



جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس

كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

أنسنة الإدارة العامة في الجزائر

أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم

تخصص حقوق فرع قانون الإدارة العامة

تقدم وتناقش علنا من طرف الطالب: عاشور بكار

أمام لجنة المناقشة

الصفة	جامعة الإلتناء	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	السيد: مكلل بوزيان
مشرفا ومقررا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر "أ"	السيد: دهار محمد
عضوا	جامعة غليزان	أستاذة محاضرة "أ"	السيدة: يقرو خالدية
عضوا	جامعة غليزان	أستاذة محاضرة "أ"	السيدة: بوشريعة فاطمة

السنة الجامعية: 2021/2022م/1442/1443هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

... وَقُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا ...

الآية 83 من سورة البقرة

"الإدارة عملية إنسانية بالدرجة الأولى تستهدف

تحقيق أقصى إشباع ممكن للدرجات الإنسانية.

فهي من خلال سعيها الدؤوب لتحسين حياة الإنسان

تعمل أساساً من خلال السلوك الإنساني

و تتوقف كفاءتها إلى حد كبير على مدى و نوعية هذا السلوك"

-الدكتور علي السليبي-

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية:

-مج : مجلد.

-ج : جزء.

-ط : طبعة.

-د.ط : دون طبعة.

-د.س.ن : دون سنة نشر.

-ص : صفحة.

-ص ص : من الصفحة إلى الصفحة.

-د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية.

-ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

2-بالغة الأجنبية:

ED: Edition

Pp : de la page...a la page

Org : Organisation

ART : Article

VOL: Volume

p... et s: Page.....et les suites

op.cit. :Opus Citatum

N : Numéro.

ENSSIB : Ecole Nationale Supérieure des Sciences de
L'informations et des Bibliothèques

CEDAW: Convention on The Eliminations of All kinds
Discrimination Against Women.

مقدمة

لقد أصبح للإدارة العامة في الوقت الراهن أهمية قصوى، فبدونها لا يمكن تنظيم شؤون المجتمع أو تحقيق النمو الإقتصادي، ومن ثم فوجود الإدارة العامة والمذهب التدخلية عن طريق الأجهزة الإدارية العامة أصبح مسلما به من قبل جميع المجتمعات رأسمالية كانت أم اشتراكية وذلك لوجود ضرورات ملحة أجبرت جميع الدول على تبني المذهب التدخلية، بإعتبار أن الإدارة العامة تستهدف تحقيق الأهداف العامة سواء كان ذلك بأسلوب مركزي أو لامركزي، وسواء كانت هذه اللامركزية محلية أو مرفقية وذلك حسب النظام الإداري المتبع في الدولة. كما أن السياسة العامة في البلاد تُقرر على مستوى السلطة التشريعية والتنفيذية، بالإضافة إلى أن الكثيرين يعتقدون أن جهاز الإدارة العامة للدولة لا دخل له في تشكيل تلك السياسة العامة، و أن عمله يقتصر على تنفيذها، إلا أن الحقيقة مغايرة تماما إذ أن جهاز الإدارة العامة يعتبر وراء تصميم وتشكيل وتنفيذ سياسات الدولة سواء الإقتصادية أو المالية أو الإجتماعية.

إن بروز الدولة كأداة للتنمية يمثل المدخل الأساسي لبروز فكرة المشروعات العامة، بإعتبارها تمثل أسلوب الدولة الرئيسي في إنجاز مهامها التنموية، بل إن التنمية في حد ذاتها تبدو بذلك على أنها مشروع عام، أما بروز الإدارة العامة كأداة للتنمية فإنما هو تعبير عن عملية تطويرية لأجهزة ووظائف الإدارة العامة التقليدية وعن إحداث أجهزة وتنظيمات جديدة يكون بمقدورها إنجاز وظائف التنمية المأمولة، وبالتالي فإن هذا النهج يمثل مدخلا أساسيا لبروز المشروعات العامة، بأي من نماذجها المختلفة لتكون واحدة من أجهزة إدارة التنمية الرئيسية، بل إن إدارة المشروعات العامة بالمعنى الموسع لها تصبح هي أداة التنمية.

لقد وجدت الإدارة العامة كمنشأ عام، أو كجزء من النشاط الحكومي منذ أن وجدت النظم السياسية لتعمل على تنفيذ أهداف البرامج التي يقرها السياسيون، ولكنها كدراسة أو كموضوع من موضوعات العلوم الاجتماعية أكثر حداثة من ذلك.

كما برزت أهمية الإدارة العامة عبر السنين لاسيما في معالجة آثار الحربين العالميتين الأولى والثانية والأزمة الإقتصادية العالمية التي وقعت عام 1929، حيث وضعت هذه الأحداث على عاتق الدولة أعباء كبيرة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم إلا بتوافر أداة كفئة، منظمة وفاعلة. فالعجز في الرجال والموارد الطبيعية الذي عانت منه الدول بسبب هاتين الحربين وما نتج عنهما من تقادم وترد في الأوضاع الإقتصادية، الإجتماعية والمعيشية دفع بهذه الدول إلى البحث عن الوسائل العلمية التي تساعدها على تحقيق أهدافها العامة بما يتيسر لها من إمكانيات بشرية ومادية.

بدأت الإدارة العامة تدرس كعلم مستقل يتفرع عن علم الاجتماع والعلوم السياسية في الجامعات والمعاهد يهتم بالنواحي العلمية والفنية للعمل الإداري. وقد برزت هذه الأهمية بشكل ملموس إثر تطور مفهوم الدولة الحديثة نتيجة تبدل نظرة الشعوب إليها، بعدما كانت في الماضي مهام الدولة مقتصرة على الحماية والأمن وتحقيق العدالة وتأمين الإستقرار للناس في إطار الدولة الحامية.

إن الإهتمام بالإدارة والإصلاح الإداري لا يمكن أن يتغافل عن مشكلات البشر الذين تتعامل معهم الإدارة بإعتبار أن الضغوط الناشئة عن السلوك الإنساني في الإدارات تحتاج عملية معالجتها إلى فهم عميق للأسباب والدوافع وراء المظاهر السلوكية المشاهدة. ومن ثم أصبحت الدراسات السلوكية من أهم أدوات الإدارة في تحليل مشكلاتها واتخاذ القرارات المناسبة فيها.

ولأن جهاز الدولة على إختلاف مستوياته معرض للعوائق والمشاكل التي تكون في كثير من الأحيان مصدرا لعرقلة السير الحسن للإدارة العامة من خلال تعقيد الإجراءات والتنظيمات التي تتصف بالعجز والسطحية عن تقديم أحسن الخدمات العامة للمرتفق، لتشكل بذلك مجالا لتداخلات معقدة تعرقل عمل الإدارة من جهة وتثير سخط المواطن على مستوى تلك الخدمات الإدارية من جهة أخرى، فهي ليست مجرد نقائص إدارية وإختلالات بسيطة بل مرض يصيب الإدارة العامة ويعرقل سيرها الحسن ويمس بمصادقية الجهاز الإداري والمعاملات الإدارية سيما إذا تعلق الأمر بأدائها الإداري في شقه الإنساني مما يجعل الإنسان يعيش في جو من السخط وعدم الرضا عن أدائها، بإعتبار الإدارة العامة وجدت من أجل أن تقدم له خدمات عمومية ذات نوعية بعيدا عن كل ما من شأنه أن يزعزع جسور الثقة بين الإدارة والمواطن.

ومن منطلق أن إصلاح الأداء الإنساني للإدارة العامة أصبح يمثل أحد أهم الأبعاد الجوهرية في تفعيل فلسفة ترشيد الإدارة العامة، فتبرز بذلك التصورات الجديدة لمفهوم الخدمة العمومية كشكل جديد لتمثل تحولا عميقا في مفهوم الإدارة العامة من صورة تقليدية إلى نموذج يعيد النظر في الطرق والآليات التي يتم بها تقديم الخدمة العامة للمواطن خاصة في طرحها من وجهة نظر إنسانية بشكل يدعم مبادئ الإدارة العامة الرشيدة وتغير وظيفتها نحو المتطلبات المتنامية لمتلقي الخدمة ونحو المزيد من الإرتقاء بإنسانية الخدمة التي تقدمها الإدارة العامة وتوفير تلك الخدمة بأسلوب يمكّن من الحصول عليها في الوقت والنوعية المناسبين مما يحقق هدف تجسيد خدمة نوعية للمواطن.

وفي حقيقة الأمر أن الإدارة هي عملية إنسانية مستمرة تعمل على تحقيق أهداف محددة بإستخدام الجهد البشري وبالإستعانة بالموارد المادية المتاحة. فالإدارة إذن نشاط إنساني متكرر ومستمر نجده في كل المنظمات وعلى كل المستويات.

والإدارة تمثل العنصر الحركي الأساسي والقوة الدافعة الرئيسية في العملية الاقتصادية والإجتماعية والخدماتية وكل مظاهر النشاط الإنساني. والمنطق الأساسي للإدارة أنها عملية مستمرة تحتوي العديد من الأنشطة وتستخدم أشكالاً متنوعة من الموارد بعضها مادي وبعضها الآخر إنساني وذلك بغية الوصول إلى الهدف المحدد.

وفي إطار معالجة هاته الأطروحة الموسومة "بأنسنة الإدارة العامة في الجزائر" والتي عالجت جملة من الإصلاحات الإدارية التي أولت الكثير من الإهتمام بتطوير الإدارة الجزائرية وعصرنتها سواء تعلق الأمر بإطارها المادي، التنظيمي أو البشري، حيث أصبحت الضرورة ملحة إلى إعادة النظر في بُعدها الإنساني. بناء على ذلك ومحاولة لتشخيص الواقع الإنساني للأداء الإداري في الجزائر، **تبرز أهمية هذا البحث** في إزدياد الحاجة إلى رفع كفاءة الموظفين العموميين وتعاضم ترشيد العمل الإداري و أنسنته بسبب المسؤوليات الجديدة والمتجددة الملقاة على عاتق الإدارة الجزائرية من أجل الرفع من كفاءة العنصر البشري في الإدارة العامة من جهة و تحقيق رضا المواطن عن تلك الخدمات من جهة أخرى.

كما تبرز أهمية هذا الموضوع -أنسنة الإدارة العامة الجزائرية- من خلال تقريب الإدارة من المواطن عبر توفير الإستقبال اللائق والحسن للمواطن والتكفل بكافة إنشغالاته وإرشاد المواطن تفعيلاً لحقه في الإعلام الإداري كحق أصيل تتحقق من خلاله خدمة عمومية نوعية. كما تضاف إلى ذلك تعزيز قيم الأخلاق المهنية وتفعيل مبادئ الشفافية، المشاركة، النجاعة والفعالية من أجل رسم إطار عام يحدد مسؤوليات وواجبات الإدارة تجاه المواطن المرتفق وتحقيق صحة المعاملات الإدارية.

تتجلى أيضاً أهمية هذا الموضوع من خلال تسليط الضوء على الإهتمام بالعنصر البشري من منظور إنساني من خلال العمل على تعزيز ثقافة السلوك الإداري عبر دراسة تفاعل موظفي الإدارة كبيئة شديدة الحساسية مع مختلف المتغيرات المحيطة بها، سيما ما تعلق بطبيعة العلاقة التي تربطها بالمواطن، فنجاح أدائها الإداري متوقف على مستوى نجاعة تلك العلاقة، مما ينجر عنه حتماً حسن المعاملة بين الموظف والمواطن من جهة وتجسيد قيم الكرامة الإنسانية في إطار تلك العلاقة بشكل يكرس الإستجابة للخدمات التي يطلبها المواطن من جهة أخرى.

ولأن التطرق إلى موضوع أنسة الإدارة العامة يكتسي طرعا عمليا بإعتباره يعالج السلوك الإنساني للأداء الإداري، فقد تم في هذه الدراسة الإعتماد على أسلوب علمي يقوم على إعتماد بعض مناهج المتعارف عليها في إطار البحث القانوني، فكان لزاما تبني المنهج الوصفي في هاته الدراسة بغية تسليط الضوء على ظاهرة الأنسنة في إطار دراسة السلوك الإنساني للأداء الإداري في الإدارة الجزائرية، وإيجاد التفسيرات والحلول المناسبة لها.

ويأتي كذلك دور وأهمية المنهج التحليلي في هاته الدراسة من خلال الإعتماد بصفة جوهرية على تحليل النصوص القانونية الموضوعية والإجرائية، الوطنية والدولية منها ذات الصلة بموضوع أنسنة الإدارة، كما تقتضي ضرورة تحليل ظاهرة الأنسنة من خلال تحديد المشكلة البحثية ومحاولة الوصول إلى جملة من الإقتراحات للإجابة عنها.

إضافة إلى الإعتماد على المنهج التاريخي من خلال الوقوف على مجموعة من المحطات التاريخية التي عاشتها الإدارة الجزائرية ومختلف تطورات عمليات الإصلاح الإداري في خضم محطات دستورية وقانونية مختلفة عايشتها ولازالت الإدارة الجزائرية، ومعالجتها بالتحليل والنقاش.

وتجدر الإشارة إلى إنعدام دراسات سابقة مماثلة أو متطرفة لذات الموضوع بإعتبار أن الكثير من الدراسات القانونية عالجت الأنسنة في أبعاد مغايرة بعيدة نوعا ما عن البعد الإنساني في الإدارة العامة، كما يضاف إلى ذلك حداثة مصطلح الأنسنة في إطاره القانوني.

فالدراسات السابقة التي تطرقت إلى بعض جوانب الأنسنة لكنها لم تنطرق إلى ذات الموضوع المتعلق بأنسنة الإدارة، فنجد مثلا كتاب المؤلف Ralph Barton Perry "رالف بارتون بري" قد أشار في كتابه "إنسانية الإنسان" أن المذهب الإنساني تعبير عن تلك النوازع والمآتي وضروب النشاط التي يتوصل الإنسان الطبيعي بفضلها إلى ما فوق الطبيعة، فالإنسان الذي يتجسم في هذا المذهب ليس هو الإنسان الطبيعي ولا الإنسان فوق الطبيعي، بل إنه بالضبط الثنائي الذي يتألف من الإنسان الطبيعي ومن إمكاناته على التسامي والقدرة على تفحص هذا العالم وامتلاكه عن طريق المعرفة والإستمتاع بواسطة الإحساس الجمالي، وإستخدامه لتحقيق المثل العليا وإشاعة قيم الحرية والعدالة والمساواة التي هي في صميم جوهر إنسانية الإنسان.

إضافة إلى مقال للباحثة "ندى بنت حمزة بن عبده خياط" بعنوان "مصطلح الأنسنة وتجلياته في الفكر المعاصر دراسة تحليلية نقدية"، منشور بمجلة الملك عبد العزيز كلية الآداب والعلوم الإنسانية

بالسعودية حيث تطرقت الباحثة في موضوع بحثها إلى تأطير مصطلح "الأنسنة" وتجلياته في الفكر المعاصر (دراسة تحليلية نقدية) من خلال الكشف عن مفهوم الأنسنة ومآلاته في خطابات العلمنة المعاصرة والتأويل الحداثي في قراءة النصوص الشرعية سالكة الباحثة في ذلك المنهج التحليلي والمنهج النقدي. من أهم النتائج التي توصلت إليها أن الأرضية المادية التي إنطلق منها فلاسفة الغرب ومفكروه والتي تحكمت بمواقفهم تجاه الدين وتجاه الحقيقة ذاتها هي المنطلق الأساسي في انتهاج الأنسنة وتوظيفها في قراءة النصوص الدينية، فتتجلى بذلك ضرورة إجراء المزيد من الأبحاث والدراسات التفكيكية والنقدية للمصطلحات والمفاهيم الجديدة في عالم ما بعد الحداثة، والتي تصدر إلى عالمنا العربي والإسلامي، والرد عليها وفق منهجية رشيدة مسئلة من طريقة السلف وأدواتهم وآلياتهم في التعامل مع المخالفين.

كما أشار أيضا الدكتور علي السلمي في مؤلفه "السلوك الإنساني في الإدارة" حيث يرى أن الإدارة نشاط إنساني متكرر ومستمر موجود في كل المنظمات وكل المستويات، فمن ثمة فإن العنصر الرئيسي في العمل الإداري هو مجموعة العلاقات والتفاعلات والاتصالات الإنسانية، فالبعد الإنساني للإدارة ليس أمرا سهلا وليد الصدفة، بل تعاقبت عليه فترات طويلة من الفكر والتطبيق الإداري أين كان العنصر الإنساني فيها مهما أو متجاهلا بدرجات متفاوتة.

وبعد الإطلاع على هاته الدراسات سالفة الذكر حاولت من خلال هذه الدراسة المسومة "بأنسنة الإدارة العامة في الجزائر" حاولت تشخيص واقع الأداء الإداري من منظور إنساني في الجزائر مع إعطاء جملة من الإسقاطات لنقاط قانونية تصب في محور تأطير هذا المصطلح الجديد -الأنسنة- وإسقاطه على الإدارة العامة الجزائرية من خلال التطرق لمفاهيم وأبعاد السلوك والأداء الإداريين، وكذا الخدمة العمومية التي تسهر الإدارة الجزائرية على تقديمها للمرتفقين من منظور إنساني، على أن تكون هاته الدراسة المتواضعة محاولة للوقوف على جانب الأنسنة في الإدارة الجزائرية كونه يكتسي أهمية كبرى لإرتباطه بجوهر العمل الإداري ألا وهو العنصر البشري.

ومن الصعوبات التي اعرضتني في هذا البحث قلة الكتب المتخصصة في هذا الموضوع بالذات سيما في إطار أنسنة الإدارة وعدم الإشارة إليها بهذا المفهوم في دراسات علمية سابقة، وصعوبة التطرق إلى هذه الجزئية المتعلقة بالجانب الإنساني في أداء الإدارة الجزائرية، إضافة إلى الظرف الصحي المتمثل في جائحة كوفيد 19 الذي أدى إلى غلق المكتبات و حدّ من التنقل إلى خارج الوطن للإطلاع أو الحصول على المراجع في مكتبات أجنبية .

أما أسباب البحث في هذا الموضوع جاءت من منطلق دوافع موضوعية خاصة في ظل ما أصبحت تعيشه الإدارة العامة الجزائرية من فساد إداري وتسبب وتدني مستوى الخدمات العامة المقدمة ما انعكس سلبا على رضا المواطن عن مستوى هذه الخدمات بإعتبار الإدارة العامة مرفقا إداريا يسهر على تقديم خدمات عامة وأن الإدارة هي صورة الدولة وأيضا يعود سبب إختياري لهذا الموضوع لأسباب ذاتية تمثلت في تخصصي في القانون الإداري وكذا الرغبة في تسليط الضوء على هذا الموضوع العملي لمحاولة تحليل ومناقشة واقع البعد الإنساني للإدارة الجزائرية. وبناء على ذلك حاولت طرح الإشكالية البحثية التالية : **إلى أي مدى يتجلى البعد الإنساني للأداء الإداري في الجزائر؟.**

ومن خلال هذه الإشكالية الرئيسية اقتضى الأمر تفريعها إلى تساؤلات فرعية تتلخص أساسا فيما يلي:

- ماهي تجليات البعد الإنساني للخدمة العمومية في الادارة الجزائرية؟.
- ماهو تقدير وتقييم الأداء الإداري لمنظومة الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية؟.
- فيم تتمثل مظاهر العلاقات الإنسانية والإتصال العمومي في إطار علاقة الإدارة بالمواطن؟.
- إلام تهدف آثار السلوك الإنساني والبعد الأخلاقي في الفكر الإداري؟ وماهي إسقاطاتها على الإدارة الجزائرية؟.

- فيم تتجلى مظاهر الخدمة الإجتماعية في الإدارة الجزائرية؟.
- ماهي الأثار الإنسانية لعصرنة الخدمة العمومية من خلال الإدارة الإلكترونية؟.
- فيم يتمثل دور الهيئات الدستورية المستحدثة لتعزيز البعد الإنساني للأداء الإداري في الجزائر؟

وفي هذا الاطار جاء **تقسيم هاته الدراسة** من خلال بايين الباب الأول تحت عنوان الإطار العام الفكري والنظري للبعد الإنساني في الإدارة العامة، مقسم إلى فصلين يتناول الفصل الأول أثر السلوك الإنساني في الإدارة العامة يتفرع منه مبحثين، المبحث الأول بعنوان ماهية الإدارة العامة وبعدها الإنساني، أما المبحث الثاني جاء بعنوان أثر السلوك الإنساني في الفكر الإداري بين العلاقات العامة والقيادة الإدارية. أما الفصل الثاني جاء معنونا بالتصورات السلوكية والإجتماعية للإدارة العامة من خلال مبحثين، المبحث الأول بعنوان عمق الأنسنة في مفهوم المواطنة والمجتمع المدني، أما المبحث الثاني عنوانه البعد الأخلاقي للإدارة العامة وعلاقتها بالحريات العامة.

والشق الثاني من هذه الدراسة كان من خلال الباب الثاني الذي جاء معنونا بتجليات الأداء الإنساني في الإدارة الجزائرية، مقسما إلى فصلين، الفصل الأول بعنوان مقومات منظومة الموارد البشرية والخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية، مقسما إلى مبحثين، المبحث الأول بعنوان المنظور الإنساني للعنصر

البشري والخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية، أما المبحث الثاني بعنوان الخدمة الإدارية الالكترونية كحق إنساني للمواطن. ثم الفصل الثاني المعنون بالجانب الإجتماعي والتكريس التشريعي لأجهزة تفعيل الخدمة الإنسانية في الإدارة الجزائرية، يتفرع عنه مبحثين الأول بعنوان الخدمة الإجتماعية في الإدارة الجزائرية أما المبحث الثاني بعنوان أجهزة تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتفعيل البعد الإنساني للأداء الإداري.

الباب الأول:

الإطار العام الفكري و النظري

للبعد الإنساني في الإدارة

الباب الأول

الإطار العام الفكري والنظري للبعد الانساني في الإدارة العامة

تعتبر الإدارة العامة من بين أهم الموضوعات في نطاق القانون العام مما يسمح لباحث القانون في إطار الدراسات الحديثة بفتح آفاق جديدة في الحياة العملية والعلمية على حد سواء ، كما تجدر الإشارة الى تزايد الإهتمام بشكل كبير بالمشكلات الإدارية في عديد الدول، وقد تبيّن في أغلب الحالات أن مشكلات الإدارة ليست بالضرورة مشكلات فنية أو تقنية أو تكنولوجية بقدر ما هي مشكلات إنسان، بإعتبار أن الإحاطة بهاته المشكلات الإدارية وضرورة تبني إصلاحات إدارية ناجحة لا يمكن أن تتغافل عن مشكلات البشر الذين تتعامل معهم الإدارة.

إن المسائل المتعلقة بالسلوك الإنساني في الإدارة العامة تحتاج لمعالجة جوانب عديدة من خلال الفهم العميق للأسباب والدوافع المتعلقة بالمظاهر السلوكية الإنسانية داخل الإدارة العامة ، فأصبحت بذلك مسألة أنسنة الإدارة العامة الأساس الإداري في تحليل مشكلاتها واتخاذ القرارات المناسبة فيها.

الفصل الأول:

اثر السلوك الإنساني

في الإدارة العامة

الفصل الأول

أثر السلوك الانساني في الإدارة العامة

لما كانت الإدارة حجر الزاوية في بناء حلقه متكاملة من العملية الإدارية، فهي تشكل بذلك صورة نمطية تتكون وتتفاعل مع وجود العنصر البشري، نظرا لدوره المحوري كمحرك ومحفز ومتحكم في زمام الإدارة لتوجيه إرادة الأفراد لتحقيق النفع العام في إطار الحكامة ودولة القانون.

مما سبق يتضح أن الإدارة هي تلك الركيزة الفعالة في هذه التفاعلات بالنظر لكونها عملية انسانية اجتماعية داخل تلك المنظومة الإدارية من خلال تناسق الجهود، فيفضل بذلك الإنسان جوهر تلك التغيرات كون أن كفاءة الإدارة تتوقف إلى حد كبير على نوعية وكفاءة السلوك الإنساني.

المبحث الأول: ماهية الإدارة العامة و بعدها الإنساني

تحتل الإدارة العام أهمية بالغة في تاريخ المجتمعات وعلى مر العصور نظرا للحاجة والضرورة الملحتين للأخذ بمناهجها وتطبيق مبادئها في كافة الدول العالم سواء المتقدمة منها أو التي تسير في طريق النمو. فالإدارة العامة تكتسي هاته الأهمية الكبرى نتيجة لمراحل طويلة من التطور بدأت من فجر التاريخ واستمرت حتى يومنا هذا. فبعد أن استقرت وتأسست بنية الدولة وتوطدت دعائم الحكم فيها وتفرعت مجالات نشاطها مع تعدد واجباتها وتشعب مهام مسؤولياتها التي يؤديها العنصر البشري فيها عن طريق المرافق العامة، أصبحت نظم الإدارة العامة التقليدية عاجزة عن النهوض بالأعباء السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة.

إضافة الى تركيز الأنظمة في الحقبة الماضية على تثبيت دعائم الحكم، أصبح بذلك جل إهتمام الدول يركز على وضع نظم إدارة عامة حديثة في إطارها الإنساني والتي تكون كفيلة بتحقيق التنمية الإدارية عن طريق العملية الإدارية العلمية¹.

¹ علي عبد الحسين الموسوي، القواعد التامة في الإدارة العامة، منشورات زين الحقوقية الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2019، ص 09.

وللاشارة فقط عرفت الجماعات البدائية الأولى نوعا من الإدارة تمثلت في فكرة الخضوع لسلطة رئيس الجماعة الذي كان له الأمر و النهي على كافة أفرادها، فكان قائد الجماعة أو رئيسها هو الممثل لها في صلاتها بالجماعات الأخرى، وهو القاضي الذي يفصل فيما ينشأ بين أفرادها من منازعات وهو المسؤول عن مصلحة الجماعة وإدارة شؤونها وتنسيق العلاقات بين أفرادها، وبينها وبين الجماعات المجاورة¹.

من خلال هذا المبحث أحاول الإشارة إلى ماهية الإدارة العامة من خلال مطلبين، المطلب الأول يتطرق لمفهوم الإدارة العامة، أما المطلب الثاني فيتعلق بتحديد مبادئ وأسس الإدارة العامة.

المطلب الأول: تأطير مصطلحي الإدارة العامة و الأنسة

تعتبر مسألة وضع تعريف محدد على أساس علمي سليم لعلم من العلوم الاجتماعية من أدق وأصعب المسائل الدراسية، وهذا يعود لطبيعة العلوم الاجتماعية لكونها علوما غير منضبطة تماما، لإرتباط تلك العلوم بالإنسان وتأثرها بالحضارة والبيئة والعادات والتقاليد والواقع السياسي والاقتصادي، إضافة إلى تعدد وتباين وجهات نظر الكتاب حيال الإدارة العامة تبعا لإختلاف مفاهيمهم في التصدي لها والأهداف التي يسعون إلى تحقيقها زاد من صعوبة الإهتمام إلى تعريف الإدارة العامة وتحديد وظائفها².

الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة

الإدارة كلمة شائعة الإستعمال ، كثيرة الترداد في حياة الإنسان اليومية ، فالأسرة التي تسير فيها الأمور بإنتظام وحسن تدبير توصف إدارتها بالنجاح، أما التي تسودها الفوضى وسوء التنظيم في إدارتها فاشلة. إذن هي تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكلة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوع لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان استمرارية وجودهم. والإدارة بهذا المفهوم وجدت بوجود الانسان وقد بدأت بآدم الذي يقال أنه ذات يوم ذهب إلى الصيد ،و أمر زوجته البقاء في البيت فيكون بذلك قد وزع العمل بينه وبينها إذ أنه أوكلها شؤون البيت الداخلية و أوكل لنفسه شؤون البيت الخارجية³.

¹ حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في أصول ومبادئ الإدارة العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2019، ص 07.

² عبد الغني عبد الله بسيوني، أصول علم الإدارة منشأة المعارف، مج 1، ط1، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 6-7.

³ فوزي حبيش الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، ط3، بيروت ، لبنان، 1999، ص 13.

وظهرت الإدارة في نظام الأسرة حيث كنا ولا نزال نجد الرجل هو المسؤول والمدير الأول لشؤون بيته يوزع الأعمال على أفرادها وذلك بالتعاون والتنسيق مع زوجته ، ومن نظام الأسرة الى النظام القبلي حيث كان رئيس القبيلة يتولى إدارة قبيلته وتدبير شؤونها ، يعاونه في ذلك بعض الفرسان للدفاع عن كيان القبيلة وشرفها ، مما أدى فيما بعد إلى ظهور الدولة الحديثة حيث يدير شؤونها رئيس يعاونه مساعدون تطلق عليهم تسميات مختلفة، ومنهم الموظفون الذين يتولون تنفيذ الخطط الموضوعة وتحقيق الأهداف المرسومة¹.

الإدارة كلمة كثيرة الإستعمال بين الناس في مختلف صنوف الأعمال اليومية ، فالأسرة التي تسير فيها الأمور بانتظام وحسن تدبير تنسم إدارتها بالنجاح، والدولة التي تسودها الفوضى والمحسوبية والفساد توصف إدارتها بالفشل وسوء القيادة والتوجيه. فالإدارة هي عملية تدبير شؤون الناس وقيادتهم وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكلة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان إستمرارية وجودهم².

أولاً: المعنى الاصطلاحي للإدارة العامة:

يستند مفهوم إصلاح إدارة administration إلى معناها اللغوي حيث أن الكلمة مصدر لفعل أدار administrer، والأصل اللاتيني لفعل أدار في الإنجليزية يتكون من مقطعين اثنين هما administrad وتقابل في الإنجليزية to وفي العربية "إلي" أو "لي"، و administrative وتقابل في الإنجليزية serve وفي العربية خدم أو قدم خدمة فكلمة إدارة administration تعني في الأصل اللاتيني to serve أي للخدمة أو يخدم أو يقدم خدمة للآخرين أو يقوم على خدمتهم أو تقديم الخدمة إليهم³.

غير أن لتعبير إدارة من الناحية الفنية أو الإصطلاحية معنى آخر إختلف الفقهاء في شأنه ويرد الفقه سبب عدم الإتفاق نحو تعريف موحد لها إلى الأسباب تتعلق بالإهتمام بالإدارة كعلم قد بدأت دراسته في وقت متأخر عن سائر العلوم الإجتماعية الأخرى، كما أن علم الإدارة بإعتباره علماً إجتماعياً يتسم بما

¹ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 14.

² علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 11.

³ حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 21.

يتسم به سائر العلوم الإجتماعية بعدم التحديد والضبط¹ وشمول وإتساع نطاق علم الإدارة حيث يمتد ليشمل تحقيق كافة الأهداف الإنسانية ويتصل بكافة نواحي الحياة الفردية والجماعية الخاصة والعامة. فيتعلق علم الإدارة بعمليات عديدة ومعقدة تتشابه وتمتج في كثير من الأحيان بعضها البعض، وبناء على ذلك تعددت المدارس والاتجاهات في مجال دراسة الإدارة مما أدى الى إعطاء مفاهيم ومسميات مختلفة للإدارة².

ثانيا: التعريف الفقهي للإدارة العامة:

على الرغم من المبررات التي علل بها الفقه تبرير عدم الإتفاق من أجل وضع تعريف موحد للإدارة العامة فإن ذلك لم يمنع البعض من محاولة وضع تعريفات ومفاهيم لمدلولها. لقد حاول الكثير من الكتاب و المؤلفين تعريف الإدارة العامة، فالأستاذ ليونارد هويت " Leonard White " يعرفها بأنها: " تتكون من جميع العمليات التي تهدف الى تنفيذ السياسة العامة، ويشمل مجال الإدارة العامة المسائل العسكرية والمدنية وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول كافة أوجه النشاط الحكومي كالشرطة والتعليم والصحة والأشغال العامة وغيرها³.

وذهب البعض إلى أن الإدارة هي تنفيذ الأعمال بواسطة آخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم⁴. فيما ذهب البعض الآخر إلى أن الإدارة هي تنظيم وتوجيه ورقابة مجموعة من الأفراد داخل المنظمة لإتمام عمل معين بهدف تحقيق هدف معين⁵.

كما انتهى البعض إلى أن الإدارة هي العملية التي تنشؤ ترتيبا على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف أو تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين، أو هي توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما عامة أو خاصة بقصد تحقيقها أهداف محددة ومدروسة.

¹ عمرو احمد حسبو، الوسيط في علم أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربي، القاهرة، مصر، 2002، ص 163.

² محمد توفيق رمزي، علم الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة بالقاهرة، مصر، 1975، ص ص 17-18.

³ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 14.

⁴ حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 23.

⁵ سيد محمود الهواري، الإدارة العامة (المبادئ والنظريات)، مطبعة الانصاف، بيروت، لبنان، 1964، ص 102.

ويتبين من هذه التعريفات أن الإدارة تدور حول الأفراد وليس الأموال، ولا ينال ذلك من دور الأموال لأن تنفيذ الأعمال يستحيل دون رأس مال وأدوات ومبان، غير أن هذه الأموال تستخدم وترتب ولكنها لا تدار وهي تستخدم وترتب لمعرفة أشخاص هم المدير ومرؤوسيه، فموضوع الإدارة يقوم أساسا الصلات الاجتماعية.¹

هذه التعاريف وإن كثرت وتنوعت ، ألا أنها لا تختلف في جوهرها ومقوماتها ويمكن تلخيصها بالقول أن الإدارة العامة هي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها السلطات الرسمية العامة تتيح لها الإمكانيات المادية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوع لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت و أقل كلفة، فالإدارة العامة بشكل عام تستلزم لتحقيق أغراضها وجود عناصر بشرية من جهة وتأمين أموال كافية لها من جهة ثانية.²

وإذا كانت الإدارة العامة بالمعنى السابق تتناول تنظيم الأشخاص في سبيل تحقيق هدف معين، فإن الأستاذ Glidden يرى بحق أن الإدارة توجه بصفة أساسية إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد، فإنها تستعمل المواد والأدوات اللازمة خلال النشاط البشري³. فكانت بذلك الإدارة هي عملية تدبير شؤون الناس وتوجيههم وتنظيمهم بغية تمكينهم من تأدية الأعمال الموكلة إليهم وتنفيذ الخطط الموضوعة لهم بهدف المحافظة على كيانهم وضمان استمرارية وجودهم.

عرف فريدريك تايلور⁴ " Frederick Winslow Taylo " الإدارة أنها القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من العاملين بشكل صحيح ، ثم التأكد من أنهم يؤدون ما هو مطلوب منهم من أعمال بأفضل وأرقى الطرق. لذلك فإن الإدارة بمعناها العام هي الأداة التي تقوم بجمع الموارد الإقتصادية وتوظيفها لكي تشبع حاجات الفرد والجماعة في المجتمع، فبالإدارة يصنع التقدم الاجتماعي وعليها تعتمد الدول في تحقيق التقدم والرخاء لمواطنيها، والإدارة الناجحة هي الأساس في نجاح المنظمة وتفوقها على منافسيها.

¹ حمدي عطية مصطفى عامر، نفس المرجع، ص 23.

² فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 14.

³ سليمان الطماوي، أصول الادارة العامة-تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف العامة-، دار الكتاب الحديث، ط1، القاهرة، مصر، 2017، ص 18.

⁴ فريدريك تايلور (20 مارس 1856 - 21 مارس 1915) مهندس ميكانيك سعى لتحسين الكفاءة الصناعية يعتبر أبا لعلم الإدارة، من أوائل المستشارين الإداريين ، كان واحدا من قادة المفكرين في حركة الكفاءة وافكاره تعتبر عالميا شديدة التأثير في الحقبة التقدمية.

أما الإدارة العامة فهي متصلة بالخدمة العمومية، أين تعود بالمنفعة العامة للمجتمع ككل وتؤمن من المال العام، فهي تمثل مرآة الدولة وأداتها التنفيذية حيث بواسطتها تضع خططها وبرامجها وترسم سياستها وتحقق أهدافها، حتى باتت قيمة الدولة مرتبطة بقيمة الإدارة العامة فيها.

عرف الأستاذ فورد وايت ولدو " Dwight Waldo " الإدارة العامة أنها: "تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية"¹، هاته يمكن تلخيصها بالقول: "أن الإدارة العامة هي مجموعة نشاطات وأعمال منظمة تقوم بأدائها قوى بشرية تعينها سلطات الرسمية العامة وتوفر لها الإمكانيات المادية اللازمة بهدف تنفيذ الخطط الموضوعة لها، وبالتالي تحقيق الأهداف العامة المرسومة لها بأكبر كفاية إنتاجية وأقصر وقت وأقل كلفة.

كما يظهر، فإن الإدارة تتمحور حول العنصر البشري بشكل جوهري لتحقيق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة من جهة لتغطية التكاليف، وتحقيق الهدف المنشود من ناحية أخرى².

الفرع الثاني : مفهوم الأنسنة

يعد مفهوم الأنسنة من المصطلحات الفلسفية المعاصرة، والتي تستخدم في سياقات فكرية مختلفة، وللمصطلح دلالات معرفية وحمولة ثقافية، ويراد لهذه المضامين والدلالات أن تعطى صفة عالمية. وهو مصطلح وافد ليس من نتاج ثقافتنا العربية أو الإسلامية، إنما هو نتاج الثقافة الغربية المادية ذات الأبعاد الفلسفية والفكرية التي تشكلها وفق خصوصياتها الزمانية والمكانية.

و للإقتراب من مفهوم الأنسنة-شأن كثير من المصطلحات الفلسفية- يحسن بنا أن نمر بنظرة سريعة على البيئة التي تشكل فيها المصطلح، وإشتقاقات المصطلح في المعاجم و المرادفات اللغوية التي يحدث بينها وبينه نوعا من التداخل، ثم نصل إلى مقارنة لمفهوم المصطلح. ولفهم وتفكيك مصطلح الأنسنة لا بد من فحصه من داخل قواميس اللغة التي أنتجته ومعرفة الألفاظ والاشتقاقات التي تعبر عنه ثم معرفته بسياقات ودلالاتها المعرفية.

¹ علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 12.

² علي عبد الحسين الموسوي، نفس المرجع، ص ص 12-13

إن مصطلح الأنسنة هو تعريب لمصطلح humanise وهو مشتق من الكلمة اللاتينية humanistas و تعني تعهد الإنسان لنفسه بالعلوم الليبيرالية التي بها يكون جلاء حقيقته ، على أنه إنسان متميز عن سائر الحيوانات.¹

و جاء في المعجم الفلسفي الشهير *لاند* هي مركزية إنسانية مرتوية ، تنطلق من معرفة الإنسان وموضوعها تقويم الإنسان وتقييمه وإستبعاد كل ما من شأنه تغريبه عن ذاته سواء بإخضاعه لحقائق و قوى خارقة للطبيعة البشرية أو تشويبه من خلال إستعماله دونيا دون الطبيعة البشرية.²

كما يعد المصطلح من أكثر المصطلحات إلتباسا و تعقيدا في الثقافة الغربية الحديثة ذاتها ، فضلا عن إجتراه في بيئتنا العربية ، ويرى البعض أنه ليس هناك تعريف دقيق للمذهب الإنساني أساسا...، ومما زاد من إشكالية المصطلح وتشعب مضامينه وشدة إلتباسه ، أن له مجموعة مصطلحات دقيقة وشائعة كمصطلح الإنسانية والإنسانية والإنسانية والنزعة الإنسانية والمذهب الإنساني.

وجاء في الملف البحثي الذي أعدته مؤسسة مؤمنون بلا حدود في أبريل 2017 في مجلتها *ذوات* أن مفهوم النزعة الإنسانية في حقيقة الأمر مفهوم متعدد المعاني وملتبس ويكتنفه عموم يجعله قابلا لإكتناز تصورات مختلفة بحسب المرجعيات والسياقات التاريخية، فعلى المستوى المرجعي تختلف دلالات المفهوم بين الفيلسوف والعالم و رجل الدين، كل بحسب منطقته.

و يعرف "هيدجر"، "Martin Heidegger" 1889-1976 النزعة الإنسانية بأنها ذلك التأويل الفلسفي للإنسان الذي يفسر ويقوم كلية الوجود إنطلاقا من الإنسان و في إتجاه الإنسان. فهي تلك الفلسفة التي تضع الإنسان في مركز الكون عن قصد ووعي، تعقد من خلال تأويلات ميتافيزيقية معينة للوجود في إمكانية تحرير قدراته وتأمين حياته و الإطمئنان إلى مصيره وتطوير وتنمية طاقاته الإبداعية.

الأنسنة هي إذن حركة متفائلة بقدرات الإنسان على العطاء والتواصل والإبداع والإنتاج المستمر عندما جعلت الحضارة الغربية من الإنسان مركزا للكون بأسره.

وعرف "هاشم صالح" الإنسانية أو الانسانية " أنها تمثل أخلاقيات النبل البشري وكانت موجهة في اتجاه الدراسة النظرية والتطبيق العملي في آن واحد معا، إنما تعترف بعبقرية الجنس البشري بل وتمجد عملية

¹ محمد اركوت ، معارك من أجل الأنسنة ، دار الساقى ، ط1 ، بيروت لبنان ، 2001 ، ص 30.

² رالف بارتون بري، إنسانية الانسان، ترجمة سلمى الخضراء الجبوسي، مكتبة المعارف، بيروت، لبنان، 1971، ص 11.

الإبداع الإنساني وتواجه قوة الطبيعة الميته بالقوة الحية للإنسان، فالنزعة البشرية هي ذلك الجهد الذي يبذله الانسان لكي ينمي ما في داخله .

أصبح الإنسان هو مصدر المعرفة ومعيار تقويم الأفكار وقياس صحتها، فهو مقياس كل شيء ويستطيع فهم كل شيء وإدراكه مستقلا عن وجود أي معطى خارجي. ومن الملاحظ أيضا في تعريف الأنسنة أن هناك مصطلحا آخرًا قريبا منه وهو مصطلح الإنسانية وهو تعبير بصيغة مبالغة وغلو في التعبير عن المعنى في السياقات الحديثة.

جاء في معجم Merriam-Webster¹ أنها عقيدة مجموعة من السلوكيات، أو طريقة للحياة متمركزة حول إهتمامات الانسان أو قيمه كفلسفة ترفض ما فوق الطبيعة ، تعتبر الانسان موضوعا طبيعيا ،تؤكد على الكرامة الانسانية وقيمة الانسان وقدراته على تخفيف الذات من خلال العقل والمنهج العلمي التجريبي. فالإنسان بحسب هذا التعريف هو مصدر المعرفة وحده ،وهو المخلص لنفسه بنفسه من دون أن تدخل أي شيء آخر.²

الفرع الثاني: طبيعة الإدارة العامة وأهميتها

أولاً: طبيعة الإدارة العامة وخصائصها:

أ. - طبيعة الإدارة العامة:

إن التعاريف المختلفة التي أعطيت للإدارة العامة تظهر لنا بوضوح أن الإختلاف في مفهوم الإدارة العامة واقع من حيث الشكل في صياغة الألفاظ ، أما من حيث الأساس فجميعها متقاربة وتكاد تكون متفقة. ومن الطبيعي أن كثرة تنوع التعاريف المعطاة لمفهوم الإدارة العامة يقابلها جدل حاصل فيما إذا كانت الإدارة العامة علما أم فنا ، أم علما وفنا معا، فبعضهم يعتبرها علما وبعضهم يعتبرها فنا والبعض الآخر يعتبرها علما وفنا في آن واحد.

وجانب من العلماء يعتبر الإدارة العامة علما بكل معنى الكلمة لما تنطوي عليه من قواعد ومبادئ تكتشف بالتجربة والبحث ونظم تفر وتتبع لتحقيق الأهداف المرسومة، والإدارة العامة هي العلم الذي يركز على

¹ متاح عبر الرابط: <https://www.merriam-webster.com>

² ندى بنت حمزة بن عبده خياط، مصطلح الأنسنة وتجلياته في الفكر المعاصر، دراسة تحليلية نقدية ،مقال منشور بمجلة

الملك عبد العزيز، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، 2020، ص 110.

طريقة البحث العلمي المحايد من جميع حقائق وإحصائيات وإجراء تجارب وغيرها من الطرق التي على ضوئها تستنتج القاعدة الواجب إتباعها لبلوغ الهدف .

وما إعادة النظر التي تقررها بعض الدول في نظمها الإدارية وإعتماد القواعد العلمية الحديثة التي تكشف عنها التجارب في بعض الدول الأخرى كمحاولات الإصلاح الإداري المعروفة إلا دليل على أن الإدارة العامة علم له قواعده وأصوله ، وعلى هذا الأساس فإن تعقد الأعمال والأجهزة الإدارية وتنوع الوظائف العامة وتعددتها قد أدى إلى دراسة الإدارة العامة على أسس علمية منظمة، وبالتالي إلى نشوء علم الإدارة العامة.

إلا أن علماء آخرين يؤكدون أن الإدارة هي فن يولد مع الانسان ولكنه يكتسبه "the administration is born and not made" وهي أقرب إلى الموهبة الشخصية منها إلى العلم المنظم وتتطلب مواهب ولقائات وسمات شخصية، وللدلالة على ذلك فإن تطبيق القواعد والمبادئ الإدارية نفسها من قبل قائدين إداريين في وحدة إدارية معينة في ظروف واحدة ومناخ واحد لا يعطي نفس النتائج العلمية ، بل تختلف هذه الأخيرة باختلاف الكفاءات والمهارات الشخصية التي يتمتع بها هذين القائدين، ولهذا يقال " أن الإدارة هذه ناجحة لأن على رأسها إداري ناجح وتلك الإدارة فاشلة لأن على رأسها إداري فاشل"¹.

ونظرا للدور الرئيسي الذي يلعبه الإداري administrator في توجيه وقيادة المنظمة الإدارية نحو تحقيق الأهداف والأغراض التي أقيمت من أجلها أعلن جانب من الفقهاء والكتاب في الإدارة العامة بأن الإداري يولد ولا يصنع أي أن الإدارة العامة في نظر هذا الفريق موهبة وإستعداد شخصي يولد مع الإنسان ولكنه لا يكتسب.

كما ذهبت المدرسة السيكلوجية في الإدارة الى أن المبادئ الموجهة في الإدارة العامة ليست سوى معايير مرشدة للإدارة العامة أو أمثلة سائدة أو اقتراحات إصلاح ليست لها صفة علمية بل يتناقض بعضها مع بعض أحيانا ، ومن أمثلة هذا التناقض أن مبدأ تزايد الكفاءة الإدارية بتقليل عدد المرؤوسين ، يتناقض مع المبدأ الذي يقضي بتبسيط الإجراءات واختصار المراحل التي مرت خلالها الأمور قبل البت، كما أن مبدأ وحدة القيادة يتناقض مع مبدأ التخصص².

¹ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 23.

² حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 184.

من المسلم به علما وإجتهدا أن الإداري الموهوب يستطيع تأدية عمله على أكمل وجه وبكفاية إنتاجية عالية إذا أحسن إعداده للوظيفة العامة أو تدرب عليها وزُود بكافة المعلومات التي تكفل تنميته طاقاته وملكاته الشخصية. ولذا فإن الإتجاه العلمي في عصرنا الحاضر يقر بفائدة إعداد وتدريب الموظفين والأخذ بأساليب التنظيم العلمية الحديثة وتحليل ودراسة المواضيع والمشاكل بالطرق العلمية السليمة، وهذا هو الغرض من دراسة الإدارة العامة¹.

فالإداري الناجح تتوفر فيه صفات شخصية معينة تجعله قادرا على مواجهة المشاكل، وضع الحلول، وتطبيق المبادئ العلمية في الوقت المناسب وبالكيفية صحيحة دونما تردد أو وقوع في أخطاء، وبذلك تصبح الإدارة الحسنة هي فن إستخدام العلم في العملية الإدارية².

وعلى هذا الأساس نستطيع القول بأن الإدارة العامة هي علم وفن معا. فهي علم لجهة الدراسة والبحث والتنظيم، وفن لجهة النشاطات والمهارات والفاعلية و الإبداع³ ولهذا إنتهى أغلب الفقهاء إلى القول بأنه رغم الأهمية الكبيرة للجانب الفني في تطبيق مبادئ الإدارة العامة، وحاجة الإداري الناجح إلى قدر معين من المهارة الشخصية و القدرة الذاتية إلا أن هذا لا يغير على الإطلاق من طبيعة الإدارة العامة كعلم إنساني مستقل له فلسفته ومناهجه وأصوله الخاصة به⁴.

ب- خصائص الإدارة العامة:

تتلخص خصائص الإدارة العامة في أنها إنسانية من ناحية وضرورية من ناحية أخرى، وأخيرا فهي تسعى نحو تحقيق هدف معين.

ب_1 الطابع الإنساني للإدارة:

بما أن الإدارة تنصب على المجهود البشري وتعتمد على العلاقات الإنسانية والتعاون الجماعي، فهي إذن ليست آلية ترتكز على الأشياء، ولكنها تتميز بالطابع الإنساني، ولهذا فإن نجاح الإدارة يتوقف على العنصر البشري فيها، فإعتماد الإنسان في عملية الإدارة على الأجهزة الإلكترونية الحديثة لا

¹ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 23.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 35.

³ فوزي حبيش، نفس المرجع، ص 24.

⁴ حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، 192.

يغير من هذا الطابع لأن الانسان هو الذي يدير الآلة ويستخدمها في أغراضه وهو الذي إختراعها من قبل، فهو سيد الآلة والمتحكم فيها.

وإذا كانت الإدارة تعتمد على العنصر البشري داخل التنظيم وما يسوده من علاقات لها طابع إنساني، وإذا كان نجاح الإدارة يتوقف على كفاءة هذا العنصر وتقانيه فيما يقوم به من أعباء الإدارة فقد أصبح من الطبيعي أن تحظى دراسة السلوك الإنساني لأعضاء التنظيم ومدى تأثير هذا السلوك على أعمال الإدارة المختلفة بعناية المتخصصين في علم الإدارة. وكان من الطبيعي أيضا أن يعني الباحثون بدراسة وتحليل البيئة وما يحيط بالعاملين من ظروف إجتماعية و إقتصادية يكون لها أثرها في العلاقات التي تنشأ داخل التنظيم وخارجه¹.

ومن ثم فإننا نعتقد أن الإنسان يدرك المواقف المختلفة التي تمر به ويحاول إستغلال الفرص السانحة كي تتحقق له رغباته ويصل إلى أهدافه في حدود القيود التي يفرضها الموقف.

وأهمية هذا التحليل أنه يعبر عن حقيقة المشكلة التي تواجهها الإدارة في تعاملها مع الإنسان على إختلاف مستوياته في التنظيم، فالإدارة تسعى إلى تحقيق أهداف محددة، ومن ثم فهي تعمل على خلق المواقف المناسبة للوصول إلى تحقيق أهداف محددة ، ومن ثم فهي تعمل على خلق المواقف المناسبة للوصول إلى النتائج المرغوبة ولكن العامل الحاسم في تحديد مدى النجاح أو الفشل في هذه المهام هو كيف يدرك الأفراد الذين تتعامل معهم الإدارة تلك المواقف؟ هل تتفق الفرص التي توفرها الإدارة لهم مع رغباتهم وميولهم وقدراتهم؟.

كذلك فإن أنواع القيود التي تفرضها الإدارة تشكل عنصرا هاما في تحديد مدى استجابة الأفراد لما تطلبه الإدارة منهم. أي أننا نستطيع القول بأن قدرة الإدارة على تحقيق ما تصبو إليه من أهداف تتوقف جزئيا على ما تقوم به مجموعات مختلفة من الأفراد من تصرفات وأفعال.

ان العنصر البشري ممثلا في أنماط السلوك المختلفة التي تصدر عن الأفراد في المواقف المتباينة يعتبر عاملا أساسيا في تحديد نتائج العمل والنشاط في مختلف المجالات الإدارية².

¹ إبراهيم عبد العزيز، المرجع السابق، ص 37.

² علي السلمي، السلوك الإنساني في الإدارة، دار غريب للطباعة والنشر، مج1، ط1، القاهرة، مصر، 1995، ص 24.

وكان من الطبيعي أن تتسم مشاكل الإدارة بالطابع الإنساني، وأن تتصف الحلول المرسومة لعلاجها بطبيعة اجتماعية نفسه تأخذ في إعتبارها ضرورة تحسين العلاقات الإنسانية والإهتمام بأمور العاملين في التنظيم. من هنا كان الاهتمام بنظام الحوافز المادية والمعنوية كمؤثر نشط وفعال في دفع أعضاء التنظيم لتحقيق الإدارة لأغراضها وأهدافها، وكذلك الاهتمام ببيت روح الفريق المتعاون بين أعضاء التنظيم وغرس مبدأ ديمقراطية الإدارة والعمل على إعداد المديرين بآراء ومقترحات المرؤوسين في كافة مستويات التنظيم حتى يشعر كل عضو من أعضاء التنظيم بأهميته ومكانته مما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وتحريك دوافعه اتجاه تحقيق أهداف التنظيم المرسومة¹.

ب-2- ضرورة الإدارة:

إذا كانت الإدارة تعني توجيه جمع بشري من أجل تحقيق هدف مرسوم ومحدد، فإن تحقيق هذا الهدف يتوقف على وجود من يقوم بوظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة لهذه المجموعة البشرية لا يتصور تحقيق هذا الهدف إذا ما ترك لكل عضو في المنظمة اختيار الأسلوب هل مناسب والمسلك الذي يسلكه فيه تسيير أمور المنظمة أو تصريف شؤونها أو في تمثيلها، وذلك لأنه إذا حدث هذا الغرض فستكون النتيجة هي فشل تلك الجهود في الوصول إلى هدفها نظرا لما سيقع حتما من خلافات ومشاحنات بين أعضاء تلك الجماعة مما ينتج عنه فوضى واضطراب في نشاط تلك المجموعة البشرية، لذا كان لا بد من وجود هيئة خاصة تقوم وتنسق جهود الأفراد في تلك المنظمة نحو الهدف المجهول، هذه الهيئة هي التي تعرف بمجلس الإدارة.

والإدارة عملية ضرورية في جميع المستويات الإشرافية بالمنظمة فهي لا تنحصر في المستوى الإشرافي الأعلى في المنظمة فتقتصر على وظيفة المدير العام، وإنما تمتد لتسود كل المستويات الإشرافية سواء في المستوى الإشرافي الثاني أو الثالث حتى نصل إلى وظيفة ملاحظة العمال وغيره من المستويات المختلفة الإدارية أو التشغيلية.

وضرورة الإدارة أو حتميتها أمر يصدق بالنسبة لكافة المنظمات عامة أو خاصة وهي ضرورية أيضا أيا كان طبيعة النشاط الذي تتولاه المنظمة صناعيا أو زراعيًا أو مالياً أو تجارياً².

¹ عبد الغني بسوني عبد الله، المرجع السابق، ص 20.

² عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص 174-175.

ب-3- الإدارة وسيلة لتحقيق هدف معين:

إذا كانت الإدارة تعني توجيه جهد جماعي في منظمة ما بقصد تحقيق هدف معين، فمن الحتمي أن يتجه هذا الجهد البشري الجماعي نحو تحقيق الهدف الذي من أجله أنشئت الإدارة وإلا إتصف هذا الجهد بالفوضوية والبعث عن التنظيم.

ويتفق جمهور الفقه على أن الإدارة ليست هدفا في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق الهدف، فبواسطتها يتم تحقيق الهدف الخاص بكل منظمة وترجمته إلى واقع ملموس¹، فمن الطبيعي أن تنتوع أهداف الإدارة تبعا لتنوع النشاط والقطاع الذي تزاوّل فيه، فأهداف الإدارة الخاصة تختلف عن أهداف الإدارة العامة، فالإدارة الخاصة تسعى بإستمرار لتحقيق المصلحة العامة وإلا كانت أعمالها قابلة للبطلان، فهي تقوم لأجل إشباع الحاجات العامة للمواطنين ولذلك يسود هذه الإدارة مبدأ مجانية المرافق العامة ومبدأ المساواة بالإنتفاع بخدماتها.

ويختلف هذا الأمر من مجتمع لآخر وفقا لفسفة ونظام كل مجتمع، فالأصل في النظام الرأسمالي أن الإدارة الخاصة تسعى لصالحها الخاص ويحركها باعث الربح المالي أما في النظام الاشتراكي فيجب أن تكون غاية الإدارة الخاصة المصلحة العامة، أي إشباع حاجات المجتمع دون إستغلال مع المشاركة في تنفيذ خطط التنمية القومية. بيد أنه لا يمكن غض الطرف تماما عن فكرة الربح، أو على الأقل التوازن بين النفقات والمصروفات بالنسبة للمرافق العامة الصناعية والتجارية كمرفق الغاز والكهرباء ومرفق المواصلات لأن أنشطة هذه المرافق تماثل النشاط الخاص².

ومع ذلك فإن فكرة مجانية المرافق العامة تطبق في العديد من دول العالم مع وجود فروق في مجالات التطبيق ونوعيتها ويحدث ذلك بصفة خاصة في المرافق العامة الإدارية كمرفق الشرطة والتعليم والصحة.

وإذا كان لكل إدارة هدف تسعى إليه، فإنه يتحتم أن يكون هذا الهدف ممكنا وواضحا ومعلوما ليس فقط بالنسبة للقائمين بأعمال الإدارة العليا وإنما أيضا بالنسبة للعاملين بها في كافة مستويات الإدارة، كما

¹حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 31.

²عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 21.

يتحكم العمل على توعية كافة العاملين في التنظيم بهذا الهدف حتى يعمل الجميع مديرون ومنفذون على تحقيقه¹.

ثانياً: أهمية الإدارة العامة:

برزت أهمية الإدارة العامة عبر السنين لا سيما في معالجة آثار الحربين العالميتين الأولى والثانية والأزمة الاقتصادية العالمية التي وقعت عام 1929 ، حيث وضعت هذه الأحداث على عاتق الدولة أعباء كثيرة لم يكن من اليسير النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم إلا بتوفير إدارة كفأة، منظمة وفاعلة.

إن العجز في الرجال والموارد الطبيعية التي عانت منها الدولة بسبب هاتين الحربين وما نتج عنه من تقادم وتردي في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمعيشية دفع بهذه الدولة إلى البحث عن الوسائل العلمية التي تساعد على تحقيق أهدافها العامة بما تيسر لها من إمكانيات بشرية ومادية².

فبدأت الإدارة العامة تدرس كعلم مستقل في الجامعات والمعاهد وما القول المأثور لشكسبير: " دع الحمقى يتنافسون في أشكال الحكومات، إن أفضلها إدارة هو أفضلها قاطبة " إلا دليل قاطع على أهمية هذا العلم في تقدم الشعوب وتفوقها³.

وقد بدأت هذه الأهمية تبرز بشكل ملموس أفراد تطور مفهوم الدولة الحديثة نتيجة لتبدل نظرة الشعوب إليها. ففي الماضي كانت مهام الدولة مقتصرة على الحماية والأمن وتحقيق العدالة وتأمين الإستقرار للناس - الدولة الحامية- ثم إنتقل إلى مهام تأمين الدخل من الموارد وتوزيعها -الدولة الريعية- ما يسمى بإقتصاد الريع أي اعتماد الدولة على مصدر واحد للريح وهذا المصدر غالبا ما يكون مصدرا طبيعيا ليس بحاجة إلى آليات إنتاج معقدة سواء كانت فكرية أو مادية كمياء الأمطار والنفط والغاز، بحيث تستحوذ السلطة الحاكمة على هذا المصدر وتحتكر مشروعية امتلاكه وتوزيعه وبيعه.

أما اليوم فقد أصبح تدخل الدولة مكرسا في كافة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية -الدولة التدخلية - ، أين وصلت في بعض الدوائر والمشروعات إلى الدخول في المنافسة مع القطاع الخاص بغية تحقيق الريح الى جانب إنجاز المصلحة العامة¹.

¹حمدي عطية مصطفى عامر ،المرجع السابق، ص 32.

²علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 14.

³فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 19.

من الطبيعة أن يكون تدخل الدولة في شؤون رعاياها قد استلم زيادة في النفقات وتتنوع في النشاطات والأعمال وبالتالي استوجب وجود أجهزة إدارية تقوم بها بأسلوب علمي وكفاية إنتاجية ، الأمر الذي استوجب دراسة الإدارة العامة كعلم له أصوله وقواعده لتنظيم هذه الأجهزة وتفعيلها وجعلها قادرة على مواجهه الأعباء الطارئة عليها².

وبكلمة مختصرة يمكن القول أن الدولة الناجحة تقوم بتسهيل أعمالها إدارة ناجحة، فإذا كانت الإدارة الناجحة قادرة على سد النقص في التشريع أو حتى في النظام السياسي، فالإدارة الفاسدة قادرة على هدم أعظم الامبراطوريات، كما حدث في الإمبراطورية الرومانية والإمبراطورية العثمانية. فالإدارة هي مرآة صادقة تنعكس عليها صورة الجماهير ليطلع عليها النظام الحاكم³.

المطلب الثاني:

مبادئ وأسس الإدارة العامة ومدائل دراستها

نظره للانتقادات التي وجهت إلى حركة الإدارة العلمية لقيامها على دراسة العمل وحده وتجاهل العنصر البشري، قامت حركة العلاقات الإنسانية كرد فعل لها لتركز دراستها على العاملين.

كما ظهر الإهتمام بدراسة العوامل البيئية لإبراز العلاقة بين الإدارة والبيئة التي تعيش فيها وذلك بدراسة العوامل المختلفة تكسب مجتمعا معيناً صفاته وخصائصه، وأثر هذه العوامل على الإدارة.

الفرع الأول: حركة العلاقات الإنسانية

بعد أن تحقق للإدارة العامة إستقلالها كعلم مستقل عن علم السياسة في نهاية القرن 19 ميلادي ظهرت حركة الإدارة العلمية بزعماء كل من فريدريك تايلور Frederick Winslow Taylor ، وهنري فاجول Henri Fayol ، التي ركزت اهتمامها على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقها لتحقيق أعلى كفاية ممكنة⁴.

¹ علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 14.

² فوزي حبيش، نفس المرجع، ص 20.

³ فوزي حبيش، نفس المرجع، ص 21.

⁴ حمدي عطية مصطفى، المرجع السابق، ص 154.

وكان هذا الإهتمام العلمي على حساب الجانب الإنساني، فبرزت الحركة الإنسانية في الإدارة العامة التي سميت بحركة العلاقات الإنسانية كرد فعل طبيعي لحركة الإدارة العلمية حيث إهتمت بالجانب الإنساني والاعتبارات النفسية والسلوكية والاجتماعية للعاملين في المنظمات الإدارية. إذ قام رواد الحركة الإنسانية بأبحاث علمية عملية تولد عن ثورة فكرية عظيمة لصبغ مجالات الإدارة المختلفة بالصبغة الإنسانية.

وترتب على فكر ومبادئ الحركة الإنسانية إهتمام كبير بالعنصر الإنساني للعاملين في كل الجوانب الاجتماعية والنفسية والسلوكية. وتبوأ الجانب الإنساني مكانا هاما في بحث ودراسة كثير من موضوعات الإدارة العامة كالقيادة الإدارية، الحوافز المادية والدوافع المعنوية، الرقابة على العاملين، كما برز ما يسمى بالتنظيم غير الرسمي بجوار التنظيم الرسمي في المنظمات المختلفة.

وقد بدأ ظهور الحركة الإنسانية في الإدارة العامة في عشرينيات القرن 20، وساعد على هذا الظهور العديد من العوامل مثل تزايد قوه نقابات وإتحادات العمال كدلالة على فشل تطوير العلاقات الإنسانية في المنظمات التي يعملون من جانب، وساهم من جانب ثاني تحسن الأوضاع المادية والثقافية للعمال على المطالبة بإدارة أفضل، وعلى القدرة على المشاركة في التعامل مع الإدارة. كما أدى الاتجاه المتزايد نحو التخصص الدقيق في العمل الى تزايد المشاكل الإنسانية بين الفئات المهنية المختلفة والمتعددة¹.

أولا: مضمون حركة العلاقات الإنسانية:

يقصد بالعلاقات الإنسانية دراسة العمال في فترة العمل وتحفيزهم ودراسة دوافع سلوكهم لا بوصفهم أفراد فحسب بل بوصفهم أعضاء في منظمة معينة². وتقوم العلاقات الإنسانية على أن محور دراسة الإدارة هو الفرد وبواعثه بإعتباره كائنا نفسيا واجتماعيا، وهذا يقتضي أن تطبق على العلاقات بين الأفراد داخل المنظمة النظريات والطرق الجديدة في العلوم الاجتماعية، كما أنه يجب الإهتمام بالمدير لكونه قائدا يتحتم عليه أن يتفهم العلاقات الإنسانية.

¹حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 155.

²يعرف البعض العلاقات الإنسانية بأنها "تحفيز الأفراد في المنظمات لتنمية عمل بما يشبع بفاعلية حاجاتهم ويحقق أهداف التنظيم".

ثانيا: رواد حركة العلاقات الإنسانية:

في خلال النصف الأول من القرن العشرين مرت أسماء معينة قام أصحابها بريادة الحركة الإنسانية، كان على رأسهم " جورج التون مايو " Elton Mayo الذي كون مدرسة هارفرد صاحبة الأبحاث العلمية الشهيرة، وأيضا "ماري باركر فوليت" Mary Parker Follett و"هرت سيمون" Herbert Simon واستمرت الحركة الإنسانية في التطور بعد جهود هؤلاء الرواد فنشرت عدة مؤلفات وأبحاث علمية لأساتذة وعلماء في الإدارة العامة مستندة إلى المنهج السلوكي في الإدارة. من أشهر هؤلاء " جون فينفر " و" روبرت بروسستوس " و" دوغلاس ماكجريجور " Douglas McGregor و" وكرس ارجيرس " Chris Argyris و"فريدريك هيزنبرج" Frederick Herzberg.

1-جون ألتون مايو(1880م-1949م)George Elton Mayo:

لقد قام ألتون بإجراء العديد من التجارب والأبحاث خلال عشرينيات وثلاثينيات القرن العشرين في شركة وسترن الكتريك ، وبالتحديد في مصنع هوثورن في ضواحي مدينة شيكاغو بهدف اختيار العلاقة بين الكفاية الإنتاجية للعاملين في المصنع وظروف العمل من جانب، وأحوالهم الاجتماعية والنفسية من جانب آخر.¹

وقد سارت تجارب مصنع هوثورن التي أجراها مايو في ثلاثة اتجاهات رئيسية، الاتجاه الأول تجريبي تمثل في تجربة ساعات العمل، بحيث توزع فترات العمل وتتخللها فترات راحة، وأثر ذلك على الإنتاج، وتجربة الإضاءة لمعرفة العلاقة بين زيادة الإضاءة وكفاءة العاملين الإنتاجية، وتجربة الأجر التي استهدفت معرفه أثر زيادة الأجر على العمل. وتجسد النوع الثاني من التجارب في المقابلات التي أجريت على عدد كبير من العمال في المصنع وسجلت نتائج هذه المقابلات للاستفادة منها في تحسين الأوضاع النفسية و المعنوية لهم، ودار النوع الثالث من التجارب حول ملاحظة السلوك الجماعي للعاملين عن طريق الملاحظة المباشرة كأداة لجمع المعلومات عن سلوك الجماعة وأثره على إنتاج كل فرد فيها.

¹روبرت ستو نشنال، العلاقات الإنسانية في إدارة الأعمال، ترجمة دار أحمد سعيد، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1996 م، ص 81 وما بعدها.

وقد خُص "التون مايو" من هذه التجارب إلى أن:

* الحافز المالي أو زيادة الأجور لا تكفي بمفردها لزيادة الكفاءة الإنتاجية.

* الجانب المعنوي للعامل له دور فعال في العمل والإنتاج وذلك بعد أن أدى العمل على تحسين ظروف العمل إلى رفع الكفاءة الإنتاجية ثم بعده إعادة الحال إلى ما كان عليه لم تنخفض هذه الكفاءة رغم ذلك.

* الأوضاع الاجتماعية الخاصة بالعمال لها تأثير قوي على روح العمل، ومن ثم على الإنتاج.

* روح التفاهم والترابط والإنسجام بين مجموعات العمال بالمنشأة تدفعهم لمنح عمالهم أفضل ما يستطيعون¹.

2- ماري فوليت (1933م-1968م) Mary Parker Follett :

لقد درست ماري باركر فوليت علم الإدارة من زاوية تخصصها في التاريخ والعلوم السياسية، فكان اهتمامها بالجوانب الإنسانية أكبر من إهتمامها بالمشاكل التنظيمية للمنشأة.

واهتمت بدراسة القيادة الإدارية من جانبها الإنساني فخلصت إلى أن القيادة تتمثل في قبول الجماعة لها وليس بتسلطها عليها، وهي صفة تكتسب بالدراسة والتعلم والفهم، وتقول " أن القيادة والسلطة ليست فردية، بل أنها جماعية ، لأنها تتعلق بأفراد كثيرين " . وأن السلطة ترتبط بالعمل وتصاحبه فالسلطة لا تكمن في أي مصدر فردي بما في ذلك المهابة أو المكانة في السلم الإداري، بل أنها أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفاهم وسلامة الحكم، والتصور الذي يبدو من الفرد الذي يشغل مركز السلطة².

وركزت السيدة " فوليت" كذلك على دراسة التنسيق باعتباره عملية مستمرة وضرورية تأتي عن طريق التكامل في الرأي، وليس بغرض السلطة أو المساومة بين أصحاب الآراء المختلفة. وذهبت إلى ضرورة قيام أي جماعة ديمقراطية على أساس القبول بحيث تحل أوجه الصراع التي تظهر داخل الجماعة

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 111.

² مارشال ديوك، الإدارة العامة، ترجمة إبراهيم علي البورسليين، مؤسسة الحلبي وشركائه للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1967، ص 43.

بإندماج الأطراف ذات المصالح المتعارضة حتى يتدارس الأسلوب الذي يحقق الرغبات المتباينة وليس عن طريق السيطرة أو الحلول الوسيطة¹.

3-هيربرت سيمون "Herbert Simon":

يعتبر هيربرت سيمون رائدا للمدرسة السلوكية داخل حركة العلاقات الإنسانية في الإدارة العامة، وكان للدراسات والبحوث التي قام بها فضل كبير في إثراء الحركة الإنسانية وتحقيق التوازن مع الحركة العلمية. فقد أوضح سيمون أن الدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية لهما دور فعال في انجاز العمل الإداري في كل مراحل العملية الإدارية لاسيما مرحلة اتخاذ القرارات. كما أوضح سيمون أن الكفاية الإدارية تتزايد بإنتهاج سبيل التخصص وتقسيم العمل من جانب، بتنظيم الموظفين في مستويات إدارية متدرجة من جانب آخر وبالتحديد الرقابة الرئاسية على أقل عدد ممكن من المرؤوسين من جانب ثالث، بالإلتجاء إلى تقسيم العمال في مجموعات محددة من أجل الرقابة تبعا للهدف، العمليات، المنتفعين والمناطق الجغرافية².

ولم تكن فكرة الكفاية عند "سيمون" تلك الفكرة المادية التي أوضحتها حركة الإدارة العلمية، وإنما هي فكرة نسبية ترتبط بتنظيم الجماعة لأجل تحقيق أهداف المنظمة، وبحاجات الجماعة والعوامل السلوكية التي تؤثر فيها وقد نشر "سيمون" بحوثه وأفكاره في كتابه الشهير "السلوك الإداري" الذي صدرت أولى طبعاته سنة 1947، وكذلك في كتاب "الإدارة العامة" الذي نشر سنة 1950م.

ولقد ترتب على نشر أفكار وأبحاث "سيمون" إزدياد الاهتمام بالأبحاث النفسية والدراسات السلوكية، وتشعبت في موضوعات الإدارة العامة، إذ شملت البحث في مجالات الإتصالات داخل المجموعات الاجتماعية، حيث يتصل هذا المجال بنظرية الإعلام بالترابط الجماعي والإقبال على العمل، وأيضا إهتمت هذه الأبحاث بمشكلة البيروقراطية وأسباب وجودها ووسائل القضاء عليها بالطرق العلمية³.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، نفس المرجع، ص ص، 112-113.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 46.

³ عبد الغني عبد الله بسيوني، المرجع السابق، ص 118.

4- شيبست برنارد (1868م-1961م) "Chester Barnard"

يعتبر "برنارد شيبستر" رائد المدرسة الاجتماعية في الفكر الإداري الإنساني الحديث، إذ ركّز على المفاهيم الاجتماعية في الإدارة في دراساته وأبحاثه العلمية ودونها في كتابه الشهير (وظائف المدير المنفذ) الذي نشر سنة 1938 م، وكتابته تنظيم الإدارة سنة 1949م.

إذ بين بيرنارد الدور الفعال والمؤثر للمدير التنفيذي في عملية التنظيم، الذي يعمل على إقامة شبكة للاتصالات تضمن التعاون بين مختلف إدارات المنظمة من جانب، يطلع المدير التنفيذي لمهمته تشغيل التنظيم والحصول على الخدمات التي لا بد منها للأفراد من جانب آخر. وأخيرا يقوم المدير التنفيذي بصياغة الأغراض والأهداف التي يهدف التنظيم لتحقيقها¹.

ويعتبر "برنارد" من أبرز أنصار النظرية الذاتية في تحديد سمات القائد الإداري حيث عبّر عن هذه النظرية الذاتية لتحديد سمات القائد الإداري حيث عبّر عن هذه النظرية بقوله: "إن الصفات المؤثرة للقائد الإداري الجيد هي الحيوية والجد والإحساس بالمسؤولية الأدبية، القدرة على الإقناع، الميل المستلهم والفهم العميق للعلاقات الإنسانية.

كان "برنارد" أول من إهتم بالحوافز في مؤلفه "وظائف المدير المنفذ" حيث أبان أن المدير يستخدم الحوافز الإيجابية ولا يلجأ إلى سلاح العقوبات إلا بقدر لازم الحفاظ على النظام، وركز "برنارد" على الحوافز المعنوية كظروف العمل الجيد وشعور الولاء للمنظمة لدى العاملين، ورأى أن دورها يفوق دور الحوافز المالية².

5- أوردوايتيد "Ordway Tead":

ولد "أوردوايتيد" سنة 1891م، وبدأ حياته العلمية سنة 1912م، عمل في مجال الصناعة، وأبدى إهتماما كبيرا بالمشكلات الإنسانية إهتم بتطبيق علم النفس في مجال الصناعي لتفسير سلوك العمال ودراسة شخصية العامل ونادى بحل المشاكل بطريق جماعي قائم على المشورة والنصح، ويرى ضرورة ديمقراطية الإدارة عن طريق مشاركة العاملين في الأمور التي تتعلق بالعمل.

¹ حمدي مصطفى عطية عامر المرجع السابق، ص 160.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 113.

وقد بدأ في وضع المؤلفات والأبحاث العلمية في وقت مبكر فنشر كتابه الأول "الغرائز في الصناعة" سنة 1918م، ثم أصدر كتابه "الطبيعة البشرية والإدارة" سنة 1929م، وكتابه الإدارة الخلاقة سنة 1935م، بيد أن أشهر مؤلفاته على الإطلاق هما ، كتاب "فن القيادة" سنة 1935م و كتاب "فن الإدارة" الصادر سنة 1951م¹.

ثالثا: نقد حركة العلاقات الإنسانية:

لقد كان للأخذ بالاتجاه السلوكي في دراسة الإدارة العامة أثر كبير في التركيز على السلوك الانساني للعنصر البشري داخل وحدات التنظيم والاهتمام بتفاعلات الإنسانية وأثرها على عملية صنع القرارات . وإذا كان هذا الاتجاه السلوكي قد قدم فعلا مفاهيم وأطر جديدة لم تكن مطروحة من قبل في ميدان الإدارة، إلا أنه لا يمكن الإعتماد عليه وحده والإكتفاء به في دراسة الإدارة العامة للأسباب التالية:

*الاتجاه السلوكي قد غال في التركيز على الفرد متجاهلا بذلك القوى السياسية الاجتماعية وأثرها على سير وأداء المنظمات الإدارية، كما أنه عجز عن الوصول الى تعميمات لمبادئ الإدارة العامة.

*الاتجاه السلوكي في الإدارة العامة حديث نسبيا إذ لم تتوفر له الأبحاث والدراسات الكافية التي تغطي كافة المجالات والأبعاد المختلفة للإدارة العامة.

*الاتجاه السلوكي أغفل تماما الاهتمام بالأمور القانونية والتنظيمية لهياكل الإدارة والتي تمثل عناصر مهمة ورئيسية في مجال الإدارة، وهذه الأمور لا يمكن معالجتها بالدراسات لسلكية وحدها².

الفرع الثاني: الدراسات البيئية للإدارة العامة

أبرز بعض علماء الإدارة المعاصرين العلاقة بين الإدارة العامة وعوامل البيئة التي تعيش فيها، يقول "والدو" Ralph Waldo Emerson أن: "المنظمات تتأثر بيئتها مثلما يتأثر جسم الانسان، وإذا كانت دراسة الجسم البشري تتطلب الأخذ في الإعتبار علاقته بالبيئة، كذلك يجب أن تكون دراسة المنظمات، إذا كنا نرغب في الوصول الى تحليل سليم لها³.

¹حمدي مصطفى عطية، نفس المرجع، ص 161.

²إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 144.

³Waldo(s), the study of public administration, New York, 1948, pp 21,44.

أولاً: مضمون الدراسة البيئية للإدارة العامة:

تعتمد الدراسة البيئية للإدارة العامة على إبراز العلاقة بين الإدارة وبين البيئة التي تعيش فيها، فهي تؤمن بأن الأنماط الإدارية الوظيفية بكل دولة تتأثر بالعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والحضارية التي تسود فيها.

ومن هذا المطلق يؤمن أنصار الدراسة البيئية للإدارة العامة بأن النظام الإداري الرشيد والفعال هو الذي يتجاوب مع الإعتبارات السابقة ويتفاعل معها، ونتيجة لذلك فإن النظام الإداري المطبق في دولة ما لا يصلح لتطبيق في دولة أخرى إذا ما اختلفت الظروف البيئية في كل من الدولتين.

إن نجاح أحد النظم الإدارية في مجتمع ما لا يعد دليلاً على صلاحيته في مجتمع آخر، وعلى هذا النحو يرى أنصار الدراسة البيئية للإدارة العامة أنه يتعذر وضع تعميم الأسس والمبادئ الإدارية التي تحكم الأجهزة الإدارية بصفة عامة¹.

ثانياً: رواد المدرسة البيئية للإدارة العامة:

يعتبر جون جايوس " Gaius John " أول من نادى بدراسة الإدارة العامة من المنظور البيئي المحلي الذي تعيش فيه، وكان في وقت سادت فيه دراسة الإدارة العامة على أساس تجريدي متجاهله عوامل البيئة. وتقوم فكرة "جايوس" على أن الجهاز الإداري في دولة ما لا يمكن أن يفصل عن إعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان، فهو يتأثر بالحضارة والتنظيم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي الذي نما فيه، لذا طالب بضرورة دراسة العوامل البيئية حتى يمكن الوصول إلى فهم حقيقي للخصائص التي تميز إدارة معينة ووظائفها وطريقة عملها².

وقد أخذ رجز "rings" بهذا الاتجاه، وقدم دراسة في مؤلفه عن البيئة في الإدارة العامة، لثلاثة نماذج إدارية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وتايلاند والفلبين، وجعل كل منها نموذجاً لطائفة من المجتمعات، وهي المجتمعات الصناعية والمجتمعات الزراعية التقليدية والمجتمعات النامية.

¹رمزي طه الشاعر، دروس في مبادئ الإدارة العامة، ج3، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977، ص ص، 28-29.

²حمدي مصطفى عطية عامر، المرجع السابق، ص ص 163-164.

وقام رجز بدراسته على أساس افتراض في عقله، وهو تقسيم المجتمعات إلى نوعين صناعي وزراعي، متناولاً إثر الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية على كل نوع، ويشكل خاص على مبادئ الإدارة موضوع الاختبار¹.

ثالثاً: نقد الدراسة البيئية للإدارة العامة:

على الرغم من منطقية هذه الدراسة البيئية وأهميتها على سلوك التنظيمات الإدارية إلا أن البعض يرى أن دراسة هذه الظروف المتباينة من سياسية، إجتماعية، اقتصادية وثقافية أمر يتطلب الإلمام بكافة فروع العلوم الاجتماعية وهو أمر شاق وملهف وبشتت جهود الباحثين بدلاً من تركيزها على التنظيمات الحكومية، هذا فضلاً على أن العوامل البيئية السابقة تنسم بالتطور المستمر، وأن محاولة اللحاق بهذا التطور وتتبع أثره على التنظيمات الحكومية في مجتمع معين هي محاولة شاقة ومرهقة².

المبحث الثاني:

أثر السلوك الانساني في الفكر الإداري بين العلاقات العامة والقيادة الإدارية

لقد نالت الإدارة العامة منذ بداية القرن العشرين إهتمام أغلب دول العالم مما أدى إلى وصف القرن العشرين بأنه قرن الثورة الإدارية³، باعتبار أن الحكومات على إختلاف نظمها تتأثر في أداء وظائفها إلى حد كبير بالرأي العام، والدول الديمقراطية بالذات تقوم وتحيا بمساندة الرأي العام، فمن ثم فإنها لا تستطيع أن تعيش بمعزل عنه، فالرأي العام هنا رأي كافة الشعب بمختلف فئاته.

كما أن تزايد الإهتمام في السنوات الأخيرة بالمشكلات الإدارية في كثير من الدول النامية، ما دفعها إلى إتخاذ إجراءات متعددة لإحداث التطور الإداري في عديد المشروعات والمنظمات. وقد تبين في معظم الحالات أن مشكلات الإدارة ليست بالضرورة مشكلات فنية أو تكنولوجية بقدر ما هي مشكلات انسانية.

كما أن الإهتمام بالإدارة وإصلاحها لا يمكن أن يتغافل عن مشكلات البشر الذين تتعامل معهم الإدارة، حيث أن الضغوط الناشئة عن السلوك الإنساني في منظمات الأعمال تحتاج معالجتها إلى فهم عميق

¹ رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 30.

² إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع السابق، ص 146.

³ سليمان الطماوي، المرجع السابق 275.

لأسباب والدوافع وراء المظاهر السلوكية المشاهدة ، ومن ثم أصبحت الدراسات السلوكية والإنسانية من أهم أدوات الإدارة لتحليل مشكلاتها واتخاذ القرارات المناسبة فيها¹.

المطلب الأول: دور السلوك الإنساني في العمل الإداري:

لما كانت الإدارة تعبير يكرر دائما وفي مواقف مختلفة، وهو يعني أشياء متباينة للأشخاص المختلفين، فالإدارة عند البعض هي مجموعة الأفراد الذين يشغلون المناصب الرئاسية و القيادية في المؤسسات والشركات ومنظمات الأعمال المختلفة في المجتمع.

والإدارة عند البعض الآخر هي مجموعة الأعمال والوظائف التي يمارسها المديرون في مواقع العمل المختلفة، في حين يرى فريق آخر أن الإدارة هي تلك القواعد والإجراءات المنظمة للعمل والتي يتعامل الناس على أساسها.

وفي حقيقة الأمر أن الإدارة أهم وأعمق من الأفكار السابقة، فهي عملية إنسانية مستمرة تعمل على تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري والاستعانة بالموارد المادية المتاحة وقد تكون الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها إنتاجية أو إقتصادية بمعنى آخر، كما قد تكون تلك الأهداف سياسية أو إجتماعية أو ثقافية في طبيعتها.

فالإدارة نشاط إنساني متكرر ومستمر نجده في كل من المنظمات وعلى كل مستويات، كما أن الإدارة تمثل العنصر الحركي الأساسي والقوة الدافعة الرئيسية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي كل مظاهر النشاط الإنساني². والمنطق الأساسي للإدارة أنها عملية مستمرة تحتوي العديد من الأنشطة وتستخدم أشكالا متنوعة من الموارد بعضها مادي وبعضها الآخر إنساني وذلك وصول إلى أهداف محددة.

والإدارة بهذا المنطق ليست مجموعة من المبادئ ولا هي مجموعة من الاجراءات والنظم ولكنها في الأساس مجموعة من العلاقات والاتصالات والتفاعلات بين مجموعة من الناس من فئات ومهن وخلفيات وتطلعات وأهداف متباينة وقد تكون في كثير من الأحيان متناقضة، فإن العنصر الرئيسي في العمل

¹ علي السلمي، المرجع السابق، ص 05.

² علي السلمي، المرجع السابق، ص 08.

الإداري هو القدرة على الخلق والإبداع الإنساني من جانب المديرين لتحقيق الأهداف المقررة من خلال مجموعات العلاقات والاتصالات والتفاعلات الانسانية.

الفرع الأول: أثر العلاقات العامة على العملية الإدارية

لم يكن تطور الفكر الإداري حتى أوائل الخمسينيات مرضيا أو فعالا في التطبيق، فلا شك أن إهمال حركة الإدارة العلمية للجوانب الإنسانية وتركيزها على العناصر الفنية في الانتاج قد أدى الى كثير من المشكلات الإنسانية في علاقات الإدارة بالعاملين كان لها أثارها السلبية على الإنتاجية، كذلك فان مبالغة أنصار حركة العلاقات الإنسانية في تصوير أهمية مفاهيم " الحالة المعنوية "، " والجو الاجتماعي " للعمل وضرورة اتخاذ موقف أبوي paternal من جانب الإدارة في علاقاتها مع العاملين قد أدى إلى حالات من التسبب موضوع في القيادة الإدارية كان لها هي الأخرى آثار سلبية على الكفاءة الإنتاجية¹.

أولا: تأصيل فكرة العلاقات العامة:

ما يمكن ملاحظته هو أن الرأي العام في إطار العلاقات العامة لا يكتفي بأن يساهم في رسم السياسة العامة عن طريق ممثليه في البرلمان، أو بطريقة مباشرة عن طريق الاستفتاء مثلا ولكنه يهتم بكيفية تنفيذ الإدارة لتلك السياسة العامة، بل أن هذا التنفيذ هو الذي يعني الجمهور مباشرة ، ويرى الأستاذ Glidden أن الشعوب التي ترسم سياسة إدارية معينة قد تكون بذاتها سببا في عرق التنفيذ تلك السياسة، فالمعروف منه كما يرى الأستاذ Gladden Paul أن الشعب الألماني قد ألف النظم الحكومية لدرجة أن بعض المشروعات التي تتم بنجاح في ألمانيا، لا يمكن أن تنفذ في دوله أخرى. وعلى العكس من ذلك فإن تهرب الشعب الفرنسي من دفع الضرائب يعرق معظم المشروعات الحيوية للدولة.

وأخيرا قد أثبتت التجارب بأن إستعداد الشعب الإنجليزي لمعاونة السلطات العامة خلال الحرب العالمية الثانية قد سهل عمل الحكومة الإنجليزية في تعبئة قوى الدولة، مما كان له أثره الحاسم في كسب تلك الحرب. وينتهي الأستاذ Gladden من ذلك أن الإدارة العامة الحديثة تعتمد في نجاحها الى حد كبير على مدى معاونة الجمهور.

¹ علي السلمي، المرجع السابق، ص 10.

وإذا كانت مساندة الرأي العام لحسن تنفيذ السياسة العامة في مجموعها فإنها ضرورية بالنسبة إلى كل إدارة على حدى، بل إن الإدارة العامة كثيرا ما يتعلق نفاذ بعض المشروعات العامة على موافقة من يعينهم الأمر من الجمهور وحتى في الحالات التي تعتمد فيها الإدارة العامة على الإكراه لتنفيذ مشروعاتها فإن معاونة الجمهور تلعب دورا خطيرا في تسهيل عمليات التنفيذ.

إن اكتساب الرأي العام مفيد في جميع الحالات حتى بالنسبة للمشروعات الحكومية التي تقوم على الإحتكار ذلك أن الرأي العام أنفق ثقته بمنظمة من المنظمات الحكومية فقد لا يكتفي بالموقف السلبي المتمثل في عدم المعاونة وإنما قد يتخذ موقفا عدائيا اتجاء الجمهور إلى الإئتلاف ووضع العراقيل أمام الإدارة المختصة¹. لكل هذا تهتم الدول الحديثة بإنشاء إدارات مركزية للإرشاد والتوجيه وتخصيص إدارات لهذه الغاية في الوزارات، وعادة أن تختص الإدارات المركزية بمهمة تبصير الرأي العام بأسس السياسة العامة، والتي لا تخص وزارة دون أخرى.

أما إدارات الشؤون العامة في الوزارات فيدخل في إختصاصها كل ما يتعلق بالوزارة التي هي ملحقة بها من أمور. لكنه من الخطأ البين أن يعتقد الموظفون أن تنمية العلاقات العامة هو عمل الموظفين المختصين سواء في الإدارات المركزية أو في الإدارات الملحقة بالوزارات، فالحقيقة أن لكل موظفي الدولة لاسيما أولئك الذين يحتكون بالجمهور هم موظفو العلاقات العامة public relations Officers فعلى حسب معاملتهم للجمهور يتوقف تكوين الرأي العام.

فالموظف الذي يحسن إستقبال من يتعامل معه ويبسر له أموره ببشاشة ورفق، يساهم بأعلى نصيب في رفع سمعة الإدارة، وجعلها محببة للجمهور²، وعلى العكس من ذلك فإن من يسيء معاملة الجمهور قد يسيء إلى الدولة بأسرها خصوصا إذا ما تعلق عمله بالأجانب. ولهذا فإن الإدارات عند إختيارها الموظفين تضع في إعتبارها عند الترشيح بين المترشحين مدى إستعداد كل منهم لمعاملة الجمهور³.

¹ سليمان المطاوي، المرجع السابق، ص 276.

² حيث جعل الدين الاسلامي المعنى المشار اليه في المتن واجبا على كل مسلم في معاملته للناس ونجد مصداق ذلك في الحديث النبوي الشريف " إِنْكُمْ لَا تَسْعُونَ النَّاسَ بِأَمْوَالِكُمْ وَلَكِنْ يَسْعَهُمْ مِنْكُمْ بَسْطُ الْوَجْهِ وَحُسْنُ الْخُلُقِ " أخرجه البزار في

(مسنده) (17 / 99 / 9651) ، والمحاملي في (الأمالي) (168) ومن طريقه أخرجه قوام السنة في (الترغيب

والترهيب) (2 / 85 / 1208) ، وأبو نعيم في (تاريخ أصبهان) (2 / 33).

³ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 278.

واكتساب ثقة الجمهور مهمة تختلف من إدارة إلى أخرى، فمرفق البوليس القائم على الضغط والحد من الحريات الفردية قد يكون من الصعب عليه التودد إلى الجمهور، بينما لا يجد مرفق آخر أي عناء في هذا المجال كالمرافق التي تؤدي خدمات حيوية وحساسة لأفراد الشعب وأوضح مثال على ذلك إدارة مكافحة الحرائق أو الإسعاف، فعادة الجمهور يقدر نشاطها ويبدل لها مختاراً كلما تطلبه من عون، على أنه مهما يكن من أمر فإن لباقة الموظفين القائمين على شؤون المرافق غير الحيوية من الجمهور مثل موظفي الضرائب ومفتشي التموين، كفيلة بتبديد شعور العداوة الطبيعي الذي قد يجدونه من بعض المواطنين إذا ما أدوا واجباتهم برفق وتفهم لظروف من يتعاملون معهم، وإذا ما بذلوا بعض الجهد في تفهم المواطنين للغاية النبيلة التي يعملون من أجلها¹.

ثانياً: نطاق العلاقات العامة ووسائلها:

عرف أحد فقهاء الإدارة العامة العلاقات العامة في نطاق الحكومة بأنها: "مجموع العلاقات الرئيسية والثانوية بين الإدارة العامة والمواطن، وما يتخلل هذه العلاقات من مؤثرات وتفاعلات." والغالب أن لا تتم هذه العلاقات وفقاً لخطة مدروسة بل إنها تسير حسب ظروف كل فرد ومستلزمات حياته.

وتهتم الحكومات بأن توجه الرأي العام وأن تكون علاقتها بالجمهور طيبة وهي تلجأ في هذا السبيل إلى الطباعة والنشر لدرجة أن الدولة في الوقت الحاضر قد غدت أكبر ناشر في المجتمع الحديث².

معظم ما تصدره الدولة من نشرات تستهدف بها إحاطة الجمهور علماً بالأحداث العالمية التي تعلق عليها أهمية خاصة وبالمسائل الداخلية التي يعني بها الجمهور ليفهم الغرض من المشروعات العامة، وليحيط بمدى مساهمته فيها إذا اقتضت المصلحة العامة تلك المساهمة. وهكذا نرى أن المطبوعات الحكومية قد تتدرج من مجرد نشرات إخبارية إلى حد الدعاية التي تستهدف أغراضاً مدروسة.

ولكي يحقق الموظف العام علاقات طيبة بالمواطنين فإنه من اللازم أن يعرف حقيقة شعورهم نحو الإدارة التي ينتمي إليها ونحو طريقة سير العمل فيها، وأن يعمل على كسب ثقة الرأي العام لإزالة أسباب شكواه، وتحاول الكثير من الإدارات العامة تلمس رأي الجمهور في مختلف الطرق. لكن الاشكال الذي يثار هو

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 278.

² ليونارد هوايت، المرجع السابق، ص 225.

الحد الذي يسمح للإدارة العامة بالتدخل في تكوين الرأي العام، حيث ثار إختلاف بين فقهاء الإدارة العامة في هذا الخصوص:

-الإتجاه الأول ذهب الى أن مهمة الإدارة تقتصر على مجرد التنفيذ الفني، أما تكوين الرأي العام فإنه وظيفة السلطة التشريعية والهيئات الشعبية المنظمة، وأن الادارات الفنية إذا ما أبدت رأيا في هذا المجال ، فإن عليها أن تتوجه بنصيحتها الى الرئيس التنفيذي الأعلى، وعلى هذا الأساس فإن العلاقات العامة التي تتدرج في إختصاص الوزارات والإدارات وفق لهذا الرأي هي التي تتعلق بتسهيل العمل الفني للوزارة أو الإدارة بتبصير الجمهور بالمسائل الفنية للوزارة وإرشاده عن الخطوات الفنية وكيفية إقتضاء مصالحه¹.

-الإتجاه الثاني وهو رأي أقل تطرفا يرى أن الإدارة من حقها ككل منظمة لها برنامج أن تشرح برنامجها للجمهور، وأن تدافع عن وجهة نظرها وأن تدفع الجمهور للمطالبة بتنفيذ برنامج الوزارة.

-الإتجاه الثالث والذي أشار إلى وجهة نظر عكسية تماما، بقوله أن الوزارات لا بأجهزتها الفنية وبإعتبارها مسؤولة عن تنفيذ سياسة طويلة المدى في مواجهة المواطنين، فإنه من اللازم أن نعترف لها بأوسع سلطة ممكنة في توجيه الرأي العام وإقناعه بوجهة نظرها.

ويتضح من إختلاف وجهات النظر السابقة أن ترجيح رأي على آخر إنما يتوقف على الظروف السياسية لكل دولة ، فالدول الناضجة سياسيا والتي بلغ فيها الوعي القومي درجة عالية، يجب أن يترك فيها للفرد كامل الحرية في أن يكون رأيه كما يشاء، وأن يقتصر دور الوزارات في مجال العلاقات العامة على الإرشاد الفني. ولهذا فإن الرأي الغالب في الولايات المتحدة الأمريكية يميل إلى إعتبار المطبوعات الحكومية بمثابة توجيه رسمي للرأي العام أو رقابة على التفكير، ولهذا فقط يتدخل المشرع أحيانا للحد من إتجاه الإدارات العامة إلى هذه الوسيلة.

أما في البلاد المختلفة والتي لم ينضج فيها الرأي العام بدرجة كافية فإنه من اللازم أن تقوم الإدارة بجهود كبيرة في سبيل تنوير الرأي العام وحثه على المساهمة بكل إمكاناته في المشروعات العامة².

مما لا خلاف فيه بين فقهاء الإدارة العامة هو تزويد الأفراد بالمعلومات الخاصة بالدولة مما يسمى بالاستعلامات العامة، فقد أصبحت إحاطة المواطنين بتلك المعلومات المجردة من أهم ما يعاون على

¹سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 280.

²سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص281.

تكوين الرأي العام، ويجب في هذا الصدد عدم الإعتماد على ما تنشره الصحف لأن الصحافة كثيرا ما تعتمد على نشر المثير من الأخبار، ولكن قلما تنشر الخطة السليمة للإدارة، ولهذا فإن كل وزارة من الوزارات تعنى بنشر أخبارها الحقيقية على المواطنين¹.

هذا وتلجأ الحكومات إلى أساليب متباينة في الإتصال بالرأي العام لكي تنقل إليه ما تشاء من معلومات، فهي تستخدم الصحف اليومية، المجلات، الإذاعة، ووسائل الاعلام عموما وتصدر الوزارات النشرات المختلفة والكتيبات الدورية، هذا فضلا عن المؤتمرات الصحفية، وإذا كان كل موظف عمومي هو أداة طبيعية لإنماء العلاقات العامة، فإن هذه الوظيفة تقتضي تخصصا في نطاق الإدارة، وهي بالذات من مهام الإدارات العليا ولهذا فإن كبار الموظفين كما يقول الفقيه Robert Scott Appleby بحاجة إلى الإحساس بالعلاقات العامة، وبالشعور السياسي ولا يكف الذكاء والإستعداد الشخصي لتكوين هذه العادة، بل يجب أن تدعم بالتمرين والإعداد والتفرغ للوظيفة العامة².

الفرع الثاني: أثر القيادة الإدارية على السلوك الانساني:

القيادة هي فن التعامل مع الناس وذلك من خلال النشاط الاشرافي الذي يمارسه القائد على العاملين معه بالاتصال بهم وتوجيههم ومراقبتهم بأساليب معينة وبنية تحقيق الأهداف المنشودة.

أولا: تعريف القيادة الإدارية:

القيادة الإدارية هي فعل نشاط في أي مشروع، فهي القدرة في توجيه المرؤوسين والرقابة عليهم والتنسيق بينهم عن طريق الإقناع والتأثير من خلال استخدام السلطة عند الضرورة³.

والقيادة الإدارية هي روح الإدارة ومحركها الدائم والمستمر، فالتخطيط والتنظيم وظائف تحضيرية، والرقابة تعد وظيفة متابعة، أما التوجيه فهو نشاط يتوسط هذه المراحل ولا يقل عنها أهمية، فيه يجري دفع المرؤوسين إلى العمل ومراقبته أثناءه⁴، وعليه فإن القائد الإداري هو الشخص القادر على اتخاذ قرار مطابق للقانون، متوازن ومتناسب مع قدرة وطاقة المرؤوس على الطاعة والتنفيذ.

¹ سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص282.

² ليونارد هوايت، المرجع السابق، 234.

³ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 92.

⁴ علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 92.

إن ممارسة القيادة بنجاح ترتبها إلى حد كبير بالتخطيط الذي يسبقها وبصياغة البنية التنظيمية، وبمؤهلات شاغلي الوظائف وبفاعلية إجراءات الرقابة، أما ميزة التوجيه الخاصة، فتكمن في الصلة المستمرة والمباشرة القائمة بين الرئيس ومرؤوسيه¹.

وعلى هذا فالقائد الإداري هو العنصر الحيوي القادر على قيادته الجهاز الإداري وتوجيه نشاطاته سلباً وإيجاباً². والقيادة الإدارية مسؤولية تتوزع في الدولة بدءاً بالرئيس الأعلى وهو رئيس الجمهورية ثم الوزراء الذين يمارسون القيادة الإدارية في نطاق وزارتهم، ولا تقتصر القيادة الإدارية على ذوي الصفة السياسية، بل تشمل أيضاً الموظفين العموميين الذين يعملون في خدمة الدولة³.

ثانياً: خصائص وأساليب القيادة الإدارية:

أ- خصائص القيادة الإدارية:

يتوقف تقدم الإدارة ونجاحها إلى حد كبير على وجود القائد الكفء على رأسها، ذلك أن مستوى الإدارة يستمد من الأشخاص القيمين عليها. وقد تعددت النظريات التي تحدد الخصائص اللازمة للقيادة الإداريين، فذهب بعض الكتاب إلى تحديد صفات المؤهلات الجسمانية والخلفية والعلمية يجب توفرها في القائد الناجح، وبعضهم إشتراط فيه المثالية والتفوق، ومهما أثير حول هذا الموضوع فالواقع أن تحديد الذاتية الخاصة المتوجبة للقيادة تبقى أمراً نسبياً، ولا يمكن بالتالي تعميمها بصورة مطلقة، وأهم هذه النظريات الثلاث⁴:

أ-1- النظرية الشخصية:

تحدد هذه النظرية الصفات والمؤهلات اللازمة للقيادة وتنقسم بدورها إلى ثلاث نظريات:

أ-1-1- نظرية السمات:

¹ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 93.

² فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 93.

³ علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق، ص 45.

⁴ فوزي حبيش، نفس المرجع، ص 93.

تقتضي هذه النظرية بتعيين الخصائص اللازمة للقادة، فيحددها أنصار هذا الاتجاه بعشر صفات يجب أن يتحلى بها القائد لكي يكون مثاليا وهي:

-الطاقة الجسدية والعصبية.

-الادراك بالهدف والاحساس بالاتجاه.

-الحماسة.

-المساهمة والمحبة.

-الاستقامة.

-السيادة الفنية.

-عدم التردد.

-الذكاء.

-تعليم المهارات.

-الايمان.

ولابد من القول، أن ماهية القيادة لا يمكن حصرها في مجموعة من المواصفات ، فهي أقرب للوصف النظري منها إلى الواقع العملي.¹

أ-1-2-نظرية الرجل العظيم:

تفترض هذه النظرية بالقائد أن يكون رجلاً عظيماً موهوباً، قويا، فداً، له تأثير قوي على الجماعات إلا أن هذه النظرية لم تلق تأييدا من أغلب الكتاب على إعتبار أن القيادة علم وفن وليست بالتالي مقصورة على الرجال العظماء.

نظرية الاشباع:

¹فوزي حبيش، المرجع السابق، ص95.

تتشرط هذه النظرية في القائد القدرة على إشباع الرغبات والحاجات الأساسية للجماعة التي يقودها، وهذه النظرية من النظريات الشخصية، لم تجد التأييد المطلوب لعدم صحتها بصورة مطلقة فالقدرة على إرضاء المرؤوسين وسيلة لتحقيق هدف الإدارة وليست غاية بحد ذاتها.

أ-1-3- النظرية الموقفية:

ينطلق أنصار نظرية المواقف، كما في النظرية الشخصية من وجوب توفر عناصر ضرورية في القادة ، كالحديث والذكاء والثبات بالإضافة الحضورية وضع القائد، على سبيل التجربة بين الجماعة وملاحظة تصرفاته وأعماله بالنسبة لبعض المواقف. فالخصائص اللازمة للقائد الإداري بموجب هذه النظرية تختلف باختلاف الوظائف التي يشغلها والمواقف التي يفقها فمن يصلح لوظيفة معينة في موقف معين قد لا يصلح لوظيفة أخرى في موقف آخر.

وتهدف النظرية الموقفية إلى إكتشاف القادة عن طريق تقييم سلوكهم ومدى صحة آراءهم.¹

أ-2- النظرية التفاعلية:

تقتضي هذه النظرية بإعتبار القائد الإداري من يستطيع التجاوب والتفاعل مع جميع ما يحيط به ويعمله من عناصر بشرية وعوامل إنسانية واجتماعية ووظيفية ومادية وغيرها.

إن هذه النظرية هي أقرب النظريات إلى المنطق وأكثرها رواجاً ،على إعتبار أن القائد الإداري ليس مجرد شخص يتمتع بصفات ومؤهلات معينة تؤهله لإتمام الأعمال الموكلة إليه وتحقيق الأهداف المرسومة له بقيادته للأخرين والإشراف عليهم وإرضاء حاجاتهم وتنفيذ رغباتهم بقدر ما هو شخص مرن قادر على التفاعل والتجاوب والتكيف بحيث يستطيع التصدي لكل المشكلات التي يرأسها بحكمة و روية ويحقق الغاية المنشودة.

¹ فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 96.

ب: أساليب القيادة الإدارية:

القيادة عبارة عن تفاعل مستمر بين القائد ومرؤوسيه ، ويتوقف نجاح القائد على مدى نجاح هذا التفاعل وتعني القيادة أمرين أساسيين يتمثلان في إتخاذ القرار من قبل القائد من جهة وتنفيذ القرار من قبل المرؤوس من جهة أخرى¹.

فيتعامل القادة مع مرؤوسيهم وفقاً لأساليب متنوعة تختلف باختلاف الأعمال المنوي إنجازها وشخصية الموظفين المتعامل معهم.²

فالقرار الذي يتخذه القائد يبقى بدون قيمة إذا لم يقترن بنتيجة وتنفيذ القرار مسؤولية تقع على عاتق الرئيس والمرؤوسين معاً ، فمسؤولية المرؤوس قائمة على واجبه في تنفيذ، أما مسؤولية الرئيس فنقوم على إتخاذ الموقف المتجسد في قرار ما والسهر على تنفيذه وعلى مقتضيات أخرى كأن يجب:

- أن يأتي القرار أو الأمر واضحاً وهدافاً إلى المصلحة العامة ومتوازناً مع طاقة ومقدرة المرؤوس وصادراً عن المرجع الصالح.
- أن يكون الأمر عادلاً ومطابقاً للقانون والمبادئ الإنسانية.
- تحاشي التناقض أو التضارب في الأوامر وذلك يجعل مصدرها واحداً.
- إضفاء اللطف والإحترام على التوجهات والأوامر.
- إيجاد الثقة لدى المرؤوس وتعزيز كفاءته.¹

¹ فوزي حبيش، نفس المرجع، ص 96 .

² على عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق ص 45.

ويمكن حصر هذه الأساليب في ثلاثة:

ب-1- القيادة الاستبدادية أو التسلطية:

تقضي القيادة التسلطية فرض رأي الرئيس على المرؤوس بهدف السيطرة عليه وعدم إجراء أي بحث أو حوار معه مستمداً هذه السلطة من القوانين والأنظمة النافذة ، ويتم ذلك من خلال مظاهر عدة منها لجوء الرئيس إلى تفويض سلطته إلى مرؤوسيه ، وبالتالي تقييد حريتهم في التصرف ، إصدار تعليمات دقيقة ومفصلة إلى مرؤوسيه ، فرض رقابة شديدة ومملة على مرؤوسيه، ومن مساوئ هذا النمط أنه لا يسمح للمرؤوسين بإظهار شخصيتهم وبالتالي يضعف الثقة بأنفسهم وقدراتهم

ب-2- القيادة الديمقراطية:

يقوم هذا الأسلوب من القيادة بإشراك المرؤوسين مع الرئيس في إجراء الرأي وإقتراح الخطة، واتخاذ القرارات على إعتبار أن القيادة مشورة تعتمد على الشراكة والحوار بين القائد ومرؤوسيه في بحث المشاكل وإتخاذ القرارات . كما أنها تعتمد على الإشراف العام بدلاً من الإشراف الكيفي والرقابة المملة لذلك فإن القيادة الديمقراطية يصبح مجال تطبيقها مبدأ الثواب والعقاب الأكثر عدالة.

ب-3- القيادة الحرة:

تقضي بإعطاء الاستقلال التام للمرؤوس لممارسة سلطته وتنفيذ مهامه، وتبقى كلمة الرئيس محصورة في الإرشاد ووضع الخطط العريضة والبرامج والإجراءات العامة .

وتهدف القيادة الحرة إلى تشجيع المرؤوس على التقدم والمساهمة في الفكر المستقل والإبداع الشخصي من خلال الميل إلى تفويض السلطة كلما أبدى المرؤوس كفاءة في إستخدامها استخداماً فعالاً، وكذا عمومية التعليمات بحيث يكون المرؤوس مجبراً على التفكير الذاتي والإعتماد على النفس والثقة به، إضافة إلى ما تتسم به هذه القيادة بممارسة الرقابة غير المزدوجة على المرؤوس.¹

¹ علي عبد الحسين الموسوي، المرجع السابق ص46.

الفرع الثالث: ضغوط العمل:

يعرفها أيضا روجرز Rogers أنها عدم المواءمة أو عدم التناسب بينما يمتلكه الفرد من مهارات وقدرات بين متطلبات عمله¹.

التعريف السابقة يتضح أن الباحث قد ركز على الفرد وحده ومنطلق للتحليل باعتبار القصور في إمكانيات الفرد وعدم تلاؤمها ومتطلبات عمله تولد الضغوط وبالتالي فإن هذا التعريف أقرب للواقع كونه احتكاك الفرد بعمله وعدم الملائمة بينهما ينعكس في ردة فعله ويظهر من خلال سلوكه لكن ما يؤخذ على هذا التعريف هو إغفاله لتأثير الجوانب التنظيمية الأخرى على الفرد.

مما سبق بيانه يتضح أن ضغوط العمل ناتجة عن احتكاك الفرد ببيئة عمله بما تحمله من عوامل ومتغيرات مادية وتنظيمية وعلاقات بين الزملاء والرؤساء تمارس تأثيرها عليه حتى تقوده لحد الانحراف عن الالتزام بواجباته الوظيفية وبالتالي فإن ضغوط العمل تظهر عند إتساع الفجوة بين متطلبات الوظيفة وقدرات الفرد سواء كانت جسمية أو فكرية.

أولاً: مصادر ضغوط العمل:

تتعدد مصادر ضغوط العمل وتختلف من بيئة عمل لأخرى ولهذا إختلف الباحثون في تصنيفها لكن على العموم نجد من التصنيفات الشائعة ما يلي:

أ- ضغوط العمل المتعلقة بالوظيفة: وتتفرع إلى ما يلي من أسباب:

أ-1- طبيعة الوظيفة: إذ تتفاوت المهن والأعمال في طبيعتها من حيث المسؤوليات الواجبات

طريقة الأداء ونتائج الأفراد من حيث سلوكهم إذ هناك وظائف بطبيعتها تولد ضغوطا عالية كمهنة الأطباء، كبار المديرين ورجال الإطفاء. بإعتبار أن هذه المهن تحتاج إلى اتخاذ قرارات خطيرة وإلى تركيز مستمر أو العمل في بيئة غير آمنة فهي أعمال غير نمطية وتحتاج إلى معاناة فكرية وتفاعل مستمر مع الأشخاص لإرضائهم².

¹محمود سلمان العميان، السلوك التنظيمي في منظمات العمل، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2001 ص160.

²سمراء انور حسين، قياس تأثير ضغوط العمل في مستوى الاداء الوظيفي-دراسة استطلاعية لآراء عينة من العاملين في هيئة التعليم العالي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد36، بغداد العراق، 2013، ص213.

وبالتالي فإن طبيعة الوظيفة تعد مصدرا للضغط كون تأثير الوظائف والمناصب يختلف باختلاف شاغلها بحيث يمكن أن يتأثر القائد بضغط الممارسة عليه بدرجة أقل من شخص آخر في نفس منصبه ذلك لأن الفروق الفردية تلعب دورا في تكيف الضغوط وكيفية التعامل معها.

أ-2-زيادة وقلة عبء العمل:

تعتبر زيادة عبء العمل سببا رئيسيا لحدوث ضغوط العمل إذ يترتب عليها الإرتباك وكثرة الأخطاء ،فكلما كانت المهام الموكلة إلى الفرد أكبر من قدراته سببت له الضغط خاصة إذا ما صاحبها ضيق الوقت لإتمامها¹.

كما قد تكون قلة عبء العمل مصدرا آخر للضغط يسبب الإزعاج ، فالتكرار والروتين وقلة الدافعية تكبل طاقة الفرد وتجمد حماسة العمل وتتركه دائم الشعور بعدم الإرتياح والأمان .ولذلك فزيادة عبء العمل أو قلته تؤثر في زيادة الضغوط عليه بحيث عدم إعطاء العامل فرصة لإثبات نفسه وقدراته أو عدم تكليفه بمهام مقارنة بزملائه في العمل يولد لديه ضغوطا ناجمة عن الشعور بعدم الجدوى والأهمية. كما تلعب بيروقراطية العمل وربط الإجراءات دورا في تنامي ضغوط العمل إضافة إلى جداول الأعمال المزدحمة فيشعر الفرد بعدم تلاءم قدراته ومنصبه فيعيش حالة من الإحباط والاكتئاب².

ويفهم مما سبق أن كمية وحجم الأعمال الملقاة على عاتق الفرد تشكل تهديدا بتوليد الضغط من جهة ومن جهة أخرى نجد أن الممارسات البيروقراطية تعقد الهياكل التنظيمية ، وبطء قنوات الإتصال يزيد من عبء العمل ويدخل العامل في متاهة عدم القدرة على مسايرة مجريات ومتطلبات العمل ، الشيء الذي يشعره بعدم الأمان وعدم الطمأنينة على منصبه ومصدر دخله وبالتالي يشعره بتزايد الضغوط على كاهله.

أ-3-خصائص الدور:

يقصد بالدور تلك المهام المحددة التي يتعين على الفرد القيام بها بحيث بقدر ما تتسع الفجوة بين الأدوار المتوقعة والمؤداة يزيد من احتمال ظهور ضغوط العمل وذلك إلى النحو التالي:

¹ يوسف لعجايلية، مصادر ضغوط العمل لدى عمال الصحة وسبل مواجهتها في المصالح الاستعجالية دراسة ميدانية بالمستشفى الجامعي لعنابة، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية العلوم الانسانية،2015،ص69.

² مجموعة خبراء المجموعة العربية للتدريب والنشر، الأساليب الحديثة في التعامل مع ضغوط العمل، ط1، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، مصر، 2012،ص05.

* غموض الدور: يقصد به الفرق بين ماهو مطلوب من الفرد القيام به وبين ماهو مفهوم لديه ومدى استيعابه لمسؤوليات وظيفته و بالتالي فإن الإفتقار إلى المعلومات المتعلقة بالمهام الواجبات والسلطات¹. أما نتيجة تعقد الوظيفة أو عدم وجود وصف وظيفي واضح لها يسبب غموضا في الدور الخاص بالفرد ويكون مصدرا لضغوط العمل.

* صراع الأدوار: يقصد به التعارض بين الواجبات الممارسة والمسؤوليات التي تصدر في وقت واحد سواء من الرئيس المباشر أو تتعدد التوجيهات عندما يكون للعامل أكثر من مشرف ما يشعره بعدم الإستقرار ويدخله في دوامة الشك حول الماهية الحقيقية لعمله فيقع بذلك في فخ ضغوط العمل مع عدم القدرة على الإستيعاب والتفرقة بين المهام الموكلة إليه. يفهم مما سبق أن إلمام العامل بمنصبه ومهامه ومتطلبات عمله من شأنه أن يزيد أو يقلل من الضغوط ذلك أن الفرد الذي يكون على دراية جيدة بمهامه ومسؤولياته وصلاحياته يكون أداؤه لعمله واضحا لا يشوبه غموض أو شك ، عكس العامل الذي لا يفرق بين حقه وواجبه ، بين صلاحياته وصلاحيات غيره فيجد نفسه يواجه صعوبات كبيرة في معرفة مهامه والتكيف مع واجباته الوظيفية والقيام بها على أكمل وجه.

ب-مصادر ضغوط العمل المرتبطة بالمنظمة:

لقد اعتبرت الكاتبة " آنا مارغيلاس " بأن أهم مصادر الضغوط المهنية تصدر من المنظمة نتيجة سياسات عميقة وفاقدة القدرة على الإتصال الفعال بين أعضاء التنظيم (بين الرؤساء والمرؤوسين)². ما يلاحظ أن المنظمة هي مصدر الضغوطات الممارسة على العمال من خلال سياساتها وإجراءاتها المتبعة سواء كانت سياسات عميقة أو فاشلة بغض النظر عن هذه الممارسات ، إلا أن نتائجها فائقة التأثير على العمال الذين يقضون فيها أوقاتا تفوق تلك التي يقضونها في منازلهم . كما يرى الكاتب عامر خضير الكبيسي أن المنظمة هي النتاج الكلي ومحصلة جميع العوامل التي يتعرض لها الفرد والتي تسبب له ضغوط العمل بما تحمله من تنوع في القيم العادات والإتجاهات والتي بمجرد تفاعلها تشكل ضغوطا متفاوتة الحدة من شخص لآخر.

¹ محمد عبد الفتاح الصيرفي، مفاهيم إدارية حديثة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص166.

² آنا مارغيلاس، ترجمة خبراء دار الفاروق، كيف تقلل من الضغوطات والصراعات داخل أماكن العمل، ط1، دار الفاروق للاستثمارات الثقافية، القاهرة، مصر، 2009، ص ص 293-294.

من الرأي السابق يفهم كذلك أن المنظمة هي محصلة تفاعل العديد من العوامل البيئية التي يتعرض لها الأفراد في بيئة المنظمة الداخلية والتي تشمل:

تنوع القيم والاتجاهات وحتى العادات والتقاليد وكل هذه المتغيرات تؤثر على مواقفهم وسلوكياتهم وحتى على علاقاتهم مع بعضهم البعض وكنتيجة لهذا التأثير تظهر العديد من الممارسات المصاحبة لبداية تشكل الضغط كالتهرب من تحمل مسؤولية ، تأجيل الأعمال ، نقص الإتقان في العمل وغيرها من الممارسات الأخرى.

ومن خلال ما سبق فإن أهم المصادر التنظيمية لضغوط العمل تتلخص في:

ب-1- غياب المشاركة في اتخاذ القرار:

إن عدم إشراك العاملين في إتخاذ القرارات خصوصا تلك المتعلقة بإعمالهم يعد تجاهلا لدورهم في المنظمة وإنقاصا من قيمتهم لكونه موردا بشريا يحتاج إلى التقدير والإحترام ما يؤدي لإحباطهم وفقدانهم لقدرتهم على التحكم في أعمالهم ، مما يصيبهم بضغوط عمل وردود فعل تزيد من معاناتهم¹. يتضح أن المشاركة في إتخاذ القرار عنصر هام وأساسي لأي منظمة إذ تعد عملية حيوية وقلب المنظمة النابض كما يقال ، فالمنظمة كل مركب من القرارات لإتخاذ القرار من الموظف أو إعطائه الفرصة لإبداء رأيه ومقترحاته يعد ذلك بمثابة إعتراف له بالتقدير والأهمية . لذلك فإن غياب المشاركة تدفع بالعمال إلى الإحساس بالظلم وعدم الأهمية للمنظمة ما ينعكس سلبا إلى سلوكهم عموما.

ب-2- ضعف الهيكل التنظيمي:

يقصد بالهيكل التنظيمي ذلك البناء الذي يحدد التركيبة الداخلية للعلاقات السائدة في المنظمة بما فيها تحديد المهام والوظائف وخطوط السلطة والإتصال.² وعليه فإن ضغوط العمل تظهر بوجود هياكل تنظيمية ضعيفة غير مرنة لا تتواءم والتطورات الداخلية والخارجية ، كما لا تسمح بتحقيق الأهداف ولا تتلاءم مع فرص النمو والترقية ، وبالتالي القدرات الإبداعية للعمال وتشكل عائق على أمام عملية الإتصال فتجعل الفرد يعيش حالة من العزلة والوحدة

¹ عدان نبيلة، المرجع السابق، ص28.

²راضية بقدر، تحليل وتطور التنظيم والهياكل التنظيمية-دراسة حالة المؤسسة الوطنية للدهن، رسالة الماجستير غير منشورة، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2008، 2007، ص37.

والأهم في ظل ضغوط عمل عالية تنعكس إلى أداة لتحطيم مهامه في المنظمة ، كما يمكن أن ينقل جو العمل السلبي لحياته الشخصية فيصبح تأثير ضغوط العمل مضاعف.

إن التغيير العشوائي في المنظمات يعد أيضا مصدرا آخرا للضغوط المهنية بحيث يصاحب هذا التغيير تغير في قيم العمال وأفكارهم وسلوكياتهم، وعليه وإن كان التغيير هو الشيء الثابت الوحيد لأي منظمة إلا أن نتائجه في الحقيقة لا تكون دوما نتائج ايجابية تحقق للمنظمة أهدافها المرسومة إذ يصاحب هذا التغيير سلوكيات تنعكس بصفة مباشرة ، وذات تأثير مباشر ودرجات متفاوتة على عمال المنظمة سواء في مواقفهم ، اتجاهاتهم ، أفكارهم ، معتقداتهم وحتى على عاداتهم وتقاليدهم.

وبالتالي يجعل التغيير العشوائي للعاملين يعيشون في ظل بيئة غير مستقرة دائمي الشعور بالخطر وعدم الأمان الوظيفي ما ينعكس على سلوكهم عامة¹.

يستخلص بأن الهيكل التنظيمي المتبع من قبل المنظمة إضافة إلى التغيرات العشوائية الغير مخطط وغير المبنية على أسس موضوعية والتي لا تأخذ بعين الإعتبار الشروط الضرورية من توفير الموارد وتهيئة العمال لهذا التغيير قد يكون لها تأثير سلبي على العمال ويجعلهم في خضم مصير يكتنفه الغموض خصوصا حول مستقبلهم الوظيفي ، وهذا أهم مصدر للضغط بحيث يجعل العامل دائم القلق على مصدر دخله ورزقه².

ب-3- نمط الإشراف والقيادة الإدارية:

القيادة هي فن التأثير على الأفراد لتنسيق جهودهم وعلاقاتهم فهي وظيفة تشبع ميول الأفراد وحاجاتهم لتحقيق الأهداف المنشودة. تعتبر القيادة مصدرا لضغوط العمل عندما يتبع الرئيس أنماط قيادية مستمدة تنجم عنها تأثيرات سلبية تنعكس على نفسية العمال ، كذلك فإن الإشراف يلعب دورا أيضا في تنامي ضغوط العمل ، إذ أن المشرف الذي لا يهتم بعماله ويسعى لتهميشهم ، ولا يوفر لهم الدعم والمساندة اللازمة في العمل ، ولا يحترم مبدأ المساواة والعدل بينهم يكون السبب وراء زيادة مستوى ضغوط العمل لدى عماله.

¹ حسين التهامي، السلوك التنظيمي في الإدارة التفكير الإبداعي وسيكولوجية القيادة والتعامل مع الآخرين في العملية

الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2013، ص ص143-144

² عدان نبيلة، المرجع السابق، ص 29.

ب-4-الإتصال: إن قنوات الإتصال في المنظمة تعرقل حركة إنتقال المعلومات بين الأفراد ويشوهها ما يؤدي إلى إتخاذ قرارات خاطئة كون أن الإتصال الواضح المنسق والمبني على الثقة يشكل عاملا مهما في تخفيض الضغوط في بيئة العمل.

للفرد الفرصة لترقية ولتطوير مهاراته وتحسين مكانته ومنصبه في المنظمة فإنه يصاب بالإحباط ونقص الحماس ، ضعف الولاء للمنظمة التي لم تحقق له التطوير الوظيفي¹. يلاحظ مما سبق الأثر الكبير الذي تلعبه البيئة التنظيمية في تكوين ضغوط العمل التي تنعكس على الفرد. من هذه المصادر التنظيمية قد نجد أن العامل يتأثر بمتغير ما، دون غيره من المتغيرات. لكن على العموم نجد تأثير الوظيفة ،حجم العمل، الإجراءات والسياسات المتبعة في المنظمة دون أن ننسى الأثر الكبير للقيادة والاشراف والإتصال الذي يربط بين كل أجزاء المنظمة.

ت-مصادر ضغوط العمل المتعلقة بالبيئة :

تصنف ضغوط العمل المرتبطة بالبيئة لعدة عوامل تتمثل فيما يلي:

ت-1-البيئة المادية للعمل (البيئة الداخلية):يقصد بالبيئة الداخلية للعمل تلك البيئة المادية المكونة للعمل والتي تلعب دورا كبيرا في التأثير على العمال والتي تعد سببا في تكوين ضغوط العمل في المنظمات ، وتتمثل البيئة الداخلية في العوامل المادية المحيطة بالعاملين كالإضاءة ،الحرارة ،التكييف والتهوية². إضافة للعوامل المرتبطة بالصحة والسلامة ،إذ هناك قلق متزايد حول مدى توافرها في المنظمات وبالتالي تعد مصدرا للضغوط.

ت-2- البيئة الخارجية للعمل (البيئة العامة):تتمثل البيئة العامة للعمل في المتغيرات والعوامل الخارجية التي تلقى بظلالها لتؤثر على المنظمات كافة بإختلاف حجمها ونشاطها، ففي علاقة التأثير والتأثر تستورد المنظمات جل ما تحتاج إليه من موارد سواء كانت بشرية أم مادية من البيئة الخارجية في إطار ما يعرف باعتمادية الموارد والتي يقصد بها تلك العلاقة التي تجمع المنظمة بالبيئة الخارجية بإعتبار أن

¹ غياث بوتلجة، المرجع السابق، ص 182.

² عدان نبيلة، المرجع السابق، ص 33.

المنظمة غير قادرة على تحقيق إكتفائها الذاتي ، وبالتالي كلما زاد إعتداد المنظمة على البيئة الخارجية زاد تأثير هذه الأخيرة على المنظمة ومواردها.

وعليه يكون لعوامل البيئة الخارجية تأثيرات ضاغطة على الفرد والمنظمة على حد سواء وتشمل هذه العوامل نتائج الأحداث الاقتصادية ،التطورات التقنية والتكنولوجية ،المناخ السياسي، الإتجاهات الاجتماعية والثقافية التي قد تؤثر بصورة إيجابية أو سلبية على حدة ضغوط العمل.

كما تؤثر كذلك المتغيرات الاجتماعية والثقافية على قيم العمال وسلوكياتهم ،حيث ان إختلاف الذهنيات متعددة القيم والاتجاهات وصعوبة التكيف مع هذه البيئة قد يخلق ضغوط عمل خصوصا بين صفوف العمال ذوي الذهنيات التقليدية¹ ما يجعلهم يعيشون كالغرباء في حالة من العزلة ، ما ينعكس سلبا على نفسياتهم وحتى على أدائهم لمهامهم.

مما سبق يمكن إستخلاص أن البيئة الخارجية التي تعمل فيها المنظمة بما تحمله من منافسين موردين ومستهلكين وبما تخضع له من قوانين وتشريعات تساهم بصورة مباشرة على نفوس العاملين إلا أن آثارها تمسهم بصورة مباشرة من خلال التغيرات التكنولوجية ،الاقتصادية وحتى الاجتماعية والثقافية لأنها الأساس المكون لشخصية الفرد فيكون دائم التأثير بها.

-ج-مصادر ضغوط العمل المرتبطة بالجماعة والعلاقات الإنسانية:

تمارس جماعات العمل ضغوطا على أعضائها حتى يلتزموا بمعاييرها وقواعدها ، إذ تحمل في عضويتها أفرادا بمختلف القيم والاتجاهات وحتى تجعل كل هؤلاء الأفراد يدا واحدة فإنها تضغط عليهم في مكان العمل حتى يمتثلوا لأوامرها². ولهذا نجد من يتكيف مع هذه الضغوطات وهناك من يقاومها، فالفرد بمجرد إلتحاقه بالجماعة يبحث عن الإلتناء والأمان ويسعى لتكوين علاقات وتوطيد الإلتصال مع جماعة العمل لأجل نيل المساعدة اللازمة في العمل ، لكن إذا ما تعرض الفرد للضغوط من قبلها إنعكس ذلك على أدائه لعمله فيسعى لكسر قيود تلك العلاقة .

¹ غياث بوتلجة ،بحوث في التغيير التنظيمي وثقافة العمل،ط1، دار القدس العربي، وهران، الجزائر،2010،ص ص، 21-25.

² حسين التهامي، السلوك التنظيمي في الادارة التفكير الخلاق، استخدام القدرات والفروق الفردية في العملية الإدارية، ط1، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر،2013،ص ص،133-148.

يفهم من هذه الفكرة أن الجماعة تعد مصدرا للضغط بما تمارسه من ضغوطات على أعضائها. هذا الشكل من الضغوط يتعدى الفرد ليشمل أعضاء الجماعة كافة، ونتائجه تكون أكثر سلبية لأنها تدفع بالفرد الذي لجأ للجماعة لإشباع حاجاته الإجتماعية من إنتماء وبناء علاقات إلى فرض قواعد وضوابط عليه تحد من إطار حريته وتجعله يبحث عن حلول إما الإنسلاخ من الجماعة أو التكيف مع ضوابط قد لا تتماشى مع قناعاته وأهدافه.

كما قد يكون إنعدام التوافق سببا في تكوين ضغوط العمل داخل الجماعة، ما يمني التنافس والصراع الذي يخلق بدوره ضغوط عمل تزيد حدتها خصوصا عند اتساع الفجوة بين قدرات الفرد ومتطلبات الجماعة، بإعتبار الإختلاف يولد التنوع ، لكن لا يترتب عن هذا دائما نتائج ايجابية فالمشكلة العظمى في انعدام التوافق خصوصا داخل الجماعة الواحدة مما يؤدي إلى تضارب وجهات النظر والآراء التي تتحول وتتحرف لتصير صراعا . وبالتالي فإن عدم التوافق قد يصبح مصدرا بارزا لتنامي ضغوط العمل ، لذلك لا بد أن يتم مراعاة خصائص الفروق الفردية للأفراد داخل الجماعات وتخفيف الضغط عن أعضائها.

ثانيا: إنعكاس ضغوط العمل على الأداء الوظيفي:

يعتبر الأداء الوظيفي ذلك النشاط الهادف إلى تمكين العمال من إتمام مهامهم وواجباتهم بنجاح، لكن بحكم إحتكاك هؤلاء العمال ببيئة عمل متغيرة ومضطربة ، فيصبح من الطبيعي أن تكون لديهم مع مرور الوقت شعور معين تجاه وظائفهم ،هذا الشعور تحكمه عدة متغيرات أهمها ضغوط العمل¹.

وعليه نحاول الإشارة إلى بعض متغيرات مصادر ضغوط العمل على الأداء الوظيفي:

أ- تأثير الهيكل التنظيمي على الأداء الوظيفي:

يعد الهيكل التنظيمي من العناصر المؤثرة في الأداء الوظيفي بالمنظمة من خلال استيعابه لإحتياجات المنظمة من الوظائف والتخصصات وقدرته على تبسيط الإجراءات وتحقيق إنسياب القرارات والتوجيهات والأوامر من الإدارة العليا إلى الوسطى و الدنيا، كما يعكس الهيكل التنظيمي مدى وفائه لإحتياجات العمل من العلاقات الوظيفية و ترابطها. ولهذا كي يحقق الهيكل التنظيمي للمنظمة الكفاءة والفاعلية في

¹ عز الدين سليمانى واخرون، المتغيرات التنظيمية-دراسة في علم الاجتماع التنظيمي-ط 2، مداد يونيفارستي، قسنطينة، الجزائر، 2011،ص61.

إنجاز المهام لابد وأن يتصف بالتوازن والمرونة التي يساهم في إنشاء علاقات وظيفية توازن بين الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة للفرد. وبالتالي فإن الهياكل التنظيمية التي تتوفر فيها السمات والخصائص السابقة من شأنها إتاحة الفرصة للعاملين للمشاركة في إتخاذ القرارات وتحقيق سبل الإبتكار في إطار مناخ تنظيمي قادر على تحفيز الأفراد ودفع روحهم المعنوية وتحسين أدائهم ، كما يمكن من خلال تعديل وتطوير الهياكل التنظيمية للإستفادة من طاقات الأفراد وولائهم التنظيمي¹.

ب- تأثير نمط الإتصالات على الأداء الوظيفي:

تساهم الإتصالات بصورة فعالة في رسم معالم الأداء بإعتبار أن بطء الإتصالات وعدم فاعليتها يجسد وجود خلل ما في البناء التنظيمي ،ذلك لأن الإتصالات تعد بمثابة الجهاز العصبي لأي تنظيم، وهي بذلك تساهم بشكل كبير في تحديد البعد النفسي والإجتماعي للفرد وتؤثر على أدائه².

فوجود نظام إتصالات فعل يمكن من خلق جو تنظيمي ملائم للإبداع والابتكار والمساهمة في إتخاذ القرار ، فالإتصال يعد وسيلة إجتماعية يتم من خلالها نقل المعلومات والبيانات والآراء والافكار وضمان عدم تشويهاها بغرض تحقيق الأهداف المرجوة. وعليه فإن كفاءة الاتصال تتأثر بالعديد من العوامل المتعلقة بطبيعة العمل والمناخ التنظيمي السائد في الإدارة ، ونجد من أنماط الإتصال في إتجاهيين ، هذا النوع يتيح الفرصة لإبداء الرأي والإعلام والتطوير لتحسين أدائهم ومستواهم. أما الإتصال في إتجاه واحد الذي يهدف لإصدار الأوامر والتعليمات من الأعلى إلى الأسفل يؤدي بالعاملين إلى الخمول في التفكير وعدم المبالاة بإعتبار أن آرائهم وأفكارهم لاقيمة لها. ومما لا شك فيه أن إستخدام أنواع متعددة من الإتصال الجيد ترفع من كفاءة العامل وفعاليته وتؤدي إلى تنمية روح التعاون والتفاهم بينهم وبين الإدارة، كما يساهم نمط الإتصالات المرنة في خلق الثقة لدى العامل وتنمية قدراته ، ما يدفع كل عامل لتقديم أقصى ما لديه من جهد لتحمل مسؤولية الإنجاز ، وهذا ما قد يسمح له بالتكيف مع متغيرات البيئة الخارجية والتعامل معها بقدرة عالية ومتوازنة لتساهم في تحسين الأداء³.

¹ عدان نبيلة، المرجع السابق، ص74.

² جلال الدين بوعطيط، الاتصال التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي، دراسة ميدانية على العمال المنفذين في شركة سونلغاز، عنابة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، قسم علم النفس، 2009، ص ص 28-29.

³ نبيلة عدان، المرجع السابق، ص75.

ت-تأثير طرق إتخاذ القرار على الأداء الوظيفي:

ينادي الإتجاه الحديث في الإدارة بضرورة المشاركة في صنع وإتخاذ القرارات كونه من الجوانب الحيوية المساهمة في رفع وتحسين أداء العاملين ، وذلك بسبب دوره البارز في تطوير المنظمات وتأكيدا على استمرارية نجاحها وتطوير دافعية الأفراد لممارسة سلوكيات إبداعية لتعزيز قدرات المنظمات على المنافسة ومواكبة التطورات المستجدة. من هنا كانت إتاحة الفرصة للمشاركة في إتخاذ القرارات يثير هم العاملين ويحفزهم نحو أداء أفضل¹. وبالتالي فإن مشاركة العاملين في إتخاذ القرارات لها تأثير واضح في تحسين طرق العمل وتقليص الصراع ورفع الروح المعنوية للعاملين ورفع مستوى الإنسجام بينهم في بيئة العمل، ذلك أن مشاركة العاملين في اتخاذ القرارات تزيد من سبل الإلتزام بالتنفيذ ومحاولة العاملين الدائمة والمستمرة لإنجاح هذه القرارات .ومن هنا كان لزاما الاهتمام بالموارد البشرية وضرورة اشراكها في عملية اتخاذ القرارات².

ث-تأثير العلاقات الداخلية في المنظمة على الأداء الوظيفي:

تؤثر العلاقات الداخلية في المنظمة على أداء العاملين بصفة عامة ، حيث نجد أن هذه العلاقات تنتشأ نتيجة تفاعل عوامل أخرى داخل المنظمة إضافة لتأثرها بالسمات والخصائص الشخصية للرؤساء والعاملين إلى حد كبير فنجد أن هذه العلاقات تسهم في صورتها الإيجابية في تحفيز العناصر الأخرى في المنظمة وتدفعهم إلى التفاعل الإيجابي³. كما تشكل حافزا للعاملين نحو تطوير أدائهم بغض النظر عن مؤشرات البيئة الداخلية .

أما اذا كانت هذه العلاقات يغلب عليها الطابع السلبي فإن تأثيرها يتعداها إلى عناصر وجماعات أخرى عن بيئة العمل ويكون مضاعفا من رفع معدلات الصراع والتنافس وتزايد تنازع الصلاحيات في المنظمة، ما قد يؤدي إلى بروز مناخ تنظيمي متوتر تشوبه الضغوطات والصراعات المصحوبة بإنخفاض مستوى الأداء، كما يجب ألا ننسى أن الأحداث الشخصية التي يواجهها الفرد قد تؤثر على مستوى أدائه حيث أن

¹ الحميصي ،المرجع السابق ،ص 62.

² نبيلة عدان، المرجع السابق، ص 76.

³ الشنطي، المرجع السابق، ص 61.

الفرد الذي يحمل معه مشاكله الشخصية إلى بيئة عمله فان ذلك يشعره بعدم الإرتياح وينعكس ذلك سلبا على أدائه.

ج- تأثير التحفيز والسياسات الداخلية على الأداء الوظيفي:

إن شعور العاملين بموضوعية نظام الحوافز وإرتباطها بمعدلات الأداء بعمق يخلق في نفوسهم الإحساس بالثقة والى إنتماء لعلمهم ، ويشجع الجهود المبدعة ويحد من السلوكيات السلبية ويقويهم لتحمل المسؤولية وتحفيزهم للتجريب وفق هامش أكبر من الحرية في التصرف لا تعوقه الإجراءات الروتينية¹، حيث أن ضغوط العمل من العناصر التي تؤثر في عملية التحفيز كون أن العامل الذي يسعى لأداء عمله بكفاءة وفعالية للحصول على حافز مادي أو معنوي يتأثر بما يسود بيئة العمل من دافعية إيجابية تقدر الجهد المبذول في الأداء، وكذلك تؤثر السياسات الإدارية تأثيرا كثيرا على الأداء إذ كلما إتصفت هذه السياسات بالثبات والإستقرار والوضوح كلما بعث ذلك الثقة والإرتياح في نفوس العاملين بعكس السياسات المتقلبة والغامضة التي تنثير مخاوفهم وتدفعهم لإظهار اعتراضهم واستيائهم، وهوما ينعكس سلبا على نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمرتفق من خلال تدني الكفاءة الوظيفية للعاملين¹

¹ غازي عودة حسن الحلايية، أثر الحوافز في تحسين الاداء لدى العاملين في مؤسسات القطاع العام بالأردن ،دراسة على أمانة عمان الكبرى ، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، كلية ادارة الأعمال، عمان، الأردن ،2013، ص 19.

المطلب الثاني: العلاقات الإنسانية في الإدارة العامة الإسلامية والفكر الإداري

الحديث

لم يكن اكتشاف البعد الإنساني للإدارة أمراً سهلاً، بل تعاقبت فترات طويلة من الفكر الإداري كان العنصر الإنساني فيها مهملاً أو متجاهلاً بدرجات مختلفة.

الفرع الأول: تجليات البعد الإنساني في الإدارة الإسلامية .

الإسلام هو منح إلهي عام لتنظيم الحياة الإنسانية، نظام كامل شامل يتضمن مبادئ عامة، تنظيم حياة الفرد والجماعة، السياسية والاجتماعية والمدنية والاقتصادية، والادارية، غايته أن تأخذ به البشرية كلها، وتصوغ حياتها وفق مبادئه التي تلائم كافة الأوضاع وتسمح بتطور التشريع وفقاً لحاجات كل مجتمع بغض النظر عن إختلاف الزمان والمكان ، في حين أن النظم الوضعية نظم آنية وقتية تضع قوانين معينة، تنشأ في ظل ظروف خاصة لتساير أوضاعاً خاصة.

وكان للفكر الإسلامي دور عظيم في تأسيس وتطوير قواعد الادارة العامة، وتم تطبيق المبادئ والقواعد التي تبناها هذا الفكر بنجاح كبير في مختلف مراحل الدولة الاسلامية.

وتتمثل مصادر هذا الفكر فيما نص عليه كتاب الله عز وجل الذي يجسد المعجزة الإلهية التي أمد الله سبحانه وتعالى بها رسوله صلى الله عليه وسلم ليكون الكتاب الذي لا يأتيه الباطل ولا تنقض معجزاته إلى يوم القيامة وليكون المصدر الأول والرئيسي للتشريع الإسلامي.

ولذلك، فالقرآن الكريم هذا المنبع الأصلي للفكر الإسلامي وهو الذي يتضمن الأصول للمبادئ العلمية في الإدارة العامة الاسلامية. وتأتي السنة النبوية في المرتبة الثانية بعد القرآن الكريم لتفسير وتكملة ما جاء في القرآن الكريم، سواء بالقول أو الفعل أو التقرير.

التطبيقات الإنسانية لمبادئ العدل الشورى و المساواة في الإسلام:

أولاً: مبدأ المساواة:

لقد جاء الشرع الاسلامي بتقرير المساواة التامة بين كل بني آدم، فأقام دولة يتساوى فيها الحاكم والمحكوم، الغني والفقير، الأبيض والأسود، المرأة والرجل، فهي مساواة لا تعرف ظلماً، ولا آثاماً في القانون الإسلامي يشمل الكافة، والعدالة تطبق على الكافة دون محسوبية أو إستثناء.

لذلك كان مبدأ المساواة مبدأ من أهم مبادئ الإدارة الإسلامية، الذي يقوم على أساس إيماني أخلاقي، فمبدأ المساواة في النظام الإسلامي يجد أصله في الإيمان بالله الخالق لكل ما في الكون، وتساوي كافة المخلوقات أمام خالقها، وينطلق مبدأ المساواة في مصدره من مفهوم وحدة الأصل الانساني ووحدة الأخوة الدينية ووحدة التكليف الشرعية¹.

أ- وحدة الأصل الانساني:

قال الله تعالى: "يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ نَفْسٍ، وَاحِدَةٍ، وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا"²، فالآية تؤكد وحدة الأصل الانساني، وقال سبحانه وتعالى: "يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ"³.

وقال جل شأنه: "وَاللَّهُ خَلَقَكُمْ مِنْ تُرَابٍ ثُمَّ مِنْ نُطْفَةٍ ثُمَّ جَعَلَكُمْ أَزْوَاجًا وَمَا تَحْمِلُ مِنْ أُنْثَى وَلَا تَضَعُ إِلَّا بِعِلْمِهِ وَمَا يُعَمِّرُ مِنْ مَعْمَرٍ وَلَا يُقْصِرُ مِنْ عُمرِهِ إِلَّا فِي كِتَابٍ إِنَّ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرٌ"⁴.

وهكذا بين الله تعالى وحده أصل الانسان ونشأته، فأصل الجنس البشري كله من تراب.

وقد بين الرسول صلى الله عليه وسلم ذلك تفصيلاً في الأحاديث النبوية، فعن أبي موسى الأشعري أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "إِنَّ اللَّهَ تَعَالَى خَلَقَ آدَمَ مِنْ قِيبْضَةِ قِيبْضِهَا مِنْ جَمِيعِ الْأَرْضِ فَجَاءَ بَنُو

¹ محمد حمدي مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 59.

² الآية رقم 01 من سورة النساء.

³ الآية رقم 13 من سورة الحجرات.

⁴ الآية رقم 11 من سورة فاطر.

آدمَ على قَدْرِ الأرضِ فجاء منهم الأحمرُ والأبيضُ والأسودُ وبينَ ذلكَ والسَّهْلُ وَالْحَزْنُ والخبيثُ والطيبُ¹.

وروي عن أبي هريرة أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: " إِنَّ اللهَ قد أَذهبَ عنكم عُبَيَّةَ الجاهليةِ وفخرها بالآباءِ ، مؤمَّنٌ تقِيٌّ ، وفاجرٌ شقيٌّ ، أنتم بنو آدمَ ، وآدمُ من ترابٍ، لِيَدَعَنَّ رجالٌ فخرهم بأقوامٍ ، إنما هم فحْمٌ من فحْمِ جهنمَ ، أو لِيَكُونَنَّ أهونَ على اللهِ من الجِعَلانِ التي تدفعُ بأنفها النَّيْنَ"²

وهكذا يبين الشرع الاسلامي ان جميع الناس متساوون في الأصل الانساني وأنهم جميعا متساوون أمام خالقهم، وأنهم جميعا لهم حقوق وعليهم واجبات متساوية، ودون أي تمييز بينهم بسبب اللون أو الثروة.

ب - الأخوة الدينية:

تقتضي وحدة أصل الإنسانية لبني آدم الإخاء العام والشامل بين المؤمنين بالله جميعا، وهذه الأخوة الدينية تربط بين قلوبهم فيصبحوا أسرة واحدة كبرى يتساوون في الحقوق والواجبات، ويتقاسمون السراء والضراء، فيقول الله تعالى: " إِنَّمَا الْمُؤْمِنُونَ إِخْوَةٌ"³، ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم: " الْمُسْلِمُ أَخُو الْمُسْلِمِ لَا يَظْلِمُهُ وَلَا يَخْذُلُهُ وَلَا يَحْقِرُهُ التَّقْوَى هَاهُنَا"⁴، ويقول عليه الصلاة والسلام: " لَا يُؤْمِنُ أَحَدُكُمْ، حَتَّى يُحِبَّ لِأَخِيهِ مَا يُحِبُّ لِنَفْسِهِ"⁵، فالمسلم أخ المسلم ، وأخوة الاسلام تحتم المساواة التامة بين المسلمين.

ت - وحدة التكاليف الشرعية:

كما تنبثق المساواة في الإسلام من وحده التكاليف الشرعية لكافة بني آدم، فأوامر الشرع الإسلامي في القرآن والسنة موجهة إلى جميع بني آدم، لا لأمة بعينها، ولا لجنس بعينه، ودون النظر الى الفروق الشخصية أو الاجتماعية، فيقول الله تعالى: " وَمَنْ يَعْمَلْ مِنْ الصَّالِحَاتِ مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أُنْثَىٰ وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَأُولَٰئِكَ يَدْخُلُونَ الْجَنَّةَ وَلَا يُظْلَمُونَ نَقِيرًا"⁶

¹ سنن أبو داود، الجزء الرابع ، كتاب السنة، باب في القدر، حديث رقم 4693، ص 232.

² عون المعبود، شرح سنن أبو داود، الجزء الرابع عشر، كتاب الادب، باب التفاخر بالأحساب، حديث رقم 5105، ص 15.

³ الآية رقم 10 من سورة الحجرات.

⁴ صحيح مسلم بشرح النووي، الجزء السادس، كتاب البر واصله، باب تحريم ظلم المسلم وخذله واحتقاره ص 120.

⁵ سنن النسائي، الجزء الثامن كتاب باب علامات الإيمان، ص ص، 114-114.

⁶ الآية 124 من سورة النساء.

ثانياً: مبدأ العدل:

إن العدل اسم من أسماء الحق تبارك وتعالى، تقدست بالجلال والكمال أسماؤه، والعدل صفة من صفات العلي المتعال، تنزهت عن التأويل والتبديل صفاته، والعدل مبدأ أساسي دبر به رب الكون نظامه وأسس عليه وجوده ودورانه.

والعدل معنى جليل، تطمئن إليه النفوس، وترتاح إليه الأفئدة، وتنطلق به ملكات الانسان الآمن على نفسه وعرضه وماله، فيبدع وينتج، ويساهم في حل المشكلات التي تعترض مسيره أمنه، وبالعدل تصان القيم، وتستوي المبادئ، ويتضاعف شعور المواطن بالإنتماء إلى وطنه، ويعلو بناء الإنسان، تلك غاية الغايات وقيمة الأهداف لأي مجتمع متحضر ينشد حاضراً أكثر أماناً واستقراراً، ويستهدف مستقبلاً أكثر رفعة وازدهاراً.

إن العدل واحد من أعلى وأسمى مقومات الحياة ومن أقوى وأرسخ دعائمها، فشعور المواطن بأن العدل قريب منه، ميسر له، يخلو طريقه إليه من الموانع والعوائق، يمنحه الإحساس والشعور بالراحة والأمان لما يجعله إلى تحقيق أهدافه وغاياته أقرب وأدنى، وعلى القيام بدوره في بناء مجتمع أقدر وأسمى.

العدل قيمة لا تنطوي على مجرد عدم إيقاع الضرر بالقيم وإعطاء كل ما له فحسب، وإنما هي شيء أعمق من ذلك وأكثر، وهي تحقيق التوازن اللازم بين المصالح المتعارضة بغية كفاءة نظام مأمول لسكينة المجتمع الإنساني وسلامته، وسعياً نحو الإستقرار والتقدم¹.

وتتعدد آيات الحق تبارك وتعالى في الأمر بالعدل والحث عليه، مما يدل على أثره الجليل كأساس للعمران والحضارة في كل زمان ومكان، إذ يقول أعدل الحاكمين: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ"²، " وَقُلْ آمَنْتُ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنْ كِتَابٍ ۖ وَأُمِرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمْ ۖ"³، " وَإِذَا قُلْتُمْ فَاعْدِلُوا وَلَوْ كَانَ ذَا قُرْبَىٰ ۖ وَبِعَهْدِ اللَّهِ أَوْفُوا ۗ ذَلِكُمْ وَصَاكُم بِهِ لَعَلَّكُمْ تَتَذَكَّرُونَ"⁴، " وَأَقْسِطُوا ۗ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُقْسِطِينَ"⁵.

¹ محمد عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 76.

² الآية رقم 90 من سورة النحل.

³ الآية رقم 15 من سورة الشورى.

⁴ الآية رقم 152 من سورة الانعام.

⁵ الآية رقم 09 من سورة الحجرات.

وحذر الله تعالى من المحاباة كيفما كانت ولمن تكون، فميزان العدل في الإسلام لا يميل مع القوى، ولا يتزحزح مع العصبية، ولا يتأرجح مع العداوة، فقال تعالى: "وَأَنِ احْكُم بَيْنَهُم بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَاحْذَرْهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ"، "يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين لله شهداء بالقسط ولا يجرمنكم شنآن قوم على ألا تعدلوا ۗ اعدلوا هو أقرب للتقوى ۗ واتقوا الله ۗ إن الله خبير بما تعملون"، "يا أيها الذين آمنوا كونوا قوامين بالقسط شهداء لله ولو على أنفسكم أو الوالدين والأقربين ۗ إن يكن غنياً أو فقيراً فالله أولى بهما ۗ فلا تتبعوا الهوى أن تعدلوا ۗ وإن تلووا أو تُعرضوا فإن الله كان بما تعملون خبيراً". وإذا كان العدل حقاً مقدساً لكل إنسان، يتمتع به في كرامة، يمارس في ظله حياته فان تأمينه للإنسان في أي أمة هو أعظم آيات ودلائل وعلامات حضارتها وعماد مقاييس رقيها وتقدمها¹.

وإذا كان تأمين العدل أيضاً في أية مسؤولية النظام الحاكم فيها بل وذروه سنامها فإن تحقيقه هو جوهر رسالة القضاء، فالعدل لا يأتي ولا يتحقق من تلقاء نفسه، وليس للإنسان أن يقتضيه لنفسه بنفسه، فتكون الغلبة لفرد دون الحق وحينئذ تعم الفوضى التي تبق ولا تدر.

ولقد كان الرسول صلى الله عليه وسلم شديد الحرص على سيادة حكم القانون الاسلامي والخضوع له والالتزام بأحكامه لتحقيق العدل، عن أسيد بن حضير - رجل من الأنصار -، قال: بينما هو يحدث القوم، وكان فيه مزاح، بينما يضحكهم؛ قطعنه النبي - صلى الله عليه وسلم - في خاصرته بعود، فقال: أصبرني، قال: اصطبر، قال: إن عليك قميصاً وليس علي قميص! فرجع النبي - صلى الله عليه وسلم - عن قميصه، فاحتضنه وجعل يقبل كشحه، قال: إنما أردت هذا يا رسول الله! ².

وروي أن أبو يعلى قال: حدثنا عبيد بن جناد حدثنا عطاء بن مسلم عن جعفر بن برقان عن عطاء عن الفضل بن عباس قال: دخلت على النبي صلى الله عليه وسلم في مرضه وعند رأسه عصابة حمراء أو قال صفراء فقال ابن عمي: ((خذ هذه العصابة فأشدد بها رأسي)) فشددت بها رأسه قال: ثم توكأ علي حتى دخلنا المسجد فقال: ((يا أيها الناس إنما أنا بشر مثلكم ولعله أن يكون قد قرب مني خفوف من بين أظهركم فمن كنت أصبت من عرضه أو من شعره أو من بشره أو من ماله شيئاً هذا عرض محمد وشعره وبشره وماله فليقم فليقتص ولا يقولن أحد منكم أنني أتخوف من محمد العداوة والشحناء ألا وإنهما ليسا من طبيعتي وليسا من خلقي)) قال: ثم انصرف فلما كان من الغد أتيته فقال: ((ابن عمي لا أحسب أن

¹ حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 78

² سنن أبو داود، المرجع السابق، ص 398

مقامي بالأمس أجزى عني خذ هذه العصابة فاشدد بها رأسي)) قال: فشددت بها رأسه قال: ثم توكأ علي حتى دخل¹. "فهذه النصوص كلها تثبت بشرية النبي صلى الله عليه وسلم والقول بعدم بشرية النبي صلى الله عليه وسلم عقيدة وثنية وكان المشركون الأوائل يحتجون بها على الأنبياء فيجعلون عدم تصديقهم بالأنبياء أنهم بشر.

وقد حرص الخليفة الراشد علي بن أبي طالب على إلترام مبدأ العدل وسيادة أحكام القانون الاسلامي، بخضوع الجميع من حكام ومحكومين لأحكام القانون الاسلامي، فقال: "أيها الناس، إنما أنا رجل منكم، لي ما لكم وعلي ما عليكم. ألا إن كل قطيعة أقطعها عثمان، وكل مال أعطاه من مال الله، فهو مردود في بيت المال فإن الحق القديم لا يبطله شيء، ولو وجدته قد تزوج به النساء وملك الإماء وفرق في البلدان لرددته. فإن في العدل سعة، ومن ضاق عليه العدل فالجور عليه أضييق. أيها الناس، ألا يقولن رجال منكم غدا قد غمرتهم الدنيا فامتلكوا العقار وفجروا الأنهار وركبوا الخيل واتخذوا الوصائف المرققة، إذا ما منعتم ما كانوا يخوضون فيه وأصرتهم إلى حقوقهم التي يعلمون: حرمانا ابن أبي طالب حقوقنا! ألا وأيما رجل من المهاجرين والأنصار من أصحاب رسول الله يرى أن الفضل له على سواه بصحبته، فإن الفضل غدا عند الله. فأنتم عباد الله، والمال مال الله، يقسم بينكم بالسوية ولا فضل فيه لأحد على أحد!"².

وكان الإمام علي بن أبي طالب لا يحابي قوي ولا يجحف بضعيف، فالناس في الحقوق سواء، وقد عمد إلى القطائع التي وزعت قبله على المقربين والرؤساء فانتزعها من القابضين عليها وردها إلى بيت مال المسلمين لتوزيعها بين من يستحقونها على سنة المساواة، وقال: "والله لو وجدته قد تزوج به النساء وملك به الاماء لرددته، فإن في العدل سعة ومن ذاق عليه العدل فالجور عليه أضييق".

يتأكد شمول العدل في الاسلام علاقات الحياة جميعا وسيطرته عليها سواء أكانت هذه العلاقات بين الحكام والمحكومين، أو بين خصوم يقفون معا بين يدي القاضي أو كانت علاقة خاصة بين الأفراد لم تتصل. ولا يقدر لها أن تتصل بسمع القضاة، أو كانت علاقة أسرية بين المسلم وزوجته أو بينه وبين أولاده³.

¹حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 79

²عدنان نعمة، دولة القانون في إطار الشرعية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسة، بيروت، بنان، ص 111

³حمدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 82.

ثالثاً: مبدأ الشورى:

يعد أسلوب الشورى من أهم الأساليب التي أنتجها النظام السياسي الاسلامي وحرص على تأكيد الدعوة إليه و إلزام المسلمين العمل به وذلك لما في هذا الأسلوب من معاني التعاون والترابط لأفراد الأمة الإسلامية. إن الشورى بمعناها الإصطلاحي هي إستطلاع لرأي الأمة أو من ينوب عنها في الأمور العامة المتعلقة بها، وذلك عن طريق المشاركة العامة في شؤون الحكم.

هذا ولم يضع القرآن ولا السنة نظاماً خاصاً للشورى على إعتبار أنه نظام فطري يجمع فيه النبي أو الخليفة من بعد أصحابه ويطرح عليهم المسألة ليبدوا رأيهم فيها، ومتى أجمعوا على رأي أو ترجح عندهم رأي عن طريق الأغلبية أخذ به وتقيد به عند البعض، أو كان له الخيار عند الباب الآخر، فقه في حكم الشورى بالنسبة للحاكم من حيث الوجوب أو الندب هل تعتبر فرضاً محتوماً عليه أم تعد مندوبة فحسب؟¹.

ذهب أصحاب الرأي الراجح في الفقه إلى أنه يجب على الحاكم مشاورة الأمة في الأمور العامة، بحيث إذا تركها الحاكم كان للأمة أن تطالبه به وأن تبدي رأيها ولو لم يطلب منها، فيما قد يكون لها فيه رأي².

وهذا الوجوب مستفاد من قوله تعالى: "وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ"، وإذا كانت المشاورة واجبة على رسول الله صلى الله عليه وسلم وهو يحكم دولة الإسلام الأولى، فإنها تجب كذلك من باب أولى على كل حاكم لدولة إسلامية بعده، لقوله جل وعلى: "وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ"³.

كما أن وجوب الشورى مستفاد من قوله صلى الله عليه وسلم: "لا يُبْرَمَنَّ أَحَدُكُمْ أَمْرًا مِنْ أَمْرِ دِينٍ وَلَا دُنْيَا حَتَّىٰ يُشَاوَرَ"، ولما روى عن أبي هريرة رضي الله عنه أنه قال: "ما رأيتُ أحدًا قطُّ كان أكثرَ مشورةً لأصحابه من رسول الله - صلى الله عليه وسلم"؛ رواه الشافعي⁴.

¹ عبد القادر عودة، الإسلام و اوضاعنا السياسية، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، ج1، بيروت، لبنان، 1981، ص74.

² الآية 159 من سورة آل عمران.

³ الآية 38 من سورة الشورى.

⁴ الجوزي، العلل المتناهية في الأحاديث الواهية، الجزء الثاني، حديث رقم 1245، ص 746.

جاء الأمر بالشورى عاما، وهذا ما يتفق مع المنهج القرآني فيما يتعلق بالشؤون الدستورية والاكتفاء بالمبادئ العامة، كما أنه يتفق وصالح الجماعة الإسلامية لتكون هذه المبادئ من المرونة بما يسمح لها من ملائمة كافة الظروف والبيئات. والواقع أن عدم تحديد وتعيين الموضوعات والأمور التي تُعرض للشورى تحديدا قاطعا هو المناسب لمنهج الاسلام في التشريع، ومن تقرير الكليات والعموميات والقواعد العامة وترك الجزئيات والفرعيات والتفصيلات ليوائم المسلمون بصددها بين النصوص وبين متطلبات الأوقات والأماكن التي تطبق فيها شريعة الإسلام.

ومن بين الطبيعي أن الأمور التي تعرض للشورى تكون دائما من الأمور ذات الدقة والخطر مما يحتاج الوصول إلى قرار بشأنه إلى رؤية وتأن وإعمال نظر، أما الأمور المتعلقة بالإدارة اليومية التي تشغل الأجهزة التنفيذية والإدارية للدولة ، فإنها بطبيعتها وبحكم حاجتها إلى حسم يقترن بالسرعة لا تحتل العرض على الشورى، اللهم إلا إذا تعلق بعضها ببعض الخطير من الأمور أو المشاكل التي تمس مجموع الأفراد المتعاملين مع هذه الأجهزة¹.

الفرع الثاني: تطور الفكر الإداري في نظره للإنسان:

لما كان الإنسان بسلوكه وتصرفاته، بأفكاره واتجاهاته، بدوافعه وخبراته هو المحرك الأساسي للعمل الإداري وبالتالي فإن نجاح الإدارة وفعاليتها يتوقفان على فهم وتفسير السلوك الانساني للأفراد والجماعات التي تتعامل مع الإدارة والتي تعمل بها ومن أجلها.

أولا: السلوك الانساني هو العامل الحاسم في الإدارة:

من خلال تطور الفكر الإداري في نظره للعامل الانساني في الإدارة يمكن أن نصل إلى استنتاج أساسي هو أن السلوك الانساني يمثل أحد المحددات الرئيسية لكفاءة الإدارة، وأن العوامل الاخرى المساعدة في العمل الإداري انما تكتسب أهميتها من خلال العمل الانساني. اعترفت الإدارة منذ سنوات طويلة بأهمية السلوك الانساني وأثره على تحديد ما يمكن أن تصل إليه من نتائج، ولكن مصادر معرفه الإدارة بأساسيات تحليل وتفسير السلوك الانساني كانت دائما مختلفة وغير علميه بشكل عام².

¹مهدي عطية مصطفى عامر، المرجع السابق، ص 94.

²علي السلمي المرجع السابق، ص 13.

ثانياً: تطور معرفة الإدارة بالسلوك الانساني:

لقد اعتمدت الإدارة وفي فترات مختلفة من تطورها على المصادر الأتية لفهم السلوك الانساني:

1-الخبرة الشخصية والتجارب الذاتية للمديرين حيث يميل المدير إلى الإرتكاز على مفاهيمه الخاصة التي كونها بالممارسة والتجربة الذاتية في تفسير ما يعرض له من مظاهر سلوكية.

وتكمن خطورة هذا المصدر في أن التجارب الشخصية قد تكون قاصرة من ناحية، كما أن تعميمها على كافة المواقف يتسم بالخطأ إذا تغيرت الظروف، مثال ذلك أن يكون المدير لنفسه مفهوماً خاصاً أن العمال لا يعملون إلا تحت التهديد بالعقاب وذلك نتيجة تجربته مع بعض الأفراد، فإذا عمد إلى استخدام هذا المنطق في تشغيل نوعيات مختلفة من الأفراد أو ظروف اجتماعية أو سياسية مختلفة، فقد تكون النتيجة مختلفة تماماً¹.

2 -المعتقدات غير المؤكدة وتلك الصور من التعميمات التي لا تستند إلى بحث أو تحليل علمي كأن يرى المدير أن العمال يعملون من أجل المال فقط وأنهم في سبيل الحصول على مزيد من المال على إستعداد للتضحية براتبهم أو حريتهم مثلاً، ومثال ذلك ما شاع في آذان كثير من المديرين في بعض الأوقات من أن المستهلك يرغب في شراء السلعة الأقل ثمناً بغض النظر عن أي شيء آخر، تلك المعتقدات لها تأثير مباشر على أنواع القرارات التي يتخذها المديرون في إدارة أعمالهم وفي التعامل مع البشر، الأمر الذي يؤدي عادة إلى مشكلات إنسانية تحد من كفاءة الإنتاج وفعاليتها.

ويمكن إستنتاج أن تلك المصادر للمعرفة على السلوك الإنساني لا توفر للإدارة فهماً سليماً أو متكاملًا عن المحددات الخاصة بالسلوك ومن ثم تفشل الإدارة في إكتشاف الأنماط المثلى للتعامل مع الأفراد والجماعات والحصول منهم على أقصى جهد أو طاقة².

ثالثاً: تطور العلاقات الإنسانية والمعنوية في مجال الوظيفة العامة:

إذا كان العنصر البشري هو دعامة كل منظمة إدارية ، فإنه من الخطأ أن تقام العلاقات بين الموظفين بعضهم وبعض، وبينهم وبين رؤسائهم، على أساس من القوانين الصارمة، والأوامر المصلحية الجافة.

¹ علي السلمي المرجع السابق، ص 15.

² علي السلمي ، نفس المرجع ، ص16.

فالقيادة الإدارية الناجحة هي التي تستطيع أن تثبت في الهياكل الجامدة روح الحياة ، عن طريق إشعار كل موظف في المنظمة بأنه عضو في جماعة تعمل متساندة لتحقيق هدف معين، فقد ثبت بالتجربة أن التنظيمات والقواعد والتوجيهات لا يمكن أن تؤتي ثمارها على أكمل الوجه، إلا عن طريق العمل على رفع معنويات الموظفين والعمال، غير أن مبادئ التنظيم لا تعني أنها غير ذات فائدة، ذلك أن من أهم عوامل رفع معنويات الموظفين أن تقوم المنظمة التي ينتمون إليها على أسس سليمة، فإذا لم تطبق قواعد المساواة في الأجور وفي فرص الترقية، وفي مزايا العمل ومسؤولياته، فإنه يصبح من قبيل الخرافات التحدث عن معنويات الموظفين¹.

ولكن التنظيم الأمثل للعنصر البشري في مجال الإدارة العامة يقتضي عدم الوقوف عند الإعتبارات المادية، والعلاقات الرسمية، ويجب الإلتفات إلى الجوانب النفسية والإنسانية للموظفين، فهذه الإعتبارات النفسية والإنسانية هي وحدها المصدر الذي يزود الموظفين بالإخلاص لواجبات الوظيفة العامة، ويمدّهم بالحماس في العمل، و تغرس في نفوسهم روح التعاون والإعتزاز بالوظيفة.

ولقد إنتهت دراسات أحد فقهاء الإدارة العامة " Alexander Leighton " إلى أن الاعتبارات المعنوية في نطاق الوظيفة العامة تعتمد على الأسس الأتية:

- ثقة الموظف بهدف المنظمة التي تعمل المجموعة على تحقيقه.
- ثقة الموظف في القيادة الإدارية للمنظمة.
- الثقة التي يوليها الموظفون بعضهم للبعض الآخر.
- كفاية المنظمة ونشاطها كمجموعة سواء من الناحية الرسمية أو غير الرسمية، أي في نطاق الإجتماعات غير الرسمية.
- حالة الأفراد العقلية والنفسية والجسمانية².

¹سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 489.

²سليمان الطماوي، نفس المرجع ، ص 590.

أ-تحقيق فكرة الضمان داخل الوظيفة العامة:

نجد في إطار الوظيفة العامة وخاصة داخل دائرة الإدارة أن فكرة الضمان قد جاءت في صيغة خاصة، ترجع إلى تكيف الوظيفة العامة ذاتها عملاً لمبدأ التسلسل أو الهرم الإداري. كما أن الحركة الداعية إلى فكرة الضمان التي قليلاً ما تكون في صالح الدولة قد اعترض سبيلها مبدأ التسلسل أو التدرج الإداري، فلعب هذا المبدأ نفس الدور الذي لعبته المبادئ الأساسية المعارضة للمصالح.

واجتمعت الأهداف حول هدف واحد هو القضاء على المبادئ السياسية المضادة لتمثيل المصالح، وداخل الوظيفة العامة يتجسد الغرض في الإقرار ببعض الضمانات داخل القانون الذي لا يكون له¹.

ويعزي سبب ظهوره إلى وجود أسباب ملائمة لتمثيل المصالح، ومن بين هذه الأسباب تحول دور الدولة، إذ تغيرت الاختصاصات وتعددت وأصبحت هذه الاختصاصات فنية ولم تعد تطلب إمتيازات خاصة مثلما كان الحال في عهد الدولة الحارسة. وامتدت المعطيات الجديدة إلى أن شملت الوظيفة العامة، حيث أصبح التوظيف ديمقراطياً بالضرورة. كما تعدد أعوان الدولة المكلفون بتنفيذ القانون، ولم تعد حالة الموظفين حالة مؤقتة وفقيرة كثيراً ما تشبه حالة إجراء القطاع الخاص، بل أصبحوا يشعرون بذاتيتهم الخاصة².

إن ما يسميه فقهاء الإدارة العامة بالعلاقات الإنسانية أو معنويات الوظيفة العامة يغطي سائر مجالات الموظفين، ولهذا يمكن اختصاره في الجملة التالية: "هي عبارة عن النظام الوظيفي منظورا إليه من زوايا الإنسانية". وعليه ومهما كانت التفاصيل فإن العلاقات الإنسانية في مجال الوظيفة العامة تدور حول فكرتين أساسيتين يجهلها فقهاء الإدارة العامة في كفاية الحاجات العاطفية للموظفين وكذا فكرة الديمقراطية في الإدارة.

¹ عز الدين فودة، مقال منشور تحت عنوان الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السادسة، العدد الثاني ديسمبر 1964، ص 89 وما يليها.

² أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 171.

ب- كفاية الحاجات العاطفية للموظفين:

كي يكون الموظفون سعداء بعملهم ولكي تزداد كفاياتهم الإنتاجية، وجب أن تعمل الإدارة على إشباع حاجاتهم العاطفية ورغباتهم النفسية، ويلخص فقهاء الإدارة العامة هذه الحاجات في الإحساس بالأمن والطمأنينة، إشعار الموظف أن الإدارة تقدر جهده وكفاحه في سبيل النجاح والتفوق، وإشعار الموظف بأنه عضو في جماعة تعمل متعاونة لتحقيق هدف واحد.

ب-1- : كفاية الأمن:

وهذه أهم حاجات الموظفين على الاطلاق، فالموظف غير الآمن في منصبه لا يمكن أن يصل الى الدرجة المرجوة من الإتقان لعمله وكذلك الشأن بالنسبة للموظف الذي تحيط به منغصات في العمل¹.

وأول دعائم الأمن أن يحصل الموظف على الأجر الذي يكفل له الحياة الكريمة في المستوى المعيشي المقرر لوظيفته بإفتراض أن مرتبه هو كل دخله، وأن توفر له الإجازات المناسبة وأن يطمئن إلى أنه لن يفصل من عمله إلا لأسباب جدية وبمقابل تعويضات تكفل له إعداد نفسه للحياة من جديد، و أن تفسح له الترقية على قدم المساواة مع زملائه، وأن يمكن من الدفاع عن نفسه في حالة إتخاذ قرارات وإجراءات تأديبية.

ولكن كفاية الأمن لا تقتصر على العناصر المذكورة فقط بل تمتد إلى المعاملة الطيبة من قبل الرؤساء، فمن أخطر الأمور في نطاق الإدارة العامة أن يعامل الموظفون على أنهم آلات للإنتاج مجردة من الإحساس، بل يجب أن يتاح لكل موظف الفرصة لأن يعمل ويفكر كإنسان له إرادة .

من هنا كانت الأهمية التي يعلقها فقهاء الإدارة العامة على حسن إختيار القادة الإداريين، فالقائد الإداري الناجح هو الذي يعرف كيف يجعل مرؤوسيه يؤدون عملهم بسرور، وعن رغبة في العمل، لا على أساس الخوف والإكراه، ولن يتحقق ذلك إلا اذا عرف القائد الإداري كيف يعامل مرؤوسيه كبشر.

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 594.

ب-2-: الاعتراف بالتفوق:

إن الغاية من كل تنظيم إداري سليم هي أن نصل بالإنتاج إلى أقصى مداه، ومن الوسائل الناجحة في هذا المجال حثُّ كل موظف على أن يبذل قصارى جهده في العمل، ولن يتحقق ذلك إلا إذا أحس الموظف أن جهده يلقى ما هو جدير به من تقدير وتشجيع¹.

فقد تقصد الإدارة في عملية النقل عقابا للموظف وليس تحقيقا للمصلحة العامة التي حدد لها المشرع، فالمصلحة العامة تقتضي تحقيق مصلحة العمل وتحسين توزيع العاملين بين الوظائف والأماكن المختلفة، فإذا استعملت الإدارة سلطتها في نقل الموظفين وإتخاذها كجزاء تأديبي تكون قد إنحرفت بالسلطة ويكون قرارها مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة ثم يمكن الطعن به بالإلغاء².

وكما هو مستقر من قبل العلم والإجتهد على إعتبار التدابير الإدارية التي تستهدف الموظف بنية رده وزجره هي بمنزلة عقوبة تأديبية مقنعة، ولهذا السبب يجب أن تُنَاط بضمانات قانونية تفرض على الإدارة عند ممارستها للسلطة التأديبية، بحيث يراقب القاضي الإجراء المتخذ من الإدارة ومن ثم يستطيع إبطال التدبير الإداري الذي ينطوي على عقوبة تأديبية³.

ب-3-: الإحساس بالكيان الذاتي في نطاق الجماعة:

لما كانت الإدارة عبارة عن جهود جماعة من الناس تعمل لتحقيق غاية معينة ونجاحها يتوقف على إدراك كل موظف في دوره، ولهدف المنظمة. فالناس كما يقولون لا يعملون لمجرد الكسب المادي، ولكن للحصول على رضا المجتمع وتقديره، وكل منظمه إدارية لا تولي العناية الخاصة للجهود الفردية التي يبذلها الموظفون فإنها تغرس فيهم روح التواكل، ولهذا فان الدول التي تعمل على تشجيع الموظفين، وتنبث روح المنافسة بينهم عن طريق الترقية بالإختيار، ومنح العلاوات الاستثنائية والمكافئات التشجيعية والاجازات الاستثنائية، تعمل بذلك على إدخال الطمأنينة على موظفيها⁴.

¹ سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص 595-596.

² علي عبد الفتاح محمد، الفضاء الإداري - مبدا المشروعية ودعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، 2009 ص 190.

³ فارس علي جنكير، المرجع السابق، ص 190.

⁴ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 597.

قد تنحرف الإدارة عند إستخدام سلطتها بإصدار القرارات في المجال الوظيفي فيما يتعلق بعملية نقل الموظفين نوعيا ومكانيا أو في مجال الترقية أو إنهاء الخدمة الوظيفية، ويقوم القضاء الإداري بمراقبة القرارات في هذا المجال وذلك بإلغاء القرارات التي تنحرف بالسلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.¹

ويظهر موضوع الإنحراف بالسلطة في سلطة التأديب لاسيما العقوبة التي يطلق عليها بالعقوبة المقنعة وهي عقوبة مستترة وتخفي تحت ستار توزيع العمل في الإدارات والمرافق العامة، وهي مشكلة بحد ذاتها تتعلق بسلوكيات وأخلاقيات الإدارة في مواجهة موظفيها.²

إن الفارق بين الموظف في الجماعة البشرية، وبين الأدوات التي تتكون منها الآلات، أن الموظف يحس بكيانه الذاتي، وبدوره في نطاق الجماعة التي يعمل بالتعاون معها على تحقيق الغاية المشتركة.

ومن المصلحة أن يحس الموظف بأنه يؤدي عملا هاما ولازما للجماعة، وأن الجماعة التي يعمل معها تعتمد عليه كما يعتمد عليها، ويشبه فقهاء الإدارة العامة المؤسسة أو الفرع الإداري الذي يعمل به الموظف بالمجتمع الصغير، وقبول الموظف للعمل في نطاق هذا المجتمع، معناه تقدير الجماعة له، ولعل إحساسه بإحترام هذه الجماعة له، لا يقل أهمية عما يتقاضاه من أجر. والواقع أن هذا العنصر مرتبط بالعنصر الذي يسبقه، فإفساح المجال أمام الموظفين لإبراز كفاياتهم مما يساعد على تدعيم إحساسهم بمكانتهم في وسط الجماعة التي يعملون بها، فهو ينصرف أولا وقبل كل شيء إلى القيمة الذاتية للموظف ويستهدف إشعاره بأنه واحد من الجماعة، لأنه من الخطورة بمكان أن يشعر الموظف بأنه غريب أو دخيل على من يعمل معهم.³

-ت-ديمقراطية الإدارة وأثرها على السلوك الإنساني:

لا يقصد ديمقراطية الإدارة أن يلجأ الرئيس الإداري المسؤول إلى الحصول على موافقة مرؤوسيه قبل التصرف أو على الأقل موافقة أغلبيتهم، فذلك ما يشيع الفوضى ويتنافى مع حق الرئيس في أن يأمر، ومن واجب المرؤوس أن يطيع، ولكن المعنى الذي يقصده فقهاء الإدارة العامة بهذا الإصطلاح ينحصر

¹ عبد الغني بيسوني عبد الله، المرجع السابق، ص 591.

² فارس علي جنكير، الطعن في القرارات الإدارية ودوره في حماية حقوق الانسان، دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، ط1، 2020.

³ سليمان الطماوي، نفس المرجع، ص 597.

في معنى واحد وهو أن التجربة قد أثبتت أن الرئيس الإداري الذي يعتمد على مجرد الأمر، لا يمكن أن يحقق النجاح الذي يحصل عليه زميله الذي يوفق إلى الظفر برضى مرؤوسيه على طريقته في الإدارة. وبمعنى آخر أن الجماعة المتعاونة إذا آمنت بالغرض الذي تعمل على تحقيقه وبأنها تسعى إلى تحقيق هذا الغرض بأفضل السبل، وبأنها تستطيع أن تغير العمل بإرادتها، وأن تبدي رأيها بخصوص النتائج التي تتوصل إليها المنظمة، فإنها تكون قد حققت ما يقصده فقهاء الإدارة العامة بديمقراطية الإدارة، وعلى هذا الأساس فإنه إذا لم يكن الرئيس الإداري ملزماً بالحصول على موافقة مرؤوسيه مقدماً فإنه من الخير أن يحيط برغباتهم، وأن يقدر ما يبذون من آراء، وأن يهيئ لهم فرص الإتصال به في فترات دورية، وأن يشعرهم بأن ما يصل إليه من قرارات إنما هو ثمرة تعاون بينه وبينهم لا نتيجة نشاطه الإنفرادي فذلك جدير بأن يمكنه من استخدام ملكاتهم وبأن يثير فيهما الإهتمام بنشاط الإدارة التي يعملون بها ويضفي عليهم طابع الإيجابية في العمل¹.

الفرع الثالث: كرامة الإنسان البشري في إطار الإدارة العامة:

إنطلق هذا المفهوم من مجلس الدولة الفرنسي في قراره «مورسان سور اورج Morsang-sur-Orge»، في هذا القرار رأى مجلس الدولة أن مبدأ احترام كرامة الانسان البشري يجب أن ينظر إليه بما هو أحد مكونات النظام العام، كان رئيس بلدية Brétigny-sur-Orge قد منع لعبة ثقافت في الاقزام (lancer les nains) في مراقص البلدة. ولم يسند قراره إلى سلطة الضبط الخاصة التي يتمتع بها (ضبط الملاهي والحفلات...)، بل إلى سلطة الضبط العامة، أي الحفاظ على النظام الحسن والصحة والسلامة والأمن، ولكن في وقائع هذه القضية ليس من خطورة مهددة للأمن أو السلامة أو الصحة العامة أو النظام الحسن. إستند رئيس البلدية إلى مفهوم كرامة الإنسان البشري، معتبرا الضبط الإداري مشتتلا على مكون خامس هو كرامة الإنسان البشري.

وهذا الأمر يُبرز أن القاضي الإداري يمكنه أن يقوم بدور مهم من أجل كبح جماح تسلط السلطات العامة، عبر الرقابة التي يمارسها على أعمال الضبط الإداري في شتى المواضيع المرتبطة بالنظام والأمن والسلامة العامة والصحة².

¹ سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 598.

² فارس علي جنكير، المرجع السابق، ص 332-333.

و لما كان مبدأ الكرامة الإنسانية يتعلق بجوهر الإنسان، ومن ثم فإن الكرامة الإنسانية تستلزم عدم معاملة الإنسان كشيء أو وسيلة أو آلة ، وإنما يجب الإعراف به كإنسان صاحب حق ، وكل تعامل تنتفي به صفة الإنسانية فهو غير مشروع ، ويتعارض مع إحرام كرامته ، فاحترام الكرامة الإنسانية هو مبدأ مطلق غير قابل للخرق والتنازل ، وهو حق مقدس نص على تقديسه الخالق سبحانه و تعالى ، في قوله : « وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَا هُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِّنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِّمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا »¹

أولاً: مفهوم الكرامة الإنسانية:

أ- : مفهوم الكرامة في اللغة : قال ابن فارس : " شرف في الشيء في نفسه أو شرف في خلق من الأخلاق ، يقال رجل كريم وفرس كريم ونبات كريم ، وأكرم الرجل إذا أتى بأولاد كرام . " والكرامة : إسم الإكرام ، وهو إيصال الشيء الكريم أي النفيس إلى المكرم . وأكرمهم إكراماً و كرمه تكريماً : " عظمه و نزهه " ، و الإسم منهما الكرامة قال أبو المنل : " وَمَنْ لَا يُكْرَمُ نَفْسَهُ لَا يُكْرَمَ . " ، وقال الشاعر : " إذا ما أهان إمرؤ نفسه ... فلا أكرم الله من أكرمه "².

ورجل له علي كرامة أي : عزازة ، والكرم ضد اللؤم . ونخلص مما سبق إلى أن الكرامة في اللغة تعني الشرف ، والقدر و المنزلة والإعزاز ، وضدها اللؤم و الذل و الإهانة ، والهوان و الإنتقاص من القدر . وعلى ذلك فكرامة الإنسان في اللغة تعني منحه قدر من الشرف و المنزلة و الإعزاز ، يليق بأدميته . مفهوم الكرامة الإنسانية³.

ب- إصطلاحاً :

إرتبط مفهوم الكرامة الإنسانية بما هو مقرر للإنسان من حقوق وحریات ، و أي إهدار لحرية من هذه الحريات أو حق من هذه الحقوق يعد إهداراً للكرامة الإنسانية ، وهذا يفسر لنا ذكر الكرامة الإنسانية ،

¹ سورة الإسراء، الآية 70.

² صبري حلي أحمد عبد العال ، الحماية الإدارية للكرامة الإنسانية عند تقييد الحركة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، المجلة القانونية ، ص 09.

³ ينظر ديباجة الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة في 10/12/1948. ينظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة على الرابط <http://www.researchgate.net> :

ضمن المواثيق التي تتحدث عن الحقوق و الحريات ، فقد جاء في دباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة ، في ديسمبر 1948 " لما كان لها قرار لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصلية فيهم ، ومن حقوق متساوية غير قابلة للتصرف ، يشكل أساس الحرية والعدل والسلامة في العالم . كما أن المادة الأولى من نفس الإعلان نصت على أنه " يولد جميع الناس أحرار و متساوين في الكرامة و الحقوق " ، ويرد مفهوم الكرامة الإنسانية في بداية ميثاق الأمم المتحدة ، حيث جاء فيها " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد ألبنا إلى أنفسنا..... أن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان و بكرامة الفرد و قدره ، و بما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية وعلى الرغم من وجود ترابط بين مفهوم الكرامة والحقوق والحريات ، فقد تواصل تطور مفهوم الكرامة في العصر الحاضر ، حيث يعتبر قانون حقوق الإنسان الكرامة جانبا متأصلا في كل كائن بشري ، فالكرامة ترتبط بشكل مباشر بمفهوم المساواة ، وبحق كل كائن بشري في الإحترام والتقدير¹.

وقد تضمنت ديباجتا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية ، إقرار الدول الأطراف ، بأن هذه الحقوق تنبثق من كرامة الإنسان الأصلية فيه ، وتشكل فكرة الكرامة الإنسانية التي يملكها الجميع² بالتساوي ، مصدر جميع الحقوق ويتضح مما سبق الكرامة الإنسانية ترتبط بحقوق وحرريات الإنسان ، فهي ليست فقط مصدر لهذه الحقوق ، بل هي جانب مهم من محتوى بعض الحقوق ، وهذا الذي جعل البعض يقرر أن تعريف الكرامة الإنسانية، يكافئ إنسانية الإنسان ومن ثم فإن الكرامة الإنسانية ، تتطلب عدم معاملة الإنسان كشيء أو وسيلة ، بل يجب الإعراف له أنه صاحب حق ، وعلى ذلك فإن الكرامة الإنسانية تعني ، منع كل عمل غير إنساني ، من شأنه أن ينفي عن الإنسان أو البشر صفة الإنسانية.

¹ رضا سيد هاشم عبد العزيز ، المسؤولية الأخلاقية و أثرها في تقويم السلوك ، دراسة تحليلية من المنظور الإسلامي ، ينظر ديباجة العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الصادر عن الأمم المتحدة عام 1966 على الرابط <http://www.researchgate.net>

² الأمم المتحدة : مجلس حقوق الإنسان ، دراسة اللجنة الإستشارية لمجلس حقوق الإنسان، بشأن تعزيز حقوق الإنسان و الحريات الأساسية ، ص 06.

ثانيا :حماية الكرامة الإنسانية في المواثيق الدولية و الإقليمية:

أ-حماية الكرامة الانسانية في المواثيق الدولية:

أ-1- ميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان لعام 1954 : يعتبر ميثاق الأمم

المتحدة، الوثيقة الدولية الأولى ، ذات طابع العامي ، التي تضمنت النص على إحترام حقوق الإنسان ، خصوصا بعد أن هدرت هذه الحقوق ، وتعرضت لإنتهاكات عديدة لاسيما أثناء الحرب العالمية الثانية ، فكان من ضحاياها الملايين من البشر من جميع الجنسيات والطوائف والمذاهب . ويعتبر الميثاق صفحة جديدة في تاريخ القانون الدولي ، لم يسبق لها مثيل ، كفكرة ثورية في مجال القانون الدولي ، حيث أشارت نصوصه إلى حماية كرامة الإنسان ، في مجموعة من نقاط نوفرها فيما يلي:

-أشارت مقدمة الميثاق إلى حقوق الإنسان والإيمان بها وبكرامة الفرد وقدره وأكدت حق المساواة بين الرجال والنساء ، وبين الأمم كبيرها وصغيرها في حقوق متساوية، نصت الفقرة الثالثة في المادة الأولى على تحقيق التعاون الدولي والعمل على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الإقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا ، بلا تمييز لأي سبب كان¹.

-أشارت المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى أن تباشر الجمعية العامة للدراسات ، تصدر توجيهات بقصد تطوير التعاون الدولي في جميع الميادين ، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان و الحريات الأساسية للناس بدون تمييز .كما نصت المادة 55 كذلك بأن : " تعمل الأمم المتحدة على أن تشجع العالم لإحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بدون تمييز ...ومراعاة تلك الحقوق فعلا ... " ، وهكذا ربط الميثاق بين مسألة السلم والأمن الدوليين بمسألة إحترام حقوق الإنسان.

-نصت المادة 62 من ذات الميثاق بأن يقدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي توصيات ، فيما يختص إشاعة إحترام حقوق الإنسان ، والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفريق بين الرجال والنساء ، والتشجيع على إدراك ما بين شعوب العالم من تشابك للمصالح . وتجدر

¹كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين على الدريدي ،حقوق الإنسان و حرياته الأساسية في المواثيق الدولية و بعض الدساتير العربية ، دار أيلة للنشر و التوزيع ، ط 1 ، عمان ، الأردن ،2010، ص ص 40- 41.

الإشارة إلى أن الميثاق كمعاهدة واجبة التفسير بحسن النية رتب على الدول الاعضاء إلتزاما قانونيا بإحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وأن أي تفسير مخالف ، يعني إهمال النصوص القانونية ، وإن النص على حقوق الإنسان في معاهدة دولية من شأنه إخراجها من إطار المسائل الداخلية البحتة للدول ، وجعلها مسائل يحكمها القانون الدولي ،وللمنظمة الدولية عليها الرقابة و الإشراف.

أ-2- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان : صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في 10/12 /1948 ، بعد توجيه من الجمعية العامة للأمم المتحدة ، دون أن يتضمن إتفاقية جماعية ، توقعها الدول المنظمة وتصادق عليها وتطبقها ، و تتألف بنود هذا الإعلان من 30 مادة ، أشارت المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى أنه : " يولد جميع الناس أحرار متساوون في الكرامة والحقوق ، وهم قد وهبوا العقل و الوجدان ، وعليهم أن يعاملوا بعضهم البعض بروح الإخاء " ، كما أضافت المادة 05 منه جواز إخضاع أي أحد للتعذيب أو العقوبة القاسية ، أو اللإنسانية ، أو المُحطّة للكرامة " ². كما أكدت المادة 08 من الإعلان العالمي : " لكل شخص حق اللجوء للمحاكم الوطنية المختصة لإنصافه من أي أعمال تنتهك الحقوق الإنسانية التي يمنحها الدستور أو القانون".

إضافة إلى نص المادة ¹12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان : " لا يجوز تعريض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة ، أو في شؤون أسرته أو مسكنه أو مراسلاته ولا لحملات تمس شرفه و سمعته ، ولكل شخص الحق في أن يحميه القانون من مثل ذلك التدخل أو تلك الحملات " .

كما تجدر الإشارة أيضا إلى المادة ²24 من ذات الإعلان : " لكل شخص الحق بمستوى معيشة يكفي لتأمين الصحة والرفاهية له و لأسرته ، وله الحق بالأمان في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترمّل أو الشيخوخة ، وكذلك للأمومة والطفولة الحق في الرعاية والحماية الإجتماعية " .

من خلال هذا الإستعراض لمجموعة من المواد المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان من خلال الحقوق والحريات الواردة فيه نجد أنه كان إعلانا شاملا لأنه حقق تغطية كاملة لمجموعة كبيرة من تلك الحقوق التي لا غنى عنها للإنسان لكي يعيش في أمان وحرية وإستقرار ¹.

¹ _ ينظر المادة 12 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

² _ ينظر المادة 24 من ذات الإعلان.

إضافة لما أحدثه صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تأثيرا كبيرا في جميع أنحاء العالم ، إذ يعتبر من أشهر وثائق الأمم المتحدة ، وأكثرها تأثيرا على المجتمع الدولي ، وأن معظم الحقوق التي نص عليها الإعلان ، تم إدراجها في الدساتير الوطنية ، والتشريعات المحلية في معظم دول العالم .

أ-3- الميثاق الدولي لحقوق الإنسان :

أ-3-1- ميثاق الحقوق المدنية و السياسية :

يقصد بالحقوق المدنية والسياسية، حقوق الأفراد الشخصية كالحق في الحياة والأمن و في السلامة الشخصية، وفي عدم إخضاع أي فرد للعقوبة أو المعاملة القاسية أو غير الإنسانية². صدر ميثاق الحقوق المدنية و السياسية في ديسمبر 1966 ، والبروتوكول الملحق به موزع في 53 المادة ، ويتكون من مقدمة و ستة أجزاء ، وقد حددت المقدمة مرتكزاته الأساسية ، والتي تقوم على أساس الكرامة المتأصلة في الإنسان ، وإذا كانت الحقوق المدنية تسمح للفرد بالتمتع بحريته الشخصية وإستقلاله ، فإن الحقوق السياسية ضرورية لأجل أن تنظم للفرد مشاركته في الشؤون العامة لمجتمعه بصفته جزءا منها³.

أ-3-2- الإتفاقية الخاصة بالحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية :

هناك طائفة من الحقوق لا تقل أهمية عن الحقوق المدنية والسياسية ، وهي الحقوق التي أقرتها الإتفاقية الدولية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16/12/1966 .وتهدف هذه الإتفاقية إلى خلق دولة الرفاهية على المستوى الدولي ، وما يترتب فيها للإنسان من حقوق إجتماعية ، فهي وإن إستطرت في بعض موادها إلى التنظيم الإقتصادي ، فموضوعها المشكلة الإجتماعية أو الفرد أو الإنسان في متطلباته المادية والمعنوية¹.

¹ _ أحمد حافظ نجم ، حقوق الإنسان بين القرآن و الإعلان ، دار الفكري العربي للطباعة ، 1990 غزة، فلسطين، متاح على الرابط: <https://library.iugaza.edu.ps>

² ساسي سالم الحاج ، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان و المكان ، دار الكتاب الجديدة ، بيروت، لبنان، ط 03، 2004 ص 248.

³ كريمة عبد الرحيم الطائي - حسين علي الدريدي ، المرجع السابق ، ص 49.

وهناك ثلاثة حقوق أساسية تدخل في مفهوم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتمثل في الحق في العمل ، وهذا أساس الحقوق الاقتصادية ، حق التأمين الإجتماعي كأساس للحقوق الإجتماعية ، وحق التعليم كأساس للحقوق الثقافية .ونجد الجزء الثالث لهذه الإتفاقية ينص على الحق في العمل والتدريب والتوجيه من خلال المادة 06 ، وكذا حق كل فرد في التمتع بشروط عمل صالحة وعادلة ، وهذا ما أشارت إليه المادة 07 ، ضف إلى ذلك حق تشكيل النقابات والانضمام إليها ، والحق في الإضراب من خلال المادة 08 ، وكذا الحق في الضمان الإجتماعي حسب نص المادة 09 من الإتفاقية الخاصة بالحقوق الإجتماعية والثقافية¹.

ب _ حماية كرامة الإنسان في المواثيق الإقليمية :

قد تكتفي الدول التي تجمعها روابط وثيقة كالجوار الجغرافي والتقارب الحضاري والثقافي والتاريخ المشترك والعقيدة الواحدة بالمواثيق الدولية أو العالمية التي تهتم بحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية بشكل عام ، وتجد نفسها بحاجة إلى إبرام إتفاقية إقليمية خاصة لحماية حقوق وحریات مواطنيها ، ومن هذه الدول التي تجمعها مثل هذه الروابط الدول الأوروبية ، الدول الأمريكية ، الدول الإفريقية والدول العربية التي حاولت كل منها إيجاد مواثيق دولية خاصة بها ، ولو على سبيل التقليد أو المحاكاة .

ب-1- الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان :

كانت الدول الأوروبية أسبق من غيرها في إقرار إتفاقية إقليمية لحماية حقوق الإنسان الأوربي ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن مفهوم الحديث لحقوق الإنسان يعود بجذوره إلى القارة الأوروبية ، بإعتبار أوروبا أقرت العديد من التشريعات والقوانين التي تتولى حماية الإنسان وحرياته الأساسية ، ومن هذه التشريعات (العهد الأعظم الإنجليزي) (Magna Carta) الذي أُصدر في مواجهة الملك لإقرار حقوق سياسة للشعب الإنجليزي عام 1225 .إضافة إلى الوثيقة الصادرة عن الثورة الفرنسية الكبرى حول حقوق الإنسان عام 1789 .

¹ سعيد محمد أحمد باناجية ، دراسة مقارنة حول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و نصوص الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، ط 1 ، مؤسسة الرسالة ، القاهرة ، مصر 1985 ، ص 65.

وقد تضمن النظام الأساسي لمجلس أوروبا المنعقد في 05 ماي 1949 ، العديد من النصوص القانونية التي تلزم الدول الأوروبية بحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، فقد نصت المادة 03 من هذا النظام على ضرورة تمتع الأشخاص الخاضعين لإختصاص المجلس الأوروبي -الأوروبيين والمقيمين في أوروبا - بكافة الحقوق و الحريات الإنسانية ، بل إن المادة 04 من هذا النظام قد جعلت تنفيذ هذا الإلتزام الإنساني شرطا أساسيا لإنضمام الأعضاء الجدد إلى المجلس الأوروبي¹.

والحقيقة أن هذه النصوص الواردة في النظام الأساسي للمجلس الأوروبي ، كانت تمهيدا لإبرام الإتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان في حال إتساع دائرة دول الأعضاء في هذا المجلس ، وهذا ما حدث بالفعل في أقل من عام على إبرام النظام الأساسي لمجلس أوروبا ففي الرابع من نوفمبر 1950 ، حيث وافقت الدول الأوروبية الأعضاء في مجلس أوروبا على إعتماد الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، وبدأ العمل فيها في 3 سبتمبر 1953.²

تميزت الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بأنها أضافت إلى الحقوق الإنسانية المعروفة كالحق في الحياة و السلامة الجسدية النص على إحترام حريات الإنسان الأساسية اللصيقة بهذه الحقوق ، وأنه لا يجوز حرمان الشخص من حرياته إلا في حالات معينة و بإجراءات معينة في القانون .

و في ذات الإطار أشارت المادة 10 من هذه الإتفاقية إلى حرية الأشخاص في التعبير عن آرائهم و تلقي أو إرسال المعلومات أو الأفكار دون أن يكون هناك تدخل من قبل السلطات العامة .حيث يلاحظ أن إنتهاك المادة 10 من الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تقرر حرية التعبير وإبداء الآراء في الدول الأوروبية دون تدخل من اللجنة أو المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ، فقد صدرت أحكام قضائية بحق عدد من الكتاب والمفكرين لإبدائهم آرائهم حول مذابح اليهود أثناء الحرب العالمية الثانية والتي تعرف بالهولوكوست أو المحرقة اليهودية أمام النازية ، حيث حكم على عدد من الكتاب بالسجن جراء إنكارهم لهذه المذابح وذلك دون مراعاة لنص المادة 10 .

¹ كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين على الدريدي ، المرجع السابق ، ص 65.

² ينظر للإطلاع على هذه الإتفاقية : باتريس رولان وبول تافيرنيه ، الحماية الدولية لحقوق الإنسان ، تعريب جورجيت حداد ، منشورات عويدات ، بيروت ، لبنان ، 1996 ص 113.

ب-2- المعاهدة الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان :

تميزت منظمة الدول الأمريكية ، ومنذ إنشائها خلال المؤتمر الأمريكي التاسع المنعقد في بوجوتا Bogotá (كولومبيا) خلال الفترة من 30 مارس و حتى ماي 1948 بأنها تولي مسألة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية كل الرعاية و الإهتمام ، فقد جاءت في ديباجة ميثاق الدول الأمريكية ،الذي دخل حيز التنفيذ سنة 1954 .إن المهمة التاريخية للدول الأمريكية هي أن تقدم للإنسان أرضا يعيش عليها بكل حرية ،وتتمية شخصيته الإنسانية من أجل التوصل إلى تحقيق جميع أمانيه ، وتمتع سائر الأفراد بحقوقهم وحررياتهم الأساسية دون التمييز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين¹ .

ولم تكثف الدول الأمريكية بنصوص الميثاق التي تقرر حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، بل إنها أصدرت إعلانا أمريكيا لحقوق الإنسان يشبه إلى حد بعيد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، إلتزمت فيه ، فيما بعد اللجنة الأوربية لحقوق الإنسان في تقريرها لحقوق الإنسان في الدول الأمريكية ، وقد كان ميثاق الدول الأمريكية وإعلان حقوق الإنسان الأمريكي مقدمة لقيام الدول الأمريكية بإبرام معاهدة خاصة لحقوق الإنسان ، على غرار الإتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، سميت المعاهدة الأمريكية المتعلقة بحقوق الانسان والتي وقعت في " سان خوسيه " في كوستاريكا في 22 نوفمبر 1969 ، وأصبحت سارية المفعول في 18 جويلية 1978².

ب-3- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب :

تمخض عن إجتماع رؤساء الدول الأفريقية في " إديس أبابا " في 30 ماي 1963 ، إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية ، التي تنظم الدول المشاكلة للقارة الإفريقية ، منظمة الدول الإفريقية منذ نشأتها بمعالجة القضايا الإنسانية في القارة الإفريقية فبالإضافة إلى ما ورد في الميثاق المؤسس لمنظمة الوحدة الإفريقية ، من النص على " الحرية و المساواة و العدالة و الكرامة هي أهداف أساسية لتحقيق التطلعات المشروعة لشعوب الإفريقية " .

¹غازي صابراني ، الوجيز في حقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان ، الأردن 1995 ، ص 49.

²كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين علي الدريدي ، المرجع السابق ، ص 77.

فقد إهتمت الدول الإفريقية المحاربة لتمييز العنصري بإعتباره أخطر الأمراض التي تهدد منظومة الحقوق الإنسانية في القارة الإفريقية .وقد توصلت منظمة الوحدة الإفريقية عام 1977 إلى إصدار إعلان "لاغوس" Lagos لمناهضة الفصل العنصري¹.

أما فيما يتعلق بحقوق الإنسان بشكل عام فقد أصدر رؤساء الدول الإفريقية في المؤتمر السادس المنعقد في " مونروفيا " ليبيريا " بين 17 و 20 جويلية 1979 قرار يتعلق بإعداد مشروع أولي للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بدأ العمل به في 21 أكتوبر 1986². جاء تقرير الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان على نحو يبين أن الدول الأطراف في هذا الميثاق تعترف بكافة الحقوق والواجبات والحريات الواردة فيه وتتعهد بتطبيقها في تشريعاتها الوطنية .

إضافة إلى تطرق هذا الميثاق إلى ضمان حق كل شخص في إحترام حياته وسلامته الجسدية وكرامته الإنسانية ، والتمتع بالشخصية القانونية ، ضف إلى ذلك ما أقره لكل شخص حق التمتع بالحقوق السياسية كالمشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده ، وفي الوصول إلى الوظائف العامة وفي إستخدام الأملاك والخدمات العامة دون تمييز. وقد إنفرد الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ، بأنه لم يكتف بتقرير الحقوق بل تطرق أيضا إلى الواجبات المفروضة على الفرد أو الجماعة والتي تشكل في النهاية حق للجهة المقابلة وجاء من خلال :

- إلتزام كل شخص بممارسة حقوقه وحرياته على نحو يحترم فيه حق الغير والأمن الجماعي والأخلاق والمصلحة المشتركة .

- على الفرد واجب خدمة مجموعته الوطنية بوضع إمكانياته المادية والفكرية لخدمتها.

- يقع على الفرد واجب المحافظة على التضامن الإجتماعي والوطني³.

¹غازي صديني ، نفس المرجع ، ص 52.

²باتريس رولان و بول تافرينيه ، المرجع السابق ، ص 167 .²

³كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين علي الدريدي ، المرجع السابق ، ص 91.

ب-4-الميثاق العربي لحقوق الإنسان و حرياته الأساسية :

إزاء الانتهاكات الخطيرة التي يمارسها الكيان الصهيوني ضد الشعب الفلسطيني ، في فلسطين المحتلة ، قام مجلس الجامعة العربية في دورته 50 في 03 سبتمبر 1968 ، بإصدار قرار الإنشاء لجنة عربية دائمة لحقوق الإنسان ، وقد ظلت هذه اللجنة خلال عقدين من الزمن تعالج إنتهاكات إسرائيل لحقوق الإنسان في الأراضي العربية المحتلة¹.

وقد كانت اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان تمارس نشاطها المتعلق بحماية حقوق الإنسان العربي ضمن إختصاصات محددة عهد إليها القيام بها ، والعمل على تنمية الوعي لدى الشعوب والحكومات العربية بأهمية إحترام حقوق الإنسان .

و إنطلاقاً من هذه الإختصاصات التي تولت اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان ممارستها ، فقد ساهمت اللجنة في إبراز مشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان إلى حيز الوجود ، ففي أثناء المؤتمر الإقليمي العربي لحقوق الإنسان المنعقد في بيروت في الفترة من 2 إلى 10 ديسمبر عام 1968 ، قامت اللجنة الدائمة بوضع أسس اللازمة لإعداد مشروع ميثاق عربي لحقوق الإنسان ، وفي 24 أبريل 1971، إعتمدت لجنة الخبراء في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مشروع الميثاق المقدم من اللجنة الدائمة ، وقررت طرحه على الدول الأعضاء في الجامعة العربية لإبداء الرأي².

إن المتصفح لنصوص الميثاق العربي لحقوق الإنسان، يجده كغيره من المواثيق الدولية، يزخر بالكثير من المواد التي تحمي حقوق الإنسان و حرياته الأساسية. غير أن أهم ما يميز هذا الميثاق عن المواثيق الدولية الأخرى التي تعالج حقوق الإنسان أنه إكتفى بتقرير الحقوق والحريات الإنسانية دون أن يساهم في إنشاء أجهزة فاعلة ، كاللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لضمان إحترام الحقوق والحريات المنصوص عليها في مشروع هذا الميثاق .

¹حسين السيد نافعة ، الجامعة العربية و حقوق الإنسان ، مجلة شؤون العربية ، العدد 13 ، 1982 ، ص 494.

²جابر الراوي ، حقوق الإنسان و حرياته الأساسية في القانون الدولي و الشريعة الإسلامية ، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان ، 1999 ، ص 133.

ويبدو أن المشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان ، قد جاء إستجابة " لموضة " الموائيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان ، التي ظهرت في النصف الأخير من القرن المنصرم ، دون أن ترغب الدول العربية بالفعل في حماية الحقوق ، و يؤكد ذلك أن العديد من الدول العربية التي لم تصادق على هذا المشروع قد إستندت إلى مبررات غير مقنعة في رفضها لمواد هذا الميثاق.

لقد تضمن مشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان العديد من الحقوق نشير إلى البعض منها:

_ حق المساواة ، فقد نصت المادة الأولى من المشروع على كفالة تمتع كل إنسان بكافة الحقوق والحريات بدون تمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الإجتماعي أو ثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر دون التفرقة بين الرجال والنساء¹.

_ حق الإنسان في الحياة والحرية والسلامة الشخصية بما فيها حماية الإنسان من التعذيب البدني والنفسي وحمايته من المعاملة اللاإنسانية أو المعاملة القاسية أو المهنية أو الحط لكرامته الإنسانية وحمايته من إجراء التجارب الطبية أو العلمية دون رضاه الصريح .

_ حق الإنسان في التمتع بالشخصية القانونية وإعتبارها حق ملاصق لكل إنسان .

_ حق كل شخص في تولي الوظائف العامة.

نصت المواد 17،18،19 من مشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في _ الحصول على عمل ، إضافة إلى كفالة الدولة لكل شخص الحق في عمل يضمن له مستوى معيشة مناسب يؤمن له المطالب الأساسية للحياة.

_ كفالة الدولة لكل شخص الحق في ضمان الإجتماعي الشامل.

_ لكل شخص الحرية في إختيار العمل المناسب .

² كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين علي الدريدي ، المرجع السابق ، ص ص 96_97.

ثالثا: حماية الكرامة الانسانية على صعيد القوانين الداخلية في الجزائر:

وعلى الصعيد الوطني أشارت ديباجة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020¹ في الجزائر على أن الشعب الجزائري متمسك بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 و الإتفاقية الدولية التي صادقت عليها الجزائر. كما أكد أيضا المؤسس الدستوري على نضال الشعب الجزائري الدائم من أجل تكريس الحرية والديمقراطية و السيادة وإستقلاله ، والعمل على البناء المؤسساتي على أساس مشاركة جميع المواطنين والمجتمع المدني في تسيير الشؤون العامة وتحقيق العدالة الإجتماعية والمساواة وضمن الحرية لكل فرد في إطار دولة قانون جمهورية وديمقراطية من أجل التجسيد الأمثل لتعزيز الروابط الوطنية وضمن الحريات الديمقراطية للمواطن ،مع التمسك الدائم للجزائر بالسلم و حقوق الإنسان ومبادئ التنمية في ظل إحترام أهداف لمبادئ منظمة الأمم المتحدة والإتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية .وفي نهاية ديباجة تعديل 2020 أشار المؤسس الدستوري الجزائري إلى تأكيده على تمسك الشعب الجزائري بمبادئ الحرية ، والعدالة الإجتماعية كضمانة أصلية وأكيدة لإحترام مبادئ الدستور في إطار المثل العليا للحرية الإجتماعية.

ولم يقتصر الوضع على ذكر الكرامة الإنسانية في ديباجة الدستور ، بل تم النص عليها صراحة في صلب الدستور، وتأكيد المشرع الدستوري على حمايتها وتمتع كل فرد بها ،و إلزام الدولة بإحترامها وحمايتها . وسنحاول الإشارة إلى مجموعة من المواد في تعديل الدستور لسنة 2020 والتي من أهمها :

-إشارة المؤسس الدستوري من خلال المادة 09² إلى مسؤولية مؤسسات الدولة على ضمان حماية الحريات الأساسية للمواطن و الإزدهار الإجتماعي والثقافي في الأمة ، والعمل على ترقية العدالة الإجتماعية ، بالإضافة إلى سهر الدولة على تفعيل دور المجتمع المدني للمشاركة في تسيير الشأن العام -تأكيد المؤسس الدستوري على قيام الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي وضمن الحقوق والحريات والعدالة الإجتماعية.

-إمتداد دور الدولة إلى حماية حقوق مواطنيها في الخارج ومصالحهم والسهر على الحفاظ على هويتهم وكرامتهم ،وتعزيز روابطهم مع الأمة وهذا ما أشارت إليه المادة 29².

¹ينظر المرسوم الرئاسي 20/442 المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري الجزائري.

²ينظر المادتان 09 و 29 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

-إلتزام جميع السلطات والهيئات العمومية بالأحكام الدستورية ذات صلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة و ضماناتها ،مع التنصيص الدستوري على عدم تقييد الحقوق والحريات والضمانات إلا بموجب قانون ، وهذا ما جاء في نص المادة 34 من التعديل المذكور.

-ضمان الدولة للحقوق الأساسية والحريات ،مع الحرص على إستهداف مؤسسات الجمهورية ، ضمان مساواة كل المواطنين في الحقوق والواجبات أمام القانون ، مع تكريس حماية متساوية لهم دون أي تمييز بسبب الجنس أو المولد ،العرق أو الرأي أو أي شرط أو ظرف شخصي أو إجتماعي ،وهذا ما أكدته المادتان 35 و37.¹

-ضمان الدولة عدم إنتهاك حرية الإنسان وحظر أي عنف بدني أو معنوي أو أي مساس بالكرامة ،وتسليط العقوبة اللازمة على أي معاملة قاسية ، لاإنسانية أو مهينة في إطار ماأشارت إليه المادة 39.² وأخيرا من خلال الفقرة 07 من المادة 223³ من التعديل الدستوري لسنة 2020 أشار المؤسس الدستوري إلى عدم مساس أي تعديل دستوري بالحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن الأمر يوضح جليا التكريس الضمانة الدستورية لحماية الحريات وحقوق الإنسان وإعطائها بذلك قيمة دستورية تليق بها.

¹ ينظر المادتان 35 و37 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² ينظر المادة 39 من التعديل الدستوري لسنة 2020

³ ينظر المادة 223 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الفرع الرابع: أزمة البيروقراطية وتجليات الحكم الراشد في الإدارة العامة :

إن جهاز الدولة على اختلاف مستوياته معرض لداء البيروقراطية ويمكن أن يكون بدوره مصدر لعرقلة حسن سير المؤسسات العمومية ،وتتصف البيروقراطية داخل الدولة بتعدد الإجراءات والتنظيمات التي تتصف أحيانا بالسطحية والعجز عن تقديم أي حل للمشاكل التي يفترض فيها أن تسويها وتنتهي غالبا إلى تناقض بعضها مع بعض لتشكل تداخلات معقدة تعرقل عمل المسيرين وتدخل البلبلة إلى المواطنين¹.

فالإدارة الجزائرية على غرار باقي الدول الأخرى تعاني من داء البيروقراطية وعلى جميع الأصعدة ، هذا ما يبدو واضحا من خلال احتجاجات المواطنين المتكررة نتيجة سوء الإستقبال والتوجيه ، بالإضافة إلى الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين وضياح الوقت وكثرة الوثائق الإدارية، إضافة إلى البطء في العمل الإداري².

أولا: مفهوم البيروقراطية:

مصطلح البيروقراطية³ بعدما كان يستعمل كأداة للتنظيم الإداري الفعال صار يعتبر كأحد أخطر الأمراض التي أصابت الإدارة الجزائرية بصفة عامة والمرفق العام على وجه الخصوص. وتعتبر البيروقراطية الإدارية مركزا مستقلا وسلطة في حد ذاتها فهي ليست مجرد نقائص إدارية واختلالات بسيطة و تماطلات فقط ،بل يمكن أن تذهب إلى حد الاستيلاء على السلطة من طرف شريحة ذات امتيازات ومنعزلة عن الجماهير⁴.

¹ ينظر الميثاق الوطني لسنة 1976 ، ج. ر.ج. رقم 39 المؤرخة في 30/03/1976، ص929.

² شرقي بن يوسف، إصلاح الخدمة العمومية، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014/2015، ص25.

³ البيروقراطية بمعناها الإداري والتأسيسي تشكل نوعا من التنظيم تمارس به الإدارة العامة نشاطها ويعتبر "ماكس فيبر" أول من حاول الكشف عن مزايا البيروقراطية معتمدا على نمط تحليلي مثالي، أعتبر بذلك نقطة بداية لفهم مصطلح البيروقراطية.

⁴ محمد أمين بوسماحة، المرجع السابق، ص 43.

و يزداد هذا الدور غير العادي للبيروقراطية الإدارية ويتكاثر عندما تعتبر الدولة أن الإدارة العامة هي التعبير الوحيد عن سلطتها، وبسبب ما تتوفر عليه هذه الأخيرة من قدرة على صنع قواعدها الخاصة خارج الإطار الشرعي ستتجه نحو وضع نظام قيم ملزم بالنسبة للدولة وللمجتمع، مما يسمح للهيكل البيروقراطية أن تتمركز بقوة داخل الهيئات السياسية وأن تتحلى بمظاهر السلطة¹.

و تتميز البيروقراطية بأنها قاهرة ولا تقاوم، مع ما يوازيها من تقليص الوسائل الموضوعية للوصول إلى أعلى مصادر القرار، مما يجعل المواطن يعيش في جو من العزلة والانطواء والتهميش، وأن مطالبه لا تتعدى النسيج الإجتماعي لأن الإدارة العامة التي وجدت من أجل أن تخدمه قد أصبحت تمثل جسما غريبا عنه بل أكثر من ذلك هاجسا لا يقاوم².

ولذلك يتمسك المجتمع بصفة تلقائية بالقيم والهياكل التقليدية رغم الخطر الذي يهدده من حين لآخر فهو لا يدرك دائما معنى الخطاب الرسمي المتعلق بالعصرنة والحس المدني و باحترام كل ما هو عمومي، ويتفوق المجتمع أمام التدخل الإداري ويتصدى له بالجمود تحت عنوان " استمرارية التصرفات البيروقراطية و المحسوبة في الهيئات الإدارية".

وقد أشار المنشور الوزاري 2102 المؤرخ في 2012/11/14، الصادر عن وزير الداخلية³ إلى الخطر الذي تشكل هذه الظاهرة، وأكد أن " المسألة ليست نقاش حول القضاء على البيروقراطية بل هي مسألة تهديد لدولة القانون وتحدي للسلطة العمومية، والتي يجب استعادتها وفرضها في كل أبعادها الحقيقية من أجل التمكن من مواجهة هذه التهديدات بكل حزم ومثابرة. فظاهرة البيروقراطية هي قضية تهديد لكيان الدولة قبل تكون قضية تهديد لحقوق المواطن، كما أضاف ذات المنشور أن هذه الوضعية تحول اليوم دون التقدير المناسب من طرف المواطن للمجهود المبذول من طرف السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العامة، وتساهم في استفحال المرافق السلبية لظاهرة البيروقراطية.

¹ شرقي بن يوسف، المرجع السابق، ص 25.

² أربحي احسن، آثار الفساد الإداري على علاقة الفرد بالدولة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد 02، 2013، ص 113.

³ ينظر المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 2012/11/14 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وقد تطرق المنشور الوزاري السابق الذكر إلى بيان مظاهر البيروقراطية في الإدارة الجزائرية والتي شملت ما يلي:

- المطالبة بوثائق أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها وهذا من شأنه أن يحدث نفورا للمواطن من الإدارة ،لأنها تتسبب في ذهاب المواطن وإيابه مرات إلى عديدة للمرفق المعني بالشغل الذي أراد المواطن قضاءه.

- البطء في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية وغير المطابقة للقانون مما يدفع في غالب الأحيان إلى استعمال أسلوب الوساطة في انجاز بعض المعاملات ، وقد يضطر في حالات أخرى إلى اللجوء إلى أساليب أخطر من ذلك تمس بمصداقية الجهاز الإداري من خلال استعمال الرشوة في بعض المعاملات الإدارية ،الأمر الذي أدى إلى الإنتشار الرهيب للفساد الإداري نتيجة تعقيد الإجراءات في وجه المواطن الذي يكون مجبرا على قضاء حاجياته بجميع السبل حتى وإن اقتضى الأمر استعمال أساليب غير مشروعة¹.

- تشكل بعض الشبكات غير الرسمية التي تلجأ في أحيان كثيرة للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة وغير القانونية. هذه الشبكات كما يضيف المنشور الوزاري رقم 2102، أصبحت تطور آليات وأساليب تتأقلم مع كل وضعية وإدارية جديدة لجعلها في خدمة مصالحها غير المشروعة عن طريق تصرفات سلبية تؤثر وتزعزع جسور الثقة بين المواطن والإدارة العامة.

بناء على ما سبق، اتجهت السلطات العمومية في الجزائر إلى السعي الحثيث نحو الرفع من نوعية الخدمة العمومية، حيث أنه في إطار الشروع في عملية الإصلاح الإداري تم إصدار التعلية الوزارية بتاريخ 2013/10/20² الصادرة عن الوزير الأول ،ومما جاء في إحدى فقراتها : "... عزم الحكومة على الشروع في إصلاح معمق للخدمة العمومية في بلادنا بغرض استعادة الثقة بين المواطن والدولة وتعزيزها". وقد شكلت هذه الاعترافات للسلطات العمومية دليل على تعثر إن لم نقل فشل المرافق العمومية في تقديم خدمة عمومية ناجعة تليق بتطلعات المواطن، لذلك شكل محور الإصلاح الإداري نقطة جوهرية في مخططاتها.

¹ ينظر المنشور الوزاري 2102 سابق الذكر .

² ينظر التعلية الوزارية الصادرة عن الوزير الأول بتاريخ 2013/10/20 رقم 321.

ثانيا :الحكم الراشد والإدارة العامة:

يبني مفهوم الحكم الراشد " la bonne gouvernance " وفق البعد الإداري على حتمية ووجوب تبني إستراتيجية الإصلاح التنظيمي وفق مفاهيم تتجسد في الشفافية، الفعالية، النزاهة، سرعة الاستجابة، المساءلة والمشاركة التي يمكن أن ترتقي بجودة الخدمة العامة وتحقيق رضا المواطن.

أ- مفهوم الحكم الراشد:

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح " الحكومة " ليستعمل سنة 1679 في نطاق واسع معبرا عن " تكاليف التسيير"، " charge de gouvernance " ثم كمصطلح قانوني سنة 1978، بناء على ذلك ليس هناك شك في الأصل الفرنسي للكلمة¹.

أما في نهاية الثمانينات فقد برز مصطلح " الحكم الراشد " la bonne gouvernance " في كتابات البنك الدولي ،غير أنه كمصطلح علمي متداول قد ظهر مع سنة 1990، وذلك في إطار التغيير الحاصل في شكل و طبيعة ودور الدولة. فعلى المستوى العلمي لم تعد الدولة هي الفاعل الرئيسي في صنع وتنفيذ السياسات العامة ،بل أصبح هناك فاعلون آخرون كالمنظمات ، المؤسسات الدولية ، القطاع الخاص ، وكذا مؤسسات المجتمع المدني.

لقد عرف رئيس وزراء كمبوديا " سامديتش هون سين " Samdech Hun Sen " " الحكم الراشد بأنه الركيزة الأساسية للتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية ،وبالتالي التخفيف من حدة الفقر، فهو أداة قوية لجهود التنمية وتحقيق منافع حقيقية للجمهور وتقاسم الثروة ،و هو الوجه السليم في ممارسات الحكومة، وهو مفتاح الحد من أوجه عدم المساواة والظلم ،يمثل أيضا حيز الزاوية في السلام والاستقرار السياسي، والعدالة الاجتماعية و شرط لا غنى عنه وبدون حكم راشد لا يمكن تحقيق أي تقدم².

أما عربيا فقد أُستخدم مصطلح الحكم الراشد وفق مصطلحات متنوعة منها : " الحكم- الحاكمية- الحوكمة- الحكم الجيد- الحكم الصالح " ،أما مدلول الحكم الراشد فإنه يركز على قيم المساءلة، الشفافية و القدرة على التنبؤ والمشاركة من جميع قطاعات المجتمع. وبالتالي فمفهوم الحكم الراشد ينطوي على ثلاثة أبعاد رئيسية تشمل:

¹ زياد عبد الوهاب النعيمي، الإصلاحات القانونية وأثرها في تعزيز مفهوم الحكم الراشد ، ينظر

الرابط : <https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/2009/03/23/160162.html>

² Disponible sur : "file:///C:/Users/doc/Downloads/bib_gouvernance_2020_lb%20(2).pdf .p03.

- 1 - البعد السياسي : حيث يعني طبيعة النظام السياسي وشرعية التمثيل ،المشاركة ،المساءلة، الشفافية، دعم حقوق الإنسان و دولة حكم القانون ، حيث يتركز هذا البعد على القيم الديمقراطية.
- 2 -البعد الاقتصادي والاجتماعي : لما له من علاقة بالسياسات العامة والتأثير على حياة السكان ونوعية الحياة والوفرة المادية ، وارتباط ذلك بدور المجتمع المدني واستقلاليته وبالتركيز على نمط السوق الحر .
- 3 -البعد التقني والإداري : أي كفاءة الجهاز وفعاليتة، فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون الاستقلال عن النفوذ السياسي، ولا يمكن تصور مجتمع مدني دون استقلاليته عن الدولة، ولا تستقيم السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغياب المشاركة والمحاسبة والشفافية ،هكذا إذ يحتاج الأمر إلى درجة من التكامل¹.

و انطلاقا من أن إصلاح المجال الإداري أصبح يمثل أحد الأبعاد الجوهرية في فلسفة الحكم الراشد إلى جانب البعد الاقتصادي والسياسي ،نجد هناك تصورات تقييمية لمفهوم الخدمة العمومية برزت كشكل جديد لتمثل تحولا في مفهوم الإدارة العامة من صورة تقليدية إلى نموذج يعيد النظر في الطرق والآليات التي يتم بها تقديم الخدمة العامة للمواطن بشكل يدعم مبادئ الإدارة العامة الرشيدة.

ب-ترشيد الإدارة العامة في الجزائر:

أدى التغير الحاصل على وظيفة الإدارة العامة ودفعها بالأساس نحو تطوير أساليب عملها من نموذج تقليدي إلى الأخذ بأسلوب الإدارة بالتوجه نحو المتطلبات المتنامية لملتقي الخدمة، ونحو مزيد من الإرتقاء بنوعية الخدمة التي تقدمها الإدارة العامة وتوفير تلك الخدمة بأسلوب يمكن من الحصول عليها في الوقت والنوعية المناسبين مما يحقق هدف خدمة نوعية للمواطن .

لقد ازدادت الحاجة إلى رفع كفاءة الموظفين مع قيام الثورة الصناعية ،واتضحت الحاجة إلى أهمية ترشيد العمل الإداري بسبب المسؤوليات الجديدة الملقاة على عاتق الجهاز الحكومي ، وازدادت الإمكانيات المادية والبشرية .ولذلك قام العديد من المفكرين ورجال الإدارة بالبحث عن أفضل السبل لترشيد العمل الإداري ورفع كفاءة العنصر البشري في الجهاز الحكومي والإدارة العامة².

¹عشور عبد الكريم ،المرجع السابق ،ص53.

²عبد الحميد محمود النعيمي ،مبادئ الإدارة العامة ،منشورات ELGA ، 1997 ، ص163.

ومن ثم تمثل الخدمة العامة الرشيدة وفق منطق تقريب الإدارة من المواطن الاستقبال اللائق للمواطن، التكفل بكل التطلعات التي يرفعها المواطن المرتفق، إجابة المواطن في أجل محدد، إرشاد المواطن بالإجراءات و الطرق الإدارية المحددة، إضافة إلى تسيير المؤسسة الإدارية من طرف موظفين أكفاء¹. يوحي ترشيد الإدارة العمومية بتلك الآليات المتعلقة بالعمل على وضع إدارة قادرة على التحكم في نموها، ومصاريها والتي تقتصر على تحقيق مهامها الأساسية، وذلك بتسخير القيم المهنية والأخلاقية والعمل بشفافية واحترام القوانين والأخلاقيات على أساس موثيق حسن السلوك القطاعية، التعريف بمسؤوليات وواجبات الإدارة اتجاه المواطنين².

تجدر الإشارة أيضا إلى بيان منطلقات الحكم الراشد في مكافحة الفساد داخل الإدارة العامة فيمكن القول أنها تشمل إقرار مبادئ النجاعة والفعالية وذلك من خلال حسن التنظيم، إذ لا بد من أن تتكون المنظمة من وحدات إدارية منطقية تضم أقسام، إدارات، وتقسم مهام كل واحدة منها لكي يقوم بعمل أو مجموعة من الأعمال مما يعطي إمكانية تحديد المسؤولية وسلطة كل رئيس إداري. إضافة إلى تحديد طرق التعاون والاتصال بين الإدارات حيث تتجلى أهمية الحكم الراشد في أي إدارة عمومية، إذ أن التنظيم الجيد والمرن يضيف إلى القضاء على التعقيدات البيروقراطية وسرعة إنجاز المهام وتحقيق جملة من المتطلبات تتمثل أساسا في:

- تحقيق الرقابة والشفافية : يمثل عنصر الشفافية الركن الأساسي في بناء الثقة داخل الإدارة العامة، بتوسيع احترام دائرة القوانين، فالشفافية تضيف مزيدا من الوضوح في أداء المهام، وتتشكل الشفافية نتيجة لعقلنة الذهنيات وصحة المعاملات الإدارية ووضوح القرارات ، وفحص الأعمال ،وقابلية الإطلاع على ما تم إنجازه من أدوار من خلال الرقابة بمختلف أنواعها الإدارية والمالية بما يدعم المحاسبة وترشيد النفقات العمومية.

¹ عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ،ص 54.

³ تقرير المغرب حول المبادرة العربية من أجل حكمة رشيدة في خدمة التنمية ، الاجتماع الأول : الوظيفة العمومية

والنزاهة في تنظيم المملكة المغربية بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وبرنامج الأمم المتحدة ،جويلية

2005،ص05.

-التقييم : يتم الاعتماد على عنصر التقييم في الإدارات العمومية بهدف الوقوف على معرفة أداء الموظفين من خلال قياس مردودية الإنجازات ،وهذا ما يعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة القائم على إدخال أساليب إدارة وتسيير حديثة على الإدارة العامة ، وإدخال قيم جديدة كتقييم الأداء الوظيفي وفكرة التمكين الإداري¹.

-الاهتمام بالموارد البشرية : من خلال العمل على زيادة التخصص الوظيفي بغية رفع مستوى المهارات وزيادة الخدمة العامة، وتجسيدها للحكم الراشد داخل الإدارة العمومية، يقتضي ذلك الاهتمام بعنصر " الدوافع والحوافز " داخل التنظيم، كالإعتراف بحق الموظف في الأجر و المنح المناسبة التي تكون سببا في ابتعاده عن تعاطي الرشوة والاختلاسات على حساب مصلحة الإدارة العامة، إضافة إلى احترام حقوق الموظفين في الترقيات والعطل وباقي الحقوق الأخرى المكفولة قانونا .

- المقاييس المرتبطة بثقافة السلوك : يرتبط تطور الإدارة ورفيها بمستوى تفاعل موظفيها مع بيئتها التنظيمية ،وبذلك يرتبط نجاح الإدارة بمدى توفر جملة من الشروط يتصف بها كل موظف بالإدارة نوجزها فيما يلي:²

أ / احترام مواعيد العمل :إذ تعني امتثال أوامر العمل والقوانين التي تنظم المهام والأنشطة الإدارية التي من أهمها احترام مواعيد العمل، والتي تعكس حرص الموظف وتبرز اهتماماته الكاملة بمهامه وأعماله.

ب / الانضباط : حيث يعكس الصورة المهنية للموظف وهو يؤدي مهامه الوظيفية التي يشترط أن تكون في إطار احترام النظام الداخلي للإدارة واحترام العلاقات البينية سواء بين الموظفين أو بين الموظفين ورؤسائهم.

ت / العلاقة مع المواطنين : يستمد نجاح الإدارة في ظل التحول للحكم الراشد من طبيعة العلاقة التي تربطها بالمواطنين . فالإدارة الجيدة هي التي تلقى مستوى قبول واسع من قبل الأفراد وطالبي الخدمات العامة، الشئ الذي ينتج عنه حسن المعاملة بين الإداري والمواطن وعدم التحيز في تقديم الخدمة للمواطنين.

¹ سلوى شعراوي جمعة ، مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع ، ينظر الرابط :

https://www.nli.org.il/ar/books/NNL_ALEPH002572166/NLI

² عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 59.

ث / روح المثابرة : إضافة إلى حسن العلاقة التي يجب أن تربط الموظف بالمواطنين ، فعلى الموظف التحلي بروح المثابرة التي تقتضي مواجهة كل الصعوبات والعراقيل التي تواجهه في أداء عمله، كما تقتضي روح المبادرة أن يساهم الموظف في تقديم التدابير والاقتراحات لفائدة الإدارة التي يمكن أن تزيد من فعاليتها وتحسن من مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين¹.

ج / الأخلاق المهنية : تمثل أحد الجوانب الرئيسية في سلوك الموظفين، فتترجم هذه الأخلاق غالبا في وثيقة وتفنن تعرف بمدونة الأخلاق المهنية ، وتبنى الأخلاق المهنية على الالتزام بالأخلاق والاستقامة، الالتزام بالحياد ،الالتزام بالحفاظ على السر المهني والترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة وكرامتها، إضافة إلى مسألة الالتزام بالإعلام الإداري كحق للمواطن. كما أن الالتزام من طرف الموظفين بكل هذه الأخلاق من شأنه أن يدعم الإدارة بيد عاملة كفنة ونزيهة ، غايتها خدمة المصلحة العامة والوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة التي وجدت من أجلها .لقد دعت الأوضاع الإدارية التي تعيشها منظمات الخدمة العمومية وأوجدت فرصة التحول في مفاهيم الخدمة العمومية ،بما يفرضها الواقع المتغير الذي لم يترك حيزا للرداءة خاصة مع مفهوم الحكم الراشد والذي يركز في أحد أهم أبعاده على إصلاح الجانب الإداري².

تأسيسا على ما سبق يمكن القول أن ترشيد الخدمة العمومية تمثل مدخلا إداريا جديدا يؤسس لمرحلة الإدارة العامة الفاعلة يتم من خلاله تجنيد مكونات التنظيم من معدات، تقنيات تكنولوجية، تحديد مستويات تنظيمية مرنة(موارد مادية) و استراتيجيات دقيقة في اختيار تكوين ، تدريب وتعيين الموظفين بالإدارة العامة (موارد بشرية) ،إضافة إلى حسن تسيير المرفق العام ودعم أخلاقيات الوظيفة العامة، بشكل يكرس سرعة الإستجابة للخدمات التي يطلبها المواطن مع ضرورة توفير المحاسبة الدورية بما يوطد الشفافية في العمل داخل هذه المؤسسات ويزيد من رضا كامل الفئات المجتمعية تجاه مهام الإدارة العامة.

¹ عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 59.

²عشور عبد الكريم ، نفس المرجع ، ص 60.

الفصل الثاني

التصورات السلوكية و الاجتماعية

في الإدارة العامة

الفصل الثاني

التصورات السلوكية والاجتماعية للإدارة العامة

إن مسألة استخدام الإدارة العامة للعلوم السلوكية كأداة لفهم وتحليل السلوك الإنساني تثير فكرة غاية في الأهمية، تتمثل أساسا في طريقة دراسة ذلك السلوك الإنساني نظرا لتغييره المستمر ومحدداته من ناحية، وتباين الخصائص الفردية وشدة الفروق بين الأفراد من ناحية أخرى.

وهاته النظرة تتلخص في أنه لا يمكن التوصل إلى تعميمات عن محددات السلوك الإنساني ومن ثم تنحصر محاولات فهم السلوك في دراسة حالات فردية دون التعميم على الجماعات والجماهير الأكبر. وعلى النقيض من هذه النظرة، نجد رأيا آخر يستند إلى إمكانية تطبيق أسلوب البحث العلمي في التوصل إلى مفاهيم عامة وتفسيرات شاملة عن مظاهر السلوك الإنساني.

كما أن الدراسة العلمية للسلوك الإنساني أصبحت من الأدوات المتاحة للإدارة في محاولتها التأثير على سلوك الأفراد والجماعات المتعاملين معها، وبالتالي يمكن تصور أثر الدراسة العلمية للسلوك الإنساني بالنسبة لأسلوب عمل الإدارة، التي يمكنها التأثير على سلوك الأفراد وتعديله وذلك إما بزيادة قدراتهم وإمكانياتهم، وإما بزيادة رغبة الأفراد في نتائج السلوك أو بالأسلوبين معا.

يتحدد السلوك الإنساني بفعل محددات وخصائص فردية، وتحت تأثير عوامل ومتغيرات اجتماعية وحضارية. ومن ثم فإن المنطق في دراسة السلوك أن تدرس مجموعة الخصائص الفردية بالإضافة إلى تحليل المؤثرات الاجتماعية والحضارية وصولا إلى فهم شامل ومتكامل للسلوك الإنساني، بإعتبار هذا الأخير هو محصلة فهم شامل ومتكامل للسلوك الإنساني. من خلال هذا الفصل والذي خُصص لبيان التصورات السلوكية والإنسانية للإدارة العامة من خلال مبحثين تناول الأول عمق الأنسنة في مفهوم المواطنة والمجتمع المدني، أما المبحث الثاني فكان لأخلة العمل الإداري ودور الإدارة العامة في حماية حقوق وحريات الأفراد.

المبحث الأول

عمق الأنسنة في مفهوم المواطنة والمجتمع المدني

تلعب مختلف مؤسسات المجتمع المدني من جمعيات و نواد ونقابات من مختلف القطاعات في تكريس كل ما من شأنه الإسهام في إنزال المواطنة من التصور إلى الفعل والواقع، وهذا ما يمكن أن يتم فعل من خلال تكريس ثقافة المواطنة والتحفيز على المشاركة في الشأن العام، وكذا غرس القيم المتمفصلة مع المواطنة أو بالأحرى مقتضياتها، كالحرية والتسامح والإحترام والإختلاف الإيجابي المفضي إلى تجاوز العقبات وإبداع الحلول التوافقية للمشكلات بعيدا عن التمييز والاقصاء والعنف بثتى أنواعه.

إضافة إلى ما تؤديه هيئة المجتمع المدني من دور مهم بعملية ترسيخ العمل الديمقراطي، وتطوير العمل الجماعي لأفراد المجتمع كافة، وذلك من خلال مساهمتها ببناء الدولة الحديثة، ولما تقوم به من تفعيل للعمل الجماعي الذي يساهم بطريقة إيجابية بتنمية شعور المواطنة لدى المواطنين، وبمعنى آخر، كما قال Vaclav Havel¹ "The Power of the Powerless" - يتمتع المجتمع المدني بسلطة الذين لا يمتلكون السلطة².

من خلال هذه التنظيمات أو الهيئات الطوعية التي، وإن كانت تهدف في البداية إلى تحقيق النفع لأفرادها فقط، فإنها قد جسدت الدور الفعال للأفراد في المجتمعات النامية، بما تحتويه من قوة تجمعية وإرادة لتحقيق ما تصبو إليه.

¹متاح على الرابط-<https://hac.bard.edu/amor-mundi/the-power-of-the-powerless-vaclav-havel> 2021/12/23.

²سامر حميد سفر، منظمات المجتمع المدني، دراسة قانونية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، ط 1، بيروت، لبنان، 2020.

المطلب الاول: أثر ترسيخ المواطنة في تكريس فكرة الأنسنة.

من خلال هذا المطلب الذي يعالج نوعاً من المقاربة بين موضوعين جديدين بالدراسة الا وهما فكري المواطنة والأنسنة، لما يكتسيانه من أهمية بليغة ، إذ تتطرق تلك المقاربة ضمن المحور الأول للمواطنة من منظوره المفاهيمي الذي يشير إلى قيمته العظيمة والمسؤولية الأخلاقية التي تفتضيها بذلك لحماية الكيان المجتمعي وتأثيره بالتالي على قيمة الإنسان ودوره المنوط به في ترقية الحس المدني من جهة والسلوك الإداري من جهة أخرى.

الفرع الأول: مفهوم المواطنة وتطورها التاريخي.

أولاً: مفهوم المواطنة:

بالنظر للمعطيات المؤطرة لراهن مجتمعاتنا، والإضطرابات العميقة التي مست أغلب مناحي الحياة فيها، وبالنظر أيضاً للتغيرات التي تطرأ على العالم كل يوم، يبدو لنا أن سؤال المواطنة أصبح ملحا ومن الضروري الإحاطة بحديثاته بكل دقة وموضوعية، لأنه لم يعد ممكناً في القرن الواحد والعشرين ضمان مكانة بين الأمم دون الإحتكاك والتفاعل مع الآخرين والإستفادة من تجاربهم لاسيما الدول التي تقود الركب، ومن ثم فالتفكير والتساؤل حول كل ما يتعلق بالدولة ووظيفتها وخاصة علاقتها بالأفراد -المواطنين- على إعتبار أنها كيان سياسي وقانوني وجهاز السلطة وادارة وكل هذه الأوصاف لا تقوم إلا في وجود الأفراد، ولا تستقيم إلا بحصول هؤلاء على حقوقهم وأدائهم لواجباتهم، وبحث هذا الموضوع و كل ما يرتبط به من إشكاليات جزئية ، يمثل اليوم جوهر التفكير في العولمة وتشكلاتها وتحدياتها وأخطارها أيضاً.

الملاحظ أن مفهومي المواطنة والمواطن حاضرين في مختلف الخطابات والكتابات إلا أن نيوعهما وإنتشارهما وإن دلّ على أهميتهما، فإنه في المقابل لا يدل على وضوحهما لدى كل مستعلميها كما يتطلب الأمر، كما لا يدل بنفس الدرجة إن لم يكن أكثر على وجودهما كممارسة فعلية في الواقع الذي نحيا فيه.

وعند محاولة تحديد المدلول الذي يُستفاد من مصطلح المواطنة فسنجد على شاكلة الكثير من المصطلحات التي تنمرد على المفهمة النهائية، إذ أنه من الصعوبة تحديد مجمل الدلالات والإيحاءات التي يسير إليها هذا المصطلح -المواطنة- بصورة دقيقة ولا بصورة نهائية، ذلك أن المفهوم له تاريخ طويل إلى أن وصل إلى مفهومه الحديث¹.

ثانياً: تطور مفهوم المواطنة:

إن مفهوم المواطنة يعد مفهوماً حياً متحركاً يتطور وفق السياقات التاريخية والسياسية والاجتماعية للدول، فمفهوم المواطنة كما تجلى في العالم القديم سواء في بعض المدن الشرقية كبابل أو كما تمت ممارسته ضمن دولة المدينة في الحضارة اليونانية لا سيما أثناء بروز "أثينا" كعاصمة للفكر والثقافة والتمدن لا يفيدنا في شيء جدير بالذكر، وهذا لسببين إثنين أولهما: أن المواطنة بمدلولها القديم كانت ضيقة ومنحصرة في طبقة اليونانيين الأحرار دون غيرهم، وثانيهما يتعلق بالتطورات الكبيرة التي طرأت على العالم الحديث والمعاصر في مختلف المجالات حتى جعلته غريباً تماماً عن معطيات العالم القديم.

في نفس السياق لن نستفيد كثيراً من مفهوم المواطنة في القرون الوسطى على إعتبار إستمرار الكثير من معطيات العالم القديم في القرون الوسطى من جهة، وكذا هيمنة الفكر الديني والمؤسسات الراعية له على مجمل الممارسات والأنشطة الاجتماعية والسياسية في أوروبا، غير أنه لا بد من التنبيه إلى مسألة في غاية الأهمية فيما يتعلق بالفكر الإسلامي، وتتمثل في إنبثاق مفهوم جديد كل الجدة ألا وهو مفهوم أهل الذمة، وهذا المفهوم يتمفصل مع مفهوم المواطنة من حيث أن الذمي يتمتع ببعض حقوق المواطنة مقابل تسديده للجزية².

وإذا إنتقلنا إلى الفترة الحديثة فإن الدارسين يجمعون أن مبدأ المواطنة منذ نهاية القرن الثامن عشر إلى وقتنا الحاضر شهد تطوراً نوعياً وكمياً بإعتباره حقاً غير منازع فيه، فقد إتسع نطاق شموله لفئات المواطنين البالغين سن الرشد من الجنسين، كما تحسنت آليات ممارسته على أرض الواقع، عندما أصبح جميع المواطنين دون تمييز، يتمتعون بحق المشاركة الفعالة في إتخاذ القرارات الجماعية تعبيراً عن كون

¹فأرجح مسرحي، المواطنة والأنسنة، منشورات الوطن، د.ط، الجزائر، 2017، ص 20.

²علي خليفة الكواري، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، بيروت لبنان، ص

الشعب مصدرا للسلطات هذا بالإضافة إلى إتساع رقعة مراعاته جغرافيا وتعدد أبعاده و شمولها الجانب الإقتصادي والإجتماعي والبيئي إضافة إلى الحقوق السياسية والقانونية¹.

فمفهوم المواطنة لم ينشأ مكتملا واضحا المعالم والأبعاد والدلالات، إنما مرّ بالعديد من المراحل عبر تاريخ تطوره إلى أن إستقر في الفكر السياسي المعاصر كمفهوم تاريخي شامل ومعقد، له أبعاد عديدة ومتنوعة منها ماهو مادي قانوني، ومنها ماهو ثقافي سلوكي، كما يمكن إعتباره وسيلة بنفس درجة إمكانية إعتباره غاية يمكن بلوغها بالتدرج، لذلك فإن نمط المواطنة في دولة ما يتأثر بالنهج السياسي والرقي الحضاري لتلك الدولة، ومن هنا يصعب إيجاد تعريف جامع مانع ثابت لمبدأ المواطنة ، حتى أنه يمكن القول بوجود عدد من المفاهيم والتعريفات لهذا المصطلح بقدر عدد المجتمعات إن لم يكن بقدر عدد المواطنين².

رغم هذا التعقد الذي يطبع مفهوم المواطنة يمكن القول أنه يسير بصورة مجملة إلى إنتماء الفرد الواعي للكيان السياسي والذي تتحقق معه معادلة الحقوق والواجبات بقول أحد الدارسين: " المواطنة هي وصف سياسي لأفراد المجتمع المنضوين تحت دولة تتبنى الإختيار الديمقراطي، فهي وضعية تسمو على الجنسية وتجعل العلاقة مع الدولة شراكة في الوطن وعلاقة تشاركية غير تبعية ،كما كان الشأن في الأنظمة الاستبدادية والإقطاعية التي يعتبر فيها الأفراد رعايا لا مواطنين، بعبارة أخرى فالمواطنة تدل ضمنا على مرتبة من الحرية مع ما يصاحبها من مسؤوليات³.

من خلال هذين التعريفين نستطيع القول أن المواطنة في جوهرها تعبر عن وضعية الفرد في الدولة التي ينتمي إليها وتبين مكانته من منظور هذه الدولة، بمعنى قيمته التي تقاس بمدى حصوله على حقوقه من جهة ووظيفته التي تتحدث بمدى أدائه لواجباته من جهة أخرى، حيث تنتوع الحقوق على جملة تقول الحقوق المدنية في التنقل والإقامة والزواج... إلخ، الحقوق السياسية كالإنتماء السياسي وحق التظاهر والإحتجاج السلمي، والحقوق الاجتماعية والصحة والعمل، والحقوق الثقافية كالترقية والتعليم، المشاركة في الحياة الثقافية والتعبير عن الرأي، فيما تشمل الواجبات على واجبي الخضوع و الإلتزام بقوانين الدولة وواجب الدفاع عن الوطن.

¹ علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 178.

² فارج مسرحي، المرجع السابق، ص 23.

³ علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 118.

والمواطنة مبدأ نسبي التحقق والتجديد في الواقع وتختلف درجة تجسيده في الواقع من مجتمع لآخر ومن عصر لآخر، فهو كما سبقت الإشارة مبدأ أو مفهوم له تاريخ، وتاريخه يكشف عن سعي الإنسان للحصول على حقوقه وتكريس قيمه كالحرية، العدالة، المساواة، الإنسانية... الخ. هذا السعي الذي انتقل فيه الإنسان من مجرد تابع لا إعتبار له وخاضع بصورة كلية لمختلف السلطات إلى اعتباره مواطنا فاعلا مشاركا في تسيير شؤون بلده ولو بدرجات متفاوتة بين المجتمعات، وقد ارتبط تطور ممارسة المواطنة بصورة كلية بسياق تطور الفكر السياسي الغربي منذ النهضة الأوروبية، فالتنوير لاسيما مع ظهور الدولة القومية التي تقوم على سيادة القانون ونظام الحكم الديمقراطي مثلما نظر لها فلاسفة العقد الإجتماعي.

الفرع الثاني: رهانات المواطنة وآليات ترسيخها في الإطار الانساني

أولا: راهن المواطنة في الإطار المجتمعي والإنساني العربي:

إذا كانت المواطنة في السياق الغربي هي ممارسة واقعية واضحة الأثار، فالأمر مختلف تماما في السياقات العربية، إذ هي في أحسن الأحوال شعار منكر في خطابات الطبقة السياسية الحاكمة، ومطلب شعبي في لائحة المطالب الاجتماعية في بعض البلدان، وحلم بعيد المنال في بلدان أخرى، أين يلاحظ غيابا شبه كلي لمقومات المواطنة، وهذا مردّه أن هناك تفاوتات في الممارسة السياسية بين البلدان العربية¹، واختلافا جذريا في أنظمة حكمها، مع أن كلها لا زالت تعاني من تأخر كبير في الممارسة الديمقراطية، وهذا ما يفسر موجات الغضب الشعبي والإحتجاجات والإضطرابات التي عرفتها الكثير من البلدان العربية في الآونة الأخيرة، فبالرغم من عدم براءة جل هذه الحركات من التدخلات الأجنبية والبحث عن مصالح فئوية معينة إلا أنها تبقى تعبر في مجملها عن مطالبة الجماهير بحقوقها وبحثها عن سبل تحسين أوضاعها².

¹فأرح مسرحي، المرجع السابق، ص 18.

²رياض بوريش، الديمقراطية والحكم الراشد، دار الوطن للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 18.

ولما كانت الديمقراطية وسيلة للإصلاح وأداة من أجل تغيير الأوضاع وفتح المجال أمام الحلول، تعتمد عليها الدول لتنظيم حياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية فهي أسلوب للحكم يقوم على أساس المشاركة الجماعية وإحترام ارادة الأكثرية وصيانة حقوق الأقلية من خلال توافر مؤسسات تمثيلية دستورية تدعم الحقوق والحريات والتعبير عن الرأي وحق الاعتقاد وحق التنظيم الحزبي وحق المشاركة السياسية في إدارة الشؤون العامة¹.

فديمقراطية المشاركة تمثل محاولة للرد على نقائص الديمقراطية التمثيلية، خصوصا ضعف المشاركة الشعبية في تسيير الشأن العام الذي تحتكره الهيئات المنتخبة، ويستند هذا النوع من الديمقراطية الى فكرة المواطنة المستقلة لمشاركة المواطنين في المداولات العمومية خارج العهدة التنفيذية للمنتخبين وكذلك فإنه يتصل بشكل مباشر بالحكم الراشد الذي يفترض تسيير عموميا يقوم على التفاوض بين مؤسسات الدولة وتنظيمات المجتمع المدني²، وهذا ما يدعو اليه "يورغن هابرماس" Jürgen Habermas في أحد كتبه بإحياء فكرة المجال العام لأن الديمقراطية التمثيلية أو التقليدية أو "الكثلية" التي تعتمد على البرلمانات والأحزاب لا تمثل الأساس الكافي لإتخاذ القرارات الجماعية، ومن ثم ضرورة تفعيل التجمعات والهيئات المجتمعية وخاصة المجتمع المدني والقطاع الخاص³.

بالفعل فالإصلاحات المؤسساتية التي جاء بها الحكم الراشد خاصة اللامركزية وانسحاب الدولة من بعض النشاطات هي أشياء ضرورية حسب الفكر الغربي من أجل تبلور مجتمع مدني قادر على المشاركة في إصلاح المؤسسات السياسية، أي تسمح هذه الإصلاحات بتدعيم روح المبادرة عند المواطنين وإستقلاليتهم في تنمية مجتمعاتهم، فقد قدمت مؤسسات عالمية عديدة دعما للعديد من الجماعات داخل المجتمع المدني في البلدان النامية مما يسمح بتأكيد الفكرة التي مفادها أن حركة الديمقراطية بتعبئة المجتمع المدني لمكافحة الفساد قد تتسع في العديد من هذه البلدان.

¹ بلعبور الطاهر، الديمقراطية كأداة لترشيد الحكم، أوراق عمل الملتقى الدولي "الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" ج 1، ص ص 102-103.

² رياض بوريش، المرجع السابق، ص 33.

³Raphael Canet : ou 'est ce que le gouvernement, conférences sur site : www.institutirp.org.

ولعل من بين أبرز أسباب بناء حكم مستقر يلتزم بالمسار الديمقراطي ضرورة فعالية الإدارة العامة ونوعية الأداء التنظيمي، حيث أن الحكم الراشد يقتضي إدارة عامة جيدة تتطلب تسير صحيحا وعادلا للثقافات العامة، فوجود إدارة عامة فاعلة يضمن بصورة أكثر من أكيدة حقوق المواطنين وتوفير خدمة عمومية ذات نوعيه للمرتفقين¹.

ويجمع العديد من المفكرين على أن "الشروط الإنسانية في نهاية القرن العشرين تتضمن تطلعات، إضطرابات وتناقضات وأخطار مزدوجة.... هذا ما يحتم على الجميع وضع اتساق للبداية والتنظير وإعادة الهيكلة ، وإعادة الاعتبار للإنسان، بتوفير إمكانيات وفرص وشروط لإستقرار الوضع البشري².

إن الوضع غير الطبيعي لمكانة وقيمة الفرد في المجتمع يعكسه الغياب شبه التام لفكرة المواطنة في الواقع، ومسؤولية هذا الغياب يتحملها الطرفين الحكام من جهة والأفراد أنفسهم من جهة ثانية.

كما لا يمكن إغفال جملة التحديات الخطيرة التي تواجه الأفراد والحكام على حد سواء وضرورة التحرك لتغيير الأوضاع، لأن المستقبل لا مكان فيه للسلبية وعدم الفعالية، فالتواجد بين الأمم يفرض الإرتكاز على أسس صلبة متينة لا تتزعزع، والدول القوية هي الدول التي يكون أفرادها مواطنين بكل ما تعنيه الكلمة من خلال حصولهم على كامل حقوقهم وتأييدهم لكل واجباتهم" فستظل المواطنة طوق النجاة كلما حاقت بالإنسان والأوطان الأزمات المدمرة". ومادامت المواطنة طوق النجاة في الأزمات فلا مفر من تكريسها في مجتمعاتنا من أجل حلحلة الأمور نحو تأسيس المواطنة الفعلية من خلال إعادة بعث الفعالية في نفوس الأفراد والإنتعاش والقبول بالشراكة في تسيير الشأن العام وتفعيل إنسانية المواطن³.

¹رياض بوريش، المرجع السابق، ص 37.

²اولريش بك: هذا العالم الجديد، رؤية المجتمع المواطنة العالمية، ترجمة العيد دودو كولونيا، منشورات الجمل، ط 1 2001، ص 26.

³علي خليفة الكواري، المرجع السابق، ص 123.

ثانيا: آليات ترسيخ المواطنة في الفكر الإداري:

تستعمل مختلف النصوص القانونية والدساتير في بلدان العالم مصطلح مواطن أو مواطنين، كما ترد الكلمة في جل خطابات المسؤولين السياسيين والإداريين للإشارة إلى الأفراد المنتمين للدولة دون أدنى حرج، مع أن توظيف هذا المصطلح بهذه البداهة يطرح أكثر من سؤال حول مدى مشروعية هذا الاستعمال.

من الواضح أن مبدأ المواطنة يتطلب وجود عدة قانونية وتشريعية تضمنه وتأسس له، كما يتطلب حرص من الحكام من أجل تكريسها ولكن لا يكفي في غياب آليات عملية وشروط وهيئات وسطية بين الحكام والمواطنين، لأن تجسيد المواطنة والانتقال بها من مجرد شعارات وتصورات وأفكار إلى ممارسة فعلية وواقع ملموس عملية صعبة وتتحقق تدريجيا إذا توفر المناخ الضروري المساعد على تحقيقها، ويقصد بذلك توفر الإرادة السياسية لدى النخب الحاكمة للإنتقال على الشركاء والفاعلين الاجتماعيين، وتوفير الهيئات والمؤسسات الوسيطة ويقصد بذلك مختلف هيئات المجتمع المدني، وكذا توفر الإرادة الفردية والجماعية للمواطنين من أجل الحضور والفعالية والمشاركة الحقيقية¹.

يقول أحد الباحثين: "يحتاج مبدأ المواطنة بالإضافة للآليات القانونية الى اليات ثقافية تربية تعمل بالموازاة مع غيرها على ترسيخها في الفكر والوجدان والسلوك، وتحويلها من مجرد مبدأ أو تصور الى ثقافة مجتمعية معممة ناظمة للكلية الاجتماعية بمكوناتها المختلفة وهنا يتجلى بالذات الدور الكبير لمؤسسات المجتمع في التربية على المواطنة وحقوق الانسان². قبل الحديث عن دور مؤسسات المجتمع المدني في ترسيخ المواطنة، من المهم التأكيد أن التربية على المواطنة تبدأ من الأسرة الصغيرة، فمن خلال التنشئة الأولى يدرك الطفل صورة أولية عن معادلة الحقوق والواجبات ومختلف الآليات التي تحدد العلاقات، وهنا يكتشف قيم التعاون، التشارك، الحوار، الإحترام، الإيثار...، ومن هنا فإن للأسرة مسؤولية كبيرة في تحديد نوعية القيم التي تترسخ في أذهان الأطفال، وهذه القيم هي التي تعود على التعاون والمشاركة في الحوار داخل أسرته سيكون مستعدا للتعاون والمشاركة في الحوار داخل أسرته، سيكون مستعدا للتعاون والإدلاء بآرائه خارج الأسرة اذا أُتيحت له الفرصة والظروف المناسبة لذلك، وقل نفس

¹فارح مسرحي، المرجع السابق، ص 36.

²مصطفى محسن، إشكالية التربية على المواطنة، مجلة عالم التربية، العدد 15، المملكة المغربية، 2004، ص 246.

الأمر بالنسبة لمختلف الحقوق والواجبات¹. ولعل من أهم النقاط الواجب الوقوف عندها من أجل ترسيخ قيم المواطنة ضرورة توفير المناخ والشروط الملائمة لجعل الفرد مستجيباً بفعالية لهذه العملية نذكر منها²:

- 1- تدعيم وتنمية أسلوب التواصل واعطاء فرص الكلام والتعبير لكل فرد أو مواطن.
- 2- تنمية الشعور بالمسؤولية لدى الفرد، من خلال تقييم نتائج السلوك ومكافأته على السلوك الايجابي.
- 3- تنمية ثقافة الإصغاء والاحترام والاختلاف والتسامح...، وكل ما يجعل الفرد يعبر عن مطالبه وأفكاره.
- 4- باعتباره وسيلة التنشئة على احترام القانون وباعتباره وسيلة لتنظيم الحياة بأبعاده المختلفة بصورة سلمية تضمن حقوق جميع المواطنين.

وعند الرجوع إلى بيان دور مؤسسات وهيئات المجتمع المدني في الإنتقال من المواطنة كفكرة إلى السلوك الذي يجسدها، فإنه يجب التأكيد على محورية هذا الدور وأهميته الكبيرة على إعتبار أن تمثيلات المجتمع المدني تعتبر حلقة وصل ووساطة بين الفرد والدولة³.

يقول أحد الباحثين مؤكداً ذلك: "يكشف مفهوم الدولة عن تقابلين رئيسيين هما: الدولة /الفرد، الدولة /المجتمع المدني، وفي كلا التقابلين تطرح العديد من الأسئلة بشأن العلاقة بين طرفي التقابل، وكذا الوظائف والأدوار الموكلة لكل طرف"⁴. فالمجتمع المدني عبارة عن حيز مستقل مقابل للدولة وهو تعبير عن تجاوز نطاق الحياة الفردية أو الخاص إلى الإهتمام بالعام حيث تكون مراعاة الحقوق الأساسية للإنسان، والدفاع عن حقوق المواطنة، ولهذا فإنه بدوره يمثل صورة المراقب لممارسات الدولة اتجاه الحريات المدنية، فإذا كانت المواطنة هي الحصول على الحقوق وتأدية الواجبات، فإن ضمان تحصيل هذه الحقوق وترقيتها لمستوى أفضل هو إحدى مهام هيئات المجتمع المدني، كما أن القيام بالواجبات المنوطة بالمواطن اتجاه وطنه ومشاركته الفعالة في تسيير الشأن العام لا يتم إلا من خلال إنتمائه ومشاركته الإيجابية في مؤسسات المجتمع المدني، ومن ثم نصل إلى نتيجة مهمة وهي تفعيل مبدأ المواطنة ليمر حتما عبر تفعيل مؤسسات المجتمع المدني، ودور مؤسسات المجتمع المدني في تعزيز وتكريس المواطنة يختلف باختلاف طابع المؤسسة وتتكامل في النهاية كل هذه الأدوار لبلوغ الهدف

¹قارح مسرحي، نفس المرجع ، ص 38 .

²ياسر قنصوه، المجتمع المدني والدولة المدنية، مجلة النفاهم، العدد 31 بيروت، لبنان، 2011، ص 175.

³ياسر قنصوه، نفس المرجع، ص 176.

⁴قارح مسرحي، نفس المرجع، ص 40.

المنشود ألا وهو بناء المواطن الإيجابي الفعال، الذي يستشعر مسؤوليته في الإسهام في التسيير وإيجاد الحلول، نكون قد إنتقلنا من تصور عن المواطنة الى سلوك مواطني جلي¹.

إن القيام بهذه الأدوار وإن كان يقع بالأساس على عاتق المؤسسة فإنه لن يتم إلا بفضل المواطن لأنه المؤسسة في نهاية الأمر ليس أكثر من مجموعة مواطنين، فالمواطن هو الذي يستطيع بإرادته وعمله وحضوره ومشاركته الإيجابية زحزحة الأمور وتغيير الواقع والانتقال بالمواطنة من شعار إلى ممارسة حقيقية ، ولن تتغير الأمور قيد أنملة في ظل عزوف المواطن عن المشاركة والتعبير عن مطالبه، وقبل ذلك عن أداء واجباته.

إن مفاهيم مثل: المواطنة، دولة القانون، المجتمع المدني، هي مفاهيم انبثقت بعد تاريخ طويل من النضالات والتضحيات التي خاضتها الإنسانية عبر العصور.

ولما بقي الجدل مستمرا في الأدوار بين المواطنة ومؤسسات المجتمع المدني، فالمواطن هو أساس قيام ونشاط مؤسسات المجتمع المدني وهذه الأخيرة هي السبيل لترقية المواطنة من خلال تحصيل الحقوق للأفراد وتيسير أدائهم لواجباتهم، هذا الجدل يجعل الاهتمام بالمبدئين ينبغي أن يتم بالتوازي، بمعنى السعي لتأسيس مؤسسات المجتمع المدني والبحث عن كل ما من شأنه تكريس المواطنة².

¹فأرح مسرحي، المرجع السابق، ص 41.

²فأرح مسرحي، نفس المرجع، ص 46.

المطلب الثاني

أثر منظمات المجتمع المدني على الفكر الإنساني والسلوك الإداري

إن المجتمع المدني من حيث المبدأ يعتبر نسيج من العلاقات التي تقوم ما بين الأفراد من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى، وهي علاقات تقوم على أساس تبادل المصالح والمنافع والتعاقد، التراضي والتفاهم والإختلاف، الحقوق والواجبات والمسؤوليات ومحاسبة الدولة كافة التي يستدعي فيها الأمر محاسبتها.

أما من منظور إجرائي، ولكي يكون هذا النسيج من العلاقات ذا جدوى، فالأمر يستدعي أن يتجسد في مؤسسات طوعية إجتماعية وإقتصادية وحقوقية متعددة، تشكل في مجموعها القاعدة الأساسية التي ترتكز عليها مشروعية الدولة من جهة، ووسيلة محاسبتها من جهة أخرى.

كما وتتميز هذه الهيئات عن غيرها من التجمعات الأخرى، بكونها تجمعات مستقلة إلى حد كبير عن سيطرة الدولة مبدئياً، فهي تتمتع بالإستقلالية، والتنظيم التلقائي، وروح المبادرة الفردية والجماعية، والعمل التطوعي من أجل خدمة المصلحة العامة، والدفاع عن حقوق الفئات الضعيفة فهي أيضاً على رغم تعزيزها من شأن الفرد، ليست تجمعات فردية، بل تعبر عن التضامن عبر شبكة واسعة من المؤسسات.

وفي ظل ما يحصل للعالم من تغيرات، تزداد أهمية هيئات المجتمع المدني لما تقوم به من دور مهم وفعال بتنظيم وتفعيل مشاركة الناس في تقدير مصيرهم، ومواجهة رياح التغيير التي قد تعصف بهم، فهي تقوم بنشر الثقافة السياسية التي تعتمد على أساس المبادرة الذاتية، من خلال خلق الانسان الإيجابي في المجتمع.

كما ويتمثل دورها ببناء مؤسسات الدولة، وإعلاء شأن المواطنين وتأكيد ارادتهم في الفعل التاريخي وجذبهم إلى ساحة الفعل الحديث والمساهمة الفعالة بتحقيق التحولات الكبرى للمجتمعات، حتى لا تترك حكرًا على الأنظمة الحاكمة¹.

¹ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 12.

الفرع الأول: مفهوم منظمات المجتمع المدني

ظهر مصطلح المجتمع المدني في قاموس البشرية قديما عند الرومان، ثم اختفى ليعاود الظهور في القرنين السابع عشر والثامن عشر، ففي اللغة اللاتينية يعد لفظ Civil ، والذي يُترجم بـ "مدني"، مستمداً من الفكر الأوروبي إلى معاني رئيسية هي بمنزلة أصداد لها معنى التوصيف، أي مقارنة الشعوب البدائية مع الشعوب المتحضرة. فالمجتمع المدني هو المجتمع المتحضر، وهذا المدلول يختلف عنه في الفقه العربي، ومما لا شك فيه أن التكتلات الاجتماعية توصف بأنها نظام متخصص في قيادة وتوجيه أفراد المجتمع، لما ينسجم مع التغيير الاجتماعي وبكل ما يواجه من تحديات ومشكلات تلقي بظلالها عليه، ذلك أن هذه المنظمات، أو تعد مكملة لعملها بتقديم الخدمات، وإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع كافة.

ويتخذ نظام العمل في "منظمات المجتمع المدني" العديد من الوسائل التي تساهم ولو بجزء يسير بتحسين الظروف الاجتماعية للأفراد والمجتمعات، وعن طريق العديد من المراحل التي من شأنها علاج المشكلات الاجتماعية، أو على الأقل تقدير الحد منها، هذا إضافة إلى دورها بتنمية الموارد البشرية وذلك بما تملكه من البرامج، وما تقدمه من الخدمات الاجتماعية الموجهة إلى الفرد أو الأسرة¹.

أولاً: تعريف منظمات المجتمع المدني:

تباينت وجهات النظر وتعددت حول تحديد مفهوم "منظمات المجتمع المدني"، لاسيما وأنه ليس من إتفاق ما بين الفقهاء على تعريف موحد لهذا المصطلح، وقد يعود السبب في ذلك إلى ما يميز به هذا المصطلح من إتساع وتعدد للمنطقات التي تمخض عنها من خلال التطور التاريخي الذي مرّ به، ومع نهاية عقد التسعينات من القرن العشرين، أخذ موضوع المجتمع المدني بكل ما يحتويه من بناء وقيادة وأعضاء ومنهاج، يتصدر الأدبيات الفكرية والثقافية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية.

ناهيك عما تناقلته وسائل الإعلام المختلفة إختلفت باختلاف توجهاتها ومراميها، كون اعتماد فكرة "منظمات المجتمع المدني" في ظل البلدان التي تعد أقل تقدماً، من شأنه أن يدفع بهذه الدول نحو التقدم،

¹ أحمد مصطفى خاطر، الخدمة الاجتماعية، نظرة تاريخية مناهج الممارسة- المجالات، ط 1، المكتب المجتمعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1998، ص 04.

على أساس أن ذلك من ضرورات تطور المجتمعات الإنسانية، لما تقوم به هذه المنظمات من ترسيخ لمبادئ الديمقراطية، وتوسيع لقاعدة المشاركة الشعبية في الحياة السياسية.

وبالتالي فإن شأن " مفهوم المجتمع المدني " هو شأن الكثير من المفاهيم الإنسانية التي تعبر عن ظواهر سياسية، اقتصادية واجتماعية، نضجت ظروفها واستكملت شروطها في الغرب، من خلال ارتباطها بالثقافة الأوروبية وبالتطور الذي شهدته أوروبا في القرنين الثامن والتاسع عشر، في ميادين التجارة والصناعة والعلوم¹.

أ- مفهوم منظمات المجتمع المدني في الفقه الغربي:

يعد مفهوم المجتمع المدني من بين أكثر المفاهيم جدلاً ونقاشاً لما يكتنفه من غموض وعدم إتياف ما بين الفقهاء أنفسهم، ولعل أكثر نقاط التشابك في هذا المجال هي الخلط الحاصل ما بين مصطلحي " الجمعيات الأهلية " و " المجتمع المدني "، ولكن هذا الخلط يتبدد عندما نعيد مصطلح الجمعيات الأهلية إلى بساطته الأولى في ثقافتنا العربية².

فالأهل هنا هم أهل الحي الواحد، أو القرية الواحدة، أو أهل المدينة الواحدة، وهذا المصطلح يقصد به أولاً: تعزيز سداة ولحمة المجتمعات المحلية والمهنية، والتعبير عن تماسكهم وتعاضدهم بدلاً من وضعهم في مقابل الخلافة أو الدولة، وبذلك تصبح كل جمعية أهلية جزء من المجتمع المدني³، وقد ظهرت أكثر من مساهمة لتعريف " المجتمع المدني"، وقدم العديد من العلماء والمفكرين أمثال أرسطو، لوك، هيجل، مونتسكيو، وغيرهم، مساهمات عديدة إقتربت من هذا المفهوم، خصوصاً بعد أن تم إدراك الطبيعة التسلطية للدولة التي تحتاج إلى جهد مدني، يحد من تسلطها وتدخلها في شؤون المجتمع.

هذا ما كان عليه " المجتمع المدني" الذي واجه في البداية نقداً كبيراً، وخصوصاً مع ظهور الأفكار الماركسية والرأسمالية، وغزوها المجتمعات الغربية التي حاولت إعطاء وترسيخ مفهوم جديد للمجتمع المدني يتلاءم مع الأفكار والايديولوجيات التي تقدمها. حيث تناول "هيجل" المجتمع المدني من خلال تعريفه على أنه ذلك الحيز الإجتماعي والأخلاقي الواقع ما بين الأسرة والدولة، فالمجتمع المدني يتكون

¹ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص ص، 21-22.

² سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 23.

³ عصام الغزاوي وآخرون: منظمات المنظمات غير الحكومية وحكم القانون، ط1، المكتبة الوطنية، عمان الأردن، 2007،

من الأسرة والمجتمع المدني والدولة، ويشمل أفراد يتنافسون من أجل مصالحهم الخاصة ولتحقيق حاجاتهم المادية، ولهذا فهو بحاجة مستمرة الى المراقبة الدائمة من قبل الدولة¹.

وذهب "ريموند هينبوش" Raymond Hinnebusch في تعريفه للمجتمع المدني " إلى أنه شبكة من الإتحادات، طوعية التكوين، وتبدو مستقلة عن الدولة والجماعات الأولية ولكنها في الوقت الذي تعمل فيه على إحتواء الإنقسامات الإجتماعية وتشكيل منطقه عازلة ما بين الدولة والمجتمع تعمل على ربطها بالدولة والسلطة².

أما ستيفن فيش (Steven Fish) فقد عرف المجتمع المدني بأنه ذلك المجتمع المنغلق المقيد على نحو معقول، من خلال استبعاد الجماعات والاتحادات المتعصبة، والتي لا طالما كانت تسعى للسيطرة على الدولة، فمنظمات المجتمع المدني تشمل الأحزاب في أنظمة حزبية تنافسية، وإتحادات العمال، ومجموعات المصالح، وكثيرا من المنظمات الطوعية³.

في حين ذهب المفكر الايطالي (أنطونيو غرامشي) Antonio Gramsci في تعريفه للمجتمع المدني أنه: "مجموعة التنظيمات والمؤسسات التي تشكل وعي المواطنين، مثل المؤسسات التربوية والثقافية والإعلامية، أو المؤسسات التقليدية الموروثة عن الماضي مثل المؤسسات الدينية وعلمائها، أي أنها صاحبة الفضل بإستقرار نمط إنتاج معين أو تنظيم اقتصادي ما وبداخل هذه المؤسسات يدور الصراع الذي قد يؤدي إلى التحول عن هذا النمط، وإنتقال المجتمع إلى مرحلة تاريخية أخرى"⁴.

كما وقد أشار (ألكسيس دو توكفيل) Alexis de Tocqueville في كتابه "الديمقراطية في أمريكا" إلى أن المجتمع المدني " هو تلك السلسلة اللامتناهية من الجمعيات والنوادي التي ينظم إليها المواطنون بكل عفوية، مع إحترام القوانين والعادات لضمان الحرية السياسية، والمجتمع المدني هو تلك العين الفاحصة لما تحتويه من جمعيات مدنية يقظة قائمة على التنظيم الذاتي، وهي ضرورة لازمة لتقوية الثورة"⁵. وفي

¹ احمد شكر الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، ط 2، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، لبنان، 2008، ص 18.

² متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، دراسة مقارنة، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، 2002، ص 26.

³ احمد شكر الصبيحي، المرجع السابق، ص 23.

⁴ احمد شكر الصبيحي، نفس المرجع، ص ص، 23- 24.

⁵ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 25.

السياق ذاته ينظر إلى مؤسسات المجتمع المدني على أنها وحدات اجتماعية، تقوم وفق نموذج بنائي خاص لكي تسهم لتحقيق أهداف محددة¹.

ولم يذهب (جون لوك) John Locke بعيدا في تعريفه للمجتمع المدني بصيغته الاصطلاحية السياسية، وذلك من خلال نظرية العقد الاجتماعي، حيث إعتبر مفهوم المجتمع المدني مرادف لمفهوم المجتمع السياسي، وهو بذلك عبارة عن عدد من الناس، يكوّنون جماعة واحدة، يتخلى كل منهم عن سلطة تنفيذ السنة الطبيعية التي تخصه، ويتنازل عنها للمجتمع، فينشئ حينذاك فقط "مجتمع سياسي مدني"².

وكذلك يستخدم (البنك الدولي) مصطلح المجتمع المدني للإشارة إلى مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية، والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح، والتي لها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن إهتمامات وقيم أعضائها والآخرين، وذلك إستنادا إلى إعتبرات أخلاقية أو ثقافية، سياسية أو علمية، دينية أو خيرية³.

ومن ثم فإن هذا المصطلح يشير إلى مجموعة كبيرة من المنظمات التي تضم جمعيات المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية، النقابات العمالية والمهنية، مجموعات السكان الأصليين، المنظمات الخيرية والمنظمات الدينية⁴.

ب- مفهوم منظمات المجتمع المدني في الفقه العربي:

كان للفقهاء العرب الدور الهام بتعريف المجتمع المدني، وذلك بفضل إسهامات البعض منهم خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، حيث تعددت التعريفات وتنوعت بحسب وجهة نظر كل منهم، فعلى سبيل المثال، عرف المجتمع المدني من قبل (جابر عوض) بأنه: "تعبير عن كل شامل من التنظيمات

¹ أحمد شكر الصبيحي، نفس المرجع، ص 24.

² متروك الفاتح، المرجع السابق، ص 26 .

³ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 25.

⁴ زياد علاونة وآخرون: دليل منظمات المجتمع المدني الأردني لتطوير السياسات الحكومية، ط 1، عمان، مؤسسة الأرض والانسان لدعم التنمية، 1996، ص 05.

والحركات الاجتماعية وغيرها من هياكل المجتمع الرامية إلى إعادة توزيع موارد القوة السياسية والاقتصادية¹.

بينما ذهب (حسين علاوي خليفة) في تعريفه للمجتمع المدني إلى أنه "جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تعمل في ميادينها المختلفة من أجل تلبية الحاجيات الملحة للمجتمعات المحلية، وفي استقلال نسبي عن سلطة الدولة، وعن تأثير رأسمالية الشركات في القطاع الخاص، حيث يساهم في صياغة القرارات خارج المؤسسات السياسية.

أما (طلعت السروجي) فقد عرف "منظمات المجتمع المدني" على أنها أنشطة جماعية للفاعلين غير حكوميين، يمثلون قوة ضاغطة لدفع التحول الديمقراطي من خلال توسيع نطاق ممارسة السلطة.

في حين أشار (عبد المنعم شوقي) إلى أن "منظمات المجتمع المدني" هي تنظيم يهدف إلى مساعدة الإنسان على مقابلة إحتياجاته الذاتية والإجتماعية، ويقوم هذا التنظيم على أساس تقديم الرعاية عن طريق المنظمات الحكومية والأهلية².

كما وقد أوضح تعريف "منظمات المجتمع المدني" في الندوة التي نظمت من قبل مركز دراسات الوحدة العربية، أنه "يقصد بها المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدولة، لتحقيق أغراض متعددة، منها أغراض سياسية، كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني والقومي³.

إلا أن (نبيل الجامع) قد أشار إلى "منظمات المجتمع المدني" باعتبارها وحدات إجتماعية أو تجمعات إنسانية مكونة لتحقيق أهداف إدارية على نطاق واسع، من خلال ترابط وإتصال أفراد كثيرين بطريقة تسلسلية انتظامية ، ولم تغب مثل هذه الكيانات عن منظمة الأمم المتحدة، حيث عرفت على أنها "النسق

¹ جابر عوض السيد وآخرون، الإدارة المعاصرة في المنظمات الاجتماعية، ط 1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 62.

² سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 27.

³ فهيمة احمد خليل العبيد، الأدوار التكاملية لمختلف منظمات المجتمع المدني، ط 1، مركز المعلومات والأبحاث، الكويت، 2005، ص 11.

المنظم من المنظمات والمؤسسات والبرامج التي تهدف الى دعم أو تحسين الظروف الاقتصادية أو الصحية أو القدرات الشخصية المتبادلة لمجموع السكان¹.

وذهب (محمد سيد فهمي) إلى أن: "منظمات المجتمع المدني" هي مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة، التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك قيم ومعايير الإحترام والتراضي والتسامح والإرادة السلمية للتنوع والإختلاف.

وبالمقابل ترى (مريم حنا) أن منظمات المجتمع المدني، أنها منشآت لها أنشطة، تهدف إلى تحسين الأحوال الإجتماعية والإقتصادية والصحية والمكونات الشخصية للإنسان أو لكل المواطنين أو جزء منهم، فخدمات الرعاية الإجتماعية التي تقدمها تلك المؤسسات هي للحاجة الإنسانية، والتي تحمل بين ثناياها الرعاية والمحافظة على الدخل والعلاج والوقاية وهي تلك الخدمات التي تنظم استجابة لتعقيدات المجتمع الحديث².

أما ناهد عز الدين فقد عرفت المجتمع المدني: "أحد أشكال تنظيم الجماعات، بما يحقق التعاون بين الأفراد والجماعات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بهدف حماية حقوق ومصالح الفئات المتنوعة والتوفيق بينها، على أساس الاحترام المتبادل والموازنة بين المصالح الخاصة والعامة وبعيدا عن أي تدخل حكومي"³.

وكذلك رأيت (أماني قنديل) أن المجتمع المدني يمثل مجمل التنظيمات الاجتماعية التطوعية غير الإرثية وغير الحكومية، التي ترعى الفرد، وتعظم قدراته على المشاركة في الحياة العامة، وتقع منظمات المجتمع المدني في مكان وسط بين مؤسسات الدولة والمؤسسات الإرثية، وهنا يستثني التعريف العلاقات القائمة على أسس أسرية أو عشائرية، وهي ما أشير إليها بالإرثية.

¹ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 28.

² مريم إبراهيم حنا، الرعاية الاجتماعية النفسية للفئات الخاصة والمعاقين، ط 1، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، مصر، 1996، ص 102.

³ ناهد عز الدين، المرجع السابق، ص 06.

بناء على ما سبق تجب الإشارة إلى أن هناك تفاوتاً ما بين آراء الفقهاء سواء أكانوا يمثلون الفقه الغربي أو العربي بتعريفهم للمجتمع المدني، وهذا نابع من بيئة وثقافة ينطلقون منها، وبعدها ألقنا بظلالهما وانعكستا على فهم "ماهية المجتمع المدني"، رغم أن الاختلاف قد تجلى في الناحية الشكلية¹.

ثانياً: أثر منظمات المجتمع المدني على مبدأ الشفافية والإدارة السليمة:

تقوم الشفافية على مبدأ وجود أمور في الشأن العام ، تخفى على المواطن، وهي وسيلة لإخضاع الموظفين العموميين للمساءلة ومحاربة الفساد، وبهذا فهي تعني الوضوح في الوظيفة والواجبات والمصادر المالية والعينية، وسير المعاملات، وسب الأداء المسؤول لدوره، وأن تكون المعلومات في متناول الجميع². وكذلك تعني وضوح ومشروعية أهداف منظمات المجتمع المدني وطبيعة إدارتها لتلك المنظمات، من خلال اعتماد المبادئ الأساسية التي تقوم على الديمقراطية، ناهيك عن اعتماد وسائل وطرق تعبير أكثر شفافية في عملها، من أجل تحقيق أهداف وتطلعات أعضائها، يجب عليها أن تلتزم بإحترام القانون والنظام العام، من خلال إستعمال الوسائل السليمة، ودون اللجوء إلى الوسائل غير المشروعة.

تعتبر "الشفافية الإدارية" من المفاهيم الإدارية الحديثة والمتطورة التي يجب على منظمات المجتمع المدني ضرورة الأخذ بها ، لما لها من أهمية بتطور تلك المنظمات ونجاحها.

ان توافر "الشفافية الإدارية" هو من أهم المتطلبات التي يجب على منظمات المجتمع المدني الأخذ بها وهي إحدى أهم الإستراتيجيات المهمة التي تتبعها تلك المنظمات ، ومن أجل تحقيق الإدارة السليمة³.

ذلك أن زيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد بعيد بزيادة درجة الثقة ما بين أعضاء منظمات المجتمع المدني ، كما وتستلزم الشفافية أن تكون الإدارة سلمية أي مؤسسة على مبدأ الطوعية ، وهو أساس لبناء مفهوم المجتمع المدني والتنظيمات على وجه العموم ،على أن يكون ذلك مكرساً في القواعد والأنظمة الخاصة بتلك المنظمات ،أو في وسائل وطرق تعبيرها وخصوصاً منها التعبير عن آراء الأفراد والسعي

¹بانياس عدنان جلوب المطيري، فعالية دور المرأة في المجتمع المدني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بغداد، العراق، 2005-ص 44.

²وائل خليل شديد، منظور جديد في إدارة المؤسسات غير الربحية، وتداخلها مع الدبلوماسية الشعبية الدار العربية للعلوم، ط 1، بيروت، لبنان 2014، ص 111.

³سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 64.

إلى تحقيق أهداف وتطلعات أعضائها المنخرطين في ذلك المجتمع، ذلك أن منظمات المجتمع المدني هي إحدى تلك التجمعات التي تجسد مظاهر التعبير الميداني لفكرة التوافق والتراضي العام ما بين أفرادها الأمر الذي يستلزم بالضرورة التوافق الفعلي على أرض الواقع في تعاملات تلك المنظمات مع أفراد المجتمع¹.

ويتضح ذلك بشكل أكبر في مختلف أشكال الدفاع عن الحقوق والتعبير عن آمال الأفراد، وذلك من خلال إلزامها ضرورة ممارسة وظائفها وتحقيق أهدافها في كنف إحترام القانون وسيادة النظام العام في المجتمع، من خلال إعتداد الوسائل السلمية للمطالبة بالحقوق، إن كان من حق المجتمع المدني معارضة السياسات والإجراءات غير المتوافقة مع متطلبات الصالح العام².

إلا أن ذلك لا يعني سلوك طريق غير القانوني، فتلك المنظمات تظل ساعية من خلال التنبيه إلى أوجه القصور ووفق الممارسات التي تتعدى على حقوق الأفراد وكشفها، وتحديد مسؤولية القائمين بها، وكل ذلك يكون في الإطار السلمي.

وبتالي فإنها مؤسسات سلمية ذات طابع مدني تشكل ما بات يعرف الآن بالمجتمع المدني، إذ أن المؤسسات غير الحكومية وغير الربحية هي مؤسسات مدنية المقصد، وسلمية الأداء والتنفيذ، تبتعد كل البعد عن أي نمط من أنماط اللاسلمية³.

الفرع الثاني: دور المواثيق الدولية في ترسيخ فكرة منظمات المجتمع المدني:

إن وجود منظمات المجتمع المدني هو نتيجة للجهود الدولية التي أكدت دائماً على حقوق وحرية الأفراد من خلال تبني المعاهدات والإتفاقيات الدولية التي تركز هذه الحقوق والحرية، والتي من أهمها الحق في انشاء تنظيم موحد لجميع الأفراد لتحقيق أهدافهم ويوحدتهم وينسق أعمالهم.

وقد يكون هذا التنظيم إنسانياً أو ثقافياً أو قانونياً أو اقتصادياً أو غير ذلك، كما أن هذه الحقوق التي نادى بها المواثيق الدولية قد أقرت للأفراد الحق بالإنضمام إلى أي من التنظيمات القائمة بكل حرية وبدون إكراه أو ضغط.

¹ وائل خليل شديد، المرجع السابق، ص 40.

² سامر حميد سفر، نفس المرجع، ص 65.

³ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 31.

إن النتيجة التي تمخضت عنها الحرب العالمية الثانية كانت إنتصار الأفكار الديمقراطية على الأفكار الديكتاتورية، فقررت الدول المنتصرة في تأسيس منظمة الأمم المتحدة كمحاولة منها لتعزيز علاقات التعاون والسلام ما بين تلك الدول، على أساس من المساواة لدى الشعوب، وتحقيق التعاون الدولي، وكذلك حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية، فتقرر إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا.

وقد تأكد هذا الإهتمام بحقوق الإنسان وحياته، والتي منها حرية الإجتماع، بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الانسان:

تكمن فلسفة الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الصادر بتاريخ 10 كانون الأول 1948، في نص المادة الأولى منها على أنه: " يولد جميع الناس أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق، وقد وهبوا عقلا وضميرا، وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء".

وقد أصبحت مفاهيم المساواة والحرية والإخاء الأساس الذي تبنى عليه العلاقات الإنسانية دون تمييز، تحت أي عنوان كان، ومن خلال الاطلاع على نصوصه ، يتبين لنا أن هذا الاعلان لم يسم " منظمات المجتمع المدني "أو "مؤسسات المجتمع المدني" بهذه التسمية، وإنما وردت عبارة" الاجتماعات والجمعيات السلمية"¹في نصوص مواده، وطبقا للإعلان فإن من حق كل شخص أن يؤسس مع الآخرين منظمة أو جمعية أو هيئة للتعبير عن أفكارهم، شريطة أن تستخدم هذه المنظمات والجمعيات والمنظمات الوسائل السلمية لتحقيق أهدافها.

وهذا يعني بمفهوم المخالفة، عدم جواز إنشاء منظمات المجتمع المدني التي تستخدم الوسائل الغير سلمية لتحقيق أهدافها، وهو ما ذكر في المادة 20 منه، والتي نصت على أنه" لكل شخص الحق في حرية

¹رونق عوده عباس، التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني، رسالة ماجستير، جامعه النهرين، بغداد العراق، 2013،

الإشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية"، ولم يترك الاعلان العالمي هذا الحق من دون حماية، وإنما قرر له ضمانات، شأنه في ذلك شأن كل الحقوق والحريات الواردة فيه.¹

ومن ذلك، ما ذكر في المادة الثانية منه بالقول: " لكل إنسان حق التمتع بالحقوق والحريات كافة الواردة في هذا الاعلان، دون أي تمييز..."، وكذلك قررت المادة الثامنة منه: " لكل شخص الحق بأن يلجأ الى المحاكم الوطنية لإنصافه في أعمال فيها اعتداء على الحقوق الأساسية التي يمنحها له القانون".

في حين نرى أن المادة 30 قد أكدت على عدم جواز التأويل لأي نص في هذا الاعلان بما يهدر أي حق من الحقوق الواردة فيه، وذلك بنصه على أنه: " ليس في هذا الإعلان نص يجوز تأويله على أنه تخول لدولة أو جماعة أو فرض أي حق في القيام بنشاط أو تأدية عمل يهدف إلى هدم الحقوق والحريات الواردة فيه".²

وبمقابل ذلك، أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لم يطلق هذه الحقوق والحريات الواردة فيه على سجيّتها والتي من ضمنها الحق في حرية تكوين المنظمات بصورة كلية، وإنما وضع قيوداً تنظمها، ذلك أن أي حرية تمنح لفرد ما، لابد وأن تكون لها قيود تحد منها حتى لا يحصل تجاوز من شأنه ان يشكل إنتهاكا لحقوق وحريات الغير، بالإضافة إلى أن منح الحريات المطلقة يؤدي إلى الفوضى وإختلال النظام الإجتماعي .

من هذا المنطلق قرر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أنه: " يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها، ولتحقيق المقنضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطي".

وبلاحظ أن نصوص ومواد الميثاق لا تضع قانوناً لحقوق الإنسان، كما أنها لا تأمر الدول الأعضاء بوضع قوانين عملية مناسبة وتنفيذها فلم ينشأ جهاز للتنفيذ ولم تحدد أي عقوبات، لكن المادة 56 من

¹سعد علي بشير، حقوق الانسان، دراسة مقارنة بين القانون الأردني والمواثيق الدولية، دار روائع مجدلاوي، ط1، الأردن، 2002.

²سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص105.

الميثاق طلبات تعهد الدول الأعضاء بأن يقوموا منفردين أو مشتركين بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الأمم المتحدة، من أجل تحقيق المقاصد المنصوص عليها في المادة الخامسة والخمسين¹.

وبناء على هذه النصوص، وبناء على ما ورد من أحكام المادة 68 من الميثاق إتخذ المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة سنة 1946 قرارا بتشكيل لجنة حقوق الإنسان تكون مهمتها تقديم توصيات الى الجمعية العمومية بخصوص هذا الموضوع تألفت هذه اللجنة من الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن، وإحدى عشر دولة تمثل مختلف الحضارات في العالم، من بينها مصر ولبنان ممثلين للدول العربية، ثم إنضم العراق إلى هذا الإعلان في عام 1971.

مما لا شك فيه، أن هناك خلافا بين الفقهاء على الوضع القانوني للإعلان العالمي لحقوق الانسان، أو القوة الملزمة لقواعده ونصوصه، فهناك رأي يقول بأن الإعلان بشكل عام يعتبر قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي العام الموجودة والمعترف بها، وهذا يعني تأكيد الإعلان على أن هناك قواعد قانونية لها صبغة الزامية.

كما ويمكن للإعلان أن يبيلور قاعدة عرفية في طريقها إلى التكوين، وهذا يضيف عليه بعض الإلزامية، ويمكن للإعلان أن يعوض أيضا نقطة إنطلاق لتكوين قواعد قانونية تأخذ طابعها الإلزامي بعد اكتمالها² ولكن بالمقابل لهذا الرأي، ثمة رأي آخر يرى أصحابه أن الإعلان قد صدر بصورة توصية ليس لها صفة الإلزام القانوني ، فهو ليس ملزما للدول الأعضاء إلزاما قانونيا ، كما أنه ليس مكملا للميثاق حيث لم تتبع في إصداره الإجراءات اللازمة لتعديل الميثاق بل صدر بشكل توصية غير ملزمة، وإن كان أقوى من التوصية، وتتعاظم أهميته ودوره على نحو يضعه جنبا إلى جنب مع ميثاق الأمم المتحدة³.

ثانيا: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

هو عبارة عن معاهدة متعددة الأطراف، اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، ودخلت حيزا النفاذ اعتبارا من 23 مارس 1976 تلزم أطرافها باحترام الحقوق المدنية والسياسية

¹ سامر حميد سفر، نفس المرجع، ص 106.

² مراد تيسير خليف الشواره، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الاردني، رسالة ماجستير، جامعه الشرق الاوسط، عمان الاردن، 2015، ص 100.

³ سعيد محمد الخطيب، الدولة القانونية وحقوق الانسان، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2012، ص 118.

للأفراد، والتي من ضمنها الحق في الحياة وحرية الدين، حرية التعبير والتجمع، الحقوق الانتخابية، وحقوق إجراءات التقاضي السليمة والمحاكمة العادلة.

واعتباراً من أبريل 2014 صادقت 168 دولة على المعاهدة ووقعها من غي رتصديق 74 دولة¹، بموجب هذا العهد أصبح إلزام الدول بنصوص ميثاق الأمم المتحدة إلزاماً قانونياً محضاً، ذلك أن الدول الأعضاء في هذه الإتفاقية ملزمة بإحترام نصوص هذا الميثاق والواقع أن نصوص هذه الإتفاقية مستوحاة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ذلك أنه حول ما يتعلق بحرية إنشاء منظمات المجتمع المدني، نرى أن المادة 22 من هذه الإتفاقية قد نصت على أن: "لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع الآخرين".

وعليه فإن الدول الأعضاء ملزمة بالإعتراف للأفراد بهذا الحق وبعدم مصادرتة، حيث أن هناك ضمانات قررت هذه الإتفاقية تمثلت بإيجاد إلزامات مباشرة للدول التي وقعت وهي وفقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثانية: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بإحترام الحقوق المعترف بها فيه وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها دون أي تمييز...."².

كما ويبين لنا نص الفقرة الثانية من المادة نفسها، أن الدول الموقعة على هذه الإتفاقية يتوجب عليها سن القوانين التي تضمن تطبيق هذا العهد على المستوى المحلي لتلك الدول المصادقة عليه، أو التي وقعتها، وهذا تطبيق أيضاً لما نصت عليه المادة الثانية الفقرة الثانية على أنه: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً أعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية والأحكام هذا العهد، ما يكون ضروري لهذا الأعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية."³

¹ حقوق الإنسان، مجموعه صكوك دولية، المجلد الأول، منشورات الأمم المتحدة نيويورك، 1993، ص 28.

² رونق عوده عباس، المرجع السابق، ص 71.

³ سامر حميد سفر، المرجع السابق، ص 108.

المبحث الثاني:

البعد الأخلاقي للإدارة العامة وعلاقتها بالحقوق والحريات العامة

على الرغم من أن موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة يلقى اهتماما كبيرا منذ زمن طويل، إلا أن هذا الاهتمام تزايد في العقدين الماضيين من هذا القرن، حيث ظهرت العديد من الدراسات في مجال الإدارة العامة، وانهقدت المؤتمرات والندوات لبحث هذا الموضوع ومناقشته.

وقد يعود السبب في ذلك إلى الممارسات غير الأخلاقية في الخدمة العامة نتيجة إستعمال السلطات التقليدية لوضع السياسات العامة وتنفيذها من ناحية، وتعاطم دور الإدارة العامة في مجتمعنا الحديث من ناحي أخرى، الأمر الذي جعلها تتعرض من قبل المواطنين ووسائل الإعلام المختلفة إلى الإنتقادات والإتهامات غير الأخلاقية مثل المحسوبية، ضياع المسؤولية، استغلال الصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها أفرادها، الرشوة، العنصرية ومحاباة الاقارب والأصدقاء... وغيرها، وذلك رغم كثرة الجوانب الإيجابية والممارسات الأخلاقية والصفات الحميدة التي تتمتع بها فئات الموظفين العاملين في منظماتها ومؤسساتها ومرافقها على مختلف مستوياتهم ومهاراتهم وخبراتهم في دفع عجلة التنمية الشاملة.

وكذلك فإن المتمعن فيما تكتب الصحف اليومية والتقارير الرسمية يجد دليلا على وجود انحرافات وأخطاء يمارسها الموظف العام، لأن بعضهم أخفقوا في التمسك بقواعد السلوك الرسمي.

وعندما تتكرر الدعاية حول الممارسات غير الأخلاقية المختلفة، فإنها تترك انطبعا بأن جميع موظفي جهاز الخدمة العمومية ليسوا على ما يرام، علما بأن الخدمة العامة هي مهنة الرجال النبلاء، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج سلبية على الإدارة العامة وعلى المواطنين المنتفعين من خدماتها، مما يفقد المواطن ثقته بهذه الإدارة، وتفقد الإدارة العامة ثقته بالخدمة العمومية ويفقد الموظفون ثقتهم ببعضهم، وبنالي تصبح الثقة في دوار ومؤسسات الإدارة العامة موضع شك ومن هنا تبرز أهمية وجوب ضمان رقابة على ممارسات الموظفين لضمان ممارسة أخلاقيات الوظيفة العامة.

ومنجهة أخرى فإن حماية الحقوق والحريات العامة هي شأن متصل بكل السلطات والمؤسسات المعنية بهذه المسألة، وترتبط حماية هذه الحقوق بحسن تنظيم العلاقات السياسية، مع الإقرار بهدف الحقوق في المواثيق الدولية والديساتير الوطنية أنها تتعرض للخرق والإنتهاك في معظم الدول.

وهناك علاقة وثيقة بين الإدارة العامة والحقوق والحريات العامة، ويختلف تعامل الحكومة مع هذه المسألة في الظروف العادية إلى الظروف الإستثنائية، وفي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تناسب بين سلطة الإدارة وحرية الأفراد.

المطلب الأول:

أثر البعد الأخلاقي في الإدارة العامة

ليس هناك أدنى شك في أن امكانية وكفاءة وفعالية المنظمات العامة ستبقى مرهونة بسلوكيات وأخلاقيات العاملين فيها من أجل ضمان تحقيق التوازن بين المعايير الأخلاقية الرفيعة وبين المحافظة على الحقوق الخاصة للموظفين العاملين.

وعليه فإننا مطالبون بتحديد المفاهيم الأخلاقية وصياغتها بلغة واضحة ومحددة على الواقع العملي لتجنب الإعتماد على قائمة من العبارات والمصطلحات العاتمة التي يصعب معرفة معناها، ومما لا شك فيه أن غياب الصياغة المحددة والواضحة لأخلاقيات الوظيفة العامة سوف توقع موظفي الدولة في تخبط وارتباك أثناء ممارستهم لنشاطاتهم الإدارية وتنفيذ البرامج الحكومية ، ويتالي يزيد من حدة المشكلة الأخلاقية ويخلق دوامة أخلاقية من خلال تضارب المصالح العامة بالمصالح الشخصية، مما تؤثر سلبا بتالي على مستوى الأداء الاداري.

الفرع الأول:

ماهية أخلاقيات الوظيفة العامة

أولاً: تعريف أخلاقيات الوظيفة العامة:

إن محاولة وضع تعريف أو مفهوم واضح ومحدد لأخلاقيات الوظيفة العامة يعد¹ أمرا في غاية الصعوبة، لأنه يرتكز على مبادئ ومعايير تحكم سلوك الأفراد في بيئات مختلفة، ونظرا لعدم وجود تعريف جامع متفق عليه لأخلاقيات الوظيفة العامة يمكن تطبيقه على مختلف الوظائف العامة في البيئات المختلفة فقد كان من الأفضل الإشارة الى بعض التعريفات المختلفة:

أ- معنى الأخلاقيات في القواميس:

جاء في قاموس لنجمان Longman بأن الأخلاقيات ethics: " تعني دراسة طبيعة المبادئ الأدبية والأحكام وأساسها، وهي مجموعة من المبادئ الأدبية والقيم، وهي أيضا مبادئ السلوك أو الآداب التي تحكم الفرد أو الجماعة، وتعني أيضا إستقامة التصرفات والأحكام وأخلاقياتها. ونجد أيضا كلمة ethical تعني التوافق مع معايير أو قيم سلوك أو آداب يختص في الغالب بالمهن وهذه اللفظة نفسها تستخدم كصفة أو نعت، بينما اللفظتان ethicalness، ethicality تستخدمان كأسماء.

وجاء في قاموس اكسفورد أن لفظة ethics تعني "المبادئ الأدبية وقواعد السلوك"، وكلمة ethics تحمل معنيين، أولهما علم الأخلاق أو الآداب science of morals، وثانيهما مضمون وعمق الأخلاق والآداب moral soundness. ومن هذا المطلق فانهم يستخدمون moralities في دراسة ال ethics الا أن اللفظتين يتداخلان في الاستعمال.²

فهم عندما يقولون تصرف أدبي فانهم يقصدون أنه تصرف أخلاقي، ومع ذلك فان هناك فرق بينهما ليست فلسفية وحسب، فالأخلاقيات ethics هي محاولة منظمة عبر استخدام السبب لإعطاء قيمة للخبر، فردية واجتماعية ، بطريقة ما لتحديد القواعد التي ينبغي أن تحكم السلوك البشري، أما Moralities فهي التي تعبر عن القيم التي يعدها أفراد المجتمع مهمه، وتتعكس في القوانين والاجراءات والتعليمات في السياسات . ومن هذا نفهم أن التصرف الأدبي للفرد يجب أن يكون منسجما مع أدب الجماعة.³

تعرف أخلاقيات المهنة أنها تلك المبادئ والمعايير التي تعد مرجع السلوك المطلوب لأفراد المهن الواحدة والتي يعتمد عليها المجتمع في تقييم أدائهم إيجابا أو سلبا، ويقصد بها الأحكام القيمية التي تتعلق

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، عمان الاردن، 2012، ص06.

² محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 07.

³ محمد عبد الفتاح ياغي، نفس المرجع، ص 07.

بالأفعال الإنسانية من ناحية أنها خير أو شر، والسلوك الأخلاقي هو السلوك الذي عمل به المجتمع وأقره ويتكون هذا السلوك من مجموعة من القواعد التي تبين للأفراد كيف يتصرفون في الحالات والمواقف التي تعرض لهم دون أن يخالفوا في ذلك العرف السائد في مجتمعهم¹.

ب- معنى الأخلاقيات في الأدب العربي وأهميتها في الوظيفة العامة:

هناك تعاريف عديدة لمفهوم الأخلاقيات في الوظيفة العامة يغلب عليها جوهر واحد وإن اختلفت ألفاظها، ومن هذه التعاريف القول بأن مجموعة المبادئ والمعايير التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعة وترتبط هذه المبادئ بتحديد ما هو خطأ أو ما هو ثواب في موقف معين².

ويرى البعض بأن الأخلاقيات هي مجموعة القواعد والأسس التي يجب على المهن التمسك بها والعمل في مقتضاها ليكون ناجحا في تعامله مع الناس، ناجحا في مهنته ما دام قادرا على اكتساب ثقة زبائنه والمتعاملين معه من زملاء ورؤساء ومرؤوسين.

ومنهم من يرى أن أخلاقيات الوظيفة العامة تعد نمطا من السلوك الوظيفي الذي تتطلبه بل تفرضه طبيعة النشاطات الحكومية³.

وعرفها آخرون بأنها سلوك مهني وظيفي يستند الى مجموعة من القيم والأعراف والتقاليد التي يتفق أو يتعارض عليها أفراد المجتمع ما ، حول ما هو خير وحق وعدل في تنظيم أمورهم.

وهناك من عرف الأخلاقيات بأنها مجموعة مبادئ مدونة أو غير مدونة تأمر أو تنهي عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة وهي انعكاس للقيم التي يتخذها الفرد كمعايير تحكم سلوكياته.

ويرى باحثون آخرون في أخلاقيات الوظيفة العامة بأنها تطبيق للقيم على التصرفات الفردية، وتنعكس في القوانين والتعليمات وقواعد السلوك والمعايير المهنية.

¹ مسغوني منى-مخلفي أمينة-بركة محمد، دور اخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الاداري والمالي بالمنظمات الحكومية في الجزائر-دراسة حاله قطاع الجمارك-مقال منشور في مجله البشائر الاقتصادية، المجلد الخامس، العدد 2، 2019، ص ص، 695-696.

² حسين الطراونة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 15، عدد 2، ديسمبر 1990، ص ص 137-155.

³ محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 08.

ونشير الى أن مدونة السلوك الأخلاقي تعبير عن وثيقة تصدرها الدولة وتتضمن مجموعة من القيم التي تتبناها المنظمات على اختلاف أنواعها في توجيه وممارسة العاملين في أدائهم بأعمالهم والتي تساعدهم في مواجهه القضايا والمشكلات التي تعترضهم أثناء أدائهم الأعمال الموكلة اليهم ، فتساهم بذلك في تطوير مهنة العاملين في الوظائف العامة، القواعد والمبادئ الأخلاقية هي بمثابة القسم الأخلاقي، إضافة الى أنها تحمي العاملين من ضغوط الجهات الأعلى لارتكاب ما يخالف القيم ومبادئ المرونة، كما يسترشد بها جميع العاملين مما يؤدي الى تجانس الوحدة والتوافق الأخلاقي.¹

ثانيا: أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة:

تعد أخلاقيات الوظيفة العامة من الموضوعات التي نالت وسوف تتال اهتمام الكثير من الأكاديميين والممارسين في مختلف دول العالم رغم قلة ما كتب عنها، ويرجع السبب في ذلك الى ما تشير اليه البحوث والدراسات ووسائل الاعلام من وجود حالات

رشوة ، تزوير ، اختلاس، تعارض مصالح ، توزيع نفوذ ، استغلال الوظيفة، وغيرها والفضائح الأخلاقية وغير ذلك من الأمور التي تتعلق بالانحراف السلوكي لدى الموظف العام واحفائه في التمسك بقواعد السلوك الرسمي ، هذا وقد كثر الحديث عن اساءة الموظف العام لإستعمال السلطة البيروقراطية الرسمية وتقصيره في تحمل المسؤولية واستغلاله للصلاحيات والسلطات التي يتمتع بها في تحقيق أهدافه وأغراضه الشخصية.

وعلى الرغم من الاهتمام الشعبي الواسع الذي يتركز على المخالفات الأخلاقية للسياسيين، الا أن الاهتمام بالمخالفات السلوكية للموظفين العموميين هو الاخر في تزايد، ذلك لأنه على الرغم من أن السياسيين هم الذين يضعون السياسات ، الا أن الموظفين العموميين هم الذين يمارسون السلطات التقديرية لعملية تنفيذ السياسات والتي تمس الحقوق الفردية والجماعية للمواطنين.²

¹ مسغوني منى-مخلفي أمينة-بركة محمد، المرجع السابق،ص696.

² محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق ،ص16.

الفرع الثاني: أسس الأخلاقيات في الإدارة

ليس هناك اتفاق محدد لدراسة الأخلاقيات في الإدارة ، خير أن هناك شبه اتفاق بأنها نظام متكامل من أنماط السلوك والمعتقدات ، حيث أن الجانب السلوكي في النظام يشكل ما يسمى بالمظهر العملي للأخلاقيات، وتشكل المعتقدات فيها الجانب الآخر¹

ليكون التكامل بين جانبي النظام هو المسلك الذي يوصل الى عمله الانسجام بين أخلاقيات العمل والمعتقدات الاجتماعية أي انسجام بين توقعات المجتمع لفائدة العمل المنجز وأخلاقياته.

وعمله الانسجام هذه لا يمكن تحقيقها الا من خلال دراسة العوامل التي تؤثر في تكوين أخلاقيات العمل، وعليه فإن هذا الجزء سوف يركز بشكل رئيسي على بحث تلك العوامل التي تدخل في مجال نظام القيم الذاتية والاجتماعية ، وتؤثر مباشرة في تكوين أخلاقيات العمل، وترتبط بشكل فاعل بعملية التطبيع الاجتماعي ، حيث أن القيم الذاتية والاجتماعية تتفاعل باتجاه بلورة أسس نظام أخلاقيات العمل كنتائج لأنظمة القيم الذاتية والاجتماعية للأفراد العاملين ضمن الجماعة أو التنظيم.

وتجدر الإشارة الى أن النمط السلوكي الانساني يتكون بفعل مسببات توجيهه بمسار معين عن كونه مسارا مرغوبا او غير مرغوب، حيث يكون مرهونا بمدى قبول السلوك مجموعه القواعد والمعتقدات التي تعد الأطر العامة لأخلاقيات الفرد من جهة والأطر العامة لأخلاقيات الجماعة من جهة أخرى².

وهكذا فان مسببات السلوك الإنساني ضمن أخلاقية معينة يمكن أن تتوزع على كفتين متعادلتين إحداها تسمى نظام القيم الذاتية personal value system حيث تلعب المعتقدات الشخصية (الدينية والسياسية والحضارية) دورا أساسيا فيه.

أما الكفة الثانية فتسمى بنظام القيم الاجتماعية social value system، حيث تلعب البيئة الخارجية (الثقافية، الجماعة، العائلة) دورا أساسيا فيه.

¹بسمان فيصل محجوب وخالد عبد الرحيم الهيني، اخلاق العمل في السوق الإجتماعي، تنمية الرافدين، العدد 22، 1987، ص ص 17-21.

²S. L Payne, organisation ethics and Antécédents to social control processes, academy of management journal, 1980, pp. 409-414.

أ- نظام القيم الذاتية:

نظرا للإرتباط الوثيق بين الأخلاقيات والقيم التي تكون بمثابة القواعد التي تحكم على سلوك كونه أخلاقيا أو لأخلاقيا من وجهة نظر الفرد، أي أن الفرد يضع لنفسه أخلاقيات معينة بناء على ما يؤمن به من قيم، ومن ثم يتولد عن تلك الأخلاقيات نمط سلوكي إداري قد يكون صح(أخلاقي) أو خطأ (غير أخلاقي)، ومن هنا فان السلوك الفردي الذي يتولد أساسا وفقا لأخلاقيات الفرد الذاتي يخضع في النهاية إلى حكم وتفسير أفراد المجتمع لنوعيته¹.

وجديد بالذكر أن الأخلاقيات قد تختلف في أهميتها من فرد (أو مجتمع) إلى آخر، حيث أن التصرف والسلوك الذي يعتبره البعض، أخلاقيا قد يعتبره البعض الآخر لأخلاقيا لأن كل فرد (أو مجتمع) ينظر إليه بمنظاره الخاص، ويحكم عليه بمعيار يختلف عن معيار الفرد (أو المجتمع) الآخر وفقا لبيئته السياسية والاجتماعية والإقتصادية والإدارية².

وقد تتلشى بعض القيم المعينة داخل الفرد (أوالمجتمع) نفسه من حين الى آخر وتحل مكانها بعض القيم الجديدة. وذلك عندما يضع الفرد لنفسه العديد من القيم المختلفة والمتعددة ثم يقوم بوضع الأولويات لهذه القيم وفقا لأهميتها (نظام القيم value system) فيصبح هذا النظام فيما بعد جزءا من النظام المعرفي للفرد (cognetivesystem) الذي يعود اليه عند تحديد واختيار نمط سلوك معين، كما يعكس نظام القيم عملية الترتيب للأفكار والمعتقدات والاتجاهات الشخصية المختلفة حسب الأهمية النسبية لها في ضوء رغبات الفرد واحتياجاته³.

ومن هنا فان سلوك الفرد يتأثر بمجموعة القيم والمعتقدات السلوكية التي تؤثر عليه وتدفعه لسلوك أفضل، ولكي يمكن فهم طبيعة السلوك البشري ودوافعه لا بد من اكتشاف مجموعة القيم والقواعد التي تؤثر في السلوك وبالتالي تدفع الفرد الى مسلك معين دون الاخر، إذا يعبر الفرد عن قيمه الذاتية لقبوله لشرعية او صفة وجهة نظر معينة اتجاه المجموعة من الحقائق.

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، ط2، عمان، الاردن، 1994، ص 198.

² حمدي عبد الفتاح ياغي، نفس المرجع، ص 108.

³ زهير الصباغ، البعد الاخلاقي في الخدمة العامة، الإدارة العامة، العدد 48، ديسمبر 1985، ص 64.

وتعد هذه القيم من العوامل الرئيسية التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند دراسة السلوك البشري، وذلك لأنها تؤثر في طبيعة السلوك ومعطياته وتحدي مدى ملاءمته لما هو مرغوب، بشكل أساسي بنوع المعتقدات التي يعتمد عليها نظام القيام، كما أنها تلعب دورا أساسيا في تكوين القواعد والأنماط السلوكية لدى الجماعة.¹

وقد يبدو أن نظام القيم الذاتية لا يتم بمعزل عن تأثير مجموعة من العوامل الذاتية وكذلك الاجتماعية ، وحيث أن هذه العوامل ليست قوانين ثابتة ، لأنها ترتبط بتغيير المعتقدات الدينية، السياسية والحضارية، فقد جاء التأكيد على ضرورة تحقيق الانسجام بين نظام القيم الذاتية والقيم والعادات والتقاليد التي تحكم سلوك الفرد أو المجتمع.²

وتأسيسا على ذلك، فإنه يتعين لفت النظر الى أن الإطار العام لهذه المسؤولية الأخلاقية يجب أن يتمركز حول المبادئ الأخلاقية أو القواعد الأخلاقية لمهنة الإدارة النابعة من ذات الفرد ونزعاته الشخصية ، ويقول رؤسائه ومرؤوسيه والمتأملين معه من أفراد وجماعات لتصرفاته مستمدا ذلك كله من احساسه الديني وقيم المجتمع الصالح.³

ب- نظام القيم الاجتماعية:

من المسلم به أن سلوك الفرد يتأثر بنظام القيم الاجتماعية لدى الفرد نفسه والذي تتفاعل عدة عوامل في تكوينه، وهذه العوامل منها ما يتعلق بثقافة الفرد أو البيئة الاجتماعية أو الحضارية أو جماعة العمل، فعن طريقها يكتسب الخبرة وتظهر لديه قابلية التعليم، ومن ثم الانصهار في اطار نظام القيم الاجتماعية للجماعة والذي ينعكس في الأطر العامة لأخلاق العمل التي عن طريقها تتم عملية اغناء روح الانتماء للجماعة، كما تتجسد روح الايمان بتلك الأخلاق عن طريق الممارسة الفعلية لكل ما هو مرغوب وما يحقق أهداف الجماعة وأهداف المجموع العام بقدر الانسجام بين مصلحة الجماعة ومصلحة المجتمع.⁴

¹ ابراهيم الغمري، السلوك الانساني، الإسكندرية، مصر، 1975، ص 135.

² بسمان فيصل محجوب وخالد عبد الكريم الهيتي، المرجع السابق، ص 19.

³ محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 205.

⁴ بسمان فيصل محجوب وخالد عبد الرحيم الهيتي، المرجع السابق، ص 22.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض القيم المعنية داخل المجتمع نفسه ليست ثابتة-لأنها ترتبط بحاجات الفرد- كما أنها ليست جاهزة في كل مجتمع وفي كل وقت-لأنها تتغير بتغير المعتقدات الدينية أو السياسية أو الحضارية، وبالتالي قد تتلاشى بعض القيم داخل المجتمع وتحل محلها بعض القيم الجديدة¹.

فقد كان العرب قبل الاسلام يحتلون مكانا مختلفا في الحياة الإنسانية، ثم جاء الاسلام فغير النفوس، وبدل قيم الحياة، وبعث أفضل ما فيها وأنبأ ما تتطوي عليه، ويقول الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم: "انما بعثت لأتمم مكارم الاخلاق"، وقد وصف سبحانه وتعالى رسوله الكريم في أعلى مراتب المدح والتقدير بالآية الكريمة: « وَإِنَّكَ لَعَلَى خُلُقٍ عَظِيمٍ »²، وقد أدخلت النظرية الإسلامية بعدا إجتماعيا مهما ومؤثرا في السلوك الإداري ألا وهو البعد الأخلاقي، فلا إدارة في الاسلام بلا أخلاق.

وهكذا نجد أن الاسلام قد وضع النظام السياسي والاجتماعي (الدولة الإسلامية) لتتحمل متابعه الالتزام بشرائع الله وقوانينه، فجعل الرقابة مسؤولية الجماعة-سواء أكانت الجماعة هي الإدارة التنفيذية أو المجتمع أو الأجهزة الرقابية الأخرى- عملا بقوله تعالى: "ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر وأولئك هم المفلحون"³.

وهذا فقد سادت فلسفة العدل في الإسلام على كل أشكال الحكم التي تعاقبت بعد الرسول صلى الله عليه وسلم ، ويقول أبو بكر الصديق رضي الله عنه حينما ولي الخلافة: "أَيُّهَا النَّاسُ ، إِنِّي قَدْ وُلِّيتُ عَلَيْكُمْ وَلَسْتُ بِخَيْرِكُمْ ، فَإِنْ أَحْسَنْتُ فَأَعِينُونِي ، وَإِنْ أَسَأْتُ فَفَقِّمُونِي ، الصِّدْقُ أَمَانَةٌ وَالكَذِبُ خِيَانَةٌ أَطِيعُونِي مَا أَطَعْتُ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَيُكِّمُ ، فَإِنْ عَصَيْتُ اللَّهَ وَرَسُولَهُ فَلَا طَاعَةَ لِي عَلَيْكُمْ ، أَلَا إِنَّ أَوْكُم عِنْدِي الضَّعِيفُ حَتَّى آخُذَ الْحَقَّ لَهُ ، وَأَضَعَفَكُم عِنْدِي الْقَوِيُّ حَتَّى آخُذَ الْحَقَّ مِنْهُ " .⁴

ولذا فمضمون نظام القيم الإجتماعية متمثل في البعد الأخلاقي المرتكز على النظرية الإسلامية ، يمكن من القول أن تأصيل الأخلاق فيه يلعب دورا أساسيا في تكوين نظام القيم للأفراد الذين يشكلون المجتمع

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الاخلاقيات في الإدارة، المرجع السابق، ص 110.

² الآية 9 من سورة القلم.

³ الآية 104 من سورة آل عمران.

⁴ ابن قيم الجوزية، الطرق الحكيمة في السياسة الشرعية.

وبالتالي يلعب التعليم والتدريب دورا فعالا في تعديل وتطوير السلوك الإنساني بالإتجاه الذي يتلاءم مع مصلحة المجتمع الصالح¹.

الفرع الثالث: تأثير سلوكيات الفساد الإداري على أداء الإدارة العامة

تتجذر بدايات أسباب الفساد الاداري من سوء الوضع الاداري نفسه ، وذلك عندما تتشابك الاختصاصات التنظيمية للوحدات الإدارية وغياب الأدلة الإجرائية المنظمة للعمل ووضع السلطات والاختصاصات والمسؤوليات الوظيفية والاعتماد على الفردية والشخصية في العمل وأدائه، مما يؤدي الى استغلال الوظيفة العامة لصالح الأفراد والفئات².

كما أن ضعف الدور الرقابي على الأعمال وعدم وجود قوانين ومعايير واضحة للتعين في الوظائف العامة او القيادية، يؤدي الى سوء اختيار القيادات والأفراد فضلا عن عدم تفعيل مبدأ العقاب، وتطبيق القانون على المخالفين أو المستغلين للعمل لمصالحهم الشخصية وضعف المسؤولية الإدارية عن الأعمال الموكلة أو المحاسبة عليه.

وقد تكون المستويات الإدارية العليا نفسها فاسدة ، وتعتقد انه يتعين الاستفادة من موقعها الوظيفي بأسرع وقت، وبأكبر قدر ممكن، قبل أن يتم تغييرها، إذا ما تغير موقع الحزب أو الكيان السياسي الداعم لها في السلطة ، ويتنوع ثقافة تنظيمية محفزة بأكملها أو نسبة الفساد فيها كبيرة.

من الطبيعي أن الفساد يزدهر وينمو في البيئة الإدارية غير المنظمة، وفي غياب العلاقات الثابتة والواضحة، وبترعع في غياب أنماط الإدارة العلمية والعقلية³. وهو اتباع سلوك مخالف للقوانين من خلال استغلال الموظف لموقعه وصلاحياته عن طريق قيامه بالأفعال البيروقراطية المنحرفة وهو الفساد الذي ينشأ بسبب سوء التخطيط، وتغليب المصالح الفردية على حساب المصالح العامة.

¹ محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، المرجع السابق، ص111.

² زياد اسماعيل حمد الخوراني، حماية امن المجتمع من جريمة الفساد الاداري وسبل معالجتها في الفكر الإسلامي، منشورات زين الحقوقية ، ط1، 2019، ص 219.

³ المعمرى صالح بن راشد بن علي، استراتيجية مكافحه الفساد الاداري في القطاع العام، ص177.

ترتكز هذه الأسباب الإدارية التنظيمية في عدة مظاهر على النحو التالي:

أ- كثرة عدد الموظفين والتضخم الوظيفي ، مما يتسبب في انخفاض دافعية العاملين ومعنوياتهم، وانحدار المنظمة في تقليص فرص الترقية، وزيادة الاستغناء عن الموظفين واعاده توزيع الأعمال، وخفض الرواتب والتقلبات بين العاملين، والتي تسبب التوتر والقلق للموظفين، وبالتالي تدني دافعتهم ومعنوياتهم.

ب- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة والاجراءات للإدارة، مما أنتج ازدواحيه وتضارب بين المسؤوليات أديا الى تكبير الجهاز الاداري، ويدفع هذا الغموض الى ارباك المتعامل مع الجهاز الحكومي، مما يجعله فريسة سهلة الاستغلال من قبل ضعاف النفوس من الموظفين بطلب رشوة أو غيرها¹.

ت- عدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة، مع عدم وجود هيكل تنظيمي لها ولا توصيف للوظائف، أو أن بعض الهياكل التنظيمية يتم ترتيبها حسب رغبات وأهوال الرئيس الاداري، ولما يتجاوب ومزاجيته ومصالحه في جمع أكبر عدد ممكن من الموظفين تحت امراته ، وأكبر ميزانية يمكن استثمارها لسد حاجاته من الافادات والمؤتمرات وغيرها من مظاهر الترف الوظيفي والشخصي ، التي تكون أثارها مدمرة على سلوكية أداء الموظف المخلص لحرمانه من المزايا المالية والمكافئات، بسبب استحواذ رئيسه عليها دون وجه حق، مما يولد له الاحباط والانفلات الوظيفي².

ث- ضعف الجهاز الحكومي وانشغال بعض القيادات الإدارية بالعديد من المهام والمسؤوليات المتعلقة بالعمل ، وضغوطه التي يمكن أن تحد من فرص اطلاعهم على المستجدات في مجال العلوم الإدارية وتطويع المناسب منها لصالح العمل.

ج- ضعف التدريب الاداري وعدم انتظامه وغياب النهج المؤسسي حيث كانت التعيينات تتم دون ضوابط محددة ، وأكثر من المطلوب بكثير، مما أدى الى ازدحام الأجهزة الحكومية بالموظفين أشباه العاطلين مما أدى الى كثير من الخلل في الإدارة العامة وهدر المال العام.

¹ زياد اسماعيل حمد الخوراني، المرجع السابق، ص 221.

² المعمرى صالح بن راشد بن علي، المرجع السابق، ص 178.

ح-قيام الإدارة العليا بالتفكير والعاملين في المستويات الادمج بالتنفيذ هو نظام يدعو للجمود، ويقتل التعليم، ويشجع الفساد...، لأن المرؤوسين لديهم المزيد من المعلومات عن حاجات الآخرين والمنافسين، وغالبا ما يكونون في وضع أفضل للتعرف على الحقائق والوصول إليها.¹

خ-سوء التنظيم الاداري وبيروقراطية القيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الاداريين وتضارب اختصاصاتهم، وتضخم اختصاصاتهم، وتضخم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات السلوكية والإنسانية لدى القادة، مع وجود قصور عمليات الاصلاح الاداري في معالجة الجوانب الفنية في الأجهزة الإدارية، مثل كثرة الاجراءات والروتين الزائد ونقص الشفافية، إضافة لوجود هياكل تنظيمية قديمة لا تناسب متطلبات العمل الحالية.

د- قلة عدد الموظفين، لاسيما في المجال المالي والمحاسبي، مع زيادة حجم الأعمال، مما يسبب استغلاله لارتكاب حالات الفساد، وكثرة الأخطاء المحاسبية، نتيجة ضغط العمل وعدم وجود مراجعة دقيقة على أعماله.²

ذ- تدهور السلوك الاداري وانتشار السلوك الفاسد الذي يسود بين بعض الموظفين والتهاون في معالجة الانحرافات والفساد الاداري ، وعدم تطبيق الجزاءات.

ر- التغيير المستمر في اللوائح والنظم المنظمة لشؤون العاملين مما يؤدي الى خلق ثغرات ينفذ منها سيء السلوك لتحقيق أهدافه عن طريق بعض الأساليب المرضية غير السوية وعدم كفاءة الموظفين، فيقوم الموظفون بعمله بصورة متدنية، ويصبح بيئة خصبة لارتكاب الفساد.

ز- استغلال النفوذ الاداري، وعدم انتماء القيادات الإدارية لصالح العام ، أو غياب معايير الانجاز الدقيق، وهذا يعني ممارسة الظلم ضد العمال والموظفين وشيوع النمط التسلطي داخل المؤسسات العمومية، ويكون ذلك بمنعهم من حقوقهم المشروعة لهم وفق القوانين المعمول بها، سواء تعلق الأمر بالحقوق التي يكرسها قانون الوظيفة العمومية، أو التي ينص عليها قانون العمل ، ولا أدل على ذلك من المسيرات والمظاهرات التي اضطلع بها جميع الفئات العمالية من أساتذة ومعلمين واداريين وأطباء وغيرهم.

¹ زياد اسماعيل حمد الخوراني، نفس المرجع ، ص 223.

² منصور صبحي، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الاداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة مصر، 2008، ص ص 197-198.

ش- ضعف المرافق والخدمات والمؤسسات العامة التي تخدم المواطن وانحسارها، وتكليف المنظمات الإدارية بأعباء وظائف تفوق قدراتها وامكانياتها البشرية والمادية ، فتعجز أو تقصر في انجاز المعاملات، فيضطر بعض أصحاب المعاملات لولوج أساليب ملتوية لإنجازها.

ص- جود هياكل قديمة للأجهزة الإدارية لم تتغير على الرغم من التطور الكبير والتغير في قيم الأفراد وطموحاتهم، وهذا له أثر كبير بدفع العاملين الى اتخاذ مسالك وطرائق تعمل تحت ستار الفساد الاداري بغية تجاوز محدودية الهياكل القديمة وما ينشأ عنها من مشاكل تتعلق بالإجراءات وتضخم الأجهزة الإدارية المركزية.

ض- الإدارة البيروقراطية والمركزية وعدم المشاركة في الإدارة¹.

إضافة الى مجموعة من الانحرافات الذاتية والسلوكية نوجزها فيما يلي:

- التواني والترخي في أداء الواجبات التي أنيطت بالموظفين.

- عدم تحمل المسؤولية.

- امتناع الموظف عن اداء العمل المطلوب منه.

- هدر الطاقات وعدم احترام الوقت.

- إفشاء أسرار العمل.

- اصدار اوامر وتعليمات مخالفة للنظم والتعليمات بهدف الاضرار بصالح العام وتحقيق المصلحة الشخصية.

- غياب العدالة في التعامل مع الجمهور وسوء استعمال السلطة.

- الوساطة، المحاباة، وغياب المحافظة على الكرامة الوظيفية وهيبة الوظيفة العامة².

¹مهدي ماهر عبد الكاظم، الفساد الاداري، أسبابه وآثاره وأهم أساليب معالجته، المجلة الدولية للبحوث العلمية والجامعية، العدد 13، مج 1، 2019، ص 08.

²منصور صبحي، المرجع السابق، ص 196.

المطلب الثاني: أخلة الإدارة العامة لخدمة دولة القانون ومكافحة الفساد الإداري

أصبحت اليوم دولة القانون شرطا و متطلبا لا بد منه لمرافقة التعبير السياسي التعددي للمجتمع و بروز ثقافة المواطنة ، حيث تتحمل السلطة السياسية القائمة على لاشرعية و الديمقراطية التعددية و المرتكزة على أسبقية القانون في تنظيم العلاقة مع المجتمع و بالتالي فهي تعبر عن الإرادة العامة في الدولة الديمقراطية.

الفرع الأول: الإدارة العامة خادمة للمجتمع ودولة القانون:

أولا: الإدارة العامة خادمة لدولة القانون:

يعتبر القانون الإطار الأوحد الذي تندرج فيه سلطة الدولة ممثلة في الإرادة العامة في تنفيذ مهامها الشائكة و المتعددة و المجال الوحيد الذي يتم من خلال هيكلة و صياغة مع المواطنين . فدولة القانون تعني بالنسبة لهذا الأخير مكافحة المحسوبة و حمايته من اخطار الانحراف و الاحتكار و غيرها من أشكال التجاوزات الممارسة من قبل الدولة و من يمثلها ، كما يجب أن تترجم أيضا من خلال تفعيل و منح الحقوق و الحريات المعروفة للمواطن ، وكذا من خلال تعزيز ودعم قيم الوفاء والإخلاص تجاه الإدارة العامة ، باعتبارها الضامن الأساسي للمنفعة العامة و الوحدة الوطنية و التماسق الاجتماعي ، التي تعتبر بدورها الدوافع الأساسية لإصلاح الإدارة العامة مما يفرض احترام بعض الأولويات و اصلاح بعض الهياكل.

ولابد من الإشارة هنا الى ان الأولوية يجب ان تكون لاحترام مشروعية التمثيل السياسي التعددي لمجتمع في التنظيم المؤسسي للإدارة ، على أساس استعادة سلطتها و رجوع الثقة بها، فالفارق بين نظام التمثيل السياسي الانتخابي و التعبير التعددي للمجتمع تعود في جزء منها الى اختلال الثقة بين المواطن والإدارة، هذا الاختلال دغمه و زاد من شدته احساس المواطن باختلالات اخرى متعلقة بممارسة حقوقه و حرياته.

في إطار مكافحة الظواهر، وإنطلاقا من أسس ومبادئ التوازن والفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وإعادة تنظيم الجهاز المؤسسي على أساس استعادة الشرعية القانونية وترقية المواطنة، في هذا الزخم المتسلسل من الأفكار تندرج ضرورة تقوية وتدعيم العدالة الإدارية ، وتنظيم إعادة صياغة

الطعن. وذلك باتخاذ تدابير خاصة من شأنها حماية المواطنين من كافة أشكال الانحراف والتعسف في استعمال السلطة.

كما ان دولة القانون يجب أن تشجع على مكافحة الفساد و ذلك بتنظيم الشفافية في اتخاذ القرارات و التصرفات المرتبطة بالتسيير و بالتحقق من المداخل الأخرى للموظفين و ممتلكاتهم و تطوير وظيفة و أشكال الرقابة. وربما هذا ما تجسد فعلا من خلال المرسوم 21-540 المؤرخ في 28/12/2021 المتضمن إنشاء المفتشية العامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية وتنظيمها وسيرها.

كما أنها تستلزم أيضا إقامة ووضع آليات مناسبة تسمح بتطبيق القانون وتحقيق الأهداف المرجوة منه وقت إصداره على كافة التراب الوطني مما يقتضي أمن موضوعه، غاياته وأهدافه، وكذا دراسة آثاره فيجب أن تتم بدقة من أجل تحديد شروط تنفيذه، وهو ما يعني أنه خلال مسار إعداده يكون موضوع استشارة مسبقة للفاعلين من المؤسسات والشركاء الاجتماعيين المعنيين بمجال تطبيقه، كما يجب أن تكون - طيلة مراحل إعداده و تنفيذه- محل نشر عبر كافة الوسائل الاعلامية المتاحة - .على أن يكون موضوع تحديد سلطة الدولة- ممثلة في إدارتها العامة، تتم إنطلاقا وتحديدا من إحترام سلطة القانون .

ثانيا: الإدارة العامة في خدمة المجتمع:

يعتبر المواطن في عمق الاهتمامات المرتبطة بإصلاح الإدارة العامة و غايتها، ومن أجل ذلك يجب ان يتم الحرص على اعداد ووضع سياسة جديدة للامركزية تتمحور أساسا حول تدعيم الديمقراطية المحلية، ومشاركة المواطن في تسيير وممارسة السلطة ، وتخدم من جهة أخرى استراتيجية اعادة تنظيم العلاقات بين الادارة العامة والمواطن، لأن هذه العلاقات تشكل اطارا لتنمية الاستقلالية والمسؤولية المحلية فاللامركزية تقوم أساس على مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كإطار مفضل لبروز المواطنة عن طريق تنظيم الهيئات التمثيلية والسلطات على المستوى المحلي، وبالتالي فان الإدارة اللامركزية تجد أساس سلطتها ومشروعيتها من خلال فسخ المجال أمام الديمقراطية المحلية كمجال جديد للتنظيم والتسوية وتقريب الإدارة من المواطن.

إن تحقيق هذه الأهداف يبقى مشروطاً بتنمية وتطوير طرق مساهمة المواطن ومشاركته في التسيير العمومي، وضرورة إدماج المجتمع المدني في التنظيم المؤسساتي والإداري للدولة، والتوسيع من مجال الديمقراطية التمثيلية والمشاركة، من خلال إشراك المواطنين في جميع مراحل مسار إتخاذ القرار، مما يثبت العلاقة بين الإدارة و المواطن ويقويها ويشجع على خلق جو جديد من الثقة المتبادلة بينهما.

إن الأولوية في وضع وإعداد خطط ومسارات الإصلاح يجب أن تمر حتماً عبر معالجة ظاهرة عدم استجابة التي تميز العالقة بين المواطنين والإدارة، وتركز على تسيير الجديد للمرفق العام، يأخذ بعين الاعتبار المتطلبات المرتبطة بمكافحة ظاهرة البيروقراطية وكذا تحديد مفهوم المرفق العام، الناتجة عن التحولات المداخلة في تحديد دور ومهام الإدارة العامة، و في هذا الإطار يعد من أولوية الأولويات إعداد ميثاق يحكم العالقة بين الإدارة والمدارين، وكذا إقامة مرصد دائم للتحليل والتقييم بحيث يساهم هذا الأخير في تقريب مزايا وخدمات الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات الإدارية والمرفق العام.

ثالثاً: إدارة عامة ضامنة للتجانس الإجتماعي و التضامن الوطني من أجل دولة فعالة وعصرية:

في نطاق الإصلاح فإن كل من التنظيم المؤسساتي وشروط ممارسة المهام الجديد، طرق إعادة توزيع المهام بين الهياكل، وكذا نظم تسيير الإدارة العامة هي محل تساؤل ونقد، وذلك من أجل تدعيم قدرتها على التلاؤم مع حركية التغيرات الاجتماعية، ولا يتم ذلك إلا بإعادة تنظيم جديد لها قائم على قواعد وطرق ومناهج عمل جديدة تساهم في تجديد مشروعيتها وبالتالي قبول سلطة الإكراه الذي تتمتع به وكذا فعالية النشاط العمومي وعصرنة نظم التسيير والإدارة.

وتقاس قدرة الدولة -الإدارة العامة- بقدرتها على تنظيم المجتمع وضمان إحترام القانون الذي يرسم بحد ذاته إطاراً و حدوداً لتطبيقه، وتقوم على مشروعية المؤسسات، تدعيم سلطتها وقوتها التي تبقى مرتبطة بظهور ثقافة دولة جديدة حيث تسود القيم الأخلاقية والصرامة، حسن المسؤولية واحترام المواطن.

فالإدارة المتجددة في هياكلها ونظم تسييرها العمومي، تكون سلطتها مضمونة ومؤكدة وأكثر تجزراً وصلابة، حيث إحترام القوانين وقرارات العدالة أولاً من طرف الإدارة نفسها ثم من طرف المواطن، و في هذا الإطار فإن وضوح النشاط واستقرار القواعد، المسؤوليات، التجانس المؤسساتي والإداري في ممارسة

المهام تشكل الخطوط العريضة ومحاور الإصلاح التي تعتبر بمثابة قواعد جديدة ومرجعيات لتدعيم سلطتها والتحقق من إدماج المواطنين.

ويساهم في ذلك تسيير الموارد حول مبادئ العدالة، الشفافية، تدعيم قدرات نشاط للإدارة العامة بإعادة إحياء المؤسسات والهياكل وإدخال معايير جديدة ومقاييس للتطور والرفع من نجاعة وفعالية النشاط العمومي بتعريف وتحديد قواعد جديدة من أجل إعادة صياغة نظم وطرق تنظيم وسير الإدارة العامة.

وعليه فإن المهام الاجتماعية للإدارة العامة تعاد صياغتها في ظل الانفتاح والليبرالية الاقتصادية وتأخذ طابعا خاصا من أجل تصحيح هذه المخاطر غير الظاهرة والتخفيف منها وما ينجر عنها من خطورة التهميش الاجتماعي، وفي هذا الإطار فعلى الإدارة ترقية وتشجيع سياسة جديدة للتضامن الوطني ومكافحة الفقر بمساعدة الفاعلين المؤسساتيين والمتعاملين الاقتصاديين والمجتمع المدني.

إن حماية الحقوق والحريات العامة هي شيء متصل بكل السلطات والمؤسسات المعنية بهذه المسألة، وترتبط حماية هذه الحقوق بحسن تنظيم العلاقات السياسية، وحتى مع الاعتراف بهذه الحقوق في المواثيق الدولية والدساتير الوطنية، إلا أنها تتعرض للخرق والانتهاك في معظم الدول.

وهناك علاقة وثيقة بين السلطة التنفيذية والحقوق والحريات العامة، ويختلف تعامل الحكومة مع هذه المسألة في الظروف العادية إلى الظروف الإستثنائية، وفي كل الأحوال يجب أن يكون هناك تناسب بين سلطة الإدارة وحرية الأفراد.

رابعا: علاقة الإدارة بالحقوق والحريات العامة:

إن السلطة التنفيذية في أي دولة تسعى إلى توفير احتياجات المواطنين، ولتحقيق هذا الهدف فإن السلطة التنفيذية تتدخل عبر القيام بأنشطة مختلفة. وإن تدخل السلطة التنفيذية إما أن يكون بطريقة مباشرة، أين تقوم الدولة بمباشرة النشاط بدلا من قيام الأفراد به، ومظهر هذا التدخل الايجابي يتمثل في المرافق العامة، واما يكون تدخل السلطة التنفيذية بطريقه غير مباشرة، أي تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية على الاشراف على النشاط الفردي وتنظيمه ورقابته، وهذا ما يعرف بنظام الضبط الاداري¹.

¹ راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الكتاب الجامعي الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص 463.

ولما كان تدخل السلطة، غير المباشر (السلبى) يتمثل في الضبط الإداري الذي يهدف الى تنظيم ممارسة الحقوق والحريات العامة ، بما يكفل وبما يتفق وتمتع الأفراد بهذه الحقوق والحريات وممارستها على قدم المساواة ، وحيث أن الفلسفة التي يقوم عليها تنظيم السلطة التنفيذية للحقوق والحريات العامة عن طريق الضبط، تجد سندها في كفالة ممارسة كل انسان لحقوقه وحرياته المقررة، في صلب اعلانات الحقوق والدساتير من جهة، وفي كفاله تمتع أفراد الجماعة والآخرين بنفس هذه الحقوق والحريات، وبذات القدر من الممارسة من ناحية ثانية، أي أن مهمة الضبط الإداري تقوم على الموازنة بين التمتع كل فرد بحقوقه وحرية¹.

وعلى الرغم من أن الضبط الإداري، الذي يستهدف المحافظة على النظام العام-وهو الوجه الاخر لنشاط الإدارة العامة والذي له أهمية المرافق العامة نفسها-يتضمن مساسا بالحقوق والحريات- مما يستوجب تنظيمه بواسطة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية إلا أن معظم الدساتير تمنح الإدارة سلطة التشريع في هذا المجال، نظرا لما تتمتع به اللوائح التي تضعها الإدارة من سهولة في إجراءات وضعها وتعديلها ، لمواجهة كل الاحتمالات إضافة الى ما تتطلبه مهمة الضبط من لزوم أن توكل لسلطة تمارس نشاطها بصفه مستمرة مثل الإدارة².

ومع التسليم بإختصاص البرلمان-كقاعدة عامة- في تنظيم موضوع الحريات فإن القضاء يعترف للإدارة بسلطة اصدار لوائح الضبط المستقلة بالقدر الضروري للمحافظة على النظام العام، فوجود حريات يكفلها الدستور، لا يخول بذاته دون استعمال سلطات الضبط إذا ما اقتضت ضرورات النظام العام تنظيم هذه الحريات، ومع ذلك فإن هذه اللوائح ليست مطلقه دون قيود، وانما ينبغي أن تستوفي جميع عناصر المشروعية التي يفترض أن تتوافر في القرارات الإدارية السليمة³.

ووفقا لمبدأ المشروعية فانه لا بد للسلطة التنفيذية الخضوع للقانون ، كون القانون أعلى مرتبة من اللائحة وبذلك يفرض على اللائحة التزام القانون، ومن ثم لا خوف على حريات الأفراد باللوائح السلطة التنفيذية، وقراراتها متى كانت تشريع موافيا للحريات، ومع ذلك بفضل مبدأ المشروعية مكمل بالضمانة القضائية،

¹راغب جبريل خميس راغب سكران، نفس المرجع، ص 154.

²خاموش عمر عبد الله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، ط1، بيروت لبنان، 2019، ص 155.

³خاموش عمر عبد الله، المرجع السابق، ص156.

التي تقتضي بتدخل القاضي وعن طريق الرقابة على تفسير الإدارة لتشريعات واللوائح على حساب الحريات.

ولا شك أن تجاوز السلطة التنفيذية للقيود الوارد في الدستور، يعد اغتصاباً غير مشروع للسلطة التشريعية، وهو ما يمثل أكبر خطر على حقوق وحريات الأفراد، مما يعد انتهاكاً جسيماً لمبدأ المشروعية.¹

وعلى ذلك تتعرض الحريات العامة لنوعين من القيود، فمن ناحية قيود يضعها المشرع عندما يجبل له الدستور في تنظيم حريه من الحريات ، ويمنحه سلطة تقديرية في تنظيمها وهو ما يطلق عليه جانب من الفقه " الضبط التشريعي".

وفي إطار نطاق هذه القيود تستطيع السلطة التنفيذية من ناحية أخرى أن تفرض قيوداً جديدة، اما لتنفيذ القوانين المنظمة للحقوق والحريات ، أو قيوداً مبتدأة عن طريق لوائح الضبط.²

وتجدر الإشارة إلى أن دور السلطة التنفيذية قد تعاضم- حتى في الدولي ذات الأنظمة البرلمانية التي تفرض أن يكون هناك توازناً بين السلطة التشريعية والتنفيذية-، سواء ما تعلق ذلك بالمجال التشريعي كازدياد اصدارها للوائح او زيادة هيمنة السلطة التنفيذية في مسألة اقتراح القوانين ، فقط ثبت في كثير من الدول أن دور السلطة التنفيذية يفوق دور السلطة التشريعية في مجال تقديم مشروعات القوانين ، كما يجب ان لا يغيب عن السلطات التشريعية المطلقة للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، اذ تكون السلطة التنفيذية في مركز أسمى من بقية السلطات في الدولة، مما يؤدي الى اختلال التوازن بين السلطات لصالحها، وبالتالي يؤثر تأثيراً مباشراً على ممارسة الحقوق والحريات العامة للأفراد.

¹سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة-القضاء الإداري-، مبدأ المشروعية، منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، ط1، 1982، ص ص، 31-32.

²سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، د.ط، القاهرة، مصر، 1978، ص130.

الفرع الثاني: أخلقة العمل الإداري و أثره على الأداء الوظيفي

نظرا لإزدياد وتعقد الظواهر والمشكلات الإجتماعية في المجتمع بشكل عام وفي الإدارات العمومية بشكل خاص ، فقد مارست وكرست هذه الظواهر الكثير من السلبيات والمعوقات التي كثيرا ما تعرقل الأداء الإداري وتؤثر بشكل كبير في السلوك الوظيفي ومبادئ الحوكمة إضافة إلى تأثير تلك الأخلاقيات على فعالية إتخاذ القرارات في الإدارة العامة ومكافحة الفساد الإداري. إن موضوع أخلاقيات المهنة مصطلح حديث النشأة نوعا ما ظهر مطلع القرن 19، وتتمثل أخلاقيات المهنة في الأصول العامة للأداب والسلوك الإجتماعي للمهنة التي حددتها النصوص التنظيمية لممارسة المهنة ، وترتبط بذلك بمدى القيام بالعمل بشكل صحيح والمحافظة على القيام فيشكل بذلك وجها صحيحا للعمل الإداري وصورة للإدارة العامة.

مفهوم أخلاقيات العمل : تعني الأخلاقيات Ethics بصورة عامة مجموعة المعايير والقيم الأخلاقية التي يستند لها المجتمع من أجل التمييز والتفرقة بين ما هو صحيح وما هو خطأ ، أو ما هو جيد و ما هو سيئ فهي إذن مفهوم الصواب والخطأ في السلوك. إن الأخلاقيات في كل مجتمع هي نتائج تطور تاريخي طويل فهي ضرورية في تكوين المجتمع والمحافظة عليه وإلى إستقراره وحياته الإجتماعية ، ويمكن حصر مصادر أخلاقيات كل مجتمع في المعتقدات الدينية وتاريخ المجتمع وخبراته ، تقاليده وثقافته الوطنية و القبلية و العشيرة و العائلة والجمعات المرجعية.

كما أن الأخلاقيات تمثل لدى البعض مطلقات في التمييز بين الفضيلة و الرذيلة ،أي ما هو جيد ، وما هو سيئ وهذا ما يسمى الأخلاق المثالية " Ideal Ethics " كما يقول " Dewey , J " من خلال عبارته الشهيرة : " إذا سرق جاري فإنني سارق أيضا ". وبالمقابل فإنها تمثل لدى البعض الآخر مسألة نسبية ، فهي تفضيلات إجتماعية معينة تستند إلى ما ينتجه وما سينتجه الأفراد في المجتمع من سلوكيات خلال فترات وظروف معينة ،وتلك هذه الأخلاق النسبية التي يمثلها التعبير الشائع " إذا كنت في روسيا فتصرف مثل الرومان". وضمن هذا النطاق ، يمكن أن تدخل الأخلاق الموقفية " Ethics Situational " التي ترفع من درجة النسبية إلى حدود الإتجاه والموقف الواحد إذا كان الفرد يمكن أن يكون جيدا في حالة وسيئا في حالة أخرى ، وقد تفسر هذه الأخلاق مقولة " A , Stark " بشأن الضغوط الموقفية المتنافسة في الحياة العملية ، إذ أنه حتى المديرين حسني النية يقومون بما يؤدي إلى الإضرار

بالآخرين¹. ومع كل هذا فإن أخلاقيات المجتمع تمثل الأساس القوي لأخلاقيات الأعمال ليس فقط لأنها خلفية مسبقة في تكوين أفراد المجتمع الذين منهم المديرون ومصادر في تكوين أخلاقيات إدارة الأعمال.

ضاف إلى ذلك أن الإدارة لا تعمل في الفراغ ، بل ضمن بيئة حية و متفاعلة ، لا بد من أن تأخذ قيم هذه الأخيرة و معاييرها الأخلاقية ضمن قرارات الإدارة و أنشطتها المختلفة لضمان القدر الكافي في تعاطف وتعاون المحيط الخارجي معها .

وبرغم من عدم وجود تعريف دقيق و كاف لأخلاقيات الأعمال ، إلا أن المختصين والباحثين في هذا الشأن حاولوا تقديم التعريفات التي تساهم في فهم مدلول هذا المصطلح فقد عرف " Robbins and Decenzo " الأخلاقيات على أنها مجموعة القواعد والمبادئ التي تحدد ما هو السلوك الصحيح والسلوك الخاطئ ، وبالتالي فإن أخلاقيات الأعمال هي مجموعة المبادئ والمعايير التي تختص بالسلوك الإداري².

أهمية أخلاقيات الأعمال :

يعتبر الإلتزام بالمبادئ والتصرفات الأخلاقية سواء كان ذلك على المستوى الفردي أو على المستوى الجماعي ذا أهمية كبيرة لمختلف شرائح المجتمع ، حيث يقوي الإلتزام بمبادئ العمل الصحيح والجاد ، ويبعد المنظمة عن رؤية أهدافها وفق منظور ضيق مادي ومادي لا يحقق لها الفوائد على المدى الطويل في المجتمعات النامية والمجتمعات الإسلامية بشكل خاص ، فإن الدين الإسلامي يعتبر الأساس الحضري والإنساني الذي يطرح مفاهيم أخلاقية راقية وفي مختلف جوانب الحياة ، إستمد منها الأفراد قواعد ومدونات أخلاقية مقبولة على الأقل نظريا و فعالة بإعتبار أن منظمات الأعمال تتحمل تكاليف باهضة نتيجة تجاهلها للإلتزام بالمعايير الأخلاقية ، وهنا يأتي التصرف اللاأخلاقي ليضع المنظمة في مواجهة دعاوى قضائية وجزائية إذا ما إستمرت وتمادت في الأخذ بعين الإعتبار الجانب المادي المحض، بعيدا عن المنظور الإجتماعي والأخلاقي.

إن التوجهات الحديثة ترى أن عدم إعتبار الأخلاقيات في الأعمال نحو نزوح المصلحة الذاتية الضيقة، بينما يعد الإلتزام بالأبعاد الأخلاقية في الأعمال عملا موجها نحو المصلحة الذاتية المستتيرة . ومن

¹ A.Strak , what's the bussiness . Ethics ? Harvord Business Review , vol (71) , 1993 , p p : 38 - 48 .

² زروقي يحيى ، المرجع السابق ، ص 26.

المعلوم أن ردود فعل سلبية على السلوك الإداري قد تصدر من طرف المنافسين أو الحكومة أو أطراف أخرى في المجتمع ، مما يؤدي إلى الإضرار بسمعة المنظمة على المدى البعيد¹. ومن هنا يمكن القول أن تفعيل الإدارة الأخلاقية لها أهداف وأبعاد إنسانية وإجتماعية تركز مبادئ الثقة والشفافية والإحترام بين الإدارة والمرتفق .

إن الإلتزام بالأخلاق هو أمر يجب أن يحرص عليه الشخص والإدارة ضمن مؤسسة أولية العمل ، بالنظر إلى المنظمة على أنها وظيفة تحتوي على نشاط أو تصرفات مثالية يقوم بها المسيرون لتحديد الواجبات وإيجاد ضوابط معيارية ، وهذا بغية الوصول إلى الأهداف المحددة ، هذا أقل ما يتوقعه المجتمع من سلوك الموظفين في المنظمة ،ولكن الأمر يتطلب من أصحاب المنظمات الإلتزام بالسلوك الأخلاقي المستوعب للجوانب القيمية والمعتقدات في المجتمع الذي يتواجدون فيه².

إن مسائل الأخلاق من المسائل التي يجب أن يهتم بها كل إنسان فكل إنسان محتاج لأن يبني تصرفات ويبررها بالرجوع إلى مبدأ أخلاقي ،وإذا لم يتخذ الإنسان لنفسه موقفا بالنسبة للمشكلات التي تعرض لها ، فإن هذه السلبية تكون ضد المبادئ الأخلاقية فيتعين على كل إنسان إذن أن يتخذ له مبدأ أخلاقيا يسير عليه ويقاس به تصرفاته وأفعاله و يحكم به على تصرفات الآخرين وأفعالهم .وهذا المبدأ الأخلاقي كما يقول علماء الإجتماع فهم مقيد كثيرا بما يسود بالمجتمع من عادات وتقاليد باعتبار أن الحاسة الأخلاقية هي حاسة مرتبطة بالإنسان ، حيث يرى العالم " كونت " أن الأخلاق يجب أن يكون لها علم ينظمها ، كما يرى أن الأخلاق هي أنفع العلوم لأنها تنظم السلوك الإنساني ووضع قواعد ثابتة لتنظيم علاقة الإنسان بغيره والمجتمع³.

ونجد أن الفقيه في علم الإجتماع الحديث " ليغي برول " الذي إستطاع أن يتحرر من وجهة النظر الذاتية وأن يميز بوضوح بين القواعد التي تنظم السلوك و بين البحث عن القوانين التي تفسر هذا السلوك ، وقد وضح أن الأخلاق هي " مجموعة القواعد والأوامر والنواهي والواجبات لها وجود خاص كوجود الأديان و اللغات والقوانين ، فإذن هي معطيات يمكن دراستها من الخارج ".كما إهتم " دور كايم " أيضا بالعلاقة

¹نجيم عبود نجم ، أخلاق الإدارة في عالم متقيد ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، القاهرة ، 2000.

²سامية بن رمضان ، قراءة سوسولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات ، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، العدد 05 ، 2018 ، ص 194.

³سامية بن رمضان ، المرجع السابق ، ص 196.

بين الموظف والمجتمع وبطبيعة المجتمع كحقيقة متجانسة ، وينظر إلى المجتمع بإعتباره مصدر الأخلاق و الدين والشعور، وهذا ما حدا به الإهتمام بدراسة المجتمعات المهنية ، و إهتم بهذا الخصوص بدراسة دور الاخلاق و القوانين التي تحكم الحياة العملية والمهنية ،ورأى أن الأخلاق هي أساس الحياة الاجتماعية في التنظيمات المهنية ولا يمكن لأي تنظيم إجتماعي أو مهني أن يقدر الوجود والإستمرارية دون أن يصاحبه نظام أخلاقي يعمل على إيجاد الوحدة العضوية بين المنظمة والعلاقات القائمة بين أعضائها.

يرى " فدور كايم " تلك الأهمية الكبيرة على دور الأخلاق المهنية كأساس لقيام الجماعة فهو يرى أن الجماعة المهنية هي الجماعة القادرة على أن تصل بين مشاعر الأفراد و ذواتهم بهدف إلى الوصول إلى المشاعر الجماعية التي تربط بين عمال المهنة الواحدة ، وبالتالي روابط الجماعة المهنية أقوى من روابط النقابات والإتحادات ، وأن روابط الجماعة المهنية تتسم بقوة أخلاقية تؤدي إلى دمج الفرد في المجموعة ولها صفة الإستمرار والدوام¹.

إن منظمات العمل اليوم تقع تحت ضغوط نتيجة التغيرات السرية تضعها في مأزق أخلاقي وتجعل المنظمات تتجاوز مسؤوليتها الإجتماعية والتزاماتها الأخلاقية ،وهذه العوامل تتمثل في المنافسة الشديدة بين منظمات الأعمال وتزايد الإتجاه نحو العولمة والفساد الإداري وتطوره في القطاع الحكومي والممارسات المهنية الخاطئة التي تظهر بالمهنة لإعتمادها على المنفعة مع إلحاق الضرر بالعلماء لأن هذه العوامل و غيرها أدت إلى تزايد الإهتمام بأخلاقيات الإدارة وما يرتبط بها من سياسات و برامج للإرتقاء بها و التدريب عليها.

قواعد السلوك الأخلاقي وأثرها على مبادئ الحوكمة :

تعد قواعد السلوك مجموعة مبادئ ومعايير تهدف إلى ضمان النزاهة و الشفافية والمساءلة في جميع ما يتعلق بالمنظمات، وتعد هذه القواعد ملزمة بشكل قانوني، كما تسعى قواعد السلوك الوظيفي إلى إرساء الإنضباط الوظيفي والشفافية والنزاهة والموضوعية والكفاءة والولاء والفعالية في سلوك موظفي المنظمات أثناء تأدية واجباتهم ومهامهم الوظيفية ،كما تهدف إلى غرس القيم الأخلاقية لدى الموظف للنأي بنفسه

¹سامية بن رمضان ، المرجع السابق ، ص 198.

عن مواطن الشبهات التي تتال من كرامة الوظيفة وهيبتها حيث أن ترسيخا لمفهوم الإدارة الرشيدة وتعزيز الأداء الوظيفي¹، ولتعزيز هذه الغايات لدى الموظفين يجب أن يلتزموا بالمبادئ التالية :

- الشفافية : من خلال إعلان المنظمة عن سياستها وأهدافها وغاياتها ومعاييرها وتطبيق مبدأ المساواة في حدود القوانين.

- النزاهة : أن يكون الموظفون بعيدين كل البعد عن الشبهات ،وعليهم الإلتزام بالترفع عن الإنحياز وتطبيق مبدأ العدالة على الكل.

- الحيادية و الموضوعية : حيث يعد ذلك عنصرا هاما لتعزيز ثقة المجتمع بأعمال المنظمة و الإلتزام بالحياد والنزاهة والشفافية والإلتزام بالقوانين والتشريعات لتحقيق الموضوعية.

- العدالة و المساواة : من خلال ضرورة التعامل بعدل مع كافة موظفي المؤسسة ، ولا يحق التلاعب وإنتفاع شخص دون آخر .

الأمانة و الإستقامة : ومفاد ذلك تحلي الموظف بالقيم الحميدة وأداء العمل بكل أمانة وحياد ومسؤولية ، مع الحرص على الإلتزام بالقوانين.

العلاقات الداخلية : والتي تربط الموظفين مع من يتعاملون معهم في المنظمة سواء مع زملائهم أو مدرائهم ،حيث يجب أن تتميز العلاقات بالإحترام والتوقير ،السمع والطاعة ،المحافظة على أسرار المؤسسة ، التنسيق المستمر ، التعاون الدائم معهم ، العدل والإحسان و الإهتمام بمشاكل الموظفين².

إن المدراء والعاملين يستندون إلى رؤية أخلاقية مختلفة في تفسير السلوك المعتمد في المواقف المتنوعة وكذلك في تعاملهم مع القرارات المتخذة حيال مختلف الأطراف سواء كانت داخل المنظمة أو خارجها.

إن المدير أو الموظف كفرد في المنظمة، يمكن أن يكون تفسيره للسلوك مرتبطا بمستوى المنظور المعنوي ونظرة الأخلاقية لتأثيرات هذا السلوك على مختلف الأطراف.

¹ سامية بن رمضان ، المرجع السابق ، ص 198.

² فؤاد عبد الله العمر ، أخلاق العمل و السلوك العاملين في الخدمة العامة و الرقابة عليها من منظور إسلامي ، البنك الإسلامي للتنمية ، المعهد الإسلامي للبحوث و التدريب ، السعودية ، ط 1 ، 1999 ، ص 23.

تجليات القيادة الأخلاقية :

إن الإلتزام بالمبادئ الأخلاقية هو في ذات الوقت إدراك مدى تعقيد بعض القضايا الأخلاقية ،مع مراعاة إختلاف وجهات النظر للمرووسين والعمل على تسوية النزاعات التي قد تحدث تعتبر قيادة أخلاقية، حيث تعتبر الأخلاق محور القيادة و أساس نجاح أي عمل ، ويتحمل القادة و المدراء مسؤولية السلوكيات المهنية للمؤسسات ، فالقيادة هي " عملية يؤثر من خلالها شخص في الآخرين لتحقيق هدف معين وتوجيه المنظمة بطريقة تجعلها أكثر تماسكا وإتساقا " ، أما الأخلاق فهي " مجموعة المعايير والقواعد القائمة على القيم و التي تحكم السلوك الإنساني " .

ويعرف كل من Brown Harrison و Trevino القيادة الأخلاقية بأنها : " ذلك السلوك المناسب من الناحية الأخلاقية ، الذي يظهره القائد من خلال نشاطاته وعلاقاته الشخصية مع الآخرين وتأثير هذا السلوك على عمليات الإتصال وتعزيز المشاركة في إتخاذ القرارات. أما الفقيه " Shaw " فيرى أنها" عملية تنظيم الأفراد وتوجيه الموارد بأسلوب يتوافق وينسجم مع القواعد المجتمعية ويصنف الأنماط السلوكية الصحيحة والخاطئة للأفراد"¹.

مما سبق يمكن تعريف القيادة الأخلاقية بأنها نمط قيادي يركز على أخلاقيات القادة وقدرتهم على التأثير في المرووسين وتحفيزهم ودفعهم لتحقيق الكفاءة والفعالية وذلك بالتركيز على دعم القيم والمبادئ الأخلاقية للعاملين ودفعهم لتحمل مسؤولياتهم كاملة تجاه الأعمال والسلوكيات التي يمارسونها في إطار المهام الموكلة إليهم بما يسمح بتنفيذ الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة.

وتجدر الإشارة إلى إبراز أبعاد القيادة الأخلاقية من خلال المحاور الثلاث التالية:

_ توافر السلوك الأخلاقي : لقد أكدت النماذج المتعددة للفعالية التنظيمية والقيادة أن الإهتمام بالقضايا الأخلاقية عنصر أساسي للقيادة ، فنجاح القائد يعتمد على مدى إلتزامه بالسلوك الأخلاقي ، فينبغي أن يوجه إهتمامه بالمبادئ المتعلقة بالإحترام والنزاهة ،العدالة ،الأمانة والإحترام .

¹أبطان شوقي ، الحاجة إلى القيادة الأخلاقية في المؤسسة الاقتصادية لأهميتها في خلق الإلتزام التنظيمي لدى الكفاءات البشرية ، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، المجلد 05 ، العدد 09 ، 2016 ، ص 341.

_ ممارسات السلوك الأخلاقي : لابد للقائد أن يعد الأخلاق والقيم ركنا أساسيا في أسلوب تعامله ،حيث لابد له أن يمارس السلوك الأخلاقي في تعاملاته الشخصية وعلاقاته الخاصة وكذا في المؤسسات التي يعمل بها ،حيث يجب أن يتخلى عن أذية الآخرين ، إحترام حقوقهم وإجتنااب الخداع والكذب.

_ تعزيز السلوك الأخلاقي : يمكن للمدراء تعزيز السلوك الأخلاقي من خلال القائد والذي يمثل قدوة لمؤوسه الذي تكون سلوكياته الفعلية ومهاراته تعطي إنطبعا ورسالة واضحة بأهمية التصرف الأخلاقي و مراقبة العاملين ومعاينة المخالفين الذين يبتعدون عن السلوكيات الأخلاقية ، تطوير مدونات أخلاقية قيمة ، توفير التدريب الأخلاقي ، توفير نظام المكافآت يعزز السلوك الأخلاقي لدى الموظفين¹ وتكريس المسؤولية الإجتماعية والأخلاقية في الأداء الإداري.

- مفهوم المسؤولية الأخلاقية :

تشترك المسؤولية لغة من فعل "سأل" ، وتفيد معنى المطالبة والمحاسبة ، وهي بوجه عام : حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته ، أو وضع من يسأل عن أمر ما صدر منه ، فيقال أنا برئ من مسؤولية هذا العمل². وكون الفرد مسؤولا يعني كونه " مكلفا بأن يقوم ببعض الأشياء و بأن يقدم عنها حساب إلى زيد من الناس " . وجاء في تعريف المسؤولية إجمالا أنها : " الإستعداد الفطري الذي جبل الله تعالى عليه الإنسان ليصلح للقيام برعاية ما كلف به من أمور تتعلق بدينه و دنياه ، فإن وفى ما عليه من الرعاية حصل له الثواب ، وإن فرط فيها حصل له العقاب".

كما تعرف المسؤولية بأنها قدرة الفرد على تقدير قيمة الآخرين والإهتمام بهم وإحترامهم ، وتحديد حجم عواقب أفعاله وتصرفاته و قراراته عليهم في موقف معين والتصرف وفقا لذلك، والمسؤولية من الناحية الأخلاقية هي شعور الإنسان بإلتزامه أخلاقيا بنتائج أعماله الإدارية فيحاسب عليها إن كانت خيرا أو شرا، وهي إلتزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو عملاً³.

¹قبطان شوقي، المرجع السابق، ص 342.

²المعجم الوسيط، دار الدعوة، القاهرة، مصر، ج1، د.ت.ن، ص 411.

³رضا سيد هاشم عبد العزيز ، المسؤولية الأخلاقية و أثرها في تقويم السلوك ، دراسة تحليلية من المنظور الإسلامي ينظر الموقع / <http://www.researchgate.net> إطلع عليه يوم 2021_01_05 على الساعة 18:30.

كما يمكن تعريفها بأنها التوبة نحو القيمة التي تحفز السلوكيات الأخلاقية والاجتماعية الإجمالية للأفراد والعلاقات مع الآخرين وإدراك المبادئ الأخلاقية المتمثلة في الرعاية والعدالة التي تتيح للأفراد تحقيق التوازن بين التعاطف مع الآخرين والإهتمام بالعدل والمساواة². فالمسؤولية إذن تعني تحمل الفرد التكاليف والتبعات ونتائج السلوك الذي يصدر عنه ، فالإنسان المكلف بحمل الأمانة مسؤول عن أفعاله وعن كل ما يصدر عنه .

وجدير بالذكر أنه يرتبط بمفهوم المسؤولية الأخلاقية مفهومًا المسؤولية الدينية والمسؤولية الاجتماعية ، فالمسؤولية الدينية هي إلتزام الفرد بأوامر الله سبحانه وتعالى و نواهيه وقبوله ما يترتب على مخالفتها من الجزاء في الدنيا والآخرة ومصدر هذه المسؤولية هو الدين والمسؤولية الاجتماعية هي إلتزام المرء بالقواعد الشرعية التي تنظم المجتمع شريطة عدم مخالفتها لما جاء به الإسلام. ولقد أشار الأستاذ " محمد عبد الله دراز" إلى علاقة المسؤولية الاجتماعية والأخلاقية بالمسؤولية الدينية مؤكداً أن المسؤولية الدينية هي أصل جميع المسؤوليات .وعلى ذلك فكل مسؤولية تحملها الإنسان و إرتضى الإلتزام بها فهي مسؤولية أخلاقية بدليل أن القرآن الكريم يقدم المسؤولية الدينية ذاتها في صورة أخلاقية¹.

في ذات الإطار فإن مجال المسؤولية يتسع ليشمل الحياة كلها والإنسان مسؤول فيها عن كل سلوك صادر عنه عن قصد وإختيار وكل فرد تتوفر فيه شروط المسؤولية فهو مسؤول عن سلوكه .وكثير من آيات القرآن الكريم تقرر حقيقة المسؤولية و الحساب و منها قوله تعالى : " فَأَمَّا مَنْ أُوتِيَ كِتَابَهُ بِيَمِينِهِ . فَسَوْفَ يُحَاسَبُ حِسَابًا يَسِيرًا . وَيَنْقَلِبُ إِلَىٰ أَهْلِهِ مَسْرُورًا . وَأَمَّا مَنْ أُوتِيَ كِتَابَهُ وَرَاءَ ظَهْرِهِ . فَسَوْفَ يَدْعُو نُزُرًا . وَيَصْلَىٰ سَعِيرًا"².

وبموجب هذه الآيات فإن الإنسان سيلقى ربه ويحاسب ويجازيه على أعماله ، فالذي آمن وأحسن يلقي كتابه بيمينه ويرضى الله عنه ويكتب له النجاة ويحاسبه حسابا يسيرا ، والذي قضى حياته في المعصية و الإثم والضلال يلقي كتابه بشماله ويلقى الويل والهلاك ويحاسب حسابا عسيرا .ومن الآيات التي تقرر

¹ محمد عبد الله دراز ، دستور الأخلاق في القرآن ، مؤسسة الرسالة ، ط 10، بيروت ، لبنان، 1998، ص142.

²سورة الإنشقاق من الآية 07 إلى الآية 12.

المسؤولية والحساب كذلك قوله تعالى : " إِنَّ اللَّهَ لَا يَظْلِمُ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ ۗ وَإِنْ تَكَ حَسَنَةً يُّضَاعِفْهَا وَيُؤْتِ مِنْ لَدُنْهُ أَجْرًا عَظِيمًا (40) فَكَيْفَ إِذَا جِئْنَا مِنْ كُلِّ أُمَّةٍ بِشَهِيدٍ وَجِئْنَا بِكَ عَلَىٰ هَؤُلَاءِ شَهِيدًا (41)"¹.

وقوله تعالى: " إِنَّ إِلَيْنَا إِيَابَهُمْ (25) ثُمَّ إِنَّ عَلَيْنَا حِسَابَهُمْ (26)"².

وقوله تعالى: " فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ (7) وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ (8)"³.

كما أكد الرسول صلى الله عليه وسلم على أن كل فرد من المسلمين ،حاكمين ومحكومين ، ذكرانا وإناثا ، مخدمين أو خادمين يلتزم أمام مسؤوليته المنوطة به ، حسب موقعه ومنصبه ووظيفته ، فعن ابن عمر . رضي الله عنهما قال: سمعت رسول الله . صلى الله عليه وسلم : « كلُّكم راعٍ وكلُّكم مسؤولٌ عن رعيته فالأميرُ الذي على الناسِ راعٍ عليهم وهو مسؤولٌ عنهم والرجلُ راعٍ على أهل بيته وهو مسؤولٌ عنهم والمرأةُ راعيةٌ على بيتِ بعلها وولدهِ وهي مسؤولةٌ عنهم وعبْدُ الرجلِ راعٍ على بيتِ سيدهِ وهو مسؤولٌ عنه ألا فكلُّكم راعٍ وكلُّكم مسؤولٌ عن رعيته» .فكل فرد إذن مكلف من الله عز وجل بالقيام بمسؤوليته ، ولا نجاح للمسؤولين أفرادا وجماعات إلا إذا قام كل منهم بواجباته ومسؤوليته. فالمسؤولية في الإسلام منوطة بالفرد والجماعة والمجتمع والأمة الإسلامية ولا يعف منها أحد إلا أن يكون غير مكلف لفقده بعض شروط التكليف كالعقل أو البلوغ أو القدرة ، فالمكلف مسؤول عن كل ما يصدر عنه من قول وعمل في حدود ما يستطيع⁴.

¹ سورة النساء من الآية 40 إلى الآية 41.

² سورة الغاشية، الآيتان 25 و 26.

³ سورة الزلزلة، الآيتان 07 و 08.

⁴ رضا سيد هاشم، المرجع السابق، ص 22.

ثانيا :أثر الأخلاقيات في مكافحة الفساد الإداري:

تتجلى أهمية تكريس أخلاقيات المهنة من خلال صياغة المدونات الأخلاقية باعتبارها مسألة مهمة وضرورية في سير الإدارة العامة من أجل حسن سير الإدارة العامة وتحسين الخدمة العمومية والاستجابة للتطور الوظيفي في الإدارة وتقديم الخدمة بشكل فعال في مواجهة الفساد الإداري والتي لا تكون في القواعد والتنظيمات والأطر القانونية فحسب بل تتعداها في النفوس والاتجاهات والضمان لتتحقق في الأخير تحسين الأداء الوظيفي للإدارة العامة.

أ- الأخلاقيات كآلية للحد من الفساد الإداري : ليس هناك ما ينال من هيبة الدولة ومكانتها مثل الفساد الإداري لما له من آثار وخيمة على الروح المعنوية للمواطنين وإيمانهم بقدرة بلدهم على حل مشاكله في ظل فساد الحكومة، كما أن المواطنين ينظرون إلى المؤسسات بوصفها مؤسسات نموذجية في احترام قانون و المصلحة العامة¹. إن أخلاقيات الإدارة تشير إلى ما ينبغي أن يكون عليه الإداري من الناحية الأخلاقية فهي تبدو و كأنها تتجه نحو سمات المدير الأكثر مثالية وتبقى العبرة الحقيقية في ما يعد فعلا لا في القرارات الإدارية و لا في ما تصدرهم منظمات من لوائح، وما يصرح به المديرون من الالتزام الأخلاقي ، وإنما فيما يتجسد من ذلك كله في السلوك الفعلي والممارسة الفعلية وتعود الفجوة بالدرجة الأولى إلى ما اعتاد عليه المديرون من العمل خلف الأبواب المغلقة مع إطار واسع من السرية المبالغ فيها وهذا الأمر الذي جعل الشفافية في السنوات الأخيرة مبدأ من مبادئ العمل الإداري فأصبحت المنظمات تقيم على أساس ما تصرح به من قيم ومدونات أخلاقية وتلزم العاملين بها ولعل من أهم الدوافع الفساد الأخلاقي الإداري نذكر ما يلي :

¹نجم عبود نجم ، المرجع السابق، ص 359

ب - أسباب إجتماعية للفساد الإداري :

من المعلوم أن المبادئ والقيم الأخلاقية والاجتماعية السائدة في بعض المجتمعات تؤثر بشكل مباشر في ترسيخ ظاهرة الفساد ويعود ذلك إلى قلة الاهتمام بغرس القيم والأخلاق الدينية في النفوس بالدرجة الأولى¹، ووفقا للمدخل الاجتماعي فإن العوامل والخلفيات التي تقف وراء ظاهرة الفساد تتمثل بوجود ثنائية من القيم هي القيم الاجتماعية التي تشمل رغبات الجماعات والعادات والتقاليد والقيم التنظيمية الرسمية التي تشمل رغبات وتوقعات المؤسسات التي تتعلق بأداء الموظفين وسلوكهم والتعارض الحاصل بين هذه القيم التي تؤثر في سلوك الفرد وأدائه في النهاية إلى تغليب القيم الاجتماعية كقيم غير رسمية²، فظاهرة دافع المواطن من خلال سعيه إلى تحقيق الأهداف وانجاز معاملته وهو يتطلب إتباع الإجراءات الروتينية يرافقها الكثير من تكاليف وطول المدة لانجازه ما يؤدي بالبعض إلى إتباع طرق سهلة لكسر هذا الروتين وتسهيل المعاملة عن طريق بعض أشكال الفساد كمنح الرشاوي لبعض الموظفين مقابل تلك التسهيلات الممنوحة لهم وحتى على حساب بعض المواطنين الذين ينتظرون انجاز معاملات بطرق معتادة وكذا الاحتكار من قبل الجهة المعنية بالحكومة مما يدفع الفرد إلى ممارسة الفساد.

إن الوساطة كحلقة بين موظف الخدمة العامة والمواطن يكون دافعها انجاز عدد اكبر من المعاملات التي تحقق له عائد يعرف بالعمولة في ظل الرغبة في إرضاء الطرفين الموظف والمواطن³، فظاهرة الوساطة أو الشفاعة وإن كانت مقبولة بعض الشيء في العلاقات الاجتماعية في مجتمع العشائر بصفته مجتمعا تعاونيا ولها قيم تمتد جذورها إلى الدين الإسلامي الحنيف إلا أن هذا الكلام لا يتلائم مع طبيعة

¹ معابرة محمود محمد، الفساد الإداري و علاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة بالقانون الإداري، دار الثقافة، ط1، الأردن، ص 114.

² أردايدة رمزي محمود حامد، أثر العولمة على الفساد السياسي و الإقتصادي، ص 75 .

³ محمد الصريفي، الفساد و الإصلاح الإداري، ط1، الإسكندرية، مؤسسة حورس الدولية للنشر و التوزيع، 2008، ص

الدولة بإعتبارها أم المؤسسات العامة وذلك لأن العشائرية واقع اجتماعي، بينما الدولة واقع سياسي وقانوني والعشيرة جزء من الشعب بينما الدولة حاضنة للشعب برمته لذلك تصبح الوساطة والشفاعة في الدولة تسخيرا لامتيازات السلطة العامة وخصائص القانون العام لغير أهداف الدولة والمجتمع القانون العام.¹

كما تساهم القيم السائدة في المجتمع والتي تشكل مناخا مناسباً للوسيط لممارسته لمختلف صور الفساد كنقل المال من المواطن إلى الموظف كأن يدفع الفقر و البطالة بالفرد إلى سد حاجته لإعانة أسرته بقبول رشوة بما يحقق له المردود والذي يكفل عيشه. فنكون لانحرافات بعض القيم السائدة والشائعة في المجتمع مشجعة على فساد الموظف، فالثقافة الاجتماعية المكرسة للولاءات الطبقية والعلاقات العرقية التي تسهم في تحفيز الموظف ومحاباته لمن يخصوه سواء بالقرابة أو بالولاء، و توظيف هذه الانتماءات لكسب مكاسب خاصة بطريقة غير شرعية كما يسهم فساد الأخلاق وانحراف القيم في اثبات ما هو ممنوع قانوناً وانتهاك ما هو محرم شرعاً والترويج لبعض مظاهر الفساد، فيعتبر الاختلاس شطارة والرشوة إكرامية حتى تصل إلى اخطر مرحلة من مراحل تفشي الفساد فيكون مقبولاً على مستوى المجتمع، ولا يرفضه بل يسميه بغير مسمياته الحقيقية².

كما أن أهم ما يدفع الموظف لممارسة الفساد هي الرواتب المتواضعة والعوائد والجوائز المالية القليلة التي يتقاضاها مما يدفع المجتمع للتعااضي عن هذه الممارسات، وبالخصوص إذ كانت هناك حالات ارتفاع متواصل في تكاليف المعيشة إضافة إلى ذلك ضعف أجهزة الرقابية الداخلية أو انعدامها و الذي يؤدي لاستفحال ظاهرة التزوير و الرشوة و المحاباة و غيرها وعلى هذا المنوال يأتي : "التشبث الخاطئ ببعض

¹ الشيخلي عبد القادر الحافظ، الوساطة في الإدارة الوقائية و المكافحة، الرياض السعودية، المجلة العربية للدراسات الأمنية عدد 19، ص 262.

² الحرارشة عبد المجيد أحمد، دراسة الميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في قطاع العام الأردني، رسالة ماجستير في إدارة مقدمة إلى جامعة اليرموك الأردن، 2003، ص 34

الأمثلة الشعبية والمقولات التراثية، وكأنها قيم ملزمة للسلوك، مع تنافيتها للدين كما يتسبب الجهل والسذاجة والفترة وضعف الظروف الاجتماعية في تقديم بعض الموظفين على التحايل وتقديم معلومات كاذبة والتوسط بكل السبل والوسائل التي تضعف مقاومة الموظفين والإداريين فيحسم الأمر لصالح أصحابهم أو يتخذوا قرارات لمصلحتهم.¹ وقد يستخدم الموروث الشعبي من الحكم والأمثال في غير موضعه كالنتشئة الاجتماعية الطويلة التي تشكل فيها الأعراف ومخالفة للقوانين والأعراف الرسمية في المجتمعات تعتبر قاعدة انطلاق للسلوك التنظيمي للأفراد إذ تؤثر على تفكير أفراد الجهاز الإداري وسلوكياتهم ومن ثم التأثير على عملية اتخاذ القرار الإداري.²

وهناك وجود بعض المتغيرات الاجتماعية التي تساهم في توفير أجواء الفساد وتحفز بعض ضعاف النفوس على ممارسته كشيوع الوساطات وتمرس أصحاب النفوذ الاجتماعي في استغلال علاقاتهم الشخصية وغير الرسمية بإنجاز بعض الأعمال التي تتعارض مع القوانين أو تمس المصلحة العامة ظنا منهم أن ذلك يساهم في خدمة الآخرين مستبدين الأضرار التي تنجم عن تصرفاتهم طالما أنهم لم يستفيدوا ماديا أو مباشرة بهذا السلوك ويدخل ذلك في الضغوطات في التعيين في مؤسسات الدولة إلى أن تصبح مثقلة بموظفيها الذين عينوا نتيجة أسس مبنية على العلاقات الاجتماعية و المحبة أكثر من كونها مبنية على الأسس العملية في عملية الاختيار والتعيين³ فهذا الموظف الذي عين بهذه الطريقة سيحاول جاهدا رد الجميل للشخص الذي توسط له ولمن يأتي من قبله لانجاز معاملاته ولو خالفت النظام وكذلك للموظف أو المسؤول الذي قبل و أعان على تعيينه بهذه الطريقة وذلك بالتغاضي عن تجاوزاته وانحرافاته الوظيفية بل ربما يصل إلى تبرير أخطائه وتلميع صورته ومنطلق هذا " رد الجميل" جبلت القلوب

¹ زياد أحمد اسماعيل الخوراني، مرجع السابق، ص 212

² عارف ديالا الحاج الإصلاح الإداري (الفكر و الممارسة) دار الرضا، دمشق سوريا 2003 ، ص ص 90- 91

³ زياد اسماعيل احمد الخوراني، نفس المرجع، ص ص 213- 214

على حسب من أحسن إليها، وان كان مرفوضاً عقلاً ومخالفاً قانوناً ويعطي انتشار الفساد دلالات غياب أخلاقيات المهنة، إذ أن العلاقة بين أخلاقيات المهنة والفساد علاقة عكسية¹.

كما وقد تتمثل الأسباب الاجتماعية للفساد في تدني مستوى التربية في الأسرة والمدرسة والعلاقات الأسرية والقبلية وشيوع مظاهر البذخ والشرف لدى شرائح معينة تقود إلى تغيير القيم والعادات الاجتماعية وغياب الوعي الاجتماعي العام²، فأصل الفساد يوصف بأنه أحد الأعراض التي تشير إلى وقوع خلل في النسق العام للمجتمع، ومن ثم حدوث خلل في منظومة السلوك والتصرفات التي تنتج عن تراجع قواعد الأخلاق و القيم لدى المفسدين. والأسباب الاجتماعية في المحصلة النهائية هي جميع الأسباب التي تنشأ نتيجة للتأثيرات البيئية والاجتماعية بشكل عام، أو بمعنى آخر فالعمل الاجتماعي كمجموعة من مؤشرات والظروف التي تحيط بالموظف وتجعله يتخذ سلوكاً مضاداً للمجتمع، فالمجتمع الذي تسود فيه الأمية والجهل والفقر وانعدام الدعم القومي والوازع الديني والخلفي والضمير المهني، إلى جانب انتشار ظاهرة الفوارق الطبيعية فإنه لا محال سوف يعرف الرشوة بشكل حاد وكبير حتى تصبح شيئاً معتاداً و أمراً لازماً لقضاء الحاجات وسد نقص المدخول³.

ومن ناحية أخرى نجد كثيراً من المجتمعات في الدول النامية تضم أقليات ثقافة ومعرفية وربما الأحزاب السياسية ترى نفسها مظلومة وليس لها خطوة فيها لي مجالات الإدارة العامة المختلفة، فتلجأ إلى أساليب الفساد لأنها تمثل في رأيها الوسيلة الوحيدة للحصول على الخدمات من الأجهزة الإدارية العامة.

¹كوير تير رال، مدخل أخلاقي، ترجمة معدي بن حمد آل مذهب جامعة ملك سعود السعودية، 2001، ص 56

²أبو حمود حسن، الفساد و منعكساته الإقتصادية و الإجتماعية، مجلة جامعة دمشق، مجلد 18 عدد 1، 2002، ص

³زياد اسماعيل حمد الخوراني، المرجع السابق، ص 216

و الملاحظ أن شريحة كبيرة من أفراد المجتمع تفتقر إلى الثقافة العامة ناهيك عن الثقافة القانونية، فجهل المواطن بالإجراءات الإدارية، و جهلهم بالقانون يجعل منهم فريسة سهلة المنال بالنسبة للموظف الذي يحاول دائما تعقيد الإجراءات للحصول على الرشوة .

و خلاصة القول أن الأسباب الاجتماعية للفساد الإداري قد تبنى على قيم اجتماعية سائدة نبيلة في أصلها و مغلوبة في تطبيقها كالتعاون و التأزر و مساعدة الآخرين و الكرم و الفطنة و حسن التخلص و غيرها، فوضع المؤسسة الرسمية في التعامل معها كأسرة أو جار أو قريب أو قبيلة يفسد نزاهتها و حيادها و هيبتها و يخلخل نظامها و يعطل قوانينها كما أن التنشئة الأسرية و ما يصاحبها من فقر أو جهل أو التفكك له دور غير خفي في زرع بذور الفساد الإداري إضافة إلى التربية الدينية المنقوصة و المغلوط فيها¹ .

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ضرورة العمل على إنشاء مدونة أخلاقيات الوظيفة العامة كدعم للطابع المهني كونها تتضمن مجموعة من المبادئ و التوجيهات الأخلاقية ذات العلاقة بما يجب و مالا يجب في الوظيفة، فهي كمرصد لسلوك الموظف و تساعد في عمله الإداري، و قد تكون هناك مدونة أخلاقية واحدة لكل الموظفين العاملين في الوظيفة العامة. كما يمكن أن توجد في قطاعات معينة بذاتها إضافة إلى العمل على الاهتمام بالتدريب و التطوير في مجال الأخلاقيات الوظيفة و تكوين موظفين و قد يكون التدريب شرطا ضروريا من شروط الترقية لكل وظيفة كما يتعين أيضا العمل على تحسين ظروف العمل من خلال :

-تحسين رواتب و أجور الموظفين و إعادة تقييم و تغيير درجاتهم الوظيفية و تشير في هذا الإطار إلى القانون رقم 21/16² المؤرخ في 30 ديسمبر 2021 المتضمن قانون المالية لسنة 2020 حيث من خلال المادة 31 منه عدلت الأحكام المادة 104 من قانون ضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة من خلال تخفيف

¹ زياد اسماعيل احمد خراشي مرجع سابق ص 218

² ينظر المادة 31 من القانون 21/16 المؤرخ في 30 / 12 / 2021 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2022

الضريبة على الدخل الإجمالي I R G ، والإعفاء منها بالنسبة لذوي الدخل الذي لا يتجاوز 30 ألف دينار جزائري وتقل عن 42 ألف و خمسمئة دينار جزائري للعمال ذوي الإعاقات الحركية أو العقلية أو المكفوفين أو الصم والبكم بالإضافة إلى سعي الدولة الجزائرية إلى إعادة النظر في النقطة الاستدلالية للأجور ابتداء من السداسي الثاني من سنة 2022 بهدف العمل على تحقيق قدرة شرائية أحسن للمواطن عن طريق التخفيف من العبء الضريبي بمراجعة سلم الضريبة على الأجور.

-تحسين إجراءات اتخاذ القرارات الإدارية باعتبار كثرة الإجراءات وتعقدها تشكل جانبا من جوانب الفساد الإداري و للحد من هذا النوع من الفساد لابد من تحسين هذه الإجراءات من خلال :

-العمل على تكوين حلقات ودوائر لتحسين الإجراءات وتبني حملات التخلص من الروتين الإداري وتحديد أسقف زمنية واضحة لكل الأجراء ومن جهة أخرى المراجعة الدورية للإجراءات و قواعد العمل بما يضمن إدخال تحسينات على العمل الإداري.

-توفير قنوات فعالة للموظفين من اجل عرض الشكاوى وتقديم مقترحات من اجل تحسين ظروف العمل¹. في ذات السياق أشارت التعليمية رقم 011819 المؤرخ في 21 ابريل 2014 الى ضمان التكفل بشكاوى و عرائض المستخدمين حيث أكدت ذات التعليمية ضرورة الحرص على ضمان الفعالية والسرعة في التكفل بشكاوى وعرائض مستخدمين المؤسسات والإدارات العمومية بغية تمكينهم من ممارسة مهامهم كاملة وضمن مسؤوليتهم التامة في تسيير مواردهم البشرية من خلال دراسة عرائض وشكاوى الموظفين المتعلقة بوضعيتهم الإدارية أو المالية قصد دراستها والتكفل بها .و من جانب آخر أوضحت ذات التعليمية أن البطء في دراسة شكاوى الموظفين والرد عليها ما يولد لدى المعنيين شعورا بعدم الرضا مما يسبب إلى

¹ ينظر التعليمية رقم 11819 المؤرخة في 21 / 04 / 2014 الصادرة عن الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

صورة الإدارة ومستخدميها على حد سواء وعليه وقصد بعث إعادة الاعتبار للإدارة وتعزيز أواسر الثقة مع أعوانها يتعين إلزامية تكفل الكيفيات والإجراءات التالية قصد معالجة شكاوى المستخدمين:

- ضرورة تذكير المستخدمين بأن أي شكوى أو عريضة تتعلق بوضعيتهم الإدارية أو المالية يجب أن ترسل بالدرجة الأولى إلى مصلحتهم المسيرة التي بحكم توفرها على ملفهم الإداري تكون مؤهلة لدراستها و تخصيص الرد المناسب لها.

- ضرورة إعتناء المصالح المسيرة بالشكاوى و العرائض المقدمة من طرف المستخدمين التابعين لها و دراستها و الرد عليها بسرعة.

- ضرورة عرض الشكاوى أو العرائض التي تتعلق بالمسائل المبدئية أو تكتسب طابعا عاما أو استثنائيا عن طريق الإدارة المعنية أو السلطة الوصية أو عند الاقتضاء عن طريق مفتشية الوظيفة العمومية المحلية قصد الحرص على ضمان التطبيق الموحد للحل المعتمد بشأنها.

ومما سبق نشير إلى إن هذه التعلية جاءت بمجموعة من التدابير المندرجة في إطار الإصلاحات المباشرة في مجال إعادة الاعتبار للمرفق العام، تهدف من جهة إلى التكفل بانشغالات المستخدمين بنجاعة وفعالية، ومن جهة أخرى إلى تمكين المؤسسات والإدارات العمومية المعنية من ممارسة صلاحياتها في إطار تسيير مستخدميها بصفة كاملة وتامة وفقا لما يقتضيه المرسوم التنفيذي 90 / 99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري تجاه موظفي و أعوان الإدارات المركزية، الولايات و البلديات و كذا المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها .

ضف إلى ذلك أن هذه التعلية تعزز من إظهار الاهتمام والتقدير اللذان توليها الإدارة العمومية لمستخدميها و إرادتها في خلق جو عمل ملائم ومحفز مما يساهم في تحسين سيرها ونوعية أدائها الإداري وتجدر الإشارة أخيرا في هذا الطرح إلى أسباب بروز ظاهرة الفساد الإداري ونقشها في المجتمعات

بالرغم من وجود شبه إجماع على كون هذه الظاهرة هي سلوك إنساني سلبي تحركه مصلحة ذاتية، يمكن إجمال مجموعة من الأسباب العامة لهذه الظاهرة التي تشكل في مجملها ما يسمى منظومة فساد.

إلا أنه ينبغي الملاحظة بأن هذه الأسباب وإن كانت متواجدة بشكل أو بآخر في كل المجتمعات إلا أنها تتدرج وتختلف من الأهمية بين مجتمع وآخر، فقد تكون لأحد أسباب الأهمية الأولى في انتشار الفساد بينما يكون في المجتمع الأخر سببا ثانويا¹. و بشكل عام يمكن إجمال هذه الأسباب ضمن مجال الفساد في القانون الإداري تتمثل في مظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف أثناء تأدية مهامه في منظومة التشريعات و القوانين والضوابط و منظومة القيم الفردية التي لا ترق للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تعتم فرصة الاستفادة من الثغرات بدل الضغط على صناع القرار والمشرعين لمراجعتها وتحديثها باستمرار، وهنا تتمثل مظاهر الفساد الإداري في عدم احترام أوقات العمل، التراخي والكسل، وعدم تحمل المسؤولية و إفشاء أسرار الوظيفة كما تتمثل مظاهر الفساد الإداري في إضطرار مواطنين إلى إتباع أساليب ملتوية في انجاز أعمالهم بسبب عجز أو تقصير الجهاز الإداري عن الإنجاز وتضخم الدوائر والمؤسسات الحكومية الذي يرافقه اختيار قيادات إدارية غير مؤهلة و قصور سياسات الأجور عن توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش وتراكم ثغرات في القوانين و الأنظمة و التشريعات وتغلغل العناصر المتمرسنة في الفساد الإداري إلى مستويات الإدارية العليا. و في ظل هذه الأوضاع يضطر المواطن عاده إلى تقديم الرشاوي للموظفين حيث يتمتع موظفو الحكومة في ذات الوقت و خاصة في مراكز المسؤولية الإدارية العليا بمزايا القوة والحصول على امتيازات شخصية²

¹ حمزة حسن خضر الطائي، مازن ليلو راضي، الفساد الإداري في الوظيفة العامة، ط1، مركز الكتاب الأكاديمي، الأردن 2015، ص 95.

² حمزة حسن خضر الطائي، مازن ليلو راضي، نفس المرجع، ص 96.

الباب الثاني

الأداء الإنساني

في الإدارة الجزائرية

الباب الثاني

الأداء الانساني في الادارة الجزائرية

لقد تعاضم إهتمام الإدارة العامة بموضوع الإنسان بإعتبار أن التعامل مع العنصر البشري أكثر صعوبة وتعقيدا في الأداء الإداري وتقديم الخدمة العمومية المنوطة بالإدارة العامة من خلال أطر العلاقات الإنسانية التي تقوم عليها عملية تقديم تلك الخدمات ،فالمرتفق لا يحتاج إشباع حاجاته العامة فحسب، بل يتعدى الأمر الى كيفية تقديم تلك الخدمة من منظور إنساني بمراعاة كل العوامل ذات الصلة في محيط العمل وأساليب التعامل سواء تعلق الأمر بالموظف المنوطة به عملية تقديم الخدمة العمومية أو المواطن المرتفق متلقي تلك الخدمة التي أضحت حقا يتعين على الادارة العامة تقديمه في صورة إنسانية ذات نوعية.

هذا ما يقتضي حتما تحليل المسائل والنقاط المتعلقة الإطار الإنساني لأداء الادارة الجزائرية في وقت تزايد الإهتمام بضرورة إصباغ الطابع الإنساني في إطار العلاقة بين الإدارة والمواطن وتعزيزها بأجهزة وهيئات تسعى لتفعيل ذلك البعد الإنساني ، وهذا ما سنحاول الإحاطة به من خلال هذا الباب الثاني الموسوم بالأداء الإنساني في الإدارة الجزائرية.

الفصل الأول:

مقومات منظومة الموارد
البشرية والخدمة العمومية
في الجزائر

الفصل الأول

مقومات منظومة الموارد البشرية

والخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية

كثيرا ما تتجلى تلك المقاربة بين أداء العنصر البشري في الإدارة العامة من جهة، ونوعية الخدمات المقدمة للمواطن من منظورها الإنساني من جهة أخرى، إذ أصبح الآن حق المواطن في الحصول على خدمة عمومية نوعية يندرج ضمن حقوقه الإنسانية، وهذا ما سنحاول تسليط الضوء عليه من خلال هذا الفصل الذي يعالج فكرة النظر للخدمة العمومية المقدمة من طرف الإدارة الجزائرية من زاوية إنسانية تقتضي تفعيل كفاءة الأداء الإداري للعنصر البشري مقدم تلك الخدمة، وضرورة جودة ونوعية الخدمة العمومية في حد ذاتها في إطار ضمان إتصال عمومي ناجع وفعال بين الإدارة والمواطن، وهذا ما سعت إليه السلطات الجزائرية من خلال السهر على الرقي بخدمات الإدارة العامة إلى مستوى تطلعات المواطن والمرتفق عموما.

هذا الفصل الذي جاء في مبحثين يتطرق الأول إلى المنظور الإنساني للعنصر البشري والخدمة العمومية في الإدارة الجزائرية، أما المبحث الثاني يعالج مسألة تعزيز الخدمات الإدارية الإلكترونية كحق إنساني للمواطن من جهة، وتمكينه من حق في الإعلام الإداري من جهة أخرى .

المبحث الأول

المنظور الانساني للعنصر البشري و الخدمة العمومية في الادارة الجزائرية

شكّل ولايزال العنصر البشري في الإدارة الجزائرية جوهر العملية الإدارية بالنظر إلى منظومة الموارد البشرية ودورها المحوري في تحقيق التنمية والإصلاح الإداريين، ومن خلال ذلك تفعيل العنصر الإنساني في الأداء الإداري عبر تقديم خدمة عمومية إدارية ذات نوعية تلبي حاجات المرتفقين وتعزز من فعالية الإتصال العمومي بين الإدارة العامة والمواطن، وهذا ما سنشير إليه من خلال هذا المبحث في مطلبين المطلب الأول يعالج تطور الادارة الجزائرية وتقدير منظومة الموارد البشرية، والمطلب الثاني يتطرق الى الخدمة العمومية في إطار الإتصال بين الإدارة والمواطن.

المطلب الأول: التطور التاريخي للإدارة العامة الجزائرية وتقدير منظومتها

البشرية:

مرت الادارة العامة الجزائرية بعدة مراحل يمكن تقسيمها الى ثلاث مراحل ، المرحلة الأولى هي مرحلة العهد العثماني والثانية مرحلة الاحتلال الفرنسي أما الثالثة تمتد من مرحلة الاستقلال الى يومنا هذا. هذه المراحل تميزت بجملة من التغيرات والتحويلات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

ان مرحلة العهد العثماني كانت مرحلة صراع على السلطة و تميزت بالفساد الإداري أدت الى اضعاف الخلافة العثمانية فأصبحت تسمى بالرجل المريض ، فكان ضعف استغلته فرنسا لاحتلال الجزائر لفترة دامت 130 سنة تميزت بطمس الهوية الجزائرية و العمل لحساب المعمرين وتميزت هذه المرحلة بإدارة عامة أهم صفاتها القمع، القهر وخدمة مصالح المعمرين. أما مرحلة ما بعد الاستقلال كانت مرحلة صعبة على الجزائر لقلة الاطارات والمنشآت الصناعية وزيادة نسبة الأمية فأثرت بذلك على الادارة الجزائرية التي كان يعتمد عليها كثيرا لتسيير التنمية في الجزائر.

الفرع الأول: التطور التاريخي للإدارة الجزائرية:

أولاً: الإدارة الجزائرية في العهد العثماني:

بعد الهجمات الصليبية على الجزائر من طرف الاسبان ، طلبت الجزائر من الأتراك المساعدة بحكم خبرتها الحربية وكانت تلبية الدعوة في شكل قوة حربية بقيادة الأخوين خيرالدين وبابا عروج، وبعد الانتصار أقع خير الدين الجزائريين بالحقاق البلاد بالخلافة العثمانية لتجنب الخطر الخارجي وبذلك عين هذا الاخير باي على الجزائر فكانت بداية التواجد العثماني في الجزائر وقد دامت الخلافة العثمانية في الجزائر من 1513 الى 1830 وهي بداية الاحتلال الفرنسي وتنقسم الى أربع مراحل وهي:

- مرحلة البايات (1513-1533) .

-مرحلة الباشوات(1533-1659).

- مرحلة الأغوات(1659-1671).

-مرحلة الدايات(1671-1830).

تميزت هذه المراحل بالصراع على الحكم فالمرحلة الأولى عرفت صراعا حادا على السلطة بين الأغوات والرياس وهذا ما دعا السلطة العثمانية الى التدخل وتعديل نظام الخلافة حيث استبدل نظام البالريبات بنظام الباشوات وأصبح هذا الأخير يعين لمدة ثلاث سنوات، عرفت هذه المرحلة الكثير من مظاهر الفساد الإداري. أما المرحلة الثانية فهي الأخرى عرفت صراعا على السلطة انتصر فيها الأغوات وهم القادة العسكريون للجيش البرية لكنها لم تدم طويلا انتهت بتزكية الداوي على يد السلطة العثمانية¹

على المستوى المركزي كان يساعد الحاكم مجلسان، مجلس الشورى الذي كان يتكون من أربعة أعضاء، وكيل الخراج ، خوجة الخيل، الخزانجي، الأغا وكل هؤلاء يجب أن يكونوا من أصل تركي وتتمثل اختصاصاته في مد الآراء واسداء النصح للحاكم ، كما أن الداوي يعود اليه قبل الاقدام على أي قرار يتعلق بشؤون البلاد ،ومجلس الديوان والذي كان يتكون من سبعة أعضاء: الخليفة وهو نائب الحاكم الأعلى ، رئيس ديوان الانتشاء ، مدير ادارة البريد، أمير البحر، الترجمان شاوش، قاضي بيت المال

¹ على سعيدان ، بيروقراطية الادارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981، ص 58.

ويجب أن يكونوا جميعا من أصل تركي وتتمثل اختصاصاته في انتخاب كبار الضباط وأعيان الدولة وهذا دليل على ابعاد الجزائريين.

أما على المستوى المحلي فكانت الجزائر مقسمة الى ثلاثة أقاليم بالإضافة الى دار السلطان ، تدعى بايليك على رأسها باي ، فالغرب كان تحت سلطة بايليك الغرب، أما الوسط فكان تحت سلطة بايليك التيطري ودار السلطان ، والشرق تحت سلطة بايليك قسنطينة.

نشأت روح التنافر بين تلك الأجهزة المنغلقة على نفسها وعلى المواطنين ، وبدأ نمو البيروقراطية لتضرب جذورها عميقا في تربية أفراد المجتمع الجزائري¹، وفي هذا الخصوص لجأت السلطات الإدارية التركية الى تخذير عقول الشعب بنشر الطرق الخرافية لتطمس النفوس ومعرفة المستقبل بشتى أنواع التحايل على الدين ونشر الشعوذة والسحر، إلى جانب هذه الأمراض الاجتماعية كان تقديم الهدايا والرشوة للقياد والبايات مقابل قضاء بعض المصالح الإدارية.

ثانيا :الإدارة الجزائرية في عهد الاستعمار الفرنسي:

جاءت الادارة الاستعمارية مع بداية عهد الاستعمار الفرنسي متسمة بالسمة العسكرية ذات النزعة المركزية الشديدة التي تمثلت في قبضة السلطات العسكرية على الأجهزة الإدارية وتوجيه هذه الأجهزة في المسارات التي تخدم الفرنسيين وأعاونهم من المستوطنين الأوربيين على حساب الوطنيين من أصحاب البلاد الشرعيين.وقد ساعدت سياسة التجهيل في انجاح الكثير من الاساطير والخرافات والتفسيرات الخاطئة لبعض المفاهيم الدينية وكذلك تثبيت قيم وعادات سلوكية معينة لدى الأفراد باعتبارها جزء من ذلك التراث القومي.²

لن يكون من الغريب أن نقيم هذه المرحلة من زاوية علاقة الادارة التركية بالمواطن الجزائري التي كانت تتسم بالتسلط والتعسف خاصة فترة حكم الجيش الانكشاري ، أين كانت العلاقة ذات طابع مقايضة تمثلت في التحصيل الضريبي المستمر مقابل الحماية وحفظ السلام من أعداء الأجانب وفي الوقت الذي رفض الجيش الانكشاري ضم الأهالي الأصليين الي جيوشهم فقد سمع هذا الأخير للأعلاج (الأفراد الأجانب الفارين من ظلم الكنيسة للانضمام والحصول على حصتهم من الغلات كبقية الاتراك ، ويفسر ذلك أن

¹ على سعيدان ، المرجع السابق، ص61.

² على سعيدان ، نفس المرجع ، ص 62.

الأتراك كانت لهم نظرة سيئة للمواطنين الأصليين ،ذلك أنهم كانوا لا يصلحون للجنديّة وغير قادرين حتى للدفاع على مصالحهم الخاصّة¹، وأيضاً استثناء الكراغلة من هذا الامتياز، وقد وصف أحد المؤرخين فترة حكم الجيش الانكشاري العثمانيين فروي أنهم غلاظ متعصبون قليلو العلم والمعرفة، لا يرون خياراً آخر غير الحرب والقرصنة، متعاطين للسلطة والحكم ،وكانت مجالسهم تعم بالفوضى وكثرة الكلام في آن واحد. أما نظامهم الإداري ، لم يكن للباشوات والأغاوات أي السلطة الفعلية في كنف الجيش الانكشاري بالرغم من أن هؤلاء الحكام هم عسكريون ، فحكمهم إتسم بالمركزية المتشددة والتركيز البيروقراطي المنغلق ولم يسمح للأهالي المحليين في تقلد وظيفة إدارية.

لذلك كان المواطن بعيد كل البعد عن إدارته من حيث مشاركته ، وما يكن إستخلاصه من هذه المرحلة أن تقلد المناصب الإدارية والعسكرية في النظام العثماني كان قصد تحقيق مصالح شخصية ومآرب ذاتية لذلك برزت في هذه الحقبة سلسلة الاغتيالات والانقلابات من طرف الجيش الانكشاري² من خلال تحليل نظام الادارة العثماني ،يبدو أن طبيعة هذه الحكام بتر جزء كبير من مصلحة المواطن ، فأصبحت إدارة عسكرية تحاول أن تكيف موقع سلطتها لجلب المال والمصلحة الخاصة ،مبتعدة بذلك عن كل خدمة عامة يقول أحد الكتاب "ان الادارة العثمانية كانت أقرب الى الادارة منها الى الادارة المحلية أو الشعبية، حكم تعنتي بالمواطن أو العمل على تحقيق أهدافهم وأطماعهم ، بل إهتمت بالحفاظ على مصالح الطبقة الحاكمة وعملت على خدمة الحكام العسكريين³.

اذن نخلص الى أن مرحلة الحكم العثماني قد أبعدت المواطن من المساهمة في تقلد أي وظيفة إدارية الادارة العثمانية تميزت بالتنظيم البيروقراطي المغلق فكانت ترفض أي محاولة اصلاح أو تغيير في انماط التسيير الإداري بالرغم من ان علاقاتها الخارجية مع الدول الغربية كانت مفتوحة على مصرعيها .ونتيجة هذه العلاقة التنافرية بين الإدارة العثمانية والمواطنين الأصليين ، تسبب ذلك في زعزعت قواعد النظام التركي ،حيث رفض الأهالي تسديد ما عليهم من أتاوى وضرائب كي تدفع كأجور للجنود وتمويل عمليات الأسطول الذي كان في حرب مع الأسطول الفرنسي، لإضعاف قدوة الجيوش البحرية العثمانية أمام

¹ جون والف ،الجزائر و أوروبا : 1500-1830، ترجمة أبو القاسم سعد الله، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1986، ص 105.

² أبو القاسم سعد الله، أبحاث وأراء في تاريخ الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر ،1981، ص81.

³ عثامنة جباد، الإصلاحات السياسية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة ماجستير قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1995-1996، ص 76.

ضربات العدو، وتمت الهزيمة الكبرى التي نتج عنها تفكك وتقلص المستعمرات العثمانية ثم الرجوع الى نقطة البداية.

أ- على المستوى المركزي:

قامت السلطات الاستعمارية الفرنسية بإنشاء مؤسسة ادارية تمثلت في منصب الحاكم العام¹، هذا الأخير لم يكن له حرية التصرف بل كان تحت إشراف السلطة الإدارية الفرنسية حتى سنة 1898، أين صدر مرسوم 1898/03/23 الذي بموجبه ألغي نظام الإلحاق وأصبحت الاختصاصات محددة لكل من الحكومة الفرنسية والوالي العام وقد نصت المادة الثانية منه على أن الوالي العام يمثل فرنسا في كل التراب الجزائري وقد ترتب عن هذا مركزية شديدة إذ أصبح بذلك هو القائد الوحيد.

ومع بداية القرن صدر قانون 1900/12/19 يعطى الإستقلال المالي للحكومة الجزائرية بموجبه أسست هيئات إستشارية يستعين بها الحاكم العام في تسيير شؤون البلاد، ومن هذه الهيئات المجلس الأعلى للحكومة الذي يتكون من الموظفين الساميين للحكومة الفرنسية والممثلين الماليين هذا في الشمال ولكن في الجنوب الإدارة بقيت إدارة عسكرية بعد ثورة نوفمبر 1954 تأثرت هياكل الإدارة الفرنسية فزادت مهام الحاكم العام . وابتداء من 1956 أصبح يسمى الوزير المقيم ثم المفوض العام بعد قيام الجمهورية الخامسة وهو موظف سامي تحت سلطة الوزير الأول الذي زود بأوسع السلطات لمجابهة الثورة وقد كان يساعده في مهمته كاتب عام وكاتبان مساعدان للشؤون الإدارية والشؤون الاقتصادية². وبقي هذا الوضع إلى غاية الاستقلال.

ب- على المستوى المحلي:

فقد أنشأت السلطات الفرنسية سنة 1344 المكاتب العربية تحت إشراف ضباط فرنسيون عسكريون، من مهامهم تحرير تقارير دورية حول الحالة النفسية والاجتماعية للجزائريين فقد كانوا يتقنون اللغة العربية والفرنسية، ويتشكل المكتب من ضابطين وقاض وكاتب فرنسي وكاتب عربي ومترجم وشاوش.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص86.

² محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص89.

في عام 1863 صدر أمر يتضمن إيجاد ثلاثة أنواع من البلديات ، البلديات ذات التصرف الكامل تضم أغلبية أوربية، البلديات المختلطة توجد في المناطق ذات الأقلية الأوربية في الشمال أما في الجنوب فطبق النظام العسكري. وبعد إندلاع الثورة المسلحة سارعت فرنسا إلى إعادة النظر في الهياكل الإدارية القائمة حتى يسهل عليها تطبيق الثورة والقضاء عليها تمثل ذلك بإنشاء المكاتب الخاصة والفروع الإدارية والحضارية حيث كانت هذه الهياكل الإدارية عسكرية وتعتبر مكاتب عربية في شكل آخر وقد أنشأت هذه الهياكل بين عامي 1955 و1956 ويرأسها ضابط من الجيش الفرنسي هدفها السهر على سير المؤسسات البلدية. في 1956 أدخلت إصلاحات إدارية تمثلت في إرتفاع عدد الولايات من 9 الى 15 ولاية تسييرها حسب النظام الولائي في فرنسا¹.

بالرغم من أن فرنسا تعتبر مهد النشأة والتطور النظم الإدارية والقانونية، إلا أن تطبيقاتها على مستوى الأقاليم ما وراء البحار لم تكن بالطبيعة التي كانت عليها داخل فرنسا، فالفلسفة الاستراتيجية للسياسة داخل المستعمرات مبنية على أساس تنظيمات إدارية مركزية ومحلية قامت على المصلحة الخاصة ولم تقم على خدمة المواطن الجزائري. لم يكن من السهل إصدار قانون يعترف بصفة المواطنة للشعوب المستعمرة، إذ أثار موضوع الحقوق السياسية والمدنية للمواطنين ما وراء البحار جدلا قانونيا كبيرا حول الصفات الشخصية والذاتية لمنع صفة المواطنة² وما ينجر عنه من تعصب لنفس الحقوق والواجبات على غرار المواطن الفرنسي، وفي هذا المجال صدر قانون 05 فبراير 1958، بحيث اعلن في المادة الأولى على أن جميع مواطني الجمهورية الجزائرية يشتركون في السيادة الفرنسية، عن طريق ممثليهم في البرلمان وهم أيضا ممثلون في الجمعيات الأخرى، كما نص على أن كل المواطنين على قدم المساواة يتمتعون بكل الحريات المرتبطة بصفة المواطنة. وامتد هذا التعديل إلى إعطاء الجزائريين حق التمثيل البرلماني المناسب لعدد السكان (67 نائبا، 31 شيخا) ، وقد صرح ديغول أن 10% على الأقل من الوظائف العامة سيحتفظ بها للمسلمين³ وبالرغم من أن هذه الإصلاحات كانت على المستوى القانوني الذي جاء ليتمتع الغضب الجماهيري وقمع الثورة الجزائرية، ثم تجسد ميدانيا على المستوى المحلي إذ أن أغلب البلديات التي أنشأت بسبب تواجد العنصر الأوربي الذي يشكل أغلبية بالمقارنة مع المسلمين

¹ على سعدان، المرجع السابق، ص46.

² محمد حسنين ، الإستعمار الفرنسي، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1986، ص95.

³ سعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري ، المرجع السابق، ص 8.

.وهي بلديات مختلطة تحت السلطة العسكرية وكان يشرف على تسييرها شخص يسمى المسير المعين من طرف الحاكم العام تساعده لجنة بلدية، ويتمتع بسلطات متقاربة مع سلطات الشيخ (رئيس البلدية)¹.

على ضوء ما تقدم يظهر أن الإدارة الاستعمارية كانت تسعى إلى التحكم الإداري والاقتصادي على كل الأصعدة بدون إشراك حقيقي للمواطنين الأصليين وكان هدفه تحطيم القاعدة الاقتصادية وطمس الشخصية الإسلامية، إلى جانب ترسيخ أساليب العمل الإداري التي تتناقض والمنطلقات الفكرية والحضارية والثقافية. ومن هذا المنطق نفهم أن البيروقراطية المريضة(البيروماتولوجيا) "التي تعرفها الجزائر اليوم هي في الحقيقة وليدة الإدارة الفرنسية ابتداء من الإجحاف في فرض الضرائب واستخلاصه.

ثالثا : الإدارة الجزائرية في مرحلة ما بعد الاستقلال:

نذكر جميعا كيف استطاع حزب جبهة التحرير الوطني إقناع جميع التشكيلات السياسية الإنزواء تحت قيادته لمحاربة ومكافحة الإستعمار وإختيار الكفاح المسلح كأداة للاستقلال إلا أن الإشكال قد برز على الساحة السياسية من خلال إنتقال الهيئات الدستورية من الحكومة الفرنسية إلى الحكومة الجزائرية المستقلة. وهنا بدأت بذور الصراع تنمو وتطفو بفعل إختلاف التصورات وكيفية بناء النظام السياسي والإقتصادي الجزائري ، ولقد ظهر جليا أثناء المناقشات التي دارت في إجتماع المجلس الوطني في طرابلس أين تباينت الآراء بشأن النظام الذي سيعتمد ، حيث إنعدم ذلك الاتحاد ووحدة الرأي، وكثرة وجهات النظر وتباينت بسبب إختلاف ثقافات أعضاء المجلس ومصادرها، إذ بادرت فئة من المجلس إلى إقتراح نظام برلماني تعددي يضم كل التشكيلات السياسية بإعتبارها شاركت هي أيضا في العملية الثورية.في حين إقتراح البعض الآخر إقامة نظام إشتراكي يراعي الخصوصيات الإجتماعية وبالتالي تكون السلطة المركزية بقيادة الحزب، وبين هذا وذاك نشب صراع حاد في كيفية تبني النظام الأمثل لما جعل صاحب القوة المادية(العسكرية) يفرض سيطرته بقيادة حزب جبهة التحرير الوطني وهنا يمكن أن ننطلق من ثلاثة تصورات في حياة النظام السياسي في الجزائر :

التصور الأول: الذي تم فيه السيطرة الكلية لحزب جبهة التحرير الوطني إلى غاية 1965¹

¹ يحيى بوعزيز، سياسة التسلط الاستعماري والحركة الوطنية: 1830-1954 ، د.م.ج ، الجزائر، 1984، ص197.

التصور الثاني: أين كان الحزب مجرد أداة في يد السلطة توظفه لإحتواء القاعدة الشعبية وكان ذلك منذ قيام نظام 10 جويلية 1965.

التصور الثالث: فترة الخطاب الجاد أين ألصقت جميع الانحرافات البيروقراطية وأنماط التسيير الفاشلة في سلوكيات الحزب الواحد وهذه الفترة تسمى بفترة الهيئة الإصلاحية. إلا أنه وفي كل مراحل تطور النظام السياسي إلى غاية إقرار التعددية الحزبية أثبت النظام السياسي فشله في إحتواء التغيرات السريعة اللازمة الإقتصادية والإجتماعية بالرغم من التطور المادي الحاصل على مستوى القاعدة الإقتصادية منذ الإعلان عن الثورة الصناعية، وبسبب موقع الحزب من الإدارة الجزائرية فقد تم تركيز هذا الأخير رقابته في كل مستويات النشاط الإداري مؤثرا بذلك على إستقلالية الجماعات المحلية والإدارات العمومية ومقلصا للحريات العامة في التعبير عن نفسها ومحددا أيضا سبل وأنماط النشاط الإداري وقد إنتجت هذه الوضعية طبقة بيروقراطية وقفت حاجزا أمام عملية التنمية وإستخدمت المنصب الإداري لخدمة أغراضها الشخصية مبعدا بذلك كل محاولة تعبير الجماهير عن نفسها وعليه يمكن إبراز مواقع الخلاف والتناقص على عدة مستويات:

- **على المستوى الإيديولوجي:** فإن سلوك النظام السياسي الجزائري عمد إلى إحتواء الأزمة بواسطة توظيف المفاهيم السياسية المثالية² ولم تكن تتسم بالعقلانية والموضوعية في تأسيس النظام العادل ، بحيث أن المواثيق الدستورية تؤكد على أن جميع هيئات النظام السياسي والأجهزة الإدارية هي موضوعة لخدمة الشعب بواسطتها يتم تحقيق العدالة الإجتماعية وأن القرار الأول والأخير يعود للشعب. وحين يرى المواطن الجزائري أنه يعيش بمعزل عن قضاياها بواسطة تقييد الحريات العامة وتوزيع مكاسب التنمية توزيعا غير عادل فأصبح هذا السلوك ينمو ويتراكم إلى غاية الإنفجار الشعبي الذي حدث عام 1988. وهنا يتجلى الضعف الإيديولوجي والعقائدي لحزب جبهة التحرير الوطني في احتواء الأزمة.

- **على المستوى التنظيمي:** إن نمط السلطة المركزية وسيطرة الحزب على جميع الأجهزة الإدارية حال دون توطيد وتوسيع وتوزيع السلطات بين الهيئات الإدارية والإقليمية ، مركزا بذلك رقابته على كافة أعضاء التنظيم. ففي المرحلة الأولى من حكم النظام السياسي الجزائري كانت الإدارة الجزائرية مسيرة

¹ محمد حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة السياسية والأزمة الاقتصادية، مطبعة حلب، الجزائر، 1993، ص25.

² محمد حسن بهلول ، المرجع السابق ، ص26.

سياسيا أما في غضون توطيد أجهزة الحزب وإندماجها بأجهزة الدولة وصعود التيار العسكري أضحي الحزب مسيرا إداريا بالرغم من أن ميثاق طرابلس في ملحقه المتعلق بالحزب حذر من تحول الحزب إلى سند وأداة للإدارة مثل التي أظهرتها بعض التجارب المؤلمة في إفريقيا إلى درجة أن الموظفين الدائمين للحزب طبق عليهم قانون الوظيفة العامة¹.

- على مستوى القرار السياسي: إن القرار كان يخضع لمعايير ذاتية وتصورات شخصية ولم يوسع مجاله إلى كل الطبقات السياسية الفاعلة ونظرا لعدم وجود ديمقراطية حقيقة في بلورة القرارات الحاكمة. وهذا العامل كان سببا في بروز الأزمة السياسية الوطنية في ظل الإصلاحات والتعددية. ولاشك أن الأحزاب السياسية الناشئة قد ركزت في خطابها السياسي على إنتقاد النظام السياسي من هذا الجانب. وعليه يمكن القول أن عدم إستقرار النظام السياسي حال عائقا أمام إستقرار الإدارة الجزائرية. ومن ثم فإن الإدارة عكست النظام السياسي ولم تعكس خدمة المواطن.

فبعد حصول الجزائر على الإستقلال سنة 1962 وجدت الدولة نفسها أمام مشاكل إدارية كثيرة إلى جانب المشاكل الإقتصادية والإجتماعية. ومن بين هذه المشاكل إنعدام الإطارات اللازمة والقادرة على تسيير البلاد ، ووجود فراغ رهيب في مختلف الوظائف الإدارية والفنية بسبب إنسحاب الفرنسيين من الأجهزة الإدارية من ناحية والنقص الملحوظ في الجزائريين الذين بإستطاعتهم سد الفراغ من ناحية أخرى ، ويرجع ذلك أساسا إلى السياسة الإستعمارية التي كانت تعطي الأولوية في التوظيف للفرنسيين ذلك أن الجزائريين كثيرا ما اصطدموا بالحاجز العنصري و لا يستطيعون الإنخراط في الجهاز الإداري الإستعماري مما دفع إلى البحث واللجوء نحو الطرق اللاشعرية للحصول على الوظيفة.² زيادة على هذا وجدت الإدارة أن نشاطها إمتد إلى جميع قطاعات الحياة الإقتصادية والإجتماعية التي بدأت تبتعد شيئا فشيئا عن المبادرة الخاصة وأصبحت الدولة تقوم بالعمل الصناعي، وأخذت التأمينات وإنشاء المشاريع العامة تتضاعف ونتج عن هذا بالضرورة أن الدولة أولت أهمية كبيرة للإطارات والمعدات والأموال . ويمكن تقسيم الفترة التي مرت بها الإدارة الجزائرية بعد الإستقلال إلى ثلاث مراحل:³

¹ محمد حسن بهلول، نفس المرجع ، ص.26

² على سعدان، المرجع السابق ، ص.47.

³ ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، منشورات حلب، الجزائر، 1990، ص.22.

1- من الإستقلال الى نهاية سنة 1988:

حتى غداة الإستقلال لم تكن علاقة الحزب بالإدارة قضية مطروحة لأن جبهة التحرير الوطني كانت تشكل الركيزة بجميع النشاطات الموجهة نحو كفاح التحرير الوطني . ومع مجيئ الإستقلال والضرورة إيجاد دولة قادرة على مواجهة مهمة لإعادة البناء الوطني والتطور الاقتصادي وبدأ التمايز مرتكز على مفهوم شامل ومنسجم. فقد كان من الصعب عليه أن يوجد حلا كافيا للعلاقات بين المؤسستين أي بمعنى آخر لقد إتسمت هذه المرحلة بعلاقة الحزب بالإدارة إتسمت أحيانا بالتفاهم المتبادل وأحيانا أخرى بالرداءة إن لم نقل بالعداوة .

2-من بداية سنة 1998 إلى مرحلة التعددية الحزبية:

تبدأ هذه المرحلة رسميا مع صدور دستور 23 فبراير 1989 الذي يقر بمبدأ حياد الادارة كما هو الشأن بالنسبة للنظم السياسية التي تركز على مبدأ التعددية الحزبية ويمكن أن يستتبط هذا المبدأ من المادة 28 من هذا الدستور التي تنص على أن كل الناس سواسية أمام القانون¹

3-مرحلة ما بعد الأحادية الحزبية:

مما يميز هذه الفترة هو سعي الدولة لإرساء مبادئ الحكم الراشد كمنح الحوافز وإستخدام نظام المكافأة لفرق العمل عوض الأفراد والتحول الى الادارة بالأهداف وإدارة الجودة الشاملة وغيرها من أساليب التطوير كالتخلص من السلوكيات والممارسات البيروقراطية والانتقال إلى ثقافة المبادرة والإبداع². ولعل أهم حدث يمكن ذكره في هذه المرحلة هو تقديم وزير الدولة مشروع تقسيم إداري جديد مبني على العامل الجغرافي وبعد المسافة بين الدوائر المعنية بالتقسيم، حيث كانت أهم العوامل المحددة لقائمة الولايات هو بعد بعض الدوائر عن الولاية الأم ، الأمر الذي يشكل عائقا أمام تحقيق التنمية بتلك الدوائر. وسيكون الإشراف على هذه المقاطعات الإدارية ولاة منتدبين تحت سلطة الوالي وذلك للقضاء على عدد من المشاكل التي يعاني منها المواطنون على مستوى عدد من الولايات.

¹ ناصر لباد، المرجع السابق، ص23.

² عبد الله بعلي، دور الحكومة في تدعيم القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية، مجلة الباحث، العدد 06، 2008، ص88.

الفرع الثاني: تقدير منظومة الموارد البشرية في الإدارة العامة الجزائرية:

إن تطور العناية بالعنصر البشري جعله يتغير من مرحلة إلى أخرى فيما يخص المسميات التي تطلق على العاملين ، فمن الهيئة العامة العاملة و العمال إلى الموظفين و القوى العاملة ، إلى رأس المال البشري بلغة الاقتصاديين و الأصول البشرية بلغة المحاسبين و رأس المال الذكي و رأس المال المعرفي بلغة الإداريين.

و لما كانت مسألة تحقيق رفاهية الإنسان هي السبب الرئيسي والأساسي لوجود ونشأة المنظمات و الإدارات، والوسيلة الأساسية لتحقيق أهداف المنظمات هو إنسان نفسه، والتي وجدت من أجل خدمة الإنسان من جلال الإنسان. وقد أجمعت جل الدراسات أن العنصر البشري هو العنصر الرئيسي في عمليات الإنتاج و الخدمات وهو أعلى الموارد التي تحتاج إليها الإدارة فهو العنصر الجوهرى وهو الوسيلة و الغاية في العملية الخدماتية بل هو ضمير الإدارة و صورتها .

تقوم المؤسسات و الإدارات بإنشاء إدارة للموارد البشرية فيها بغية تسهيل التعامل مع الأفراد العاملين فيها، وحل المشاكل التي تنشأ فيما بينهم من جهة ، وبينهم و بين الإدارات المختلفة في المنظمة من جهة أخرى ، كما تقوم إدارة الموارد البشرية بعملية التدريب ورفع روحهم المعنوية إستقرارهم الوظيفي وزيادة إنتاجهم، بما يؤدي في النهاية إلى حسن إنجاز العمل و تحقيق الأهداف المنشودة من جهة أخرى ، ومن هنا جاء مفهوم إدارة الموارد البشرية على أنها الإدارة التي تقوم بتوفير ما تحتاجه المنظمة من الأيدي العاملة و المحافظة عليها و تدريبها و تطويرها و العمل على إستقرارها ورفع معنوياتها و تحفيزها¹. كما تقوم هذه الإدارة أيضا بمتابعة تطبيق اللوائح و التعليمات و القوانين السارية المفعول، حيث أن كل منظمة تعمل ضمن مجموعة من الأطر القانونية سواء كانت من وضع المنظمة نفسها أو تلك التي يجب أن تتماشى معها وهي من وضع الدولة.

أولاً: تطور منظومة الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية:

مرت إدارة الموارد البشرية بمراحل عديدة سواء من حيث الفكر أو من حيث الممارسة إلى أن تبلورت بمفهومها الحالي، والمفهوم الإستراتيجي الذي لا يزال قيد البحث والدراسة. كما يعتبر مفهوم إدارة الموارد البشرية أوسع وأشمل فتعد بذلك وظيفة تتكون من مجموعة من النشاطات للأفراد العاملين في المنظمة ،

¹ نور الدين حاروش ، إدارة الموارد البشرية ، ط2، دار الأمة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص12.

وهي أوسع من كونها الإدارة المسؤولة عن العلاقات العمالية، وإنما هي مجموعة من سياسات الموارد البشرية المتكاملة و المرتبطة مع إستراتيجيات المنظمة الأخرى من خلال خلق عملية التوافق بين كافة أنشطة الموارد البشرية و كل مرحلة من مراحل الإدارة الإستراتيجية¹.

إن إدارة المورد البشرية هي جزء من الإدارة ككل تعنى بشؤون الأفراد العاملين من حيث التأهيل و التدريب و تطوير الكفاءات و كذلك وصف أعماله ، وهي من جهة أخرى جذب و إستقطاب و تنمية الأفراد الذين يملكون المواهب و الخيال للمنظمات لكي تتنافس في بيئة متغيرة ومعقدة². فإدارة الموارد البشرية هي ذلك الجانب من العملية الإدارية المتضمنة عدد من الوظائف والأنشطة والتطبيقات التي تمارس لأجل إدارة العنصر البشري الموجود بطريقة فعالة وإيجابية بما يؤدي الى تحقيق مصلحة المنظمة ومصلحة العاملين و مصلحة المجتمع ككل ، و ترتبط وظائف وأنشطة الموارد البشرية مباشرة باستراتيجيات المنظمة المختلفة³.

تطورت إدارة الموارد البشرية من خلال التطور الإداري بشكل عام، لذلك يربطونها بظهور المدارس الإدارية المعروفة ، بداية بالمدرسة الكلاسيكية أو التقليدية ، ثم المدرسة البيروقراطية وبعدها مدرسة العلاقات الانسانية و تليها المدرسة التقنية أوالتطور التكنولوجي ، وبعدها مدرسة إتخاذ القرار وفي الأخير المدرسة الإجتماعية التكنولوجية.

ولا تزال إلى الآن الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية ترتكز على العلاقات الانسانية والإستفادة من نتائج البحوث الخاصة من علم النفس و الأنثروبولوجيا والتركيز على العاملين و بيئة العمل ، إضافة إلى الإهتمام والأخذ بتجارب بعض المنظمات التي حققت نجاحا للاقتداء بها ومحاولة تطبيق خطواتها مع الأخذ بعين الإعتبار الفوارق الموجودة سواء كانت بيئية أو إيديولوجيا أو ثقافية أو غيرها⁴.

إن توسيع إدارة الموارد البشرية لتصبح جزء أساسيا في المنظمة لجميع الموظفين وليس لموظف واحد، وأصبحت تساهم في المكانة التنافسية ، هي الآن في نمو متزايد في ظل العولمة والتطور والتكنولوجيا الهائل في مجال الإعلام و الإتصال والذي أثر بشكل أو بآخر في إدارة الموارد البشرية ، وتحاول في

¹ عبد العزيز الندوي، عوملة إدارة الموارد البشرية : نظرة إستراتيجية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة ، عمان ، الأردن، 2009 ، ص 34.

² فيصل حسونة ، إدارة الموارد البشرية ، دار اسامة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2007، ص 06.

³ عبد العزيز بدر الندوي ، نفس المرجع ، ص 35.

⁴ نور الدين حاروش ، المربع السابق ، ص 37.

نفس الوقت أن تظهر إهتماما بالإنسان ومعاملته كمورد مهم و ثمين ،هذا إذا أرادت هذه المنظمات أن تبقى في السباق و أن تواكب ركب التقدم العالمي وأن تجد لنفسها مكانا تحت الشمس¹.

ثانيا :أداء العنصر البشري في الإدارة العامة الجزائرية :

إن تنمية الموارد البشرية هي أحد المداخل الفعالة لتحسين أداء العنصر البشري في العمل ، وذلك من خلال تعزيز قدراته وتمكين المؤسسات من تأهيل الكفاءات اللازمة القادرة على مواكبة التحديات الحالية والمستقبلية. فتنمية الموارد البشرية أصبحت ضرورة حتمية لأي منظمة وأسرع مجالات التنمية الإدارية تطورا نتيجة التغيرات المتسارعة والحاصلة في مختلف المجالات خاصة المجالات التكنولوجية والإدارية.

- تعريف تنمية الموارد البشرية:

للموارد البشرية تأثير كبير على أداء المؤسسة فهو المورد الأساسي وعليه يعتمد نجاح المؤسسة أو فشلها²، ولذا تهتم هذه الأخيرة بتنمية مواردها البشرية ، وقد تعددت تعريفات تنمية الموارد البشرية إذ عرفها الباحثون كل حسب وجهة نظره ومن بين التعاريف المقدمة نذكر:

"تنمية الموارد البشرية هي إعداد وتطوير الأفراد لإستلام مسؤوليات مختلفة وأوسع داخل المستويات التسلسلية"³. كما تعرف كذلك على أنها : "منهج متكامل و شامل متركز على المبادرة لتغيير المعارف و السلوكيات ذات الصلة بالعمل، بإستخدام مجموعة من استراتيجيات وتقنيات التعلم"⁴. وتعرفها المنظمة العربية للتنمية الإدارية على أنها : " أنشطة ادارة الموارد البشرية المصممة لتنمية المهارات والاتجاهات للعاملين بالمؤسسة ، وهي بذلك تكون جزء من المفهوم الشامل لإدارة الوارد البشرية وهي تهتم بالأنشطة التدريبية ، بالإضافة إلى أنها تغطي جوانب أخرى مثل تخطيط التدرج و الوظيفي و دورة العمل"⁵.

¹ سعاد نايت البرنوطي، ادارة الموارد البشرية ، دار وائل ،عمان،الأردن،2001،ص35.

² عبد الباري ابراهيم ذرة -زهير نعيم الصباغ،إدارة الموارد البشرية في القرن الواحد والعشرون، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ط1 ، 2008 ،ص70.

³ حسن ابراهيم بلوط ،إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي،دار النهضة العربية ،بيروت ،لبنان ،2008،ص35.

⁴ جنيفر جوى و آخرون ، تنمية الموارد البشرية ترجمة علاء الدين اصلاح ، القاهرة، مصر ،مجموعة النيل العربية، 2008،ص36.

⁵ المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، التنمية البشرية و آثارها على التنمية المستدامة ، المنظمة العربية للتنمية الادارية ، القاهرة، مصر ، 2007، ص06.

هكذا فإن تنمية الموارد البشرية وفق تعريف إجرائي للدراسة هي العملية التي تهدف إلى زيادة مهارات و كفاءات الموارد البشرية في جميع المجالات ، والتي يتم إنتقاؤها على أساس اختبارات بغية رفع كفاءتهم و تحسين أدائهم .

ثالثا: تنمية الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية :

على ضوء المقترضات المستجدة في علوم التسيير والعلوم الادارية الحديثة ومكانة الإدارات العمومية أصبح من الضروري بمكان إعتقاد إستراتيجية جديدة في وظيفة التسيير في الإدارة العمومية بشكل خاص، وتظهر هذه الآليات في الإهتمام بإدارة الموارد البشرية و إشراك الموظفين في التسيير من جهة والعمل على تفعيل الحوافز في إطار الوظيفة العامة .

يعد الإهتمام بالموارد البشرية الحلقة الأساسية للإتصال بين الإدارة العامة والموظفين ولا يقتصر هذا النشاط عند هذا الحد، بل يمتد أيضا الى دراسة دوافع الموظفين والتعرف على مدخل التأثير على سلوكهم و تطويره بما يتلاءم والسلوك التنظيمي ،هذا الأخير الذي يتبلور بشكل أكبر مبرزا آثار ايجابية على الإدارة من خلال إشراك الموظفين في مختلف مراحل التسيير الإداري . فكي تؤدي أي إدارة عمومية عملها بشكل فعال يجب عليها أولا أن تقوم بالتخطيط فتضع الأهداف التي تسعى لتحقيقها ضمن مدة معينة وتضع البرامج لتنفيذها ثم تقوم بالتنظيم والذي يتطلب تحديد من يقوم بكل وظيفة وماهي سلطاته ومسؤولياته وعلى هذا بات التخطيط والتنظيم أمران متداخلان فالتخطيط لا يمكن أن ينجح دون تنظيم فعال للأجهزة التي تقوم علي وضع الخطة وتنفيذها كما أن التنظيم يؤثر في الخطة فيقودها لنجاح أو الفشل تبعا لما يتسم به من دقة وتبعا لذلك يمكن إستنتاج أهمية إدارة الموارد البشرية في تطوير وتحسين عمل الإدارة العمومية من خلال :

- تحديد الإطار العام للاتصالات داخل الإدارة العمومية وتحديد علاقات العمل بين الرؤساء والمرؤوسين.
- زيادة رغبة الموظفين علي بذل الجهد والتفاني وإدماج أهدافهم مع أهداف الإدارة لخلق تعاون مشترك.
- تحقيق فعالية ونجاعة الإدارة والموظفين من خلال الممارسة الجيدة لمهام إدارة الموارد البشرية.
- وضع الفرد المناسب في المكان المناسب وهما شرطان متكاملان ذلك أن وضعه في مكان لا يتناسب مع مؤهلاته يؤدي إلى هدر هذه الطاقة ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال القيام بتحليل العمل لتحديد المهارات والواجبات.

- تحقيق أفضل استخدام للطاقات المادية والبشرية¹.

أصبحت إدارة الموارد البشرية من أهم الإدارات في الهيكل التنظيمي والإداري للإدارات الحديثة بإعتبارها إدارة متعددة المهام فهي تعنى بكافة النشاطات المرتبطة بتطوير الموارد البشرية وتحقيق التوازن بين المهام والطاقات البشرية مكلفة بفتح فرص التطور الوظيفي أمام الموظفين والاهتمام بالجوانب الإنسانية في حياتهم والتي تنعكس علي مردوديتهم². إن واقع إدارة الموارد البشرية في الإدارة العمومية الجزائرية لازالت بعيدة عن المفهوم الحقيقي الحديث لإدارة وتنمية وتطوير الموارد البشرية فهي لا تزال في إطار هذا المفهوم إدارة لشؤون الموظفين تقتصر مهامها على مراقبة الحضور والغياب وتعنى بإجازات وحفظ الملفات والتقارير الدورية وإنهاء الخدمة وغيرها من النشاطات التقليدية مما يجعلها تتخلف عن مواكبة التطورات في هذا المجال في تصميم البرامج المختلفة للموارد البشرية بالنظر الي دورها كعنصر فعال في إيجاد بيئة عمل ملائمة ومحفزة للموظفين .

وعليه وبالرغم من تنامي الوعي في الإدارات العمومية بأهمية وظيفة تسيير الموارد البشرية وتطويرها إلا أن المعايير تبين أن هذه الوظيفة في الإدارة العمومية لم تلغف تطورا كبيرا وهذا بالرغم من كونها تغطي ميادين أساسية تخص التسيير الجماعي كالمتابعة والتسيير التقديري للوظائف و الكفاءات والتسيير الفردي كتنظيم الأعوان أي ما يتعلق بالتسيير وتطوير الموارد البشرية. إن الإدارة لا ينقصها العوامل والإمكانات المشجعة علي تطوير التسيير الفعال لمستخدميها كعامل إرتباط بنقاسمه كافة الأعوان بل ينبغي أن يكون محفزا أساسيا لهم إلي جانب عوامل إستقرار الأعوان كخصائص لتسيير الموارد البشرية في القطاع العمومي المعاصر والتي ترمي في مجملها إلى تشجيع مسعى تنمية الموارد البشرية وجعلها أداة ناجعة لتحسين نوعية الخدمة العمومية .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك خلط بين مفهومي إدارة الموارد البشرية وتنميتها حيث نجد أن النظام الملكي لإدارة الموارد البشرية بمفهومها الحديث يتكون من ثلاثة نشاطات ، يتعلق الأول بالجوانب التشريعية التي تنظم العلاقة بين الأعوان والإدارة والثاني بالجوانب الإجرائية لعمليات إدارة الأفراد ، في حين يتعلق الثالث بالتركيز مباشرة على أساليب تنمية الموارد البشرية وهي الأنظمة الثلاثة التي

¹سميحة لعقابي ، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم -تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة باتنة، الجزائر، 2016-2017،ص232.

²عبد العزيز الدبيبي ،المفهوم التقليدي لإدارة الموارد البشرية يقصي الجانب الإنساني ، مجلة التدريب والتنمية ،الشركة السعودية للتطوير والتدريب، عدد 45، 2002، ص 10.

تتفاعل في صنع الأنشطة الرئيسية لإدارة الموارد البشرية أما مفهوم تنمية الموارد البشرية فيشمل خبرات التعليم المنظم لرفع كفاءات الموظف لأداء وظيفته الحالية والمستقبلية عن طريق برامج التكوين التي تندرج تحت هذا المفهوم الواسع لتنمية الموارد البشرية¹.

رابعا: الإصلاح الإداري في الإدارة الموارد البشرية :

إن العنصر البشري هو أعلى الإستثمارات مهما تعاضمت الإمكانيات المادية والفنية لكنها تبقى قليلة الجدوى ما لم تتوفر القدرات والمهارات البشرية والتي تحسن إستغلالها وتوظيفه، فالعنصر البشري أصبح عنصرا مهما في إستثمارات حاضرة ومستقبلية في تحقيق الكفاءة والإنتماء في النظم المؤسسية .

ويقصد بالإصلاح الإداري هنا العهد الإداري و السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي والثقافي الهادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في النظم والسلوك والعلاقات والأساليب ، وتحقيق تنمية القدرات والإمكانيات لجهاز الإداري بما يؤمن علي درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأهداف.

أما المقصود بالإصلاح الإداري في الموارد البشرية فهو قدرة الأفراد العاملين في جهاز الدولة على تحقيق الأهداف بنجاح ضمن إمكانياتها المختلفة وتغيير السلوك للعاملين ، بحيث تحقق أهداف المجتمع بأعلى مستوى من الكفاءة وبأقل قدر من التكاليف أو هي زيادة عملية المعرفة والمهارات والقدرات للقوى العاملة القادرة على العمل في جميع المجالات والتي يتم إنتقاؤها وإختيارها في ضوء ما أجري من إختبارات مختلفة بغية رفع مستوى كفاءاتهم الإنتاجية لأقصى حد ممكن. على أن يهدف الإصلاح الإداري بشكل عام في إدارة الموارد البشرية الي :

- التركيز على السلوك أثناء العمل للعاملين ومع تعاملهم مع الجمهور وزملائهم ومرؤوسيههم.
- تنمية الشعور بالخدمة العامة لدى الموظف والقدرة على إبتكار والتجديد.
- تطوير الوظائف العامة للدولة في تحقيق طموحها وآمالها.
- تسعى إلى توفير المزايا والحوافز المادية والمعنوية في نفوس العاملين لإشباع حاجاتهم ورغباتهم².

¹ سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص ص ، 288-290.

² عصمت البدوي ، الهيكلية الإدارية والإصلاح الوظيفي ، دار الرياء للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن، 2020، ص 596.

المطلب الثاني

الخدمة العمومية في اطار الاتصال بين الادارة المواطن

تعد الخدمة العمومية إحدى أهم أوجه نشاط المرافق العامة والذي تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور، مما يوحي بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة والمواطنين على مستوى تلبية الحاجات العامة، بإعتبار أن تدني مستوى الخدمات الإدارية له عدة إنعكاسات سلبية أخرى على الأداء الإداري العمل، ويتسبب في تدمير وكثرة شكاوى المواطنين، وتدني المعنويات كما أنه أحد العوامل الرئيسية التي تسهم مباشرة في تفشي ظاهرة الفساد الإداري واستغلال الوظيفة العامة للمصالح الشخصية ويجب أن لا نغفل بأن سوء الأوضاع يعبر عن العلاقة بين الإدارة والمواطن بأنها علاقة سياسية وقانونية واجتماعية وإدارية مركبة، يتمتع الفرد فيها بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمام الهيئات العمومية ، بإعتباره طرفا جوهريا في تلك العلاقة . وبالتالي فإن هذه العلاقة متبادلة وتتضمن إلتزامات الإدارة العامة تجاه المواطن في اطار خدمة عمومية ذات نوعية قائمة من منظور إتصالي يمثل فيها المواطن والإدارة طرفا العملية الإتصالية حيث تمثل الإدارة كطرف في وضعية إتصالية تجمعها بطرف مستفيد من خدماتها وهو المواطن في علاقة تفاعلية.

الفرع الأول: مفهوم الخدمة العمومية والإتصال العمومي بين الإدارة

والمواطن:

إن المفهوم الحالي للخدمة العمومية هو ثمرة جهود ونقاشات ساهمت عبر الزمن في بلورته ، إذ إرتبط مفهومه مع ظهور فكرة المرفق العام وقد أستلهم من المصطلح الروماني *publica utilita* ، والذي يعني المنفعة العامة أو تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة. والذي يبرر الإلجبار الذي تمارسه السلطات العامة على الأفراد¹. وأصل المفهوم تطور مع ظهور الدولة الحارسة والتي يقتصر دورها على تحقيق الأمن ووضع القواعد المنظمة لسلوك الأفراد. فالخدمات التي توفرها المرافق العامة كانت مقتصرة على مراكز الشرطة والسجون والقضاء بين الأفراد دون التدخل في المجال الإقتصادي وكانت المرافق

¹ GIRAUDON Anne. «la nation du service public .mémoire fin d'étude école supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques ENSSIB. 2010. P11.

التي تتولى هذه الخدمات تخضع للقانون العام، أما المنازعات الناشئة عنها فينظر فيها من قبل القضاء الإداري¹. وتعد الخدمة العمومية واحدة من أوجه نشاط المرافق العامة والذي يعرف على أنه: «كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات والخدمات العامة للجمهور»².

أولاً: تعريف الخدمة العمومية:

إن تحديد مفهوم دقيق للخدمة العمومية يطرح العديد من الإشكالات ، ذلك أن المصطلح وإن كان كثير التداول في الأدبيات الإدارية والسياسية وكذا النصوص التشريعية والقانونية فإنه لم يجد تعريفه بدقة إذ عادة ما يشار إلى الخدمة العمومية على أنها مجمل النشاطات ذات النفع العام³ . كما يوحي بتلك الرابطة التي تجمع بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين على مستوى تلبية الرغبات والحاجات المختلفة للأفراد من طرف المنظمات العامة⁴. فالخدمة العمومية إذن تتمثل بذلك فيما يقدمه الجهاز الإداري من أنشطة وخدمات لفائدة كافة أفراد المجتمع كاستجابة لكل حاجاته. وعليه فمفهوم الخدمة العمومية يرتبط دائماً بطرفين أساسيين، الإدارة أو جهاز إداري ومواطنين أو أفراد من المجتمع مستفادون من مجموع الأنشطة والخدمات المقدمة من الإدارة كنظام في شكل مجموعة من العمليات التي تلبى احتياجات هذا المواطن وعموماً يمكن تلخيص معنى الخدمة العمومية في النقاط التالية:

- الخدمات العامة تتعلق بالدرجة الأولى بمسؤولية الدولة مهما كان مستوى قدراتها المالية.

- الخدمات العامة تهدف إلى إشباع الحاجات الأساسية والضرورية لجميع المواطنين.

-إدارة المرافق بكفاءة عالية مطلب أساسي لتلبية حاجات المواطنين على أكمل وجه من جهة أخرى نجد أن الفقه الإداري يقع في كثير من اللبس يعجز أحياناً عن التفريق بين المرفق العام والخدمة العمومية وعليه نتج عن ذلك إتجاهات في تعريف الخدمة العمومية، الإتجاه الأول يعتمد على المعيار العضوي

¹ مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، بيروت، 2009، ص 91-97.

²مولود ديدان، القانون الإداري ، دار بلقيس ، الجزائر، د.س.ن، ص215.

³ GIRAUDON Anne:op .cit.p14

⁴ ثابت عبد الرحمان ادريس ، المدخل الحديث للإدارة العامة ، الدار الجامعية، القاهرة ، مصر، 2003، ص 455.

أو الشكلي ، أما الإتجاه الثاني يركز على المعيار الموضوعي أو الوظيفي . و قد إختلف تعريف الخدمة العمومية بإختلاف المعيار المعتمد على النحو الآتي:

أ- المعنى العضوي (الشكلي):

الخدمة أو الخدمات مفهوم يطلق بالمعنى الشكلي ويقصد به مجموع المرافق والهيكل المكلفة بتوفير الحاجات التي يستفيد منها السكان من المواطنين داخل الدولة سواء تتعلق بالمرافق الصحية كالمستشفيات أو الإدارية كالبلديات أو علمية كالجامعات... الخ¹ وترتبط الخدمة العمومية وفق هذا التصور بمفهوم المرفق العام الذي يقدمها فهي كل منظمة تشؤها الدولة لتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور .

وعلى الرغم من وضوح المعيار العضوي إلا أن هذا التعريف يتميز بالشمول لأنه يجعل من الخدمة العمومية مرادفا للإدارة بشكل عام ، وبالتالي لا يمكن الإعتماد عليه إلى حد بعيد في تعريف الخدمة العمومية فهي ليست هيئة تقوم الدولة بإنشائها أو مجرد بناء هيكلي يخلو من النشاط والحركة الذي يعتبر جوهر عملية تقديم الخدمة العمومية²

ب- المعنى الوظيفي (الموضوعي):

قد يطلق عليها بالمفهوم الموضوعي المادي ، الذي يعني كل النشاطات والأعمال القانونية والتصرفات التي تستهدف تحقيق المصلحة العامة. فالخدمة العمومية وفق هذا الإتجاه هي كل نشاط يبشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة ، كما يعرفها الفقيه القانوني ليون دوجي "...كل نشاط يجب أن يتكفل به وينظمه الحكام، لأن الاضطلاع به لا غنى عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي وتطويره و أنه لا يمكن تطويره على أكمل وجه إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة...."³

ويعرفها فليب كوتر Philip kotter: "الخدمات هي أي نشاط أو منفعة يستطيع طرف ما تقديمها لآخر، وتكون غير ملموسة أي غير مادية و لا ينتج عنها تملك أي شيء ولا يرتبط توفيرها بنتاج مادي .

¹ حجام العربي ، الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية-مقاربات نظرية تجارب محلية وعالمية، النشر الجامعي الجديد، ج 2، الجزائر، 2020، ص10.

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط2، دار جسر للنشر و التوزيع ،الجزائر، 2013، ص306.

³ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج2، ، دم.ج ، الجزائر، 2000، ص57.

وعرفها أيضا كرونوس Cronrows : "الخدمات هي عبارة عن أنشطة تدرك الحواس وقابلة لتبادل، وتقدمها شركات أو مؤسسات معنية بتلك الخدمات ،أو باعتبارها مؤسسات خدماتية"¹ .

في الواقع لا يمكن الأخذ بأحد المفهومين دون الآخر لأن كل تعريف يلقي بالضوء على أحد جوانب الموضوع ولا بد من دمج المعنيين معا للوصول إلى تعريف أكثر شمولاً². فالخدمة العمومية إصطلاحا تبقى تعبر على نفس المعنى الذي ذكرناه فقط بإضافة صفة العمومية لإعطائه صبغة إستفادة لجميع الناس بتلك الخدمات دون تفرقة .أو بمعنى تكفل الدولة (السلطة العامة) بتوفيرها -أي الخدمات- بما تملكه من إمتيازات وأدوات قانونية وفنية ومالية على إعتبار أن الدولة الحديثة تأخذ على عاتقها مسؤولية تقديم تلك الخدمات بموجب ما تنص عليه الدساتير والقوانين³ .

وفي مقاربة قانونية للخدمة العمومية يظهر مفهومها في إطار المحافظة على توازن مفهوم القانون الإداري الذي يهدف بالدرجة الأولى إلى خدمة الأفراد حيث أن القانون الإداري لم يعد قانون إمتيازات الإدارة ولكن أصبح مجال مسؤوليات جديدة من جهة ، ومن جهة أخرى فمحتواه يتغير لأن فكرة المصلحة العامة تعرف تضاربات جديدة للإدارة العامة ،ومن ثمة فالخدمة العمومية تسمح بإعادة توحيد القانون الإداري.

غير أن الحديث عن المصلحة العامة يتأرجح للحديث عن الخدمة العامة كمنشأ وليس كهدف مقتبس في ذلك من الشرح والتفسير الاصطلاحي لمصطلح المصلحة العامة بالفرنسية حيث تقابلها service public وليس intérêt public.

ومن بين رجال القانون الذين اهتموا بالخدمة العمومية نجد الفقيه "دوجيه" بحيث يرى أن الدولة دائماً تعرف زيادة في نشاطاتها بمعنى أن الخدمة العمومية نشاط مرتبط بالدولة لذلك عهدت إليها مسؤولية الحفاظ على الحقوق والواجبات وكذا التمييز بين السلطات الثلاث في الدولة ، كما أكد على إكتساب الشرعية الى تدخل الدولة في تقديم الخدمات العامة ، وكذا إلى التعبير بين الإدارة العامة والخاصة ، فيجب أن يكون تدخل الدولة في الخدمة العامة يتميز بالموضوعية ، كما أنه يشير إلى استخدام السلطة العامة لا يجب أن يؤدي إلى مصلحة شخصية بل لديهم واجب استخدام قوتهم لتنظيم الخدمات العامة

¹ حجام العربي، مرجع السابق، ص10.

² Jean Pierre et Alice Baudy. une nouvelle chance pour le service public paris . Jean Jaurès Fondation .2010 p 18

³ حجام العربي، نفس المرجع، ص 10.

وتصميمها بشكل جيد لتكون أساسا قويا لنظرة الدولة. وحسب "دوجيه" لا تحتكر الدولة الخدمة العمومية بالقوة لأنها المهندسة للتضامن الإجتماعي ، كما أن المرافق التي تقدم الخدمات العامة هي مرافق ضخمة ليس بإستطاعة القطاع الخاص تحمل تكلفة كل أعبائها لتميز الخدمة العامة بمجموعة من الخصائص يكون القطاع الخاص غني عنها مثل المجانية مثلا¹.

ثانيا :المؤثرات الخارجية لبيئة الإدارة العامة:

تلعب العوامل الاجتماعية في المجتمع دورا مؤثرا في الأساليب الإدارية التي تستخدمها الإدارة العامة ، ولا شك أن الإدارة تحتاج إلى الوظيفة وتحتاج الوظيفة إلى تحديد المميزات العاطفية والاجتماعية .وعلى ذلك يستلزم الأمر استخدام خبراء في علم النفس وأخصائيين نفسانيين وباحثين إجتماعيين الى هذا الغرض².

وفي معظم الحالات تحدد المميزات العاطفية المطلوبة في الفرد بناء على حكم وخبراء الأقسام المختلفة بحكم إحتكاكهم بهذه الوظائف باختلاف الدول وذلك حسب النظم الإدارية والقيم الإجتماعية السائدة.

وتؤثر المتغيرات الاجتماعية على إدارة الأفراد في المنشآت ، وهي بذلك تخلق جزء كبير من المناخ الخارجي الذي تعمل فيه .ولهذه المؤثرات تأثير على التخطيط طويل الأجل ،فالإدارة حصيللة تراكمات إجتماعية وثقافية مختلفة ، فلا تسوء الأوضاع الإدارية لبلد ما لم يكن هناك بيئة إجتماعية وثقافية مساندة وتتسامح مع سوء الإدارة والفساد³.

لما كان لكل مجتمع قيمه وعاداته وتقاليده الخاصة به والتي تؤثر في مفاهيم وممارسات السلوك الفردي لأعضائه ويعكس أي نمط سلوك إنساني بدون شك مدى تأثير تلك القيم والعادات والتقاليد الاجتماعية السائدة في هذا المجتمع أو ذاك ، فعلى سبيل المثال إذا نظرنا إلى واقع الإدارة العامة في العالم العربي فإننا نجد العديد من الأمثلة التي تعبر عن مدى تأثير القيم والعادات والتقاليد الاجتماعية على أخلاقيات السلوك الإداري وأنماطه المتعددة ، ومن أمثلة ذلك المحاباة والوساطة فيجب على الموظف في عالمنا

¹يسمينه مرشدي ،ابتسام بورديم، ترشيد الخدمات العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية العلوم الاقتصادية ، جامعة قلمة ، 2014-2015، ص 34.

² حسين عبد الحميد أحمد رشوان ، الإدارة والمجتمع -دراسة في علم اجتماع الادارة - ، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، مصر، 2006،ص157.

³ محمد قاسم القريوتي، الاصطلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر،الأردن،2001،ص288.

العربي بصفة عامة أن يضع في الاعتبار عند التعامل مع الموظفين بأن يخدم ويلبي أولاً مصالح من هم ينتمون إليه بصلة القرابة أولاً والصدقة ثانياً . والسبب وراء سلوك الموظف هذا السلوك الإداري اللاأخلاقي يعود إلى أن الأسرة(العشيرة) هي أول تنظيم إجتماعي ينتمي إليه الموظف ويتعلم من خلال هذا الانتماء لأن الولاء في المقام الأول ليس للمصلحة العامة بل هو للأسرة (العشيرة). ومما لا شك فيه أن تلك العصبية الأسرية تنتقل إلى الجهاز الإداري عن طريق سلوك الموظف عند تعامله مع الآخرين، وبالتالي فإن كافة الأجهزة الإدارية تضع لها معايير وقيما إدارية وتنظيمية إيجابية من الناحية النظرية على الأقل مثل الالتزام ، تحمل المسؤولية ، الأمانة في العمل.....الخ.

فمن هنا فإنه قد ينشأ أحيانا نوع من الصراع داخل الموظف إلى أي من تلك القيم يجب أن يستجيب سلوكيا وإداريا ، هل إلى قيم الجهاز الإداري أم إلى القيم والعادات الاجتماعية السلبية مثل المحسوبية والوساطة ويحاول الموظف مقاومتها في نفس الوقت ، أي تشتد حدة الصراع والقلق النفسي كلما كان هناك تناقض بين القيم والأخلاقيات التي يؤمن بها الموظف وتلك السائدة في المجتمع¹ . وعلى الموظف وفي ضوء أخلاقياته السلوكية عليه أن يقرر إما أن يتبع قيم المنظمة الإيجابية المرتبطة بالأداء أو قيم المجتمع السائدة والسلبية سلوكيا. ولكن برغم قناعة الموظف بما يؤمن به من قيم وأخلاقيات إلا أنه يتعرض دائما إلى تأثير ونفوذ القيم والعادات والتقاليد المجتمعية السائدة التي تتعكس سلوكيا عليه فيما بعد.

وتؤثر المعايير والعادات الاجتماعية على أجهزة الإدارة العامة فمواعيد الوجبات الغذائية يعتاد عليها أفراد المجتمع فتؤثر على تخطيط حركات التنقل بسبب الذروة المرورية وازدحام وسائل المواصلات ، كما أن ساعات النوم التي يعتاد عليها أفراد المجتمع لها أثر على تخطيط البرامج التلفزيونية في فترات المساء والظهيرة. إلى جانب ذلك هناك القواعد والمعايير الفنية والرسمية التي يستند إليها توجيه وضبط سلوك شاغلي المناصب في التنظيم وهي قواعد واجراءات وقرارات ولوائح ونظم وتوضيح وتثبيت كتابة ويعرفها كل

¹ محمد الصريفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة ، دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر ، ط 1، الاسكندرية، مصر ، 200، ص

المشاركين وتتعلق تلك القواعد بإختيار المناصب وطريقة شغله وإجراءات صرف مرتباته ومكافآته ومعاشاته وترقياته وإلغاء هذا التعيين ثم تحديد مكانة المنصب في التدرج الهرمي في ضوء المسؤولية.¹

ويعتبر الدين كذلك أحد المعايير الهامة في تحديد السلوك الاجتماعي ، والدين عامل فعال في الإقناع ويمكن للأجهزة الحكومية إستخدامه للتأثير وتغيير الاتجاهات وأنماط السلوك وتسهيل عملية التغيير الاجتماعي .فالتمسك بالقيم الدينية هو وسيلة للحصول على المكانة الاجتماعية في المناطق الريفية وظهور العادات الدينية التي يمكن أن تلعب دورا رئيسيا في تغيير القضايا والمشكلات التي تواجهها الإدارة العامة.

ثالثا :تأثير التطورات السياسية والاقتصادية على الإدارة العامة:

إن العصر الذي نعيشه هو عصر الماديات الذي يتميز بالتخلي عن الأخلاق والمثل وإندثار القيم والمعايير الأخلاقية إلى حد ما ، ليحل محلها قيم وأخلاقيات جديدة تتمثل في قبول الرشوة ،سوء إستغلال أموال وموارد الدولة ،الإختلاس والحصول على المادة بأية وسيلة ، ويمكن تبرير مثل هذه الأخلاقيات التي تؤثر في سلوك الإداري لبعض الموظفين في أجهزة الدولة من خلال القول بأن الأوضاع الإقتصادية السيئة وإرتفاع مستوى الأسعار بالمقابل مع تدني مستوى الأجور والرواتب وبالتالي تدني مستوى المعيشة لبعض العاملين في أجهزة الدولة مما يساعد على تكوين مثل تلك الأخلاقيات.

تعد المتغيرات الاقتصادية أحد العوامل الهامة التي تحدد أساليب أداء الإدارة ونجاح الإدارة من عدمه وتضم هذه المتغيرات الاقتصادية :التخطيط ،التضخم ،معدل النمو الاقتصادي ومستويات البطالة، كما تتأثر المتغيرات الاقتصادية بنظام الإدارة العامة وغيرها من الأنظمة .وقد يتمكن رجال الإدارة من تحديد كل المتغيرات ومواجهتها بحيث يدخلونها في حسابهم عند وضع حساباتهم وإتخاذ قراراتهم والقيام بدراسات مستمرة لهذه المتغيرات وذلك من أجل تحديد الفرص وإكتشاف التهديدات من جانب ، وتقييم مركز قوة وضعف المنشآت من جانب آخر يمكن إتخاذ القرارات في منشآت الاعمال. وفي واقع الأمر هذا القول له ما يبرره في ضوء الواقع الاقتصادي الذي يعيشه الموظف العمومي في بعض الدول ، لذا أصبح قبول الرشوة نمط سلوك إداري مقبول ومتفق عليه بين عدد لا بأس به من العاملين في أجهزة الإدارة العامة في

¹ حسين عبد الحميد أحمد رشوان ، المرجع السابق، ص 207

بعض الدول وفي بعض المستويات وإن كانت نوعية وحجم الرشوة حسب أهمية المنصب الإداري للموظف . ويرتبط قبول الرشوة أساسا كنمط سلوك اداري لأخلاقي بتدني مستوى الأجور والمرتبات بشكل عام في بعض أجهزة الادارة العامة في العالم العربي الذي كثيرا ما يدفع بعض الموظفين الى محاولة إقناع أنفسهم بأنه لا غبار عليهم أخلاقيا في ضوء سوء أوضاعهم الاقتصادية بقبول الرشوة لإنهاء معاملات المواطنين أو سوء إستغلال أموال الدولة وقد ينطبق هذا الوضع على هؤلاء منهم في الإدارة الوسطى أو الدنيا.

في ضوء هذا الوضع الاقتصادي الذي يؤثر على الأخلاقيات والمرتبطة مباشرة بتدني مستوى الأجور والمرتبات نجد أنه من المألوف أن يدفع المواطن رشوة يختلف حجمها حسب أهمية المعاملة المطلوبة وإحساسه أحيانا بأن هذا الموظف أو ذلك لا يكفيه راتبه في ضوء الأوضاع الاقتصادية ، وإن كان هذا الأمر غير مقبول أخلاقيا وأن قبول الرشوة جريمة يعاقب عليها القانون.

ومما لاشك فيه أن تدني مستوى الأجور له عدة انعكاسات سلبية أخرى على العمل منها دوران العاملين ، تدمرهم وكثرة الشكاوى ، وتدني المعنويات كما أنه أحد العوامل الرئيسية التي تسهم مباشرة في تفشي ظاهرة الفساد الإداري واستغلال الوظيفة العامة للمصالح الشخصية ويجب أن لا نغفل بأن سوء الأوضاع الاقتصادية ليس بالضرورة يؤدي إلى الفساد السياسي ، وإن كان واقع الأمر في بعض العالم العربي يؤكد العلاقة السببية بين الاثنين وتوجد علاقة وطيدة بين النظام السياسي والإدارة ، فعندما يأخذ النظام السياسي في مجتمع ما شكل الوحدة السياسية البسيطة والتي تتمثل في المركزية ووحدة السلطة والسيادة يجعل هذا الشكل علاقة بين النظام السياسي والنظام الإداري تتمثل في السيطرة الكبيرة من قبل الأجهزة الكبيرة على مختلف مناطق الدولة وإداراتها . كما يترتب على هذا الشكل تشابها كبيرا في الهياكل الإدارية وأساليب العمل في الأجهزة الإدارية والإعتماد على الحكومة المركزية في تنمية مصادر التمويل لنشطاتها وبرامجها.

و تجدر الإشارة أيضا الى أن الدين يعد عاملا فعالا في الإقناع ، ويمكن للأجهزة الحكومية إستخدامه للتأثير وتغيير الإتجاهات وأنماط السلوك وتسهيل عملية التغيير الاجتماعي .فالتمسك بالقيم الدينية هو وسيلة الحصول على المكانة الإجتماعية في المناطق الريفية وظهور العادات الدينية التي يمكن أن تلعب دورا رئيسيا في تغيير القضايا والمشكلات التي تواجهها أجهزة الإدارة العامة.

الفرع الثاني: الإتصال العمومي بين الإدارة و المواطن في الجزائر:

بالعودة للسيرورة التاريخية للخدمة العمومية في الجزائر ، نجد أن الهيئات العمومية -المرافق العمومية- باعتبارها الجهاز المخول لتقديم الخدمة العمومية في المسار التنموي للجزائر الفتية تحولت على إثرها إلى المسؤول الأول عن خدمة المواطن ، ففي ظل الإقتصاد الموجه المركزي الذي تم فيه بالدرجة الأولى تسيير الريح النفطي ، أفرزت تجربة من خلالها الكثير من العلاقات الإجتماعية ليس بين المواطنين فيما بينهم ، بل حتى في علاقة المواطن بالدولة ومؤسساتها المختلفة التي تجسدت في شكل علاقة يغلب عليها طابع التوزيع في قالب خدمات عمومية لصالح المواطنين تعويضا عن الحرمان التاريخي الذي عايشوه في فترة الاحتلال حيث ساعد على إنجازها وحتى تبريرها الطابع الربحي للإقتصاد. هذه التجربة التي تربي في ظلها عدة أجيال من الجزائريين استفادوا عبرها من الكثير من الخدمات بصفة مجانية في الغالب لدرجة أصبح فيها مفهوم الدولة مساويا لهذا الدور الخدماتي ذي الطابع التوزيعي والاجتماعي والاقتصادي لكن سرعان ما تغيرت هذه العلاقة مع الدولة -المانحة- في اتجاه عداة أكبر بمجرد أن بدأت علامات العجز لديها للقيام بكل هذه الأدوار التوزيعية والمتعود عليها كثقافة سياسية لدى المواطن¹.

تكرست هذه النظرة الإجتماعية المتطرفة من المواطن تجاه الدولة ممثلة في هيئاتها العمومية ، جعلت المرفق العام في حالة أزمة نتيجة هذه النظرة ، حيث تضرر غالبية المواطنين من الممارسات والأساليب غير المشروعة التي تمتنها مختلف الإدارات والدوائر الحكومية ، حيث باتت هذه الأخيرة رديفا لمفهوم البيروقراطية إذ أصبحت تتماطل في قضاء مصالح المواطنين ومعاملاتهم وتحفيز الموظفين . أيضا بضرورة الإعلان عن أي تضارب في المصالح التي يمكن أن ينتج عنه شبهة في إظهار الفساد الإداري من خلال العمل على توفير نظام للحوافز يشجع الموظف بالتمسك بأخلاقيات الوظيفة والأمانة والنزاهة والتمسك بقواعد العمل ونظمه بهدف تعزيز الشفافية الادارية. فالشفافية تعني بالشكل الأساسي أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها وما يدور بداخلها وما يشاع في أروقتها من خلال تعزيز البناء الديمقراطي في حياتنا على مستوى الفرد والجماعة ، ومنح المواطن كامل حقوقه وأهمها حقه في عملية صنع القرار على كافة الأصعدة وأهم من ذلك إطلاعه بصدق

¹ إيناس رغي، الإتصال العمومي كآلية لتحسين الخدمة العمومية-الإدارة الجزائرية نموذجا للخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية -مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية، ج1، النشر الجامعي الجديد، 2020، ص308.

وشفافية على المكونات الرقمية التي تلعب دورا أساسيا في عملية صنع القرار سواء الاقتصادي أو السياسي أو حتى الاجتماعي.

إن التأكيد على أن المحاسبة هي حق من حقوق المواطنين أنتجت السلطة كأحد الضمانات الأساسية لتعزيز الديمقراطية في المجتمع وبناء المجتمع الشفاف وتعزيز الشرعية ضمن الشروط التي تناسب استمرار المواطنين في الرضا عن المسؤول وتقديرهم لحسن أدائه ، وضمن إطار آخر هو تقييده بالقانون الذي أرساه المجتمع ووضعه هذا القانون أساسا لحماية مستقبل مواطنيه من خلال مراقبة المخلصين وتعزيز قدرة الأجهزة الرقابية السلطوية والاجتماعية.

إن تعزيز قيمة المساءلة في حياة المواطن والجماعة وإتخاذ الإجراءات التي تعزز هذه القيمة وأهمها الخطوات التي تكون على المستويات العليا تعد بمثابة قدوة ومحرك للتغيير وتعزيز هذه القيمة مراعين الظروف التي مر بها المواطن والهيئة الاجتماعية وعدم قدرة المواطن على الانطلاق نحو مرحلة المحاسبة الشعبية ، وهذا عن طريق توفير سيادة القانون والفصل بين السلطات لا أن تعزز سطوة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وصون حق حرية الحصول على المعلومة وفق الأطر القانونية و إحترام حقوق المواطن على إختلافها هي من أهم الأسس التي يعتمد عليها في بناء بيئة سليمة للممارسة والشفافية.

كما أن إقامة المعلومات يوسع فرص المشاركة في صنع قواعد المجتمع وتشريعاته من كل الأطراف ذات الصلة، وينتهي إلى الأبد تشريع الغرف المغلقة بكل مساوئه. صف إلى ذلك أن الشفافية تقلل من مسألة المخالفة عن جهل بالقواعد، وتقلل المخالفة أيضا حال معرفتها وإدراك العواقب الوخيمة المترتبة على المخالفة .

أولا :متطلبات دعم وتحسين الشفافية الإدارية:

من خلال مفهوم الشفافية يتضح أن توافرها أصبح شرطا أساسيا في العمليات الإدارية والتنظيمية إذا رغبت المنظمة بالإرتقاء بمستوى إدارتها إلى مستوى حضاري يساهم في تحسين المستوى المعيشي للفرد بإعتبار متطلبات نجاح النزاهة والشفافية متعددة ، ومن أهمها ضرورة إحداث تطوير إداري في إدارة المنظمات وأن هذا التطور لا يجوز معاملته بصورة منفصلة عن الجانب البشري.

ولابد من العمل على إحداث تنسيق مستمر بين الإدارات المعنية وربط التدريب بإحتياجات المنظمة، وأن تكون هناك سياسة واضحة في الإختيار والتعيين من قبل المنظمات تعتمد على مبدأ الكفاءة ، وضرورة العمل على تطوير شبكة واسعة من المعلومات بين الوحدات الإدارية داخل وخارج المنظمة حتى تتوفر درجة عالية من التنسيق،التعاون،الدقة في الإجراءات والعمل على تعزيز دور الرقابة لمالها من دور في تعزيز الشفافية.¹

إن فكرة التنمية تعمل على تعزيز مبدأ المهنة الإدارية في الإدارة العامة وهذا يعني أن الإدارة يجب أن تبنى على أهداف وسياسات واضحة ومحددة تقوم على توجيه موظفين مدربين على العمل تتوفر فيهم صفات النزاهة وتحمل المسؤولية. فالمواطن البسيط الذي لا يتمتع بالنفوذ والقوة عليه أن يهدر الكثير من الوقت والجهد في طوابير طويلة في سبيل قضاء خدمة ما لا تستدعي إلا دقائق معدودة كما عملت أيضا على إشاعة وتكريس منطق وثقافة الوساطة ،المحسوبية والمحاباة في قضاء الحاجات . إضافة إلى كثرة تعقد الإجراءات الإدارية المتبعة في إستيفاء خدمة معينة². كل هذه التراكمات والترسبات أدخلت عموم المواطنين في حالة من الغضب والغليان وعدم الرضا عن مستوى الأداء الخدماتي المقدم من طرف الإدارات العمومية فتولدت لديهم أزمة الثقة والشرعية.

وهو ما حمل الحكومة الجزائرية على مباشرة عمليات إصلاحية وإعتماد سياسات وآليات جديدة في سبيل النهوض بأداء إدارتها العمومية وإشباع الحاجات المتزايدة للمواطنين توجت بإستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بتحسين الخدمة العمومية وكذا تبني الحكومة الالكترونية ، مساعي حاولت إعادة الخدمة العمومية إلى مسلكها الحقيقي من خلال تسجيل بعض التحسينات إلا أن مستوى هذه التحسينات ظل ضعيفا بالمقارنة مع الحاجات المتولدة لدى المواطن كونها إصلاحات وصفت بأنها شكلية ولم تظهر بالشكل المتوقع لها تم التركيز فيها على الجوانب الهيكلية والتنظيمية وأهملت الجوهر وهو المواطن بإعتبارها الطرف الأساسي في معادلة الإصلاح الإداري.

¹ فريد منير عبوي، المرجع السابق، ص 179.

² ابراهيم توهامي، يتيم ناجي، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، يومي 06 07 ماي 2012.

ثانيا :مأزق الاتصال بين الإدارة والمواطن:

يعبر عن العلاقة بين الإدارة والمواطن بأنها علاقة سياسية وقانونية وإجتماعية وإدارية مركبة، يتمتع الفرد فيها بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمام الهيئات العمومية ،باعتباره طرفا في معادلة العقد الاجتماعي متمتعا بحقوق وحرّيات مقابل واجبات و التزامات . وبالتالي فإن هذه العلاقة متبادلة وتتضمن التزامات الهيئات العامة تجاه المواطن وواجبات وحقوق تجاه هذه الإدارة .أما من منظور إتصالي الذي يمثل فيها المواطن والإدارة طرفا العملية الإتصالية حيث تمثل الإدارة كطرف في وضعية إتصالية تجمعها بطرف مستفيد من خدماتها وهو المواطن في علاقة تفاعلية من أجل تبادل المعاني وقضاء الحاجات¹.

أ- ماهية الاتصال العمومي:

يشير مفهوم الإتصال العمومي *communication publique* لفكرة العمومية، بإعتباره نمط إتصال تتبناه الهيئات العمومية، وبالتالي فهو إذن مجهودات الإتصال التي ترافق إدارة الشأن العام والخدمة العمومية ضمن إطار سياسي واجتماعي .كما تشير فكرة العمومية إلى فكرة الصالح العام(المنفعة العامة) التي يشتغل عليها. فجوهر الاتصال العمومي إذن هو المصلحة العامة ، وهو نوع من التناسق والإنسجام في المصالح بين الأفراد والمجتمع من جهة والدولة من جهة أخرى . بمعنى إرتباط هذا المفهوم في علاقته الوثيقة بالفعل العمومي أي الحركة المشتركة للأفراد لتحقيق الإنقاذ بين الكثير من الفاعلين من أجل تحقيق الصالح العام .بناء على هذا يظهر التوجه الأخلاقي لهذا المفهوم من خلال طبيعة القضايا التي يعمل لتحقيقها ، ففكرة الصالح العام ترتبط بمجمل التفكير القائم على مبادئ المسؤولية الإجتماعية للمؤسسات العمومية هذه الأخيرة وبعيدا عن الشوائب السياسية التي قد تختلط بوظيفتها مطالبة بالأساس بتصريف الخدمة العمومية بإعتبارها حقا للمواطن منصوص عليه قانونا.

يوصف الإتصال العمومي كممارسة ضمن ما يسمى بالفضاء العام بمعنى أن الإتصال العمومي يرتبط بالقضايا والإهتمامات المشتركة التي يفرزها الإنتماء يصبح الإتصال العمومي بهذه الصيغة أقرب للتنوعية بالحقوق والواجبات ، هذه الدعاية التي تميز علاقة الاتصال بين الدولة ومواطنيها في المجتمعات غير الديمقراطية ، وعليه فإن الاتصال العمومي يرتبط بشكل وثيق بتقديم الخدمة العمومية من المؤسسات

¹ حجاج العربي، المرجع السابق ، ص 332.

والهيئات العمومية الى المواطن ، فهو إتصال ذو غاية إجتماعية وتسييرية يراعي بالدرجة الأولى إستفادة المواطن من حقه الناجم عن إنتمائه للدولة.

فالإتصال العمومي وفقا لهذا المنظور هو أكثر من كونه اتصالا مؤسساتيا وتنظيميا ، بل هو نموذج للاتصال المسؤول *la communication responsable* بالنسبة للهيئات العمومية ومنفذا الأبرز للخروج من الأزمة التي تعترى المرفق والخدمة العمومية.

ب-مساعي إصلاح علاقة الادارة بالمواطن في الجزائر:

في ظل تدهور وضعية المنظومة الإدارية الجزائرية ، وفي خضم وجود عديد الحتميات على المستوى الدولي الذي يمكن تشخيصه في الدور الجديد للدولة الذي يجب أن يقتصر حسب المفهوم السائد على المساعدة بدل التدخل المباشر في عملية الإنتاج وعلى التقنين بدل مباشرة التسيير بمعنى ضرورة رؤية الدولة ضابطة مالكة ومنجزة.

ت-تأثير البيروقراطية على علاقة الادارة بالمواطن:

ارتبط مفهوم البيروقراطية من جهة عند الكثير من الجمهور بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته وأضحى هذا المفهوم يتجلى في كثير من الخطابات السياسية والأدبيات العامة ، محذرين من خطورة الممارسات البيروقراطية و ماقد ينجر عنها من تأثيرات سلبية على النظام السياسي المتمثلة أساسا في فقدان الثقة والولاء¹. أما من جهة أخرى فقد ذهب فريق آخر إلى إختيار النموذج البيروقراطي كأنجح نظام تسعى من خلاله السلطة العليا إلى تحقيق أكثر فعالية ونشاط أثناء تنفيذ البرامج والخطط التنموية ومنه تحافظ على وحدة الأنساق والفروع الإدارية الخارجة عن السلطة المركزية.

¹ قاسم ميلود ،علاقة الادارة والموطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الاصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون ،العدد 05، جوان 2011، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر.

وهناك عدة نظريات ترفض تطبيق النظام البيروقراطي لكونه يعبر عن جهاز تسلطي إستبدادي يحقق فكرة الاستغلال ، بيد أن أصحاب النموذج البيروقراطي يقبلون بهذا النمط على أساس أنه نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة في علاقتها مع دولة القانون ، وهي تسيره¹ بواسطة قوانين وتشريعات تنظم العلاقات الرسمية بين الموظفين وتحدد مجالات وأصناف الوظائف وتفيد النشاط وتحكمه.

إن الأمر يتعلق بتحديد مجموعة من الخصائص العقلانية الرشيدة وتطبيقها حتى نضمن فاعلية ونشاط أكثر على الأعمال الإدارية بواسطة النمط البيروقراطي. فمن مراحل تطور الدولة وتنوع الحاجات والخدمات الذي كان ملازما وموازيا لتنوع الاقتصاديات وتقييم العمل وكذا الاختلافات البيئية الاجتماعية والاقتصادية من دولة لأخرى ظهر أن النمط البيروقراطي قد يصلح في دولة بقدر ما أنه يفشل في دولة أخرى على حد التعبير "ميشيل كروزيه" الذي يرى أن النموذج البيروقراطي في إتخاذ القرار يتفق مع الخصائص الثقافية الفرنسية الأساسية التي تؤكد صفة المنطقة اللاشخصية و الاطلاقية ، وأن الفرنسيين لا يكرهون التغيير بل يكرهون الفوضى والتناقض ويقول أيضا "إن التنظيم البيروقراطي هو الحل الأمثل لمشكلة الفرنسيين الأساسية حول السلطة ويضيف : "إن العجز البيروقراطي وسوء التسيير والمركزية المتشددة وعدم القدرة على التكيف لا يمكن القضاء عليها بمجرد إصدار مراسيم" ، وهنا يبين أن الفروقات الحضارية والإختلافات الفكرية التي تظهر على مستوى سلوك الأفراد وممارسات السلطة وتباين درجة الحس المدني من منطقة الأخرى تجعل الدارس ينتبه إلى فكرة إستيراد الأنماط والتنظيمات الخارجة عن البيئة الاصلية ماهي إلا محاولة تثبت عجز المنظم السياسي على التكيف مع المعطيات المحلية ، لذلك إذا كان هذا النمط ربما قد يضمن الخدمة فإن النمط البيروقراطي في معظم الدول وخاصة دول العالم الثالث قد أفرز مجموعة من الحواجز كانت بمثابة عائق أمام التنمية الشاملة ، وبقدر ما كانت السلطات العليا في هذه البلدان تعتمد اعتمادا كاملا على الجهاز البيروقراطي مع بسط سلطتها واستعماله في كل محاولة إصلاحية ، بقدر ما كان هذا الجهاز نفسه سلاح تحول ضد إرادتها لأنه في الأخير يجب أن يستجيب إلى طموحات ورضا المواطنين .وبالفعل لقد نجح هذا النظام كما يرى "Alfred Sauvy" عالم

¹ خنيش السنوسي ، الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق -حالة الجزائر- ،رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 1997-1998، ص 76.

من الأوراق واللامسؤولية والتباطؤ وهو يركز على صنع القرار عند مجموعة محددة مما يضعف من دور الإدارات الفرعية المحلية¹.

وقد نتج عن غياب التأطير العلمي والأخلاقي الراقبين عن الفاعلين الإداريين أن تحول مجال المسؤولية المحدودة إلى سلطة مطلقة بالرغم من أن القانون يحددها وينظمها ، ونتج عن التسيير الفاسد جملة من المظاهر سواء على صعيد الإدارة أو في علاقة الإدارة مع جمهورها.

1- على صعيد الإدارة:

- تجميد قدرات الشخص وحصرها في العمل المنكر بفعل التخصص الإداري.

-كبر حجم المؤسسة يؤدي إلى ضياع الموظف وعدم إشباع رغباته النفسية والاجتماعية.

-تقليص حجم العلاقات الاجتماعية داخل الإدارة.

-عدم تأقلم القوانين والأنظمة مع محاولات الإصلاح الإداري.

2- على صعيد علاقة الإدارة بالجمهور:

إنجر بفعل التنظيم البيروقراطي المتشدد عدة نتائج بإعتبار أن الطابع البيروقراطي المطلق المتشدد لا يلب حاجات المواطنين ، إضافة إلى أن النمو البيروقراطي الناتج عن الإصلاحات لا يأخذ بعين الإعتبار الخدمة العمومية التي يقدمها للجمهور والمواطن بقدر ما يحاول أن يثبت جذور السلطة القانونية لأن المواطن سيشكو من الإجراءات الشكلية المعقدة خلال تعامله مع المصالح المعنية بفعل تضخم القانون ونقص الثقة ، الأمر الذي يؤدي إلى التماطل و التباطؤ في تأدية الخدمة العمومية.

¹ حنيش السنوسي ،المرجع السابق، ص 70.

الفرع الثالث: المرسوم 88_131 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن:

تبنى المشرع الجزائري نص الرسوم رقم 88_131 المؤرخ في 04/07/1988 ؛ المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والذي اعتبر بمثابة أهم نص عرفه القانون الإداري الجزائري في إطار إعادة المصالحة الغائبة بين الإدارة والمواطن (1)؛ مع العلم أن هذا التتويج القانوني العام لم يمنع المشرع الجزائري في المضي قدما نحو تحقيق سياسة التقريب والمصالحة بين الطرفين وبالتالي تحسين العلاقة في ظل سلسلة الإصلاحات الإدارية ، إضافة إلى التكريس الدستوري لمبدأ عدم تحيز الإدارة لضمان حيادها ؛ وهذا ما أقرته المادة 23 من التعديل الدستوري لسنة 1996؛ فهذه الإصلاحات تتطلب ومن باب مبدأ المساواة أن تأخذ علاقة الإدارة بالمواطن منحاً ومظهراً مغايراً لما كانت عليه في ظل المرحلة الإستعمارية ؛ ودراسة موضوع العلاقة هو الآخر يتطلب أن تكون الإدارة في خدمة المواطن وغير ذلك يطيح بدور الإدارة ويعكس صورة العلاقة ؛ كما سيطيح بإمكانية تميزها عن طبيعة العلاقة في ظل الإدارة الإستعمارية¹.

لقد باشرت الحكومة الجزائرية مساعي التحسين وفتح ورشات إصلاحيات مع العلم أن هذه المساعي لم تكن وليدة اليوم ؛ بل منذ الاستقلال كانت موضوعاً لعدة معالجات حكومية متعددة تم التطرق على إثرها في العديد من المناسبات ، وأنشأت في سبيل ذلك العديد من الآليات والهياكل². إن المرسوم 88_131 وجد لتحسين الخدمة العمومية مرجعته القانونية بإعتباره خطوة إيجابية ساهمت في رسم معالم العلاقة التي تربط الإدارة بالمواطن بالشكل الذي يضمن مكانتها وتحسينها بالشكل المتوقع له من المواطن ؛ فاعتبر هذا المرسوم بمثابة خارطة طريق إنفرد فيها عن بقية النصوص التنظيمية بإهتمامه المباشر بتنظيم وتثمين العلاقة بين المواطن والإدارة اشتمل على 42 مادة موزعة على عدة محاور³

أولاً: تصنيف المتعامل مع الإدارة :

عديدة هي المصطلحات المستعملة لتصنيف الأشخاص التي لها علاقة مع الإدارة ؛ فنجد المرتفق Usager؛ المواطن Citoyen؛ مرؤوس السلطة الإدارية Administré الخاضع للضريبة Assujetti ؛

¹ علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري، غزلان سليمة ، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2010/2009، ص ص، 06-07.

² الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية، عادل حجام، المرجع السابق، ص 322.

³ عادل حجام، نفس المرجع، ص 327.

الزبون... Client الخ... وإذا كان الزبون لا يثير إشكالات في الموضوع لأنه يشكل في إطار العلاقة مع النشاطات التجارية المريحة ذات الطابع التعاقدية ؛ ومصطلح الخاضع للضريبة لا يثير بدوره مثل هذه الإشكالات لأنه في علاقة مع الإدارة الجبائية ، وهو المجال المستعبد في هذه العلاقة إلا أن الأصناف الأخرى للمتعاملين مع الإدارة قد تشير الكثير من النقاش ، سيما أن كل لفظ مرتبط بواقع ورغبة معينة . عرف المواطن ب : " ذلك العضو في المجتمع الذي يتمتع بإميازات ويتحمل مسؤوليات مرتبطة بالإنتساب أو الجنسية ؛ ولقد فضل مصطلح المرتفق على مصطلح المواطن لأسباب كثيرة أهمها أن الأجانب لا يكونون معنيين بقانون العلاقات بين الإدارة والمواطن ؛ والمواطن شخص طبيعي في حين أن المرتفق قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا . عرف " ليون دوجي " المرتفق ب : " ذلك الذي يقوم على الإنتفاع بالمرفق العمومي " و ذهب البعض إلى حد اعتباره أي المرتفق إنعكاسا للمواطن أمام الإدارة ؛ في حين إستعمل البعض الآخر كلمة المواطن للتعبير على كلمة مرتفق ؛ وعرف أيضا : " مرؤوس السلطة الإدارية موجود في وضعية خاصة بالنسبة للمرفق " ويضيف : " Ausy Jean marie صنف يتميز عن غيره من الأصناف التي لها علاقة بالإدارة " ¹

وقد عرف مرؤوس السلطة الإدارية أنه مفهوم سلبي لا يوجد إلا في العلاقة مع صنف المؤسسات العمومية دون الأصناف الأخرى وتقدم له خدمات قانونية من الإدارة ، سيما إن كانت هذه الخدمات مادية دون الأصناف الأخرى ؛ وتقدم له خدمات قانونية من الإدارة ؛ سيما إن كانت هذه الخدمات مادية فيصبح بالإضافة إلى ذلك مرتفق Usager . ويعتبر المصطلح الملائم هنا بسبب طبيعته خضوعه لسلطة الإدارة العمومية من حيث قواعد سريتها وقرارتها ؛ ولكونه مستثنى من المشاركة في العمل الإداري الذي يعنيه ؛ غير أن هذا المفهوم السلبي لا يجعل منه يحول دون حقوقه .

وقد ذهب البعض إلى حد ربط مفهوم المرؤوس بالمواطن ؛ مثلما جاء على بيان الأستاذ " ايرلي " Ariely G بقوله أن : " المرؤوس يمكن أن يكون مواطن Un administré peut être un citoyen² ؛ وهو المصطلح الذي يبدو أن المشرع الجزائري اعتمده ضمن أحكام نص المادة 01 من المرسوم 131_88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن حينما أورد مصطلح المواطن باللغة العربية النص للتعبير عن مفهوم المرؤوس في النص باللغة الفرنسية . وإذ كانت علاقة الإدارة بمتعاملها تتعدد

¹ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص ص، 08 - 09.

² Dominique Maillard. Degrés du lou.op.cit.p 24.

بتعدد صورها تبعاً لوضعيتهم تجاه الإدارة¹ فتبين أنه من الأفضل استعمال مصطلح المرتفق لتحديد العلاقات باعتباره المصطلح الأكثر إيجابية وتحديدًا للمستفيد من خدمات المرافق العمومية يمكن تمييزه عن الغير الذي لا يستعمل المرفق ولا يثير الإشكالات التي قد يثيرها استعمال مصطلح المواطن ؛ ومن بين من استحسن مصطلح المرؤوس إتباعاً للمنهج التقليدي على الأقل و لأنه يشمل كل المستفيدين من الإصلاحات الإدارية²

يبقى مصطلح المواطن الأنسب لعدة اعتبارات أهمها أنه المصطلح الذي يفيد من ورائه المشرع الجزائري المتعامل مع الإدارة ؛ وأيضاً استبعاد مصطلح المرؤوس وإن كان المصطلح الذي اعتمده المشرع في الترجمة للمرسوم 131_88 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن راجع إلى أن المرؤوس قد منح الموضوع بعض الطرح السلبي وإخضاعه بصورة أحادية للنموذج الإدارة ذات الأساس السلطوي ؛ ما يجعله غير صالح بحيث تجاوزته العلاقات في ظل الإدارة الحديثة من علاقات أساسها الإكراه والتسلط إلى اعتماد العلاقات على ثقافة التشاور والإنتفاع والتوافق³.

إن ورود مصطلح المواطن لم يسلم من السلبيات في مجال العلاقات مع الإدارة بسبب استعباده لأصناف عدة قد تكون لها علاقات هي الأخرى مع الإدارة كالأجانب والأشخاص المعنوية إلا أنه أكثر إيجابية بحيث يعني المتمتع ببعض الحقوق ؛ كما أن معناه واسع صالح لكل الأصناف وإن كان غير مرضي كلياً. لقد جاء المرسوم 131_88 في ظل تضمر كبير للمواطن من تصرفات الإدارة والوضع الإقتصادي والاجتماعي الذي عرفته البلاد ؛ حيث كان الخيار الأول أمام السلطات السياسية في تلك الفترة هو التوجه نحو تكريس الديمقراطية وفتح الباب أمام الحريات الفردية وقرار الحقوق أمام إلزام الإدارة بإحترامها والتقدير بالتنظيم المعمول به في هذا المجال من خلال التكريس الدستوري للإصلاح الإداري ؛ فقد أحدث كل من دستور 1989 ودستور 1996 ما يمكن الاصطلاح عليه " بتكريس مظهر جديد للعلاقات بين الإدارة والمواطن " بالنظر للمبادئ التي جسدها ؛ كمبدأ الفصل بين السلطات ؛ التعددية الحزبية لإعادة الثقة بين الإدارة و المواطن ، إزدواجية النظام القضائي ؛ وادراج ما يفيد القضاء على الممارسات السلبية للأجهزة الإدارية تجاه المواطن.

¹ Françoise Guovedec-Genys .une informatique pour les administrés .librairie générale de droit et jurisprudence. Bénédicte De launay.Paris.1993.p18.

² Essaid Taib. La figure de l'administration .dans le discours administratif .Revue idara.N02;1992;P03.

³ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 09.

ثانيا :تقدير المرسوم 131_88:

تتمثل أهمية المرسوم 131_88 بإعتباره النص الوحيد المتعلق بصفة مباشرة بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن من جهة ؛ واعتباره من أكبر نصوص القانون الإداري الجزائري بيد أنه يندرج ضمن تعريف ومفهوم القانون الإداري ؛ هذا الأخير الذي ينعكس في تنظيم الإدارة العمومية وفي مجموعة القواعد التي تنظم العلاقات فيما بين المؤسسات الإدارية وبين الإدارة والمواطن من جهة أخرى لا يجب أن نستعبد الجوانب السلبية و الإنتقادات الموجهة له لكونه إطار هش من حيث القيمة القانونية التي يتميز بها (أولا) ؛ ومن حيث ضعف نطاقه وعدم الإشهار به بالنسبة للإدارة كما للمواطن إلى جانب أسباب أخرى شكلت أهم مميزات طبعت محتوى ومضمون المرسوم 131_88 .

أ- القيمة القانونية للمرسوم 131_88 :

-إستنادا إلى المواد 111،11،152 من دستور 1976 إلى جانب ما جاء في المادة الأولى من المرسوم 131_88 والتي تفيد : " ينظم هذا المرسوم العلاقات بين الإدارة والمواطنين " فتؤكد كلها أن تنظيم هذه العلاقات يندرج ضمن مجال إختصاص السلطة التنظيمية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية خارج مجال إختصاص القانون (المادة 153 من دستور 1976).

-كرس هذا النص بواسطة آلية المرسوم الرئاسي ؛ وذلك بمناسبة تحديد مجال اللائحة و القانون ابتداء من دستور 1976.

-يعد المرسوم الرئاسي أداة قانونية لإصدار اللوائح التنظيمية المستقلة ؛ ووسيلة رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون وهو على خلاف الأمر؛ يشكل إختصاص تشريعي موازي للتشريع الأصيل أي البرلمان . يستمد المرسوم قوته من كونه يجد مصدره مباشرة من الدستور ؛ وهو بذلك يشترك مع القانون في انشاء القواعد القانونية الأمر الذي صعب من كلمة تحديد مكانته المعيارية الى جانب القانون .

- يستمد المرسوم سموه من عدة اعتبارات أبرزها أنه يشكل وفقا للمعيار الشكلي مصدرا مستقلا لخلق القواعد القانونية ؛ وإن عدت أيضا بمثابة قرارات إدارية لكونها تصدر عن هيئة إدارية متمثلة في رئيس الجمهورية ؛ كما يشكل مصدرا للشرعية لأنه يشكل مع القانون جزء أساسيا في تكوين كتلة القواعد

القانونية الملزمة بوصفها تشريع أصيل ينشئ مراكز قانونية عامة ومحددة من دون أن يستند إلى نص تشريعي بل أن الاتجاه الدستوري ذهب إلى حد إظهاره تفوقا لا خلاف فيه للمرسوم الرئاسي على القانون ؛ وهو بحسبهم قوة يستمدّها من قوة السلطة التي يصدر منها ؛ لأن رئيس الجمهورية هو وحده من يحد من سلطاته بسبب تداخله اللامحدود وذلك على خلاف الشرع الأصيل أي البرلمان. ومهما قيل عن قيمة وسمو المرسوم الرئاسي كأداة قانونية تزاحم القانون طبيعة وأهمية إلا أنه شكل أرضية قانونية صلبة لتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن.

_من أبرز مبررات تنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن التي تستند عليها السلطة التنظيمية نظرا لما تتطلبه المبررات العلمية ومفادها أن المرافق العمومية هي من صميم وظيفة السلطة التنفيذية ، نظرا لما تتطلبه من كفاءة علمية يفتقدها عادة البرلمان ؛ وبالنظر إلى طبيعة اجراءات عمل هذا الأخير المعقدة والبطيئة ؛ ليس هذا فحسب بل إن المرسوم يتمتع بخصوصية المجال الممتد يجعله صالح لتنظيم جميع الظواهر والحالات الجديدة التي تطرأ.

إن توسيع صلاحيات السلطة التنظيمية في مجال الإصلاح الإداري إلى حد إعتبارها مصدرا وأساسا لتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن يحتاج إلى إعادة رؤى ؛ حتى وإن كان مراد ذلك ناجما عن مسؤولية الحكومة عن السير الحسن للمصالح العمومية (المادة 85 من التعديل الدستوري 1996)، لأن مثل هذه الأمور وفقا للمبادئ الأساسية للحريات العامة لا تؤهلها دوما للتدخل في مجال تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ؛ وهو ما أدرجه المشرع الفرنسي وذلك انطلاق من أن المبادئ الأساسية للحريات العامة تحد من صلاحيات السلطة التنظيمية الواسعة في مجال اصلاح بعض الإدارات أو بإعتبارها مصدرا للعلاقات فيما بينها وبين مرتفقيها . من زاوية أخرى فإن مجال هذه العلاقة وتنظيمها يعد إنعكاسا لصورة المجتمع في الدولة ؛ وهذه الأخيرة لا يمكن إحتوائها ولا تغييرها بموجب مرسوم يجد نفسه في مرتبة أدنى من آلية القانون التي تشكل ضمانة حقيقية لها على الرغم من طبيعتها المزاحمة للمرسوم.

ب- مضمون ومحتوى المرسوم 88_131 :

أدرجت ضمن المرسوم 88_131 المنظم للعلاقات بين الإدارة المواطن والتي كرس ما يعرف بـ "تقنين حسن سير الإدارة" في 42 مادة وزعت على 4 فصول _ : تضمنت نصوص الفصل الأول من المرسوم جملة من الأحكام العامة حصرت في 4 مواد من المادة 2 الى المادة 5. بينما تضمنت أحكام الفصل الثاني منه المعنون بـ: " التزامات الإدارة " على 24 مادة قسمت بدورها على التوالي ؛ قسم خاص بالالتزام بتنظيم إعلام المواطن (من المادة 8 الى المادة 11) ؛ قسم التدابير الخاصة بإستقبال المواطن (من المادة 12 إلى 14 المادة)؛ إجراءات الاستدعاء (من المادة 15 الى المادة 21) ؛ وأخيرا قسم خاص بالالتزام بالتحسين الدائم لنوعية الخدمة (من المادة 21 الى المادة 30) . وبغية تحقيق الحوار بين الإدارة والمواطن عالج الفصل الثالث واجبات المواطن تجاه الإدارة (من المادة 31 الى المادة 33)؛ كما أدرج جملة من الآليات غير القضائية وذلك في إطار الطعن غير النزاعي للتأكيد على ضمان حقوق المواطن تجاه سلطات الإدارة (المادة 34_ الى المادة 40)، وفي الأخير انتهى المرسوم في فصله الرابع بالإشارة إلى الأحكام الختامية التي عالجت مسألة نشر المرسوم وإدخاله حيز التنفيذ (المادة 40 الى المادة 42) .

هذا مع التنويه إلى أن جملة التدابير المشار إليها والتي تمحور عليها مرسوم 88_131 هي نفسها التدابير التي صدرت في شكل منشورات (بتاريخ 2/3/1982)؛ تبلورت في إطار الملف المعنون بـ " البيروقراطية مظاهر ورهانات " المقدم للحكومة خلال اجتماع 25/11/1987 نتيجة نقشي البيروقراطية.

لم يسلم المرسوم 88_131 المشار إليه سابقا من بعض الانتقادات رغم تجسيده خطوة هامة وإيجابية احتوت لأول مرة العلاقة القائمة بين الإدارة والمواطن بصورة قانونية أبرزها ما أورده الخبراء بمناسبة التقرير الذي أصدره عام 1996 بهذا الخصوص خلال قيامهم بعملية فحص محتوى المرسوم والبحث في مدى ملائمة ؛ كتأكيدهم على أن المرسوم لم يرد ولم يستجب للإنشغالات التي تشير إلى حقيقة وضعية العلاقة وتعبر عنها ؛ وبأنه لم يرتب أثارا حاسمة على أرض الواقع لسببين إثنين يرجع أحدهما لضعف انتشار صيته بالنسبة للإدارة كما للمواطن ؛ في حين تمثل السبب الثاني في عدم دخول النصوص التطبيقية المقررة لمباشرته حيز التنفيذ ؛ الى جانب ذلك فقد أقروا بأن مجالات تطبيقه وردت بشكل واسع لأنها لم تنحصر في مواجهة مرؤوسي السلطة الإدارية فحسب ؛ بل كذلك في مواجهة كل ممارسي جزء من السلطة العمومية.

إن عدم نشر المرسوم على مستوى الإدارات وعلى مستوى المواطنين ؛ وقلة النصوص التي عملت على تجسيده وإدخاله حيز التنفيذ التي إنحصرت في قرارات وزارة الداخلية الثلاثة المؤرخة في 04/09/1988 في الوقت الذي يحتاج فيه المرسوم إلى نصوص كثيرة لتوضيحه ؛ وأبقى على الحوار المتقطع بين الإدارة والمواطن مستمرا ؛ كما أن عدم رضا هذا الأخير عن الآلية الإدارية كان يرتب حتما وبالضرورة معارضة ضد الدولة نفسها ؛ وهذا ما ترجمته أحداث 5 أكتوبر 1988 هذه الأخيرة التي عبرت عن تضرر المواطن من المؤسسات السياسية منها والإدارية ؛ وضرره عرض الحائط سياسة الإصلاح في مجال تقريب الإدارة من المواطن بسبب بقائها حبيسة النصوص.

ثانيا: علاقة الإدارة بالمواطن على ضوء المحطات الدستورية لسنوات 1989، 1996، 2016 و 2020:

لم يكن الرد على انشغالات المواطن ليتحقق لولا مظاهر البيروقراطية التي تميزت بها الإدارة الجزائرية ؛ والتي تفتت في ظل احتكار الإدارة من طرف تنظيم الحزب الواحد ؛ وتفشي الرشوة ؛ التبذير وغيرها من المظاهر السلبية الأخرى وعلى رأسها الإهمال وسوء معاملة الجمهور ؛ وهو ما وسع الهوة بين الإدارة والمواطن ؛ بسبب غياب بما وصفه بالبعد الإنساني في المعاملات الإدارية.

فالجدير بالذكر أن العملية السياسية كانت متجهة لتطوير القطاع السياسي دون الإعتماد كثيرا على النظام الإداري وتحسين جهازه المتخلف.¹ مع مطلع الثمانينات بدأ الاهتمام والتركيز على تحسين وتنظيم الهياكل الإدارية ؛ كما صدر دستور 1989 الذي مهد لإصلاح الإدارة التي إتسمت بالمركزية المتسلطة إدارة لم يمكن للمواطن فيها أي دور للمشاركة في إتخاذ القرارات. ولما كان من غير الممكن القيام بإصلاحات سياسية من دون إصلاحات إدارية ؛ خصوصا مع تفاهم الأزمة الإدارية التي إحتوتها أحداث أكتوبر 1988 كمظهر من مظاهر السخط والأزمة حيال الأجهزة من بينها الإدارية ؛ تماشيا مع أي إصلاحات السياسية التي أقرها دستور 1989 قامت السلطة العامة بإدخال إصلاحات إدارية لتحديث الإدارة؛² حاولت أن تكيفها مع المستجدات السياسية لضمان الفعالية الإدارية في التعامل مع المواطن ؛ في ظل مبدأ الفصل بين السلطات الذي أقره دستور 1989؛ فصل العمل السياسي عن العمل الإداري ؛

¹ ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،منشورات جامعة قلمة ،

الجزائر،2006،ص154.

² ناجي عبد النور، نفس المرجع، ص ص، 154-155.

وجسدت فكرة التأكيد على ضمان حقوق وحرّيات المواطن حسب ما أقرته المادة 31 ؛ كما دعمت كل من قاعدة اللامركزية الإدارية ومبدأ الإنتخاب ؛ تطبيق الديمقراطية بإقراره الأساس القاعدي في التنظيم الإداري (المادتين 15 و16)؛ بالإضافة إلى ذلك أخضعت الإدارة إلى جملة من الإلتزامات كعدم التعسف في إستعمال السلطة (المادة 22) ؛ ووجوب خضوع تصرفاتها لأحكام القانون كأساس من أسس دولة القانون (م 136)¹. ومما انعكس على إصلاح الدستور مظاهر إصلاح الإدارات القريبة من المواطن كالببلدية بموجب القانون 08-90² وكذا القانون 09-90³ التي اعتبرت أداة أساسية لتحقيق إرادة الشعب ؛ والتخلص من الممارسات السلبية السابقة كالرشوة والمحسوبية ؛ من خلال تكريس الرقابة الشعبية (حق المواطن بحضور المداولات) ، وكذا العمل على التخفيف من الوصاية والنظام المركزي وتدعيم التمثيل الشعبي تماثيا مع ما جاء به دستور 1989 في ظل تنظيم السلطات ، ولكن اتسم دستور 1976 بالضعف لكونه لم يوضع من أجل الدفاع عن المواطن ضد الدولة بسبب تكريسه لمبادئ الاشتراكية ؛ فإن دستور 1989 الذي خالفه بإقراره الحقوق والحرّيات والضمانات التي تكفل حماية المواطن وعدم الإعتداء عليها استناد إلى مبدأ سمو الدستور و الفصل بين السلطات⁴؛ لم يرق إلى مستوى الإصلاحات السياسية التي تعكس تنظيم الدولة في حلّتها الجديدة بسبب النقائص التي إكتفتها . بيد أن الإبقاء على تعيين الوالي في الولاية الذي يتعارض مع مبدأ المشاركة الفعلية والجماعية ومبدأ التمثيل الشعبي في إطار المجالس المنتخبة ، ويتنافى مع فلسفة الجماعات المحلية المنتخبة التي تعبر عن حقيقة مشاركة المواطن والتمثيل الحقيقي له على مستوى الإدارات القريبة منه ؛ كما أن الإقرار بالحرّيات التي ترافق الإعتراف بالحقوق المرتبطة بالمواطنة وتكريس التعددية الحزبية وما ينتج عنه من إدراك حقيقي لحقوق وواجبات المواطن ؛ وكذلك طبيعة الدولة المختلفة والمتعارضة تماما مع سابقتها كان يتوجب أن يحدث علاقة جديدة بين الدولة والمواطن ؛ يتم من خلالها إقحام الإعتراف بحقوق وحرّيات جديدة أكثر ملائمة لطموحات المجتمع⁵.

¹ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 25.

² القانون 08-90، المتعلق بالببلدية الملغى.

³ القانون 09-90، المتعلق بالولاية الملغى.

⁴ ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 157.

⁵ التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، جويلية 2001، ص 510.

وفي خصم هذا الحديث تتساءل الباحثة غزلان سليمة عن فعالية إحداث علاقة جديدة بين المواطن و الدولة على ضوء دستور 1989 بإعتبار أن الإدارة أداة لتنفيذ سياسة الدولة ؛ على نحو يجعلها تتلاءم والطرح الجديد الذي إحتوته أحكام دستور 1989 من خلال كفالة الحقوق والحريات المتعلقة بالمواطن تجاه الدولة عامة والإدارة خاصة في ظل استمرار غياب التأطير القانوني للعلاقة الذي يعكس التأطير الدستوري ويبقى إلى التأطير التنظيمي لها ؛ فبموجب المرسوم 88_131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ؛ هذا الأخير الذي يستند في طرفه إلى المبادئ الدستورية السابقة وتحديدًا دستور 1976 وليس على دستور جديد وهيكله جديدة للمبادئ. فتري الباحثة أن الدستور الجديد 1989 لم ينعكس بقواعد قانونية تعبر عن حقيقة الإصلاحات الإدارية بما يتلاءم والإصلاحات السياسية مثلما فعلت العديد من الدول وفقا للمبدأ القائل أن " كل نموذج ديمقراطي يمنح دور ومكانة مختلفة للإدارة كما للمواطن ¹ ."

سيما أن صورة المواطن أضحت موجودة في محور العلاقة الادارية ابتداء من 1988 وبالرجوع للمرسوم 88_131 يلاحظ أنه تطرق إلى جملة من المحاور الحساسة التي تصب في صلب خدمة المواطن نوردتها فيمايلي:

أ- في مجال إعلام المواطن :

يتعين على الإدارة السهر على إطلاع المواطن على تلك التنظيمات والتدابير التي تسطرها خاصة منها تلك المتعلقة بتنظيمها أو بعلاقتها المباشرة مع المواطنين ؛ ويكون ذلك بأي وسيلة من وسائل الإعلام ؛ حيث ورد في المادة 08 من المرسوم 88_131: " يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام ". أما المادة 09 من نفس المرسوم فقد ألزمت الإدارة العمومية بالنشر المنتظم للتعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تهتم علاقتها بالمواطنين وذلك في الجريدة الرسمية أو في نشرة الإدارة المعنية في حين أوضحت المادتان 10 و11 ؛المواد غير قابلة للنشر وأسباب المنع.

¹ غزلان سليمة، مرجع سابق، ص 27.

ب- في مجال استقبال المواطنين :

ألزم المرسوم الإدارة بترتيب أمورها على النحو الذي يسمح لها باستقبال أحسن إستقبال للمواطنين .وأورد أحكاما بأماكن الإستقبال والمكلفين بالإستقبال ؛ وأكدت المادة 13 على ضرورة أن تضمن هذه الأجهزة توجيهها وإعلاما صحيحين للمواطن¹ .

ج- في مجال تحسين الخدمة العمومية :

جعل المرسوم 88_131 من تحسين نوعية الخدمة العمومية إلتزاما يقع على مسؤولية الإدارة ؛ كما نص على الإجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك بموجب قواعد أمره.

د- في مجال إسهام المواطنين :

نص المرسوم 88_131 على وجوبية مشاركة المواطن في تحسين الخدمة العمومية عن طريق الإقتراحات والملاحظات التي يبديها وفق الإجراءات المقررة لذلك وهذا ما أقرته المادة 33 من المرسوم 88_131 .ورغم قوة هذا القانون الذي مثل مرجعية قوية لتحسين الخدمة العمومية ؛ إلا أنه لم يعرف النور إلى يومنا هذا ؛ خاصة وأنه صدر في وقت عرفت فيه الجزائر إنتشارا كبيرا للأمراض البيروقراطية ؛ ضف إلى ذلك أن القانون لم يحترم من طرف المواطنين نظرا لفقدانه القوة اللازمة التي يمكنه من التجسيد على أرض الواقع هو ما فقدته الصفة الإلزامية في كثير من الأحيان نظرا لضعف الرقابة من طرف السلطات المركزية ؛ وعدم وجود هياكل وآليات لمتابعة تطبيق النصوص التشريعية وتقاعس الهيئات على المستوى المحلي على الإمتثال للقانون كلها عوامل أحدثت شرخا عميقا بإدارته واهتزت ثقته في ظل حالة من انعدام المعلومة في الإتجاهين .

ثالثا: محتوى التعديلات الدستورية وأثره على تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن:

إعتق التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي يجد مصدره الرئيسي في دستور 1989 المبادئ ذاتها التي تقوم عليها الديمقراطيات الغربية الليبرالية ؛ بحيث حضيت معظم موادته بالنقل الحرفي لمواد دستور 1989؛ خصوصا ما يمكن أن يستشف من حقوق المواطن تجاه الإدارة ؛ كالتأكيد على مبدأ اللامركزية

¹ حجام العربي، المرجع السابق، ص ص 327-328.

كأسلوب للتنظيم والتسيير الإداري من خلال ما أكدته المادتان 15 و 16 منه ؛ تكريس عدم التعسف في استعمال السلطة من خلال المادة 22؛ وباعتباره " دستور الحقوق والحريات العامة " شأنه في ذلك شأن دستور 1989¹ فقد جسد فكرة ضمان الحقوق والحريات المتعلقة بالمواطن من خلال المادة 32 فقرة 01 ؛ كما أكد على خضوع تصرف مختلف أجهزة الدولة منها الإدارة لأحكام القانون كأساس من أسس دولة القانون بالرجوع الى المادة 145 منه .

إن تغليب كفة الحرية على كفة السلطة التي جاء بها دستور 1989 في تلك الفترة ونظرا لطبيعة التكوين المجتمعي نتج عنه الانفلات الأمني ، الشيء الذي أدى الى ضياع أسس توطيد العلاقة بين الإدارة والمواطن ؛ وبصورة خاصة بعد حل المجالس الشعبية وتعويضها بالمندوبيات التنفيذية التي وإن ساهمت بشكل كبير في بقاء وديمومة سير المرافق العامة إلا انها شكلت منعطفا هاما في تغلغل المحاباة والمحسوبية بالنظر إلى التأثيرات الظرفية التي عاشتها البلاد ؛ إلا أن الممارسات العميقة أضرت بمصداقية المؤسسات وقلصت من فعاليتها لحد زعزعة استقراره وإستوجب حل الأزمة التحرك على عدة أصعدة سياسيا ؛اقتصاديا ؛ اجتماعيا ؛ وامنيا ؛ ومن أبرز الأهداف التي اعتمدها تلك التي تضمنت وجوب تدعيم الهياكل وإعادة الإعتبار لوظيفة الدولة بالعمل على ضمان إصلاح الإدارة من خلال الإستجابة لإحتياجات المستعملين ؛ وبالإنصاف بالنسبة لكل واحد ؛ وهو مادفع إلى إحداث هيئة وسيط الجمهورية لإنصاف المواطن من الإدارة وحرك من عجلة إدراجها سنة 1996؛ وكذا إبراز مبدأ حياد الإدارة في كل الظروف و القاضي بعدم تحيزها في معاملاتها ؛ هذا المبدأ الذي عد مكسبا للمواطن ودعما لحقوقه وحرياته تجاه الإدارة ، حيث أكدته المادة 23 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

لقد خطا المؤسس الدستوري في ظل تعديل 1996؛ خطوة هامة نحو تعميق الطرح الدستوري لحقوق المواطن تجاه الإدارة مقارنة بالديساتير السابقة كتجسيده لمبدأ حياد الإدارة ؛ الرقابة القضائية المتخصصة لتعزيز حقوق المواطن وحرياته وضمانها تجاه الإدارة ؛ إلا أن طبيعة العلاقات غير المتساوية من جهة وتطورها المستمر من جهة أخرى ؛ يحتاج إلى مزيد من الضمانات الدستورية من أجل خلق ثقة أكبر لدى المواطن في تعامله مع الإدارة التي تتمتع بطابع السلطة العمومية وطابع السلطة التقديرية لتحقيق المنفعة العامة ؛ وذلك على النحو الذي تعرفه بعض الديساتير الاجنبية .²

¹ غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 29.

² غزلان سليمة، المرجع السابق، ص 31.

لقد حاول المؤسس الدستوري حقا كفالة الحقوق والحريات الأساسية للمواطن عن طريق الهيكلية الجديدة لمهام الدولة في مجال الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها مع مطلع الثمانينات تحديدا منذ 1988 والتي أزلت بعض العقبات في مسار الإصلاحات تمثلت أساسا في العقبات الأيديولوجية ؛ إلا أن المواطن أو بالأحرى المتعامل مع الإدارة إستمر في التذمر من جراء الخدمات الإدارية بسبب طابع الشكلية التي اتسمت بها تلك الإصلاحات من جهة ؛ التي لم ترق إلى الحد المطلوب الذي يتماشى مع الحلة السياسية الجديدة من جهة ثانية وحتى الاقتصادية منها ، فعدم التحيز أو ما يعرف بالحياد الذي أقرته المادة 23 من تعديل 1996 ، من حيث إرتكازه إلى مبدأ الفصل بين السلطات والتعددية الحزبية تم إقراره في محيط قانوني وسياسي ضعيف وغير ملائم ، أما عن وسيلة الرقابة القضائية المتخصصة في العمل الإداري في إطار إستقلالية الهيئات القضائية الناتجة عن الفصل بين السلطات فقد بقيت بعيدة كل البعد عن الإنجاز والتحقيق من حيث إستقلاليتها القانونية ولم يتعد الأمر مجرد تغيير هيكلية فقط، ناهيك عن الثغرات الكبيرة التي يتسم بها تسيير القضاء، والمفهوم الضيق والمحدود لحقوق وحريات المواطن الجاري بها العمل منذ ثلاثة عقود من الإستقلال .

وبالنظر للتطور الذي عرفته الحياة السياسية في البلاد وإنضمام الجزائر إلى عديد الإتفاقيات الدولية والضرورة التي إقتضتها المنظومة التشريعية في إستقاء أحكامها من الدستور لإحداث التوافق بين إلتزامات الجزائر دوليا . كما عرف دستور 1996 مجموعة من التعديلات 2002,2008,2016 وصولا الى تعديل 2020 ، الأمر الذي حمل مقاصد أكثر عمقا ودلالة خاصة ما تعلق منها بالمشاركة في تسيير الشأن العام وتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن ، وتعزيز مبدأ الديمقراطية التشاركية ومنع التعسف في إستعمال السلطة وضمان عدم تحيز الإدارة وحماية حقوق المواطنين وحرياتهم ومبدأ المساواة أمام القانون . فالملاحظ أنه وبعد صدور هاته التعديلات الدستورية إلا أن القوانين المنظمة لعلاقة الإدارة بالمواطن لازالت تعتمد كأساس مرجعي على المرسوم 88_131.

رابعاً: حاجة المواطن للإدارة:

بحكم الطابع الاجتماعي للإنسان، فهو دوماً بحاجة إلى جماعة ينتمي إليها، والوطن يعتبر شكلاً متقدماً في تعبير الإنسان عن هذه الحاجة وبالتالي يذهب جزء كبير من جهة لممارسة وجوده في هذه المنظومة الاجتماعية في إطار ما يصطلح عليه بالمواطنة باعتبار المواطن جوهر العملية الإدارية الخدمائية.

إن مفهوم المواطنة عبر التاريخ يعني إقرار المساواة بين المواطنين وقبول حق المشاركة الحرة للأفراد المتساويين، وهذا المفهوم سعى إليه الإنسان منذ القدم وإلى يومنا هذا من أجل إرساء دعائم العدل والمساواة والحرية في كنف الدولة التي توفر الحقوق وتضمن الحريات لكل المواطنين ودون أي تمييز، وفي المقابل لديهم مجموعة من الواجبات يلتزمون بها ولهم حق التمتع بمجموعة من الحقوق¹.

لعل ما يمكن رصده من خلال مضامين المرسوم 88_131 الذي تضمن صراحة أساليب التنظيم لتلك العلاقة القائمة بين الإدارة والمواطن، الحاجة الملحة لوجود هذا الكيان الإداري لتلبية رغبات المواطن وحاجاته، فقد إختصر المشرع هذه الحاجة الملحة بموجب الأحكام العامة لهذا المرسوم، والتي تضمنت الواجبات الملقاة على عائق الإدارة والترتيبات الواجب احترامها في تعاملها مع المواطن. وبالنظر للتطور الملحوظ في منظومة الحقوق إستطاع المشرع أن يدرج حق المواطن في الإعلام الذي إعتبرته الموائيق الدولية لحقوق الإنسان حقاً أساسياً من حقوق الإنسان بموجب القسم الأول من الفصل الثاني من المرسوم 88_131، والذي إحتوى على 06 مواد ركزت في مجملها على حق إطلاع المواطن على التنظيمات والتدابير التي تنظمها وتسطرها، نشر التنظيمات والتدابير التي تخص علاقة الإدارة بالمواطن، وواجب التحفظ فيما يخص الوثائق التي تتصل بالحياة الشخصية للأفراد².

¹ سليمان بارودي، جدلية العلاقة بين الوطن والمواطن، مجلة الحوار المتمدن، العدد، 2007، ص 1942.

² المواد من 08 إلى 11 من المرسوم 88-131.

المبحث الثاني

الإعلام الإداري وتفعيل الخدمة الإدارية الإلكترونية كحق إنساني للمواطن

يعد الحق في الإعلام من الحقوق الأساسية للإنسان وضمانة هامة لحماية حرية الرأي والتعبير وحرية الإعلام، باعتبار أن هذه الحريات الثلاث لا يمكن التمتع بها وممارستها في غياب حق الوصول للمعلومات وتداولها، مع ضرورة قيام الهيئات والإدارات العمومية بتمكين المواطن من الإطلاع عليها. ويعرف حق الوصول للمعلومات قبل كل شيء، كونه حق أساسي يمكن المواطن من ممارسة مجموعة أخرى من الحقوق فيتيح له إمكانية النفاذ إلى المعلومة و تداولها في إطار محدد.

إن حق الجمهور في الحصول على المعرفة والمعلومات يعد أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي لأية دولة في العالم، كما أن الوصول إلى المعلومات يعد مطلباً أساسياً لكل فرد يضمن من خلاله المشاركة في الحياة العامة في المجتمع .

وبالمقابل مثّلت الإدارة الالكترونية حلقة جديدة في بناء تصور حديث لمفاهيم الخدمة العمومية، ما نتج عنه تحولا جوهريا في طرق أداء الخدمات الإدارية للمواطنين والمرتفقين في مرحلة اتسمت برسم معالم ومنطلقات مغايرة توحى بنهاية التعقيدات والمعوقات التي تعترض الخدمات العمومية بتقديم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات وترشيدها بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف الإدارات العامة في توجه حتمي جديد نحو أنسنتها.

وعليه سنحاول تسليط الضوء على فكرة خدمة الإنسان من خلال حقه في الحصول على المعلومة وتجلياتها في الإدارة الجزائرية من خلال هذا المبحث الذي تطرقنا فيه في المطلب الأول إلى حق المواطن في الإعلام الإداري، والمطلب الثاني إلى عصرنة خدمة المواطن من خلال الإدارة الالكترونية.

المطلب الأول: حق المواطن في الإعلام الإداري:

لقد أصبح الحق في الإعلام من الحقوق الأساسية للإنسان و الركيزة الهامة لحماية حرية الرأي و التعبير و حرية الإعلام ، حيث لا يمكن إعمال هذه الحريات الثلاث دون حق الوصول للمعلومات و تداولها ، مع ضرورة قيام الهيئات العمومية بفسح المجال للإطلاع عليها دون قيود .

ويعرف حق الوصول للمعلومات قبل كل شيء ، بأنه ذلك الحق الأساسي الذي يمكن المواطن من ممارسة مجموعة أخرى من الحقوق الأساسية ، و كأساس لتطبيق الحكم الراشد و المشاركة السياسية و تعزيز الديمقراطية التي تقوم على أساس حكم الشعب الذي يفرض رقابة دائمة و مستمرة على أداء السلطة ، و تتولى عادة غالبية الدساتير الديمقراطية النص عليه و حمايته نظرا للأهمية التي أصبح يكتسبها ، لما تمثله المعلومة والحق في الوصول إليها من أهمية قصوى في تعزيز روابط الثقة بين الحاكم و المحكوم و يقوم هذا الحق على دعامتين أساسيتين هما أن تلتزم السلطات العمومية بضرورة نشر مختلف المعلومات المتعلقة بنشاطاتها ، و إتاحة تداولها من جهة و من جهة أخرى أن تلتزم السلطات العمومية بتلبية رغبات المواطنين في الحصول على المعلومات و الرد عليها .

فيعتبر حق الجمهور في الحصول على المعرفة و المعلومات من أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي لأية دولة في العالم ، كما أن الوصول إلى المعلومات يعد مطلباً أساسياً لكل فرد للمشاركة في الحياة العامة في المجتمع و إتخاذ قرارات حكيمة من بين عدة بدائل في مسائل المشاركة في الشؤون العامة للدولة و مناقشة السياسات و مشاريع القوانين و مراقبة الحكومات و كشف إنتهاكات حقوق الإنسان و كشف الفساد و ترهل أجهزة الحكومة ، و تسهيل إقامة المشاريع التجارية و الاقتصادية . و المعلومات من أفضل الوسائط للحوار بين المواطنين للوصول إلى أكبر قدر من الإتفاق حول مختلف القضايا السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.

وتوجد تسميات مختلفة لحق الحصول على المعلومات أبرزها حرية المعلومات "Freedom of information" أو الوصول إلى المعلومات " Access to information " ، أو الحق في المعلومات " Right to information " ، و هي جميعها مصطلحات تعني شيئاً واحداً وهو " حق الفرد الذي يعيش في مجتمع ما أن يحصل على معلومات كافية من الإدارة أو السلطة التي تحكم هذا المجتمع حول الأمور التي تعنيه ويرغب في معرفتها. ويشمل ذلك " تلبية طلبه في الحصول على المعلومات التي تحفظ بها

الجهات الهيئات العامة " . ويقع مبدأ إحتفاظ الهيئات العامة بالمعلومات نيابة عن الجمهور في صلب ضمان التدفق الحر للمعلومات و الأفكار بشكل فعلي ، ومن الواجب تسهيل الوصول إليها ما لم يكن هناك سبب لعدم كشفها ¹ . وكانت السويد أول دولة تضع قانونا للحصول على المعلومات Freedom of information في العالم وذلك عام 1766) وكانت مملكة السويد تضم فنلندا الحالية و لذلك جرى إحتفال اليونيسكو باليوم العالمي لحرية الصحافة عام 2016 في فلندا) . وبعد مرور 200 سنة أي عام 1966 كانت أربع دول فقط في العالم يتوفر فيها هذا القانون .

وحتى عام 1990 كانت هناك 18 دولة فيها مثل هذا القانون. ومنذ ذلك الحين حدث تسارع في إقرار مثل هذه القوانين ، حيث يشهد العالم توجهها نحو إقرار قوانين الحصول على المعلومات ، ويلاحظ أن الإستثناء هو دول العربية و إفريقيا ، كما جرى إقرار هذا الحق في دساتير حوالي 74 دولة منها أربع دول عربية هي كل من المغرب عام 2010 ، تونس عام 2014 ، مصر عام 2014 ، و الجزائر عام 2016.

الفرع الأول: مفهوم و أهمية الحق في الحصول على المعلومات في ضوء

النصوص الوطنية والمواثيق الدولية:

أولاً: مفهوم الحق في المعلومة:

ينصرف مفهوم الحق في المعلومات إلى قدرة الأفراد على المطالبة بالمواد و المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة و غيرها من الهيئات الحكومية، سواء تمثلت في السجلات أو وثائق أو المعلومات. وهنا يثار الإشكال المتعلق بتعريف المعلومات أو المادة الوثائقية التي تمكن الوصول إليها. مما قد يشكل عائقاً أو منفذاً للدولة من أجل التهرب في تقييم المعلومات، لاسيما مع التحول إلى الأنظمة والوسائل الحديثة في حفظ الوثائق و المعلومات². وعليه فالمفهوم العام للحق في تداول المعلومات يتعلق بقدرة الأفراد في

¹ ARTICLE 19 Model Law on Freedom of Information ... Freedom of information: TRAINING MANUAL FOR PUBLIC OFFICIALS ... Email: info@article19.org.

² محمود خليل، حرية تداول المعلومات في مصر و الوطن العربي: المفهوم و الاشكاليات و الأطر التشريعية ، ص 3،

متوفر على الرابط :

<http://www.abhato.net.ma/content/download/28685/619555/version/1/file/%D8%AD%D8%B1%D9%8A%D8%A9%20%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%88%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%88%D9%85%D8%A7%D8%AA%20%D9%81%D9%8A%20%D9%85%D8%B5%D8%B1%20%D9>

الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة والتي تقوم في ذلك بدور المشرف على الصالح العام ، ولهذا جاءت بعض القوانين الخاصة لتنظم هذا الحق باعتبارها وسيلة تكفل تدفق المعلومات إلى المواطنين ، وتضع الحكومة في النظام الفاعل لقانون حرية تداول المعلومات بالإفصاح عن المعلومات إلى المواطنين من خلال آليتين هما عملية طلب المعلومات و الإفصاح التلقائي ، ويتطلب هذا النظام ثلاث عناصر : الحكومة التي تفصح عن المعلومات ، و المواطنين طالبي المعلومات و الجهاز المخول بسلطة مراقبة وطلب الإلتزام¹.

هذا ويعتبر الحق في المعلومات ذو طبيعة مزدوجة فهو من جهة يعتبر جزء من طائفة الحقوق السلبية التي تفرض على السلطات العامة الإمتناع عن إتخاذ أية إجراءات تشريعية أو إدارية تحول دون التدفق الحر للمعلومات سواء من الخارج أو من الداخل .أما المعنى الإيجابي منه فينصرف إلى إلتزام الدولة بنشر المعلومات الرئيسية التي تتعلق بالمصلحة العامة على أوسع نطاق ، وذلك من أجل ضمان الشفافية والرقابة على أداء السلطات العامة و محاسبتها عند الإنحراف².

ويرى البعض الآخر أن الحق في الحصول على المعلومات بأنه : " حق قانوني يتيح لكل مواطن إمكانية النفاذ إلى المؤسسات العامة . إضافة إلى المعلومات التي هي في حوزة شخصيات معينة ، وبذلك ترتبط الأهمية الأساسية لحرية الحصول على المعلومات بالحق في المشاركة ، وذلك الحق الذي يجب أن يتمتع به الصحفيون و وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني و الأحزاب ، وهو ما يعتبر من أهم المبادئ الحكم الراشد و الشفافية التي هي في تعريفها البسيط إتاحة المعلومات التي توضح الجهود التي بذلت و النجاحات التي تحققت و الأخطاء التي وقعت " .

والملاحظ أن هذا التعريف يبدو في الوهلة الأولى أن فكرة الحق في الوصول والحصول على المعلومات مرتبط بالتعاملات التي تنشأ بين الإدارة والمواطن في شقها الإداري المتعلق بالرقابة الشعبية على أعمال

%88%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%A7%D9%84%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8%D9%8A.pdf

¹ انجلا مجلي ، حرية تداول المعلومات ، ركن أساسي في حقبة التحول إلى مصر ديمقراطية ، ص 5 متوفر على الرابط

.https://jsrep.journals.ekb.eg/article_32071_5ebed8c632196fe2895a2ebf69dc7589.pd :

² زعباط طاهر ، حق المواطن في الحصول على المعلومات ، مذكرة ماجستير ، تخصص حقوق الإنسان و الحريات

العامة ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة ، الجزائر ، 2013/2014 ، ص 08.

الإدارة فحسب . لكن في الحقيقة أن تطبيقات هذا الحق من الناحية القانونية، تثبت تواجده في الكثير من المعلومات الأخرى الشخصية و الإدارية أو المعرفية المختلفة.

ثانيا :أهمية الحق في الحصول على المعلومات:

إعمالا لمبدأ أن الحقوق غير قابلة للتجزئة ، فإن الحق في الحصول على المعلومات لا يعتبر حقا مستقلا في حد ذاته فحسب، ولكنه أداة لتفعيل الحقوق الأخرى ، و إمكانية الحكم على مدى وفاء الدولة بما التزمت به من معايير و أهداف أعلنتها في موازنتها وخططها العامة و فشلها في ضمان حرية تداول المعلومات يعني بشكل أو بآخر فشلها في الوفاء بكافة الحقوق الأخرى التي التزمت بأدائها و حمايتها¹ .

ومن هذا المنطلق فإن إعتراف الدولة للفرد بحق مراقبتها من خلال الحصول على المعلومات المتعلقة بمختلف النشاطات و البرامج التي تباشرها مؤسساتها و هيئاتها العامة في سبيل تحقيق التنمية لأفرادها ، أمر يصعب تحقيقه من الناحية الواقعية و العملية ، ذلك أن فتح المجال للموطن لمحاسبة الإدارة سيفتح الباب على مصراعيه لكشف المستور وفضح الفساد من جهة و من جهة أخرى سيكلف الدولة بعض الأعباء المالية و الإدارية الخاصة بتعيين مؤسسات و موظفين جدد مهمتهم تطبيق إجراءات الحصول على المعلومة بصورة شفافة وسريعة ، ومع ذلك فإن هذا الحق يوفر العديد من الإيجابيات أهمها :

_ مراقبة الحكومات مما يجعلها أكثر إنفتاحا و شفافية و مساءلة و إتزاما بمبدئ الحكم الراشد .

_ تمكين الأفراد من تكوين آراء واعية و الإنخراط في النقاشات المفتوحة .

_ تمكين الصحافة و منظمات المجتمع المدني من كشف ممارسات الفساد و الممارسات الخاطئة .

_ تمكين الأفراد من الوصول إلى معلوماتهم الشخصية وهو ما يمثل جزء هاما من الإحترام الكرامة الإنسانية .

_ تسهيل ممارسات الأعمال الفاعلة من خلال خلق ثقافة الإنفتاح الإداري وتوفير المعلومات التي قد تكون مفيدة للمشاريع .

¹زعباط طاهر ، المرجع السابق ، ص 11.

كما يساهم الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية في تكريس الشفافية الإدارية التي تعني تمكين المواطن من العلم بما يدور في أروقة الإدارة ، فالذين يمارسون الحكم و الإدارة هم مجرد وكلاء عنه، والشفافية أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي في أي دولة في العالم ، وقد وضعت منظمة المادة 19¹ في تقرير لها منشور على شبكة الأنترنت المعلومات بأنها أكسجين الديمقراطية .

تجدر الإشارة أن للمعلومات و الإطلاع على الوثائق الإدارية دور أيضا في دفع عجلة التنمية و الكشف عن الفساد ، و في هذا الصدد تعتبر الدراسات و التقارير المنظمات الدولية أن حرية تداول المعلومات وتبني قانون بشأنها واحد من أهم مؤشرات الإتجاه التنموي في الدولة .إن الحصول على المعلومات مسألة هامة بالنسبة لجميع المواطنين إذ يمكنهم من ممارسة حقوقهم السياسية و الاجتماعية و الإقتصادية و يسهل مهمة مساءلة الإدارة العامة عن أفعالها وفحص أعمالها بدقة و ملاحظة مدى إلزامها بمبدأ المشروعية ، كما يوفر مصدرا مهما للمواطن من أجل استقاء الإثباتات عندما يخاصم الإدارة قضائيا .

أخيرا فإن الحق في الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية و تسهيل ممارسته ، يعزز مفهوم الديمقراطية التشاركية ، ويزيد وعي الجمهور بقضايا العامة التي تهتمه ، ويمد جسور الثقة بين الإدارة و المواطن إذ كانت المعلومات التي يحصل عليها موثقة و دقيقة².

ثالثا: الحق في الحصول على المعلومة في المواثيق الدولية والتشريع الجزائري

أ_ الإطار القانوني الدولي لحق الحصول على المعلومة في المواثيق الدولية:

لقد كان للإعلانات و الإتفاقيات و المعاهدات الدولية الأسبقية كما هو متعارف عليه في تقرير حق الفرد في الحصول على المعلومة في القانون الوضعي في العصر الحديث ، من خلال ما تضمنته من

¹ منظمة المادة 19 هي منظمة دولية غير حكومية تهتم بتكريس الحق في المعلومة ، و اقتبست اسمها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص : " لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق حريته في إعتناق الآراء دون مضايقة ، وفي إلتماس المعلومات وتلقيها ونقلها إلى الآخرين ... " تأسست منظمة المادة 19 عام

1987 ، موقعها على الأنترنت <https://www.article19.org/data/files/pdfs/languages/arabic.html>

² عبد الرحمن بوكثير ، نحو تكريس مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية ، العدد 10 ، جانفي 2017 ، ص 185.

النصوص القانونية اعترفت بهذا الحق و نصت على ضرورة تقريره في مختلف الدساتير والنشريات الداخلية للدولة¹.

1 - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 : حيث تعتبر المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الأساس القانوني الأول لحرية تداول المعلومات ، حيث تنص على أنه : « لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير ، ويشمل هذا الحق حريته في إعتناق الآراء دون مضايقة ، و في إلتماس الأنباء و الأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين ، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود » ، فالملاحظ من هذه المادة أنها ثلاث نطاقات رئيسية للحق في تداول المعلومات وهي الحق في التماس المعلومات سواء أخذت هذه المعلومات صيغة الأنباء أم أخذت صيغة الأفكار ، أما النطاق الثاني فهو الحق في تلقي المعلومات أي استلامها من الغير ، أما النطاق الثالث فهو الحق في نقل المعلومات ، كما نجد أن هذا النص لم يقيد ممارسة هذا الحق بنطاق معين بل إنه أكد على وجود حدود لتلك الممارسة.

2- العهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية 1976 : حيث نصت المادة 19 من هذا العهد الحق في تداول المعلومات بشكل يشبه إلى حد كبير الطريقة التي جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان² حيث نصت المادة 19 منه على أن : " لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل الحق حريته في مختلف المعلومات و الأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون إعتبار الحدود " . لكن المادة السالفة الذكر انفردت بتكريس القيود الواردة على إستخدام هذا الحق على النحو التالي :

- لكل إنسان الحق في إعتناق الآراء دون مضايقة.

- لكل إنسان الحق في حرية التعبير ويشمل هذا الحق حريته في إلتماس مختلف ضروب المعلومات و الأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين دون إعتبار الحدود ، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى يختارها .

¹ اسمية بلغيث ، العلاقة الجدلية بين الحق في الحصول على المعلومة و الحق في حرمة الحياة الخاصة ، مجلة الإجتهد القضائي ، المجلد 12 ، العدد 02 ، اكتوبر 2019 ، ص 354.

² جغلول زغدود ، الحق في الحصول على المعلومة و دورها في مكافحة الفساد ، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية ، المجلد 08 ، العدد 02 ، 2021 ، ص 210.

- تستتبع ممارسته الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات و مسؤوليات خاصة . وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون و أن تكون ضرورية :

_ لإحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم .

_ لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

ولعل هذه الصياغة وعلى حد التعبير يؤخذ عليها أن كررت نفس الإشكالية التي تنتاب الكثير من التشريعات الفضاضة التي لم تضع تعريفات دقيقة لمضامين الإستثناءات الواردة على الحق في تداول المعلومات¹.

3 _ الحق في تداول المعلومات في إطار الأمم المتحدة:

إهتمت الأمم المتحدة بهذا الحق مبكرا سواء في قراراتها أو المقرر الخاص الذي أنشأته لهذا الغرض ، حيث أنها أصدرت قرارا يحمل رقم 59/1 والذي تبنته الجمعية العامة عام 1946 في إنعقادها الأول ، والذي نص على أن حرية المعلومات حق أساسي من حقوق الإنسان، و أنها المحرك لكل الحريات الأخرى التي تتبناها منظمة الأمم المتحدة ، هذا من جهة و من جهة أخرى أنشأت الأمم المتحدة مكتب المقرر خاص لحرية الرأي و التعبير بقرار من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عام 1993 ، والذي تتخلص مهمته في توضيح المحتوى الحقيقي لحرية التعبير المكرس دوليا ، ومما أكده المقرر في تقاريره السنوية أن حرية تداول المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان وجزء لا يتجزأ من حرية التعبير و الرأي .

4 _ الميثاق الإفريقي لقيم و مبادئ الخدمة العامة و الإدارة :

حيث نصت المادة 01 فقرة 06 منه على: « تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير و الإجراءات الشكلية المتصلة بتقديم الخدمة العامة ، تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم و بيان أسبابها و كذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم » .

¹ _ جغلول زغودود ، المرجع السابق ، ص 211.

كما نصت الفقرة 03 من نفس المادة على أنه : « تقوم الإدارة العامة بوضع نظم إجراءات للاتصال فعلية بقصد ضمان إعلام العموم حول الخدمة العامة و تحسين وصول المستخدمين إلى المعلومات ، وتلقي آرائهم و مقترحاتهم و شكاويهم ، ونصت المادة 05 فقرة 07 منه على ما يلي : « تتخذ الإدارة العامة الإجراءات اللازمة لإرساء و تعزيز الثقة بين أعوان الخدمة العامة و المستخدمين ¹ .

ب-حق الحصول على المعلومات في التشريع الجزائري :

من المقرر دستوريا أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمو على القانون حسب ما أكدته المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وهكذا فإن المعاهدات الدولية التي تتضمن حق الوصول إلى المعلومة و المصادق عليها من طرف الجزائر تمثل نصوص قانونية يتعين على الإدارة إحترامها في هذا المجال ، كما يحق للمواطن التمسك بأحكامها أمام الإدارة و الإستناد إليها في مطالبته بهذا الحق سواء أمام الإدارة أو أمام القضاء الإداري ، وبذلك يستند الحق في الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية إلى أساس دستوري وكذلك إلى المعاهدات و المواثيق الدولية المنظمة له و التي صادقت عليها الجزائر ، وكذا أحكام المرسوم الرئاسي 88/131 المؤرخ في 04_07_1988 المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن ، وبعض النصوص الخاصة .

لقد نص المشرع الجزائري من خلال نصوص عديدة على هذا الحق ، ولعل الأمر الإيجابي الذي يحسب للمؤسس الدستوري هو نصه من خلال المادة 26² من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن الإدارة في خدمة المواطن ، و إشارته أيضا إلى إلزام الإدارة برد مغل على طلبات الجمهور و في أجل معقول ، كما أكدت ذات المادة إلزام الإدارة بضرورة التعامل بكل حياد في إطار إحترام الشرعية و أداء الخدمة العامة دون تماطل .بالإضافة إلى ما جاءت به المادة 55³ من ذات التعديل و التي أقرت صراحة هذا الحق حيث يحق لكل مواطن الوصول إلى المعلومات، الوثائق و الإحصائيات و الحصول عليها و تداولها .

¹ اعتمد هذا الميثاق من طرف الدورة السادسة عشر للإتحاد الإفريقي المنعقد بأديس بابا 31_01_2011 وصادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم 12/425 المؤرخ في 11_02_2012 ج ج ج رقم 68،ص 04.

² ينظر المادة 26 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ ينظر المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

فتكريس المؤسس الدستوري لهذا الحق و إعطائه قيمة دستورية يعد بحق مكسبا واضحا وتعزيزا لهذا الحق، و الإشارة أن المؤسس الدستوري في الجزائر حرص على كفالة الحقوق و الحريات من خلال تكريسها دستوريا ، من بين تلك الحقوق حق الوصول إلى المعلومات ، حيث حضي هذا الحق بأهمية بالغة أقر صراحة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 52¹ منه حيث نصت : « الحصول على المعلومات و الوثائق و الإحصائيات و نقلها مضمونة للمواطن » ، وهذا ما تؤكد مرة أخرى في المحطة الدستورية لسنة 2020 .

وتجدر الإشارة إلى أن التكريس الدستوري لهذا الحق جاء من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 ، و لم يسن قانون خاص لحق الحصول على المعلومات في الجزائر على عكس ما أشارت إليه المادة 55 في فقرتها الأخيرة من تعديل الدستور لسنة 2020 حيث أشارت إلى كفاءات ممارسة حق الوصول إلى المعلومات عن طريق قانون ، إلا أن ذلك لا يعني عدم الاعتراف به من قبل التشريعات الوطنية ، على اعتبار أن بعض البلدان تحتاج إلى إصدار تشريع خاص بحق الحصول على المعلومات و في بلدان أخرى قد تكفي بالمصادقة على المعاهدات و العهود الدولية أو الإقليمية ذات الصلة و تطبيقاتها لأنها ببساطة تعتبر تشريعا بمجرد المصادقة عليها .

إن الحصول على المعلومات في التشريع الجزائري تضمنته العديد من النصوص القانونية من قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، أهم هاته النصوص المرسوم رقم 88/131 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن² ، ليكون بمثابة أول قانون ينظم هذه العلاقة و الملاحظ أيضا أن المرسوم 88/131 يرسخ لأول مرة في الجزائر حق الوصول إلى مصادر المعلومات و الوثائق و الحصول عليها ، بشرط إحترام الحياة الخاصة و المعلومات المصنفة وتلك التي تحميها السر المهني ، إذ يتم الإطلاع على هذه الوثائق في عين المكان وعن طريق استشارة مجانية ، كما يمكن تسليم نسخ منها إلى الطالب على نفقته الخاصة شرط أن لا يسبب الإستتساخ ضرر بالوثيقة³.

¹ ينظر المادة 51 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² ينظر المرسوم 88/131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن ، المادة 10.

³ رضوان سلامة ، حق الصحفي في الوصول إلى المعلومات و الحصول عليها : بين القوانين الدولية و التشريعات الوطنية ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، العدد 36 ، نوفمبر 2014 ، ص ص ، 150 _ 156.

والملاحظ أن المرسوم 88/131 والذي جاء كنتيجة لإدراك النظام السياسي القائم لأهمية الشفافية و حق المواطن في الإطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية في إرساء الديمقراطية القادمة ، نظم و بطريقة موجزة كيفية الإطلاع على الوثائق الإدارية من خلال مراعاة المعلومات المحفوظة و المعلومات السرية ، كما يجب إشعار كل مواطن يمنع من الإطلاع إلى الوثائق بمقرر مبين الأسباب .

وعليه فقط وضع هذا المرسوم عدة موانع لحق الإطلاع على المعلومات و الوصول إليها حيث أشارت المادة 10 منه ضرورة مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة ، و التي يحميها السر المهني و أضافت المادة 11 من ذات المرسوم أنه لا يجوز للإدارة المسيرة أن تنشر أو تسلم أية وثيقة أو خبر ، مهما يكن سندها في ذلك ، إذا كانت هذه الوثيقة و الخبر يتصلان بحياة الفرد الخاصة أو يرتبطان بوضعيته الشخصية ، ما لم يرفض ذلك التنظيم المعمول به أو تكن ثمة موافقة المعني .

إن تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن حينما تم إسناده إلى نص تنظيمي - أي عن طريق مرسوم - فشكل بذلك مجرد إختصاص تشريعي موازي للتشريع ، حيث جاء بمعنى شامل لتنظيم مختلف العلاقات بين الإدارة و المواطن وهذا ما تجسد من خلال المرسوم 88/131¹ ، الذي حمل في طياته جملة التزامات تقع على عاتق الإدارة تجاه المواطن وكذا حقوق المواطن التي تكفل حقه أثناء الخدمة العمومية وكذلك واجباته تجاه الإدارة هو الآخر أثناء إتصاله بها .

وضع المرسوم 80/131 على عاتق الإدارة واجب حماية حريات المواطنين وحقوقهم وإحترامهم مع حفظ كرامتهم . كما ألزم الإدارة التقييد بالقوانين و التعليمات مع واجب إصدار التعليمات و المنشورات و المذكرات و الآراء وفقا لما تقتضيه النصوص القانونية و في سبيل التواصل بين الطرفين و ممارسة بعض أشكال الديمقراطية التشاركية فيجوز للمواطن الحق في الإعلام الإداري الذي تلتزم الإدارة العامة بالمبادرة به بواسطة وسائل مخصصة للكشف عن أعمالها لضمان الشفافية الإدارية و كبح الغموض .

¹ تُنظر المادتان 10 و 11 من المرسوم 88/131.

ت_ حق اللوج إلى الوثائق التشريعي الجزائري:

رغم أنه و بالرغم من إعتبار السلطة التشريعية مصدر تشريعي أساسي إلا أنه تبدو في هذه المرة مصدرا غير مباشر لتأطير حق المواطن في الوصول على المعلومة و الوصول إلى الوثائق الإدارية نجد عديد النصوص التي عالجت هذا الحق¹ نوجزها فيما يلي:

من خلال الحق في الوصول إلى المعلومة على ضوء قانون الإنتخابات ، حيث أن السرية و الإحتكار وحبج المعطيات الإنتخابية هو الإتهام الأبدى الذي لصق بالإدارة الإنتخابية منذ السنوات الأولى للإفتتاح السياسي بسبب الإخلال بمبدأ الحياد الوظيفي للأعوان العموميين و السلوكات التي لا تراعي مبادئ النزاهة و الشفافية فيصبح من الضروري ، و بالمناسبة كل تعديل للقانون الإنتخابي أو إلغائه الذهاب إلى الإعتماد على الحق في المعلومات كدعامة متميزة في إضفاء الشفافية على الحياة السياسية لاسيما العملية الإنتخابية من خلال عرض كل الأنشطة و أعمال الإدارة على مرأى المتدخلين فيها ، كون النظام الإنتخابي يتأثر بشكل كبير بالعوامل الإدارية المرافقة للعملية الإنتخابية ، كتوزيع الناخبين، آليات تسجيلهم و شطبهم وإجراء الاعتراضات و الطعون ، ممارسة الحق في الترشح والقيود الواردة عليه ، إدارة العملية الإنتخابية و إجراءات تنظيم مكاتب ومراكز التصويت وشروط العضوية فيها ، سير الحملة الإنتخابية و رفض التجمعات ، تنظيم عمليتي الرقابة و التصويت وآليات الفرز و إحتساب الأصوات .كل هذه العملية مركبة من مجموعة من الفعاليات و الإجراءات و الأعمال القانونية و المادية التي تتحكم فيها الإدارة قصد تحصيلها ، يجب أن تخضع للمشروعية و التسيير الشفاف² .

وفي ذات الإطار أشار الأمر 21/01 المؤرخ في 10-03-2021 المتضمن القانون العضوي للإنتخابات ، حيث أشارت المادة 16 منه على إستفادة السلطة المستقلة للإنتخابات في إطار ممارسة صلاحيتها من إستعمال الصحافة المكتوبة و الإلكترونية و وسائل الإعلام السمعية البصرية الوطنية ، وكذلك ما أشارت إليه كذلك المادة 63 في فقرتها الأخيرة على قيام السلطة المستقلة بتحديد القائمة

¹ حجلة منيرة ، الحق في الإطلاع على المعلومات في القانون الجزائري ، مذكرة ماجستير في الحقوق جامعة أدرار ، الجزائر ، 2010 - 2011 ، ص 33.

² دينس عبد القادر ، حرية الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية و أثرها على مبدأ شفافية الإنتخابات ، مجلة القانون ، المجلد ، 07 ، العدد 01 ، 2018 ، معهد الحقوق و العلوم السياسية ، المركز الجامعي أحمد زبانة ، غليزان ، الجزائر .

الإسمية الأعضاء لجنة مراجعة القوائم الانتخابية بموجب قرار من رئيسها ينشر بكل وسيلة مناسبة و مؤكدة ، مما يوضح ضرورة نشر قرارها على أوسع نطاق تكريسا لحق المواطن في الإعلام الإداري .

وفي ذات الإطار جاءت المادة 70 فقرة 03 من الأمر 21/01¹ سالف الذكر لتتص على حق كل ناخب في الإطلاع على القائمة الانتخابية التي تعنيه متى طلب ذلك ، صف إلى ذلك نص المادة 127 فقرة 02 والتي كرست ضرورة إعلام الناخبين والتكفل بهم إداريا داخل مركز التصويت في إطار صلاحيات رؤساء مكاتب التصويت .

والملاحظ أيضا إعتراف قانون الإعلام بموجب القانون العضوي رقم 12/05² المتعلق بالإعلام للصحفي بحق الوصول إلى مصدر الخبر بمقتضى المادة 84 منه التي جاء فيها : " يعترف للصحفي المحترف بحق الوصول إلى مصدر الخبر " ، وألزمت المادة 83 منه الهيئات و الإدارات و المؤسسات أن تزود الصحفي بالأخبار و المعلومات التي يطلبها بما يكفل حق المواطن في الإعلام في إطار هذا القانون العضوي و التشريع المعمول به .

كما نجد أيضا القانون 06/01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته سيما في المادة 11³ منه ، الفقرتان 04 و 05 ، أكد على ضرورة إضفاء مبدأ الشفافية من قبل المؤسسات و الإدارات و الهيئات العمومية بالإعتماد على جملة من النقاط أهمها :

_ إعتقاد قواعد تمكن الجمهور من الحصول على المعلومات تتعلق بتنظيمها و سيرها بكيفية تمكن من الإطلاع على طرق إتخاذ القرارات فيها .

_ تبسيط الإجراءات الإدارية .

_ الرد على عرائض و شكاوى المواطنين .

_ التأكيد على إرساء مبدأ الشفافية مع ضرورة تعزيز مبدأ إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية

¹ تنظر المواد 16_70_127 من الأمر 21/01.

² القانون العضوي 12/05 المؤرخ في 12_01_2012 المتعلق بالإعلام ، ج ، جج ، رقم 02 ، عدد 02 ، ص 21.

³ ينظر المادة 11 من القانون 06/01 المؤرخ في 06_01_2006 المتضمن الوقاية من الفساد و مكافحته.

كما نجد أيضا إشارة المشرع من خلال الأمر 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إلى ضرورة الإعتناء بالمواطن الذي تمتد آثاره على مستوى الإدارة بإعتبارها مرآة عاكسة لصورة الإدارة ، وإلزام الموظف العام بجملة من الإلتزامات كالحياد و الموضوعية و إظهار أحسن وجه للإدارة بإعتباره صورة الإدارة العامة و الخدمة العمومية .

وفي ذات الإطار نجد نص المادة 48 من الأمر 06/03 تلزم الموظف بضرورة المحافظة على السر المهني مع منعه كشف محتوى أي وثيقة بحوزته ماعدا ما تقضيه ضرورة المصلحة ، وأيضا إشارة المادة 49¹ من ذات الأمر على إلزام الموظف بالسهر على حماية جميع الوثائق الإدارية و الحرص على أمنها ، وأكدت نفس المادة على منع الموظف العام من إخفاء الوثائق الإدارية و تحويلها .

كما أنه هناك الكثير من النصوص القانونية الأخرى تعمل على تجسيد الفعلي للحق في المعلومة ، في عديد المناسبات القانونية و في مختلف المجالات نذكر منها مثلا ، قانون الولاية 12/07 ، حيث أقر مبدأ علنية جلسات المجلس الشعبي الولائي كأصل عام بمقتضى المادة 26² التي تنص على أنه : " تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية " . وأعطى الحق للمواطن في معرفة نتائج هذه الجلسة من خلال إصاق مستخلص مداوات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها بصفة نهائية في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور ، وبمقرات الولاية و البلديات وبكل وسيلة إعلام أخرى ، حيث جاء في نص المادة 31 من القانون 12/07 : " ...مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي المصادق عليه بصفة نهائية بسعي من الوالي خلال الثمانية (08) أيام التي تلي دخولها حيز التنفيذ، في الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور و بمقرات الولايات و البلديات و بكل وسيلة إعلام أخرى " .

كما أنه في إطار قانون الجمعات المحلية في الجزائر ومن خلال القانون 11/10 المتعلق بالبلدية أشار المشرع في الباب الثالث من القسم الأول لمبدأ مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية ، حيث جاءت ضمنه المادة 11 التي نصت : " تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي و التسيير الجوارى ، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم

¹ ينظر المادتان 48 و 49 من الأمر 06/03 ، المؤرخ في 15_07_2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² ينظر المادة 26 من القانون 12/07 المؤرخ في 21_02_2012 المتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج. ج، العدد 02 ، ص 21.

و إستشاراتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الإقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون و يمكن في هذا المجال إستعمال على وجه الخصوص الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين كما جاءت المادة 14 من القانون 11/10 صريحة في النص على الحق في الإطلاع بقولها : " يمكن لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية ، ويمكن لكل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته، مع مراعات أحكام المادة 56". وبهذا فقد أقر القانون 11/10 المتعلق بالبلدية حق الإطلاع و الحصول على المعلومة للمواطن ، حتى في إطار الإعلام المسبق عبر الوسائط الإعلامية أو النشر الإستباقي للمعلومات دون الحاجة لطلبها من المواطن الذي تلتزم به الإدارة تحقيقا لمبدأ المشاركة و الشفافية من جهة ، وتمكيننا للمواطن من حقه في الحصول على المعلومة الإدارية من جهة ثانية.

وتطبيقا لنص المادة 14 من القانون 11/10¹ سألفة الذكر وتزامنا مع التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي أقر حق المواطن في المعلومة بادرت السلطة التنفيذية بإصدار المرسوم التنفيذي 16/190 المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجالس الشعبية البلدية والقرارات البلدية الرامية إلى تمكين الجمهور من الحصول و معاينة المعلومات على مستوى البلدية، حيث تضمن هذا المرسوم تدابير وإجراءات القانونية تنظم نطاق و كيفيات الولوج إلى المداوات و القرارات البلدية ، حيث يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ التدابير اللازمة لتسهيل إعلام المواطنين حول تسيير شؤون البلدية ، فضلا عن ضمان إنفتاح المجالس البلدية على الجمهور في إطار النظام الداخلي النموذجي للبلدية .

وقد أشار المرسوم التنفيذي 16/190² إلى الطريقتين للممارسة الحق في الإطلاع على المعلومات :

1 _ الطريقة الأولى: الإطلاع على الوثائق و القرارات في عين المكان:

وتتم حسب المادة 04 من المرسوم التنفيذي 16/190 عن طريق توجيه طلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي يتضمن معلوماته الشخصية و عنوانه سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا ، والعناصر التي تساعد

¹ القانون 11/10 المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. عدد 37 بتاريخ 03/07/2011، ص 04.

² ينظر المرسوم التنفيذي 16/190 المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجالس الشعبية البلدية، ج.ر.ج. عدد 41 ، ص 08.

في تحديد الوثيقة المطلوبة ، وفي حالة عجز طالب الإطلاع عن تحديد العناصر اللازمة للتعرف على الوثيقة المطلوبة تساعده الإدارة البلدية في ذلك .

ولا يتوجب على طالب الإطلاع أن يذكر تبريرات لطلبه ، والإطلاع حسب المادة 06 مجاني ويتم داخل المقرات التابعة للبلدية و بحضور الموظف المعني ، كما ألزمت نفس المادة البلدية بتخصيص فضاء لهذا الغرض و تجهيزه بوسائل النسخ اللازمة ، ولا يقوم بإيداع القرارات البلدية في الأرشيف عائقا أمامك الحق في الإطلاع عليها . ويتوجب على المصالح البلدية حسب المادة 05 معالجة طلب الإطلاع على القرارات الإدارية البلدية في أجل معينة تتراوح بين يوم و خمسة أيام حسب تاريخ القرار ما إذا كان صادر في السنة الجارية أو السنوات سابقة .

2 _ الطريقة الثانية: الحصول على نسخة من الوثيقة:

تتم حسب المادة 08 عن طريق خطي للحصول على نسخة كاملة أو جزئية على نفقة الطالب ، و إشتطت نفس المادة أن تكون له مصلحة في الحصول على هذه النسخة مما يعني ضمنا أن طالب النسخة ملزم أن يقدم تبريرات لطلبه ، و يجب أن تكون هذه التبريرات تبين مصلحته في الحصول على هذه النسخة .معنى ذلك أن من حق رئيس المجلس الشعبي البلدي رفض طلب الحصول على نسخة متى رأى انتقاء مصلحة الطالب، كما منحت المادة 09 أيضا حق الرفض في حالة ما إن كانت إعادة النسخ تتسبب في إتلاف الوثيقة¹. بالمقابل إستلزمت المادة 10 من المرسوم 16/190 أن يكون قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي بالرفض مكتوبا وعدم الإكتفاء بالصمت إستبعادا للقرار الضمني، كما يجب أن يكون هذا القرار معللا، حتى يسهل الطعن فيه أمام القضاء المختص .

ومن منظور تنظيمي جاء إرسال الوزير الأول رقم 1896 المؤرخ في 22_08_2020 المتضمن الإجراءات الإدارية المتعلقة بإستلام وتوقيع المراسلات ، وذلك في إطار تسيير و متابعة شكاوى المواطنين بإعتبارها إجراءات بالغة الأهمية لصون حقوق المواطنين و المرتفقين والتكفل بإنشغالاتهم في أحسن الأجال .

¹ عبد الرحمان بوكثير ، المرجع السابق ، ص ص ، 189_190.

لقد أولت الجزائر أهمية متعاظمة للعمل الإداري من خلال جملة من الإصلاحات في سبيل تحسين الخدمة العمومية و ذلك من خلال آلية جديدة تمثلت في وضع منظومة قانونية لحماية المعلومات والوثائق الإدارية التي تصدر من الهيئات التي تعنى بتقديم خدمات عمومية للجمهور، وكان ذلك بموجب الأمر 21/09¹ المؤرخ في 08 جوان 2021 و المتعلق بحماية المعلومات و الوثائق الإدارية سيما في مواجهة حق المواطن في الحصول على المعلومة .

الفرع الثاني: الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية:

إن الحفاظ على النظام كان و لا زال الشغل الشاغل للدولة حتى تحافظ عليه على النحو الذي يضمن في نفس الوقت حقوق و حريات المواطن المضمونة دستوريا ، لذا وجب عليها إتخاذ كل التدابير المناسبة لتتمكن من تحقيق هذه الغاية ، لأنها تصب في النهاية نحو تحقيق المصلحة العامة و بطبيعة الحال يشكل الأمن العام للدولة و مؤسستها سببا كافيا لإتخاذ هذه التدابير ضد كل سلوك قد يلحق ضررا أو يوشك أن يلحقه ، فتعمل كل مؤسسة إدارية إلى تأمين نشاطها الإداري ، وكل ما يمس أمنها و إستقرارها. من خلال إستقراء نص المادة 02 من الأمر 21/09 نجد أن المشرع الجزائري أخضع نوعية محددة من الوثائق للتصنيف حتى تخطى بالحماية القانونية وفق جملة من المعايير أهمها :

طبيعة الوثائق : وقد صنفها المشرع الجزائري إلى صنفين معلومات إدارية و وثائق إدارية ، ويقصد بالمعلومات الإدارية تلك المعطيات الأساسية و الحساسة والمتعلقة بالمرفق العام ، ولم يحدد المشرع طبيعة تلك المعطيات الخاصة ما إن كانت رقمية إلكترونية كالمعلومات التي نجدها في البطاقات الوطنية على إختلاف أنواعها ، أو الفضاء الرقمي لكل مرفق عام أو تلك التي تكون في شكل وثائق إدارية كالقرارات و التدابير المتخذة و التي تكون موجودة في المرفق الخاص بها كمرفق الدفاع أو الصحة أو الأمن أو العدالة و لا يمكن الإطلاع عليها إلا من قبل الأعوان العموميين المختصين و المؤهلين للإطلاع عليها .

¹ ينظر الأمر 21/09 المؤرخ في 08_06_2021 ، المتعلق بحماية المعلومات و الوثائق الإدارية ، ج .ر.ج. ج ، عدد 09 ، ص 45.

من حيث درجة الحساسية: بالرجوع لنص المادة 06 الأمر 21/09¹ نجد أن المشرع أعتمد على معيار درجة الحساسية لتصنيف المعلومات و الوثائق الإدارية ، فأراد بذلك أن يخرج طائفة الوثائق الإدارية التي لا يمكنها بأي تشكّل من الأشكال أن تضرر بمصالح المرفق العام الذي تتواجد على مستواه في حال نشرها ، ويركز على تلك التي تكتسي طابع السرية و الكتمان .

من حيث المخاطبين: وتصنف إلى المعلومات والوثائق الإدارية ذات طابع شخصي تخص المخاطبين بها وهم المنتفعين بخدمات المرافق العامة ، وهذه الأخيرة تحظى بالحماية القانونية بموجب القانون رقم 18/07 المؤرخ في 10_06_2018 و المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي ، و معلومات و وثائق إدارية ذات طابع عام تحظى بالحماية القانونية بموجب الأمر 21/09.

أولاً: أنواع الوثائق الإدارية المصنفة :

صنف المشرع الجزائري المعلومات و الوثائق الإدارية على أساس درجة حساسيتها بموجب نص المادة 06 من الأمر 21/09 إلى:

أ/ الوثائق و المعلومات السرية جدا: وهي تلك التي يترتب على إفشائها المساس بالأمن الوطني في الداخل و الخارج ، أو بمصالح الدولة ، ويقصد بهذه الأخيرة تلك المصالح المتعلقة بالأمن و الأمان و الهوية و العقيدة و اللغة و كل مصلحة قد يتسبب المساس بها في دخول الدولة لحرب من أجل ضمانها

ب/ الوثائق و المعلومات واجب الكتمان : وتكون أقل خطورة وحساسية من الأولى إلا أن إفشائها قد يتسبب بأضرار مؤكدة لمصالح الحكومة أو الإدارات المركزية أو اللامركزية سواء كانت محلية أو مرفقية أو إحدى الهيئات العمومية ، و يترتب على إفشائها متابعة الموظف تأديبياً ومدنيا وجزائياً².

¹ ينظر المادة 06 من الأمر 21/09.

² سهيلة بوخميس ، أحمد فنيديس ، الحماية القانونية للمعلومات و الوثائق الإدارية ، قراءة تحليلية للقانون 21/09 ، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية ، المجلد : 04 ، العدد : 02 ، عدد خاص ، المركز الجامعي سي الحواس _ بركة _ الجزائر ، 2021 ، ص 832.

ج/ وثائق و معلومات محدودة التوزيع : وهي تلك الوثائق التي يمكن لأي كان الإطلاع عليها بل فقط من يملكون الصلاحيات القانونية لذلك ، أو خولتهم مصالح الدولة طرفة الإطلاع عليها بحكم وظيفتهم أو المهمة الموكلة اليهم ومثالها معطيات البطاقة الوطنية لقرارات التعمير التي تؤسس لدى الوزير المكلف بالتعمير، لكن الجهة المنوطة قانونا بمسكها والإطلاع على معطياتها هي المفتشية العامة للتعمير على المستوى المركزي و المفتشية الجهوية للتعمير على المستوى المحلي بالنسبة للأقاليم الخاصة لإختصاصهم ، وأيضا البطاقيّة الوطنية لرخص السياقة قد حددت المادة 62 مكرر 2 من القانون رقم 01/14 المعدل والمتمم، فالجهات التي تملك حق الإطلاع على المعلومات و الوثائق الإدارية على المستوى البطاقيّة في حدود الإطلاع على رصيد النقاط رخص السياقة و هم مصالح الأمن و السلطة القضائية والإدارة المكلفة بتحصيل الغرامات¹.

ثانيا: مدى تكريس المشرع الجزائري للحق في المعلومة و الوصول إلى الوثائق:

تبين من خلال النصوص السابقة إعتراف المشرع الجزائري بالحق في الحصول على المعلومة و الوثائق الإدارية سواء من خلال القوانين الداخلية أو من خلال مصادقة الجزائر على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تنص على هذا الحق غير أن هذه النصوص عامة و توحى بطابع إرشادي لها.

إن معرفة مدى كفاية التكريس التشريعي لهذا الحق في الجزائر يتطلب الإطلاع على تناول الموضوع نفسه من طرف المشرع الفرنسي أين يمثل الحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية ضمانا أساسية لممارسة الحقوق و الحريات في مفهوم المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي ، حيث تبين عمومية النصوص المنظمة لهذا الحق في الجزائر و قصور الضمانات التي تحميه .

إن الإقتصار على النصوص العامة التي تعترف بالحق غير كاف لتكريسه مالم تتوفر منظومة مفصلة من التشريعات تنظمه و تحدد كفاءات ممارسته و الإستفادة منه ومن هو صاحب الحق فيه ،وماهي الإدارات التي تلتزم بكفالتة، وماهو محله و نطاقه وحدوده ، و ضمانات الحصول عليه و جزاء عرقلة .

و الملاحظ على التناول التشريعي لهذا الحق في الجزائر أنه بقي جامدا منذ المرسوم 88/131 ، حيث لم يصدر بعد أي نص عام ينظم الموضوع ، وقانون مكافحة الفساد ، ثم أخيرا المرسوم التنفيذي

¹ عبد الرحمان بوكثير ، المرجع السابق ، ص 191.

16/190 و المتضمن فقط لجانب بسيط من جوانب هذا الحق وهو الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي ، و القرارات البلدية ، كما أنه جاء مختصرا شديدا ، حيث لم يتضمن سوى 13 مادة وهي غير كافية لمجاراة التطورات الإجتماعية و الإقتصادية و التكنولوجية و بالتبعية التطورات الإدارية في الموضوع.

هذه التطورات تطرح مسائل و إشكاليات كبيرة و متعددة تتطلب نصوص قانونية لمعالجتها وعلى رأسها مسألة التوفيق بين الحق في المعلومة و بين السير الحسن للإدارة الذي يتطلب حماية بعض المعلومات والوثائق عن فضول المواطنين لضمان فعالية العمل الإداري، و بين حق المواطن نفسه في حماية حياته الخاصة، و يجب أن تكون هذه النصوص مفصلة ومواكبة لهذه التطورات ، تجيز حدود هذا الحق و الإستثناءات الواردة عليه ، وتوضح طرق إقتصائه وحمايته من الإعتداء عليه من بعض أعمال الإدارة الذين لم يفهموا دورهم بعد .

ثالثا: قصور ضمانات حماية الحق في الحصول على المعلومة:

حتى لا تعمل الإدارة عن طريق أعوانها على تعطيل هذا الحق فإن المرسوم 88/131 ، أعتبر كل فعل يأتيه الموظف و يتسبب في تعطيل أحكامه الرامية إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن جريمة تأديبية تستوجب العقاب التأديبي ، دون المساس بالعقوبات المدنية و الجزائية . و مما إعتبرته المادة 30 منه¹ إخلالا بالواجبات الوظيفية يمكن أن ينجز عنه تطبيق إحدى العقوبات الدرجة الثانية، و في حالة العود تطبيق إحدى عقوبات من الدرجة الثالثة ما يلي : " إعتراض سبيل الوصول إلى الوثائق الإدارية المسموح بالإطلاع عليها ، رفض إعطاء المعلومات ، كل إخلال بأحد الواجبات المنصوص عليها أعلاه عمدا ... "

إن طبيعة هذا الحق المتصلة بالحريات العامة أشد الإتصال ، والمرتبطة إرتباطا وثيقا بالمجالات الحساسة لعمل الإدارة ، تشكل عامة بين جميع المعنيين به ، ولهذا فإن فعالية هذا الحق لا تتحقق بضمانات تقليدية مثل العقاب التأديبي، والعقاب الجنائي و دعوى الإلغاء، لأن الموظف المكلف بتسليم الوثيقة ، وهو مكلف أيضا بحفضها بل وكتمها في أحيان كثيرة ، تحت طائلة العقاي الجنائي و التأديبي

¹ ينظر المادة 30 من المرسوم 88/131.

فهو بين مطرقة واجب السر المهني و السر الوظيفي و السر المعرفي و مخافة إنتهاك حرمة الحياة الخاصة و ضمان واجب كفالة هذا الحق وعدم تعطيله.

وفي فرنسا عملت القوانين المتعاقبة في الموضوع على إزالة العراقيل التي تحول دون فعالية هذا الحق ، وأهم خطوة في ذلك أنها عهدت بمراقبة تطبيق هذا الحق إلى هيئة إدارية مستقلة و هي لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية Commission d'accès Aux Documents Administratifs و إختصارها C, A, D, A و لهذه اللجنة دور إستشاري ولقد وسع القانون 12 أفريل 2000 المتعلق بحقوق المواطن في علاقته بالإدارة من صلاحياتها خاصة في مجال الإطلاع على الوثائق ، كما أصبح لها الحق في تطبيق بعض العقوبات الإدارية¹ .

وتمثل هذه اللجنة المرجع الأول في هذا المجال لكل من المواطن والإدارة ، فكل مواطن رفض طلبه الإطلاع أو لم يحصل على رد في غضون شهر وقبل اللجوء إلى القضاء عليه أن يلجأ إلى هذه الهيئة التي تعطي آراء حول ما إذا كانت الوثيقة المتنازع عليها قابلة للإطلاع وفقا للقانون أم لا، وتعطي التفسير الصحيح للقوانين المطبقة ، وكما تقترح التحسينات اللازمة لتمكين أكبر عدد من المواطنين من الحصول على هذا الحق ، توجه نصائح للإدارات من أجل تفعيله وهي بذلك تعمل على ضمان أحسن تطبيق لقانون الحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية .

بعد الإستدلال على مدى قصور و عمومية النصوص المنظمة لحق الحصول على المعلومات و الوثائق في الجزائر، أصبح من الضرورة بمكان إنشاء هيئة مستقلة لتفعيل الحق في المعلومة كضمانة إدارية و عدم الإقتصار على الضمانات ذات الطابع العقابي من أجل ضمان الإستفادة من هذا الحق بشكل سليم ، وكذا من أجل التوفيق بين مقتضى حق الأفراد في الحصول على المعلومة من جهة و مقتضيات السير الحسن للإدارة من جهة أخرى و مقتضى حقوق الأفراد في الخصوصية من جهة ثالثة قصد كفالة حقيقية لهذا الحق في أرض الواقع² .

¹ _ Sophie BOISSARD, « Le droit d'accès aux documents administratifs depuis l'intervention de la loi du 12 avril 2000 », AJDA 2003, p. 1309 et s. /voir le lien : <https://books.openedition.org/putc/486?lang=fr>.

² عبد الرحمان بوكثير، المرجع السابق ، ص 197.

المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية في الجزائر آلية لخدمة الموظف و المواطن

وتسهيل الإجراءات:

تسند الدولة عموما إلى جملة من المهام و الإصلاحات تبعا لنطاق صلاحياتها لعل أبرز هذه المهام والصلاحيات نذكر الأمن ، العدالة ، الصحة ، التربية ، الثقافة ، الخدمة الاجتماعية ، ... و غيرها ، تكون بذلك ترجمة لسياسات الحوكمة والإدارات المركزية وأهدافها ، إنطلاقا من تطبيق مبادئها العامة. فالإدارة العامة تعد بذلك الوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بتوفير الخدمات العامة لأفراد المجتمع ، فهي مركز الحوار بين أصحاب القرار و المواطنين، وعليه تكمن وتتجلى أهمية الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة ، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية انطلاقا من تقديم خدمات عمومية ذات نوعية تلبى المتطلبات و الإحتياجات العامة لأفراد المجتمع و تساهم في زيادة كفاءة و فعالية الحكومة ، فكل هذه المزايا والفوائد من شأنها تعزيز مكانة و دور الإدارات العمومية على المستوى المجتمعي ، وعليه يمكن إعتبرها من المؤسسات القاعدية التي يرتكز عليها المجتمع لتحقيق الاستقرار والأمن والعدالة الاجتماعية ، في مختلف المستويات المجتمعية.

الفرع الأول: تشخيص بعض مشاكل الإدارة العامة الجزائرية:

تبذل الحكومة الجزائرية جهودا كبيرة و ترصد إمكانيات ضخمة من أجل تحسين الخدمة العمومية لمختلف الإدارات العمومية ، إلا أنه من الملاحظ بشكل عملي و رغم كل تلك الجهود والإصلاحات التي تشهدها خاصة في السنوات الأخيرة ، لا تزال تلك الإدارات تعرف و تتخبط في الكثير من المشاكل و الأمراض الإدارية ، التي أثرت بشكل كبير على سمعتها و مستوى خدمتها ، ولعل أبرز وأخطر مشكل يورق الأداء الإداري في الجزائر هو مشكل البيروقراطية بمفهومها اللاعلمي أو كما تسمى البيروقراطية السلبية المرتبطة أساسا بالتعقيدات الإدارية و الروتين و الجمود الإداري ، وغيرها من المشكلات والتي يمكن إيجازها باختصار في النقاط التالية :

*/البيروقراطية المتصلبة : تعني تمسك القادة الإداريين بالحرفية الشديدة في تطبيق أوامر القيادات العليا، مما وسع الفجوة بسنهم و بين المرؤوسين من جهة و بينهم و بين المواطنين من جهة أخرى، نتج عن ذلك عائق الاتصال بين القاعدة و القمة، بطء في اتخاذ القرارات وتنفيذها لتعدد المستويات التنظيمية الإدارية، وهذا ما أدى في معظم الأحيان إلى الشكل الإداري والجمود وتعقد وتعدد الإجراءات الإدارية.

***/المركزية الشديدة :** يميل بعض القادة الإداريون في الإدارات العمومية إلى الابتعاد عن تفويض السلطة والمسؤولية لمن هم دونهم ، كما يميلون أيضا نحو المركزية للتمكن من السيطرة على زمام الأمور بأنفسهم، إلا أن هذا الأمر خلق الكثير من المشكلات على المستوى التنفيذي، فمتخذو القرارات عادة لا يحصلون على المعلومات الكافية عند وضع قراراتهم ، مما يجعل المنفذين للسياسات المتخذة في صعوبة التوفيق بين الالتزام بالإجراءات المسطرة والإستجابة للاحتياجات الاجتماعية كونهم الأقرب للمواطن (1).

***/التهرب من المسؤولية :** من خلال غياب الضمير المهني الذي يشعر الأفراد بضرورة الالتزام بالمعايير الأخلاقية المهنية نتج عنه غياب الالتزام والوعي بالمسؤولية لدى الكثير من الإداريين في الإدارة الجزائرية، بالإضافة لهذه المشكلة ،ظهرت مشكلة أخرى تمثلت في عدم تطابق المسؤولية مع السلطة المخولة للموظفين ، وهذا ما يتذرع به غالبية المسؤولين حتى يتخلصوا من مسؤولياتهم الكاملة عن أعمالهم.

***/ استغلال النفوذ :** القاعدة العامة تقوم على أن المسؤولية تكلف لا تشريف ، لكن واقع الإدارة الجزائرية يعكس هذه القاعدة حيث أن الكثير من القادة الإداريين يسعون لبلوغ المناصب العليا لتحقيق مصالحهم الشخصية والأهداف الذاتية ، وبسط النفوذ من خلال موقعهم و سلطتهم ، وهذا ما ينعكس على الأتباع والمرؤوسين مما يجعل هذه الظاهرة منتشرة في أوساط المسيرين و الأعوان العموميين.

*** /الولاء للرئيس و ليس للتوظيفة :** تنتشر هذه الظاهرة كثيرا في الدول النامية ، وترتب عنها التبعية التامة لرؤساء، من خلال محاولة تقرب المرؤوسين من رؤسائهم و التودد والتعاضى عن أخطائهم و عيوبهم للحصول على دعمهم (2).

***/هجرة الكفاءات من القطاع العام :** تعاني الإدارة الجزائرية من ظاهرة هجرة الإطارات و القادة الأكفاء إلى القطاع الخاص أو خارج الوطن ، أين يتم رد الاعتبار لهم ماديا ومعنويا من خلال رواتب أعلى ، مناخ مشجع على العمل ... ، و هذا ما يفقد تلك الإدارات العناصر الحيوية من الموارد البشرية ذات الكفاءة العالية و القدرة على الرقى بالخدمات المرفقية.

¹ فرطاس فتيحة ، عصرنة الإدارة العمومية في الجزائر من خلال تطبيق الإدارة الالكترونية و دورها في تحسين خدمة المواطن ، مجلة الإقتصاد الجديد ، العدد 15 ، المجلد 02 ، 2016 ، ص 312.

² سامية منزر ، زرقة بولقواس ، الإدارة العمومية في الجزائر و استراتيجية تطبيق الإدارة الإلكترونية فيها ، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الإجتماعية ، العدد 01 ، مجلد 12 ، 2020 ، ص 33.

***الروتين الإداري** : رغم أن الروتين الإداري من ضأنه تجنب العمل الفوضوي و تسهيل الأداء الإداري وفق قواعد عامة موحدة، إلا أن تعقيد الإجراءات أصبحت عملية معيقة للعمل ، وأصبح الروتين الإداري حالة مرضية خطيرة تغلغت كثيرا في الإدارة الجزائرية.

***ضعف و خلل الإدارة** : من خلال العجز الواضح في الإدارة العامة الجزائرية ،في تحقيق الأهداف المسيطرة لها ،و يترجم ذلك من خلال نفور المواطنين و تدمرهم منها.

***انتشار ظاهرة التسبب و اللامبالاة** : كثيرا ما تعرف الإدارات العمومية الجزائرية ظاهرة التسبب التي ظهرت في مختلف المستويات الإدارية وخاصة المستويات الدنيا التي تتعامل مباشرة مع جمهور المواطنين ،كما تشهد أيضا التراخي في العمل و التماطل في تقديم الخدمات ، والأخطاء الكثيرة المرتكبة خاصة عند ملئ الوثائق الإدارية و تحريرها (1) .

***الفساد الإداري** : كثيرا ما نسمع في الإدارة الجزائرية تردد عبارات " الأقربون أولى بالمعروف " ، أنا و ابن عمي على الغريب ، أنا وأخي على ابن عمي ... ، إضافة لإنتشار الرشاوى التي تتطلب عند إنجاز بعض المعاملات الإدارية ، و يبلغ الفساد أشده عند تختلف الفساد الإداري مع الفساد السياسي ، لتصبح بذلك الدولة محلا للنصب و النهب و السرقة ، والممارسات اللإدارية ، فحسب ما جاء في الكثير من الخطابات السياسية فإن الجزائر تعاني و تتخبط في الكثير من مظاهر الفساد الإداري.

إن الإدارة الجزائرية ورغم محاولات تحسينها وإصلاحها تعرف الكثير من العراقيل والتحديات التي أخذت تحقق أهداف تلك المحاولات ،وساهمت في تدني مستوى خدماتها و انتشار العديد من المشاكل على المستوى التنظيمي و الإداري في ظل غياب التخطيط الإستراتيجي والهيكلية الممنهج القائم على قواعد علمية وعملية ، تنطلق من واقع البيئة المجتمعية للكثير من السياسات و الإصلاحات ،ما أوصلها إلى واقع يتسم باعتباطية التطبيق ،و انتشار المعضلات الإدارية كالفساد ، المحسوبية ، البيروقراطية بمفهومها السلبي ، وغيره من السلبيات (2). و من أهم الأسباب و المشاكل التي أدت إلى هذه النتائج السلبية في الإدارة الجزائرية نذكر :

¹ سامية منزر ، زرقة بولقواس ، المرجع السابق ، ص 33.

² فرقان المشهداني، عبد الله العبيدي ، مبادئ إدارة الأعمال بمنظور منهجي متقدم ، دار الأيام للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2015 ، ص ص ، 108 - 109.

***طبيعة النظام السياسي** : كون أن الإدارة ليست إلا أداة لتطبيق السياسات التي يضعها النظام السياسي، هذا الأخير في معظم الدول العربية نظام مشلول ما أدى إلى شلل الإدارة و تقسيمها على أساس حصصي مما زاد في انتشار المحسوبية وإهمال مبدأ الكفاءة في التعيين.

عدم كفاءة الموظفين : هذا العنصر متصل بالسبب السابق ،حيث أن الكثير من الموظفين غير المتخصصين ،يختارون على أساس حزبي أو عشائري أو طائفي ما أدى إلى التنفيذ الإعتباطي للمعاملات وعدم التقيد بالقوانين و ازدياد المواطنين.

***تدني مستوى الدخل** : يؤثر هذا العامل علة بعض الموظفين ، حيث يدفعهم إلى قبول المزايا والعطايا مقابل تيسير المعاملات الإدارية وتسهيلها ، ما يؤدي إلى تدني مستوى أداء الإدارة العامة (1).

إن هذه الأسباب في عمومها تترجم المشاكل التي تعاني منها الإدارة الجزائرية التي انعكست نتائجها على مستوى نوعية الخدمات العمومية المتقدمة ، وخلق نوع من الحذر بينها و بين المواطن ،إلا أنه و أمام هذا الواقع و مع التطورات الحاصلة في مفهوم الخدمة العمومية ، في ضوء تطورات تكنولوجيا الاتصال و المعلومات ، وسيطرتها على الكثير من جوانب الحياة الاجتماعية ،كان لا بد من العمل على تحسين و تطوير الإدارات العمومية ، من خلال مجموعة من المشاريع الإصلاحية و التطويرية ، بدء من الإصلاح الإداري الذي شهدته وتشهده تلك الإدارات ، وصولا إلى عصرنة الخدمة العمومية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية كخطوة لتفعيل التشاركية الديمقراطية الإلكترونية من أجل دعم فكرة الحكومة الإلكترونية التي تسعى الدولة الجزائرية للوصول إليها من خلال ترقية خدماتها العمومية بهدف تقريب الإدارة من المواطن، وإعادة الثقة للمؤسسات الحكومية في الجزائر.

الفرع الثاني: ترشيد الإدارة الجزائرية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية:

لقد مثلت الإدارة الإلكترونية حلقة جديدة في بناء تصور حديث لمفاهيم الخدمة العمومية، ما نتج عنه تحولا جوهريا في طرق أداء الخدمات للمواطنين، في مرحلة اتسمت برسم معالم و منطلقات مغايرة توجي بنهاية التعقيدات، والمعوقات التي تعترض الخدمات العمومية.

إن إدخال مفهوم الإدارة الإلكترونية كآلية لتقديم الخدمة العمومية أصبح يقدم تحسينات هامة على شكل تلك الخدمات بما ينتج عنه تطوير المهام والأنشطة المقدمة من طرف المرافق العامة الخدماتية ، و بذلك عمدت العديد من التجارب الحكومية إلى تطبيق الخدمات العامة الحكومية الإلكترونية ، بهدف تحقيق

¹ سامية منزر ، زرقة بولقواس ، المرجع السابق ، ص 34.

مفاهيم تمثل في مضامينها مرتكزات الحكم الراشد أهمها الشفافية ، الرقابة ، المحاسبة ، روح المسؤولية ، دولة الحق و القانون ، سرعة الاستجابة للخدمات العامة ... و غيرها بما يصل إلى غاية ترشيد الخدمة العمومية (1) .

أولاً: مفهوم الإدارة الإلكترونية:

أدى التطور السريع لتقنيات المعلومات والاتصالات إلى بروز نموذج و نمط جديد من الإدارة في ظل التنافس و التحدي المتزايد أمام الإدارات البيروقراطية ، كي تحسن من مستوى أعمالها و جودة خدماتها ، و هو ما أصطلح عليه تسمية الإدارة الرقمية ، أو إدارة الحكومة الإلكترونية ، أو الإدارة الإلكترونية (2) . في حين ترى بعض الدراسات أن الاهتمام بالإدارة الإلكترونية، ظهر مع بداية اهتمام الحكومات و توجيهها نحو تحقيق شفافية التعامل، و تعميق استخدام التكنولوجيا الرقمية لخدمة أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية.

وبالتالي فالإدارة الإلكترونية هي أحد مفاهيم الثورة الرقمية التي تقودنا إلى عصر المعرفة، كما أن الطبيعة التحويلية القوية لهذه التكنولوجيا، أصبح لها تأثير عميق على الطريقة التي يتعامل بها الناس، و يعملون، و يتبادلون العلاقات الاجتماعية، و يتواصلون في شتى بقاع العالم (3).

فنشأة الإدارة الإلكترونية كمفهوم حديث هي نتائج نوعي أفرزته تقنيات الاتصال الحديثة ، في ظل ثورة المعلومات ، وازدياد الحاجة إلى توظيف التكنولوجيا الحديثة في إدارة علاقة المواطن بالإدارة ، و ربط الإدارات العامة والوزارات عبر آليات تكنولوجية حديثة ، وبالتالي التحول الجذري في مفاهيم الإدارة التقليدية وتطويرها (4) .

¹ عشور عبد الكريم ، دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية و الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2009 - 2010 ، ص 11.

² ياسين سعد غالب ، الإدارة الالكترونية و آفاق تطبيقاتها العربية ، المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، 2005 ، ص 03.

³ سعيد بن معلا المعمري ، المتطلبات الإدارية و الأمنية لتطبيق الإدارة الالكترونية ، دراسة سطحية على المؤسسة العامة للموانئ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية ، الرياض ، السعودية ، 2003 ، ص 14.

⁴ ياسين سعد غالب ، المرجع السابق ، ص ص ، 238 - 241.

بالرغم من حداثة مصطلح الإدارة الإلكترونية وفق ما تسير إليه أدبيات الفكر الإداري المعاصر إلا أن هناك العديد من التعاريف التي قدمت لهذا المصطلح ، و إن كان أغلبها قدم لتعريف الحكومة الإلكترونية نظرا لوجود تداخل وترايط مفاهيمي بين مصطلح الحكومة الإلكترونية والإدارة الإلكترونية ، حيث عرفت الإدارة الإلكترونية أنها : " استخدام الوسائل ، والتقنيات الإلكترونية بكل ما تقتضيه الممارسة ، أو التنظيم ، أو الإجراءات أو التجارة أو الإعلان" (1)

و انطلاقا مما تضيفه تطبيقات الإدارة الإلكترونية على الأجهزة البيروقراطية الإدارية ، وخاصة منها الخدماتية ، توجهت تعريفات أخرى للإدارة الإلكترونية حاولت ربطها بالخدمة العامة المعقنة ، إذ يرى الباحث سعيد بن معلى العمري بأن الإدارة الإلكترونية تمثل تحولا أساسيا في مفهوم الوظيفة العامة ، بحيث ترسخ قيم الخدمة العامة ، ويصبح جمهور المستخدمين من الخدمة محور اهتمام مؤسسات الدولة ، كما يتعدى مفهومها هدف التميز في تقديم الخدمة إلى التواصل مع الجمهور بالمعلومات ، وتعزيز دوره في المشاركة ، والرقابة من خلال تطوير علاقات اتصال أفضل بين المواطن و الدولة (2) .

في حين ركزت دراسات أخرى على محاولة تبيين مدى إمكانية اختصار الوقت والسرعة في انجاز المعاملات ، و تقريب المسافات ، فعرفت الإدارة الإلكترونية أنها : " إنجاز المعاملات الإدارية و تقديم الخدمات العامة عبر شبكة الأنترنت دون أن يضطر العملاء للانتقال إلى الإدارات شخصا لإنجاز معاملاتهم ، مع ما يترافق من إهدار للجهد والوقت والطاقات ، ومنه يمكن القول أن الإدارة الإلكترونية هي بديل جديد يعيد النظر في طبيعة العلاقة بين الدولة والمواطن ، انطلاقا من التغير الحاصل في مفاهيم الإدارة العامة ، ومضامين الخدمة العمومية ، كمحطة للتحويل عن عمل الأجرة والمؤسسات الحكومية من الشكل التقليدي ، إلى شكل يرتكز أساسا على تقنيات الأنترنت ، والأنترنت ، والإكسترنات والبرمجيات ، لتلبية حاجات المواطنين بشكل يزيد من رضا الأفراد على عمل الحكومات (3) .

ثانيا: مبادئ الإدارة الإلكترونية:

يرتكز مفهوم الإدارة الإلكترونية على العديد من المبادئ ، حيث يرى الأستاذ عمار بوحوش أن مبادئ الإدارة الإلكترونية ترتكز على ما يلي :

¹ عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 13 .

² سعيد بن معلا المعمرى ، المرجع السابق ، ص 15 .

³ Riad bourriche , " le rôle des Tic dans la bonne gouvernance " participation avec cette communication au séminaire national intitulé " informations et société de la connaissance , la faculté des sciences sociales et humaines , université Mentouri Constantine , Algérie , organisé les 18/19 Avril 2009 , p 03.

أ- تقديم أحسن الخدمات للمواطنين : و هذا الاهتمام بخدمة المواطن يتطلب خلق بيئة عمل فيها تنوع من المهارات و الكفاءات ،المهياة مهنيا لإستخدام التكنولوجيا الحديثة ، بشكل يسمح بالتعرف على كل مشكلة و تشخيصها ، و ضرورة انتقاء المعلومات حول جوهر الموضوع ، والقيام بتحليلات دقيقة ، وصادقة للمعلومات المتوفرة ، مع تحديد نقاط القوة والضعف ، واستخلاص النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.

ب- التركيز على النتائج : حيث ينصب اهتمام الإدارة العامة الإلكترونية على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع ، وأن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تحقيق العبء على المواطن من حيث الجهد ، والمال والوقت ، وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة ، كدفع الفواتير عن طريق بطاقات الإئتمان بدون التنقل إلى مراكز الدفع و التخليص (1) .

ت- سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع : أي إتاحة تقنيات الحكومة الإلكترونية للجميع في المنازل والعمل و المدارس والإدارات العامة لكي يتمكن كل مواطن من التواصل مع المرفق الخدمي بشكل سهل و يسير .

ث- تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي و تعقيده : إذ لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية و تعددها ما يسمح بالتحول نحو الخدمة العامة المعقلنة عن طريق تطوير الإدارة العامة بآليات و تقنيات حديثة. بالإضافة إلى التحول نحو تكريس شفافية العمل الإداري و شفافية المعلومات وعرضها أمام المواطن و تسهيل إمكانية الوصول إليها إلكترونيا.

و بناء على ذلك تعتبر الإدارة الإلكترونية تحولا جوهريا في مفهوم الخدمة العمومية ، بما يرسخ قيم الخدمة العامة ، ويصبح الجمهور المستفيد من الخدمة محور اهتمام الدولة ويزيد من تعزيز مفهوم الخدمة العمومية ذات النوعية و يميزها بالتالي عن مجرد أداء الخدمات المنوطة بها و فقط بل تتعداها إلى أداء إداري نوعي و متميز من خلال خلق جو من التواصل بين الإدارة و المواطن و تعزيز دوره في المشاركة و الرقابة ، كما تتضمن تعديلات هيكلية في البناء التنظيمي للإدارة العامة ، بشكل يقضي على التعقيدات الإدارية والعراقيل البيروقراطية بإعتبارها إدارة دون ورق حيث يستبدل التعامل الورقي بالبريد الإلكتروني ، الأرشفة الإلكترونية ، الرسائل الصوتية و نظم المتابعة الآلية للخدمات العامة الإدارية (2) .

¹ عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 15.

² عشور عبد الكريم ، المرجع السابق ، ص 16.

و تجدر الإشارة إلى أن الجزائر عرفت نوعا من الإستقرار السياسي والاجتماعي وبداية الإنفراج الإقتصادي ، كما أنه على الصعيد الإداري شهدت الإدارة العمومية حركة واسعة في الإصلاح والتطوير الإداري من خلال إنتهاج جملة من المشاريع الإستراتيجية ،على رأسها الاستثمار في تكنولوجيا الإتصال و المعلومات ،بهدف رقمنة الخدمة العمومية وتحويل العمل الإداري إلى عمل إلكتروني، فرسمت الجزائر عدة استراتيجيات ذات رؤية مستقبلية ، تمحورت في بناء قطاع خدماتي إلكتروني ، يقدم خدماته بالطريقة الإلكترونية.

إن الإدارة الإلكترونية ما هي إلا إستثمار في تكنولوجيا المعلومات والإتصال في العمليات و الوظائف الإدارية المختلفة ، مما يسمح بتقديم خدمات تتوافق بدرجة كبيرة مع توقعات المستفيدين ، كما أنها إدارة تختلف في مضمونها عن الإدارة التقليدية القائمة على العمل اليدوي ، فكرتها الأساسية التكيف مع التغيرات المستمرة الناتجة عن الثورة المعلوماتية و التكنولوجية (1) .

فالإدارة الإلكترونية بهذا المعنى هي نظام إلكتروني متكامل يعتمد على تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات لتحويل العمل الإداري اليدوي إلى أعمال إدارية تقوم بها التكنولوجيا الرقمية الحديثة ، فهي إستراتيجية لعصر المعلومات ، تعمل على تحقيق خدمات أفضل للمواطنين ، مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة من خلال توظيف الموارد البشرية ، المادية والمعنوية اللازمة في إطار إلكتروني حديث يعمل على استغلال أمثل للوقت والجهد ،وتحقيق الخدمة العمومية المطلوبة بالجودة والنوعية المطلوبة مع دعم مفهوم أدخل على الخط ولا تدخل في الخط.

ثالثا: أهمية الإدارة الإلكترونية في تعزيز الإطار الخدماتي في الجزائر:

نذكر جملة من النقاط أهمها :

أ-تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطن :

يهدف نظام الإدارة الإلكترونية إلى تقديم الخدمات إلى المرتفقين بشكل لائق وبمواصفات تتفق وجودة الإدارة الإلكترونية ذاتها، وبالتالي تفادي الأخطاء اليدوية التي قد تحدث عند تأدية الخدمة بالطرق التقليدية ، كما أن إيجاز المعاملات بشكل الكتروني لا يستغرق سوى دقائق معدودة ،الأمر يوفر الوقت الضائع في الانتقال إلى مقر الإدارة والبحث عن الموظف المختص وإنتظار الدور وقيام الموظف بإنجاز

¹ سامية منزر ، رزقة بولقواس ، المرجع السابق ، ص 35.

المعاملة الإدارية والسبب في ذلك أن الحاسب الآلي وقاعدة البيانات الإلكترونية وتعطي نتائج يقينية مما يختصر الكثير من الإجراءات والمراحل الطويلة التي تستغرقها عملية تقديم الخدمة الإدارية.

ب- توفير الجهد والوقت و النفقات:

إن إجراءات معاملة إدارية بالطريقة التقليدية يستغرق وقتا ، لاسيما وأن إنجاز المعاملات لا يتم في مصلحة واحدة في كثير من الأحيان ، وإنما في عدة مصالح ، وأحيانا داخل مدن مختلفة ، مما يتطلب زيادة الجهد لصاحب المعاملة وإهدار وقت و نفقات مختلفة ، وخاصة وإن كان المواطن يجهل التعامل مع الجهات المذكورة لكن في ظل نظام الإدارة الإلكترونية فإنه يتم توفير الجهد والوقت ، الأمر الذي يساعد على أداء الخدمة العامة بأسهل وأسرع الطرق ⁽¹⁾ .

ت- القضاء على بيروقراطية العمل الإداري :

تهدف الإدارة الإلكترونية في مجال عمل الحكومة إلى التخلص من البيروقراطية ، والقضاء على التعقيدات الإدارية التي تؤدي إلى إهدار الوقت والجهد والمال ، فالإدارة الإلكترونية تمكن من القضاء على النماذج الورقية والمستندات والتوقيعات المطلوبة في هذه النماذج ، وطلبها مرة أخرى في معاملات جديدة.

كما أن الموظف في نظام الإدارة الإلكترونية يخضع لنظام رقابي أسهل وأدق لعدم وجود مستويات إدارية أو تعدد الوسائط الإدارية، الأمر الذي يساعد على سرعة صنع القرار واتخاذة بشكل أكثر دقة.

ث- الشفافية والوضوح الإداري:

يمكن لأي متعامل في نظام الإدارة الإلكترونية أن يعلم كافة الأمور التي تتعلق بمعاملته، وأين تقع والمرحلة التي قطعها ، وذلك من خلال الإتاحة الكاملة والمتساوية لكافة المعلومات المرتبطة بالقرارات والإجراءات الحكومية لكافة المؤسسات والمواطنين .ومن الأمور التي تحقق الشفافية والوضوح الإداري في نظام الإدارة الإلكترونية:

- تحقيق الاتصال الإداري بين الموظف والمواطن طالب الخدمة.
- سهولة الوصول للخدمة من خلال شبكات الإتصال في أي وقت وأي مكان.
- وفرة البيانات والمعلومات بشكل أكثر كفاءة .

¹ سامية منزر ، زرقة بولقواس ، المرجع السابق ، ص 37.

- العدالة في تقديم الخدمة بذات الدقة والتكلفة والجودة والوقت إلى جانب المساواة في المعاملة والتقدير والاحترام .

- تقليص الإجراءات الإدارية والعمل إلى رفع مستوى الأداء الوظيفي مما يساهم في تعميق مفهوم الشفافية والابتعاد عن المحسوبية والبيروقراطية ، وكسب ثقة المواطن من خلال العمل على تحسين مستوى الخدمات.

- إنهاء عامل العلاقات المباشرة بين طرفي المعاملة أو الخدمة العمومية أو تحقيق العلاقات الشخصية والنفوذ في المعاملات الإدارية (1) .

رابعاً: تجليات تحسين خدمة المواطن من خلال الإدارة الإلكترونية :

إن عملية تحقيق الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن من ضمن التوجهات الكبرى التي باشرت فيها الدولة الجزائرية ، من خلال اتخاذ السلطات الجزائرية جملة من التدابير من شأنها أن تسمح تسهيل أمور المواطنين ورفع عوائق البيروقراطية من أجل تقليص الهوة الموجودة بين الإدارة والمواطن ، وفي هذا الصدد يعتبر تطبيق الإدارة الإلكترونية من أهم آليات تطوير الإدارة وتكييفها مع التقدم التكنولوجي ، على غرار رقمنة سجل الحالة المدنية.

ففي مجال التسجيل المدني تم إصدار شهادات الميلاد ، جوازات السفر وبطاقات التعريف البيومترية، عقود الزواج ، شهادات الجنسية ، صحائف السوابق العدلية وعموما كل وثائق الحالة المدنية ، وكذلك الأمر في المجالات التعليمية والصحية والاجتماعية ، وكل تلك الخدمات التي يمكن تحويلها إلى خدمات إلكترونية تسلم عن طريق المكاتب اللأورقية ، الشيء الذي يؤدي إلى تقليص الروتين الإداري وتخفيض تكلفة إنجاز وتنفيذ التعاملات وتسريع وقت الإنجاز ومن ثم زيادة كفاءة الإدارة العمومية (2) .

كما وضعت الدولة الخطوة الأولى في طريق العصرية بافتتاح أول بلدية إلكترونية بالجزائر، والمركزة أساسا على التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال، وذلك بالمقر البلدي الخاص بحي 500 مسكن بباتنة ، ليتم تعميمه بعد ذلك لمختلف بلديات الوطن وتجسد هذه التقنية إمكانية إعداد وتسلم الوثائق على مستوى فروع البلدية ، دون أن يضطر المواطن للتنقل إلى مقر الحالة المدنية الرئيسي بالبلدية ، هذه البلدية

¹ حجازي عبد الفتاح بيومي ، النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية ، دار الفكر الجامعي ، مصر ، 2003 ، ص 28 - 29 .

² فرطاس فتيحة ، المرجع السابق ، ص 318 .

الإلكترونية المتمثلة كتجربة رائدة تستطيع أيضا إصداره في نفس الظروف ، شهادات الزواج والوفاة ، وغيرها من الوثائق الإدارية الصادرة من طرف البلدية . هذا زيادة إلى إنشاء .بوابة " المواطن الإلكتروني" التي تضم كافة الخدمات الإدارية الموجهة للمواطنين (1).

ويعد استعمال تقنية الاتصالات والمعلومات في البلدية مثلا من خلال البلدية الإلكترونية نمطا متطورا أو جديدا في الإدارة يسمح بتقديم الخدمات البلدية المؤثرة على حياة المواطن اليومية بطرق أكثر فعالية وكفاءة، خاصة أن خدمات الحالة المدنية تنظم التواجد القانوني للفرد داخل الأسرة والمجتمع ، وتعتمد على أهم الأحداث المميزة لحياته منذ الولادة إلى الوفاة وهو ما يجعله بحاجة إليها طيلة حياته. لذا فإن تمكنه من الحصول على هذه الخدمات عن طريق المواقع الخدماتية بالبلديات على شبكة الانترنت بغية عن مشاق التنقل وبدعم مناخ الثقة والأمان في خدمات الإدارة الإلكترونية وبالسرعة المطلوبة وتمكنه من المساهمة في إدخال المعلومات الخاصة به إلى قاعدة البيانات عبر شبكة الاتصال عن بعد ،مما يسمح له من متابعة عملية التحقق من المعلومات وإصدار الوثائق عبر الموقع . كما أنه على صعيد العمل الإداري يمكن موظفي الإدارة من القيام بمهامهم بكل شفافية ويسر (2) .

وفي إطار تنظيم كيان الإدارات العمومية وتيسير العلاقات بينهما. فالعديد من البيانات والمعطيات والمراسلات يتم تبادلها بين هيئات الدولة وأجهزتها يوميا وبإمكان إستعمال تقنيات الإدارة الإلكترونية تقليص إستخدام الأوراق والوثائق التقليدية ،والقضاء على الروتين الإداري، وتخفيض تكلفة تنفيذ المعاملات وإنجازها في وقت قياسي ، باستعمال البريد الإلكتروني وتقنيات الأنترنت لتحسين إنتاجية العمل الإداري وتوظيف قدرات الشبكات التي يشكل منها بنية الإدارة الإلكترونية ، لضمان تحقيق أعلى مستوى من كفاءة وفعالية العمل الإداري ،لتعزيز العلاقات الرسمية البينية داخل هيكل ومؤسسات ومرافق الدولة (3) .

¹ محمد بن اعراب، تجربة الادارة الالكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية و تجويد الخدمة و اشكالية التخلص من منطلق التسيير التقليدي ، مجلة العلوم الاجتماعية ، العدد 19 ، ديسمبر 2014 ، جامعة ، فرحات عباس سطيف ، الجزائر ، ص 64.

² محمد بن اعراب ، المرجع السابق ، ص 65.

³ فرطاس فتيحة ، المرجع السابق ، ص 318.

وفيما يخص تسهيل إجراءات الحصول على مختلف الوثائق الإدارية تم تخفيض آجال تسليم الوثائق البيومترية، خاصة بعد تحول إستخراج وثائق جواز السفر وبطاقة التعريف والبطاقات الرمادية لمصالح البلديات.

ولتفادي التنقل إلى المقرات الإدارية بالنسبة للمسنين والمرضى وذوي الاحتياجات الخاصة، أستحدثت وزارة الداخلية والجماعات المحلية لأول مرة فرق تقنية مجهزة بحقائب بيومترية متقلة، لتمكين هذه الفئات من القيام باستخراج مختلف الوثائق الإدارية كأخذ البصمات والتوقيع الإلكتروني وكذا الصورة الرقمية من مقرات سكناهم. ولتحقيق وتسهيل الإجراءات لفائدة المواطن تقرر أيضا إلغاء شهادة الكفاءة في ملفات تجديد رخصة السياقة بالنسبة للمواطنين الراغبين في تجديد رخصة السياقة عند تغيير مقر إقامتهم من ولاية لأخرى (1).

وتجدر الإشارة في هذا الصدد أنه ولتطبيق الإدارة الإلكترونية لابد من توافر العديد من الإمكانيات بهدف تقديم خدمة متميزة للمواطن وتحقيق مستوى أداء على للإدارة العامة، من منطلق قيام الإدارة المعاصرة على فلسفة جديدة تعتمد على لامركزية السلطة، وعلى التفوق و الابتكار والاعتماد على الطاقة الخلاقة للتكنولوجيا الحديثة والقوى البشرية عالية المهارة. وتمثل الإدارة الإلكترونية نقلة حضارية وثقافية للمجتمعات، فإننتاج المعلومات وتشغيلها وتداولها والاستفادة منها في اتخاذ القرارات وتحقيق الأهداف أصبح محورا حقيقيا لاهتمامات الإدارة الجديدة. وعليه فإن الإدارة الإلكترونية تمثل أسلوبا جديدا لتجسيد إدارة عصرية وشفافة محررة من كافة الإكراهات والتصرفات البيروقراطية وذات خدمات نوعية ترقى لتطلعات وآمال المواطن.

ورغم تواصل جهود الدولة الجزائرية في مجال إرساء وتجسيد متطلبات الإدارة الإلكترونية وعصرنة الإدارة الجزائرية، إلا أن الانتقال إلى الإدارة الإلكترونية في الإدارة الجزائرية، لازال بحاجة إلى تهيئة البيئة المناسبة لهذا النوع من المرافق الإدارية، كي تتمكن من تنفيذ ما هو مطلوب منها، وبالتالي تحقيق النجاح المراد الوصول إليه، علما أن الإدارة هي وليدة بيئتها تؤثر وتتأثر بمجمل عناصر البيئة المحيطة بها، وتتفاعل مع جل العناصر السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والتكنولوجية سيما في الآونة الأخيرة مع إنتشار جائحة كوفيد19، واعتماد إجراءات السلامة العامة، الأمر الذي بين جليا أهمية وحتمية اللجوء إلى الخدمات الادارية عن بعد في إطار مقتضيات الإدارة الإلكترونية.

¹ فرطاس فتيحة، المرجع السابق، ص 319.

الفصل الثاني

هيئات تعزيز دور الإدارة في بعدها

الاجتماعي و الإنساني

الفصل الثاني

هيئات تعزيز دور الإدارة الجزائرية في بعدها الاجتماعي والإنساني

لقد أصبح من الضرورة بمكان السهر على توفير الإطار الاجتماعي ومراعاة ظروف تقديم الخدمة العمومية على مستوى الإدارات العامة في أطر عادلة وملائمة على قدم المساواة مع الآخرين بما في ذلك تكافؤ الفرص والمساواة في ظل ظروف عمل مأمونة وصحية للموظف العام والمرتفق على حد سواء.

في هذا الصدد فقد تم إيلاء العناية القصوى على صعيد النصوص القانونية الدولية والوطنية للاهتمام بفئة ذوي الاحتياجات الخاصة سيما ما تعلق بضرورة تقديم أحسن الخدمات العمومية لها. والعمل على نحو فعال من أجل تهيئة بيئة يتسنى فيها للأشخاص ذوي الإعاقة أن يشاركوا مشاركة فعلية وكاملة في تسيير الشؤون العامة دون تمييز وعلى قدم المساواة مع الآخرين سيما في تقديم الخدمات العامة الإدارية، وحققهم في العمل وتولي الوظائف العامة.

من جانب آخر حرصت السلطات العامة في الجزائر على ضرورة توفير الخدمات الاجتماعية للموظف العام في مجالات عدة سواء تعلق الأمر بالسكن، الصحة، الترفيه،... وغيرها بما يراعي الجانب الاجتماعي في الحياة المهنية للموظف العام، إضافة إلى تعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامة وتقلد الوظائف العامة ومناصب المسؤولية تكريسا لمبدأ المساواة والمناصفة وهذا فعلا ماجسده المشرع الجزائري من خلال العديد من النصوص القانونية. وضمانا لكل هذه المساعي فقد استحدثت الدولة الجزائرية هيئات وأجهزة تعمل على تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتسعى لتفعيل البعد الإنساني في أداء الإدارة الجزائرية خاصة ، نذكر منها وساطة الجمهورية، المرصد الوطني للمرفق العام، المرصد الوطني للمجتمع المدني إضافة إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

كل هاته النقاط يعالجها هذا الفصل من خلال مبحثين الأول بعنوان البعد الاجتماعي في الإدارة الجزائرية ، أما المبحث الثاني جاء تحت عنوان أجهزة تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتفعيل البعد الإنساني في الأداء الإداري ونشر ثقافة تقدير المرأة وتعزيز مشاركتها في الحياة العامة في ظل الفضاء الإنساني في شقيه الشخصي و المجتمعي بإعتبار المبدأ الأساسي هو المساواة بين الإنسان والإنسان أي بين الرجال والنساء، فتبنى بذلك المشرع الجزائري مبدأ المساواة و المناصفة.

المبحث الأول

البعد الاجتماعي في الإدارة الجزائرية

نعالج هذا المبحث من خلال مطلبين ، المطلب الأول يعالج حماية ذوي الإحتياجات الخاصة من منظور إداري، وذلك بالإشارة إلى الإطار القانوني لحماية ذوي الإحتياجات الخاصة عبر النصوص القانونية الوطنية والمواثيق الدولية، إضافة إلى تحديد الحماية القانونية لحق المعاق في العمل و بيان مظاهر تكفل المشرع الجزائري بهذا الحق الإنساني و تكريسه.

ويعالج المطلب الثاني من هذا المبحث مجالات الخدمات الإجتماعية المقررة للموظف العام وبيان إهتمام المشرع الجزائري عبر نصوص قانونية مختلفة إضافة إلى تكريس مبدأ مشاركة المرأة في الحياة العامة وتقلد الوظائف العامة ومناصب المسؤولية في إطار المساواة والمناصفة.

المطلب الأول: التكفل بذوي الإحتياجات الخاصة من منظور إداري ومهني:

تعد الإعاقة إحدى أهم المسائل والإنشغالات التي تثير إهتمام الدول والمجتمعات نظرا لأبعادها الإجتماعية ، النفسية و الإنسانية عموما، لذا فقد تم إيلاء العناية القصوى على صعيد النصوص القانونية الدولية والوطنية للإهتمام بهاته الفئة سيما ما تعلق بضرورة تقديم أحسن الخدمات العمومية لفائدة ذوي الإحتياجات الخاصة

وبناء على ذلك ستم الإشارة إلى أهم النقاط المتعلقة بتحقيق التكفل الإداري والمهني لذوي الإحتياجات الخاصة في إطار إهداف الإدارة العامة الجزائرية تكريسا لمسؤولية الدولة تجاه هذه الفئة بإعتبار أن الإهتمام بحقوق ذوي الإحتياجات الخاصة تعد من أهم حقوق الإنسان بشكل عام التي تكفلها جل التشريعات وتكرس لها الآليات القانونية الكفيلة بإحترامها وتنفيذها .

الفرع الأول: الإطار القانوني لحماية حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة:

يقصد بحماية ذوي الإحتياجات الخاصة من منظور ما يسمى بالحماية القانونية تلك الحماية التي يكفلها القانون على الحقوق العامة و الخاصة لكي يتمكن أصحابها من التمتع بها وممارستها ، ومنع الغير من التعرض لها أو المساس بها بإعتبار أن الدولة هي حامية الحقوق كأصل عام عن طريق سلطتها .ويقصد

بذوي الاحتياجات الخاصة تلك المجموعة من الأفراد الذين لهم إحتياجات تختلف عن إحتياجات بقية أفراد المجتمع، من حيث القدرات العقلية أو الجسدية أو اللغوية أو التعليمية عن الأفراد العادين ، وتتمثل هذه الإحتياجات في البرامج أو الخدمات أو طرائق أو أساليب أو أجهزة أو أدوات أو تعديلات تستوجبها كلها أو بعضها ظروفهم الحياتية ، وتحدد طبيعة هذه الإحتياجات وحجمها ومدتها الخصائص التي يتسم بها كل فرد منهم.

كما يمكن تعريفهم بأنهم فئات أو أفراد مختلفون فيما بينهم، فيما يتعلق بخصائصهم الشخصية و الإنفعالية والإجتماعية . إلا أنهم يتشابهون مع الأفراد العاديين في بعض الخصائص والحاجات العامة ، لكن هناك حاجات خاصة تفرضها الإعاقة ، بالرغم من وجود بعض الحاجات العامة بين المعاقين ، إلا أنهم لا يمثلون فئة متجانسة فهم يختلفون إختلافا كبيرا عن بعضهم البعض ، بحيث إذا تم مراعاتها تؤهلهم ليصبحوا أكثر فعالية في المجتمع. كما أن ذوي الاحتياجات الخاصة هم من يعانون نقص دائم يعيقهم عن العمل كليا أو جزئيا عن ممارسة السلوك العادي في المجتمع أو عن إحداها فقط ، سواء كان النقص في القدرة العقلية أو النفسية أو الجسدية سواء كان خلقيا أو مكتسبا . فدوي الإحتياجات الخاصة إذن أولئك الأشخاص الذين يتميزون بإعاقات عن غيرهم من الأشخاص العاديين ، وهذه الإعاقة تختلف من شخص لآخر، فهم يحتاجون حاجات خاصة دون غيرهم¹. تختلف عن إحتياجات بقية الأفراد العاديين و تتمثل هذه الإحتياجات في البرامج و الخدمات المقدمة لهم.

أولا: التعريف التشريعي لذوي الإحتياجات الخاصة في ضوء النصوص القانونية

الدولية:

خضعت الطريقة التي ينبغي تعريف الإعاقة وفقها لجدل طويل بين المختصين المهتمين على الصعيد الدولي وتترسخ الجذور النظرية لهذه النقاشات في النماذج التي تعكس المعتقدات الاجتماعية و الثقافية لأي مجتمع . وعلى ذلك لم تلق الإعاقة تعريفا جامعا مانعا على الصعيد العلمي و القانوني دوليا و اقليميا ، حيث عرفت الإعاقة في بعض الصكوك الدولية أنها وثيقة القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص ، في الفقرة الثامنة عشر منها كما يلي :«العوق هو فقدان القدرة كلها أو بعضها على إغتنام فرص

¹- فريدة فلاك ، سميرة بشقة ،الحماية القانونية لذوي الاحتياجات الخاصة في التشريع الجزائري ودور وسائل الإعلام في تكريسها ،مقال منشور بالمجلة العلمية للتربية الخاصة، المجلد 03، العدد 01 مارس 2021،ص04.

المشاركة في حياة المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين وتصف كلمة العوق تلاقي المعوق مع بيئته¹. كما أن المجتمع الدولي بعد صدور القواعد الموحدة يرفض الربط بين الإعاقة و الضعف ، إذ يرى أن الإعاقة هي جانب عادي من الحياة، إذ يمكن أن تحدث جميع أنواع الإعاقة لجميع أنواع البشر ، وفي جميع المراحل من دورة الحياة العادية وإعادة النظر في المصطلح بوصفه متغيرا ومتعلقا بالسياسة و المجتمع .وقد حاولت منظمة الصحة العالمية أن تجد للقضية حالا فأصدرت مسودة خطة العمل العالمية بشأن العجز ما بين سنتين 2014 و 2015 بعنوان تحسن صحة جميع المصابين بعجز لتعرف العجز فيها بما يجمع بين طرح النموذج الطبي الفردي الضيق ، وطرح النموذج الاجتماعي المتوسع ، لتصرح أن العجز هو مسألة شاملة قد تصيب أي إنسان يجد صعوبات في أدائه لوظائفه .

وأما عن الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة سنة 2006 فقد نصت على تعريف الشخص المعاق ذي الإعاقة مباشرة من خلال ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة الأولى منها ، كما يلي : « يشمل مصطلح الأشخاص ذوي الإعاقة كل من يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية ، قد تمنعهم لدى التعامل مع مختلف الحواجز من المشاركة بصورة كاملة و فعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين¹ » . والملاحظ أن منظمة العمل الدولية عرفت الشخص المعاق أنه: « كل فرد تقل فرصته بشكل ملحوظ في تأمين المحافظة على التقدم لعمل مناسب نتيجة قصور جسدي أو عقلي دائم و معترف به". والملاحظ أن هذا التعريف يقتصر على الإعاقة لدى الفرد العامل، فما لم يتقدم الفرد للعمل كطالب العمل مثلا فلا يشمل هذا التعريف و بتالي كان تعريفا جزئيا قاصرا . فيتضح أن هذا التعريف فيه نوع من الإختلاف الدولي في تعريف الإعاقة يؤدي إلى عدم دقة الإحصائيات الرامية تعداد الأشخاص ذوي الإعاقة على الصعيد الدولي عامة و الداخلي لكل دولة خاصة . كما يتضح أن الاختلاف الفقهي و القانوني في تعريف الإعاقة أثر كثيرا على تعريف الشخص الذي يعاني منها ، إذ نجد له عدة تعريفات و تسميات في النصوص الدولية و التشريعات الداخلية.

كما أنه يؤثر على سقف الحقوق التي يتمتع بها أفراد هذه الفئة ، فإن كان هناك إتفاق دولي على الحد الأدنى لهذه الحقوق وهو ما يتجلى في إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الصادرة سنة 2006 .

¹ القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص، قرار إتخذته الجمعية العامة بناء على تقرير اللجنة الثالثة في الدورة الثامنة والأربعين ، البند 109 تحت رقم 96/48 بتاريخ 04/03/1994.

وتشير المادة 09 من إتفاقية حقوق الأشخاص من ذوي الإعاقة من الوصول على قدم المساواة مع غيرهم إلى البيئة المادية المحيطة ووسائل النقل و الإتصالات و المرافق والخدمات الأخرى المتاحة لعامة الجمهور أو المقدمة إليه في المناطق الحضرية و الريفية على حد سواء ، وهذه التدابير التي يجب أن تشمل تحديد العقبات والمعوقات أمام إمكانية الوصول و إزالتها تنطبق بوجه خاص على ما يلي :

- المباني و الطرق ووسائل النقل و المرافق الأخرى داخل البيوت و خارجها بما في ذلك المدارس و المساكن و المرافق الطبية و أماكن العمل .

- إتخاذ الدول الأطراف في هاته الإتفاقية كل التدابير المناسبة الرامية إلى وضع معايير دنيا و مبادئ توجيهية لتهيئة إمكانية الوصول إلى المرافق و الخدمات المتاحة للجمهور ونشر هذه المعايير والمبادئ و رصد تنفيذها ، إلى ذلك تضاف ضرورة كفالة تدابير خاصة لتمكين وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إليها.

- توفير لافتات بطريقة برايل و بأشكال يسهل قراءتها وفهمها في المباني العامة والمرافق الأخرى المتاحة للجمهور¹.

- العمل على تشجيع أشكال المساعدة و الدعم الأخرى الأشخاص ذوي الإعاقة لضمان حصولهم على المعلومات.

كما أن ذات الإتفاقية ومن خلال المادة 19 منها أشارت إلى حق الأشخاص ذوي الإعاقة في الإدماج في المجتمع من خلال إقرار الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إمكانية حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على طائفة من الخدمات كالمؤازرة في المنزل وفي محل الإقامة وغيرها من الخدمات المجتمعية ، بما في ذلك المساعدة الشخصية الضرورية لتسيير عيشهم و إدماجهم في المجتمع ، وكذلك ضمان إستجابة هذه الخدمات لإحتياجاتهم .

ودائما وتعزيزا لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أشارت المادة 27 من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006 إلى تأكيد ضمانات العمل و العمالة لهذه الفئة من خلال إقرار الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، ويتجلى هذا الحق من خلال

¹ ينظر المادة 09 من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006.

إتاحة الفرص لهم لكسب الرزق وفي عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل وبيئة عمل منفتحين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة و شاملتين لهم ويسهل إنخراطهم فيها.

إضافة إلى حماية الدول الأطراف لإعمال الحق في العمل وتعزيزه، بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبهم الإعاقة خلال عملهم، وكذلك عن طريق إتخاذ الخطوات المناسبة، بما في ذلك سن التشريعات لتحقيق عدة أهداف منها:

- حظر التمييز على أساس الإعاقة فيما يختص لجميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل، والتقدم الوظيفي، وظروف العمل الآمنة و الصحية.

- حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ظروف عمل عادلة و ملائمة على قدم المساواة مع الآخرين بما في ذلك تكافؤ الفرص و تقاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي القيمة، وظروف العمل المأمونة و الصحية ، بما في ذلك الحماية من التحرش ، والإنتصاف من المظالم.

- تعزيز فرص العمل و التقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل ، فضلا عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل و الحصول عليه و المداومة عليه و العودة إليه، صف إلى ذلك تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام¹.

- العمل على نحو فعال من أجل تهيئة بيئة يتسنى فيها للأشخاص ذوي الإعاقة أن يشاركوا مشاركة فعلية و كاملة في تسيير الشؤون العامة دون تمييز وعلى قدم المساواة مع الآخرين، وتشجيع هذه الفئة على المشاركة في المنظمات و الرابطات غير الحكومية و المعنية بحياة البلد العامة و السياسية بما في ذلك الأنشطة الأخرى السياسية و إدارة شؤونها².

ثانيا: حماية حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة في ضوء التشريع الجزائري:

وفي ذات الإطار سعت الجزائر في إطار التزاماتها الدولية إلى مقارنة حقوقية إتجاه فئة ذوي الإعاقة عبر دسترة الحق في العمل على أساس المساواة¹.

¹ ينظر المادة 27 من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006.

² ينظر المادة 29 من إتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006.

وهذا ما أكدته المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 20/442 والتي أقرت أن مؤسسات الجمهورية تستهدف ضمان المساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق و الواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان، وهو نفس الأمر الذي أقرته المادة 37 من نفس التعديل و التي كرست مبدأ المساواة أمام القانون ، وأعطيت لهم الحق في حماية متساوية دون التذرع بأي تمييز يعود إلى المولد ، العرق ، الجنس ، الرأي أو أي شرط أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي .

إضافة إلى ما أشارت إليه المادة 72 من التعديل الدستوري الأخير والتي كرست ضمانا مهمة لهذه الفئة من خلال عمل الدولة على ضمان إدماج الفئات المحرومة ذات الاحتياجات الخاصة في الحياة الاجتماعية².

ومن المنظور التشريعي سعت الجزائر كذلك من خلال القانون 02/09 المتعلق بترقية المعاقين إلى وضع أطر لأجل إدماج هاته الفئة في المجتمع عبر ضرورة تخصيص لها نسبة 01% من مناصب الشغل لدى الهيئات المستخدمة وفق شروط تتعلق أساسا بالقدرة على العمل بتأسيس لجنة خاصة تعترف بصفة العامل للمعاقين ، يضاف إلى ذلك ما تضمنته النصوص القانونية الخاصة بالعمل على غرار القانون 11/90 المتعلق بتشريعات العمل ، وقانون الوظيفة العامة بموجب الأمر 03/06 ، بالإضافة إلى إقرار النصوص التنظيمية التي تعطي إجراءات تمييزية لصالح هاته الفئة تتصل بإجراءات التوظيف الخاصة وفتح مناصب الشغل¹.

لم يعرف المشرع الجزائري العامل المعاق ما يجعله ضمن الإطار العام لمفهوم العامل ،حسب ما تضمنته المادة 02 من القانون 11/90 المتعلق بالعمل التي إعتبرت العمال كل الأشخاص الذين يؤدون نشاطا يدويا أو فكريا مقابل مرتب في إطار التنظيم لحساب شخص آخر طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص يدعى المستخدم، يضاف إلى ذلك تعريف الموظف في ظل الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في المادة 02 منه بناء على معيار الإنتماء لإكتساب صفة الموظف بتضمينها لمفهوم مميز يعتبر كل من يمارس نشاطا في مؤسسة عمومية يعتبر موظفا .

¹ بن عيسى أحمد ، الحق في العمل للأشخاص ذوي الإعاقة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2006 و القانون الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، المجلد 07، العدد 02، جوان 2021، جامعة سعيدة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ص03.

كما أن المشرع أشار كذلك لصفة العامل المعاق من خلال تخصيص نسبة خاصة بالمناصب للمعاقين في المادة 16 من القانون 11/90، مع تضمينه أيضا ضرورة إعادة تأهيل العامل في منصب يتلاءم مع إعاقته .

كما يخضع تصنيف الإعاقة إلى إختلافات حسب طبيعة هذه الأخيرة وتختص اللجان الطبية بالإعتراف بصفة المعاق وتحدد نسبتها، وفي هذا الصدد يتم إنشاء لجنتين طبييتين على المستويين الولائي والوطني، تختص الأولى بالبحث في الملفات المتعلقة بتحديد نسبة الإعاقة في مدة ثلاثة أشهر، ويتم الطعن فيها أمام اللجنة الوطنية المكونة على مستوى الوزارة طبقا للمرسوم التنفيذي 175/03 المؤرخ في 14 أبريل 2003، وفي نفس الإطار جاء المرسوم التنفيذي 214/14 المتعلق بكيفيات تخصيص مناصب العمل وتحديد الاشتراك المالي ومنح الإعانة قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعاقين، حيث أشارت المادة 02 منه إلى ضرورة تخصيص كل مستخدم لنسبة 1% على الأقل من مناصب العمل لديه للأشخاص المعاقين المعترف لهم بصفة العامل، حيث يحدد عدد مناصب العمل التي يخصصها كل مستخدم للعمال المعاقين على أساس العدد الإجمالي للأشخاص المأجورين المحدد في 31 ديسمبر من السنة المنصرمة والذي تطبق عليه نسبة 1% وتحسب حسب الوحدة الدنيا وهذا ما أكدته المادة 03 من ذات المرسوم التنفيذي¹.

إضافة إلى تشجيع المستخدم الذي يقوم بتهيئة وتجهيز مناصب عمل لتوظيف الأشخاص المعوقين من خلال إستفادته من تدابير تحفيزية عبر إعانات في إطار الاتفاقيات التي تبرمها الدولة والجماعات المحلية وهيئات الضمان الاجتماعي حسب ما حددته المادة 28 من القانون 02/09 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، كما أكدت المادة 29 من نفس القانون وفي إطار ترقية تشغيل الأشخاص المعوقين وتشجيع إدماجهم واندماجهم الاجتماعي والمهني، و كذا إمكانية إنشاء أشكال تنظيم عمل مكيفة مع

¹ ينظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 214/14، المؤرخ في 2014/06/30، المتضمن ضبط الكيفيات المتعلقة بتخصيص مناصب العمل و تحديد الاشتراك المالي و منح الإعانات قصد تهيئة و تجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين، ج.ج.ج.ج.، العدد 47، بتاريخ 2014/08/03، ص07.

طبيعة إعاقاتهم ودرجاتها وكذا قدراتهم الذهنية والبدنية سيما عبر ورشات محمية ومراكز توزيع العمل في المنزل أو مراكز المساعدة عن طريق العمل¹.

وتعد الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة الصادرة سنة 2006 والتي دخلت حيز التنفيذ سنة 2008 بمثابة الإطار الدولي الذي يعتبر أداة توجيه للدول الأطراف فيها لسياساتها الداخلية لحماية الأشخاص الذين يعانون من إعاقة متنوعة، سواء من خلال وضع التشريعات المتعددة التي توفر الحماية القانونية لا سيما ما تعلق بالعمل، وتعطي الحقوق لهذه الفئة، أو من خلال جملة الإجراءات التي تعبر عن السياسة الاجتماعية للدول في بناء نظام قانوني متصل بهؤلاء الأشخاص بما يؤدي إلى تنفيذ الالتزامات التي تقع على عاتق الدول في مجال تحسين هذه الاتفاقية على المستوى الداخلي.

وقد تضمنت هذه الاتفاقية الحق في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، شمل هذا الحق إتاحة الفرص لهم لكسب الرزق في عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل و بيئة عمل منفتحين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيها. وتحمي الدول الأطراف أعمال الحق في العمل وتعززه بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبهم الإعاقة خلال عملهم، وذلك عن طريق اتخاذ الخطوات المناسبة، بما في ذلك سن التشريعات لتحقيق عدة أهداف منها:

- حظر التمييز على أساس الإعاقة فيما يخص جميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف و التعيين والعمل، استمرار العمل والتقدم الوظيفي، و ظروف العمل الآمنة و الصحية.
- حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ظروف عمل عادلة و ملائمة على قدم المساواة مع الآخرين بما في ذلك تكافؤ الفرص و تقاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي القيمة، و ظروف العمل المأمونة والصحية، بما في ذلك الحماية من التحرش، والانتصاف من المظالم .
- كفالة تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقوقهم العمالية و الثقافية على قدم المساواة مع الآخرين.

¹ ينظر المادتان 28 و 29 من القانون 09/02، المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، المؤرخ في 2002/05/08، ج.ر.ج. عدد 34 بتاريخ 2002/05/14، ص 06.

- تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل فضلا عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل والحصول عليه والمداومة عليه والعودة إليه¹.
- تشجيع إكتساب الأشخاص ذوي الإعاقة للخبرات المهنية في سوق العمل المفتوحة.
- تعزيز برامج إعادة التأهيل المهني والوظيفي، و الاحتفاظ بالوظائف، والعودة إلى العمل لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة.

الفرع الثاني: تعزيز الرقابة على أعمال الحق في العمل لذوي الإعاقة:

تم تأسيس نظام الرقابة على مستوى إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة بإلزام الدول الأعضاء بأن تتخذ الإجراءات اللازمة في إطار جماعي أو إنفرادي لأجل ترقية وتطوير حقوق الإنسان لهاته الفئة ضمن إحترام المبادئ العامة للحقوق والحريات ، وهي تتمثل أساسا في أعمال مبدأ المساواة و عدم التمييز لأي سبب كان، و ضمان إنفاذ هاته الأخيرة عبر القوانين ، والنظم التشريعية المختلفة ، مع وضع جملة من الآليات التي تسهر على تنفيذ وتراقب مدى وجود الإنتهاكات من عدمها والتي تمتاز بها الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان.

وفي إطار أعمال آليات الرقابة المؤسسية تم تأسيس اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة طبقا للمادة 34 من اتفاقية حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006، وتتكون من ثمانية عشر عضوا ، ويعمل أعضاء اللجنة بصفتهم الشخصية ويكونون من الشهود لهم بالأخلاق العالية والمعترف لهم بالكفاءة والخبرة في الميدان الذي تغطيه هذه الاتفاقية² .

على أن تتقدم كل دولة طرف إلى اللجنة كل 04 سنوات على الأقل تقريرا شاملا عن تدابير المتخذة لتنفيذ التزاماتها بموجب هذه الاتفاقية التي يمكنها أن تحدد مبادئ توجيهية ترى وجوب تطبيقها على محتويات التقارير عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة.

¹ بن عيسى أحمد ، الحماية القانونية للأشخاص ذوي الإعاقة على ضوء قواعد القانون الدولي و التشريع الجزائري ، دار النشر الجامعي الجديد ، الجزائر 2018.

² بن عيسى أحمد ، الحق في العمل للأشخاص ذوي الإعاقة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2006 والقانون الجزائري ، المرجع السابق ص 08.

كما تتلقى اللجنة المعنية بحقوق ذوي الإعاقة طبقا للبروتوكول الاختياري الاتفاقية البلاغات من الأفراد أو مجموعات الأفراد الذين يدعون أنهم تعرضوا إلى إنتهاكات لحقوقهم في هذا الصدد، على أن تكون هذه البلاغات وفق شروط من المادة الثانية من إتفاقية حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006¹.

أولاً: الضمانات الدستورية لحق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة:

لما كان الدستور الوثيقة الأسمى التي تقر الحقوق والحريات الأساسية بما فيها الحق في العمل، فقد كرس الدستور الجزائري ومن خلال المادة 35² من المرسوم الرئاسي 442/20 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، و التي نصت على ضمان الدولة للحقوق والحريات الأساسية من خلال إستهداف مؤسسات الدولة ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات من خلال إزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الانسان ، وتحول دون المشاركة الفعلية للجميع في الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وكذا الثقافية .

وفي ذات الإطار أشارت المادة 37³ من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن كل المواطنين سواسية دون التمييز بين فئات المجتمع، ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، العرق، الجنس، الرأي، أو أي شرط أو ظرف شخصي أو إجتماعي.

ضف إلى ذلك ضمان تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة بإستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين وهذا ما أكدته المادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إضافة إلى تكريس ضمان حق العمل من خلال المادة 66⁴ من ذات التعديل، وكذا عمل الدولة لضمان إدماج الفئات المحرومة ذات الإحتياجات الخاصة في الحياة الإجتماعية لما لها من خصوصيات على غرار ما تم التنصيص عليه في المادة 72⁵ من التعديل الدستوري لسنة 2020.

¹ بن عيسى أحمد ، المرجع السابق، ص 09.

² ينظر المادة 35 من المرسوم الرئاسي 442/20، المؤرخ في 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج.ر.ج. عدد 82 بتاريخ 2020/12/30، ص04.

³ ينظر المادة 37 من المرسوم الرئاسي 442/20، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ ينظر المادتان 67 و 66 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ ينظر المادة 72 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: الضمانات القانونية لحق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة:

تأخذ الحماية القانونية عدة أطر تتعلق أساسا بتضمين قانون العمل 11/90 في المادة 16 منه ضرورة قيام مستخدمين في مجال العمل على توظيف المعاقين بنسبة معينة و بدون تمييز بما تضمنته المادة 17 من نفس القانون ، و في نفس الأمر من خلال القانون 02/09 المتعلق بترقية المعاقين وحماية حقوقهم في مادته 27 بإلزامية تخصيص نسبة 01% من الوظائف لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة ، وفي حالة إستحالة ذلك يدفع المستخدم مبلغ ماليا يرصد للمعوقين في إطار صندوق دعم نشاطات هذه الفئة ، و في نفس السياق يستفيد المستخدمون الذين يوفرون مناصب الشغل للمعوقين من إمتيازات وفقا للتشريع الساري ، وفي حالة إصابة عامل فإن على المستخدم إعادة تصنيفه بعد التدريب في منصب ملائم له ،مع بقاء الإمتياز لهم على أساس تولي الوظائف على قدم المساواة مع الآخرين بما يتوفر لهم من شروط في ذلك إلا ما كان منها إستثناءات لعدم المقدرة لشغل الوظيفة.

وقد كرس قانون الوظيفة العامة مبدأ المساواة وعدم التمييز بين الأفراد بما يفيد عدم إقصاء الأشخاص المعوقين من الإلتحاق بالوظيفة العامة ، وأعطى حق الاستيداع في حالة حدوث إعاقة لموظف ما. كما تجدر الإشارة إلى أنه تسري على الموظف المعوق أو الذي يترشح للوظيفة العامة نفس الإجراءات على الأفراد العاديين والموظفين من خلال ما أشارت إليه المادة الأولى من الأمر 03/06 والتي حددت الإطار العام لتطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والذي يحدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة .

وتبعاً لذلك يتم إدماج الشخص المعاق بشكل آلي لاسيما الهيئة التي يعمل بها في منظومة الضمان الإجتماعي، ويستفيد من التعويض عن الدواء، وجميع الامتيازات الممنوحة من طرف الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي للعمال الأجراء وغير الأجراء، كالحصول على اللواحق الإصطناعية و إجراء العمليات الجراحية و مواصلة المتابعة الطبية وغيرها ، كما يستفيد طبقا للتشريع الساري المفعول من التقاعد وفق الإجراءات المطبقة على الموظفين بعد استيفاء الشروط القانونية.

ولا يقتصر دعم الدولة لهاته الفئة على تخصيص نسبة الوظائف، بل لها نفس الإمتيازات كبقية أفراد المجتمع عبر وسائل تتعلق بالدعم عن طريق القروض وكذا المساعدة على إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ،والاستفادة من عمليات المرافقة والتوجيه ،وكذا إمكانية الحصول على القروض المتنوعة عبر

الأجهزة المختلفة لأجل إنشاء مشاريع استثمارية بما يوفر مناصب الشغل لهم ،ولغيرهم من نفس الفئة، بالإضافة إلى جعلهم أكثر اندماجا في المجتمع إقتصاديا ، والمساهمة في عملية الإستثمار والتنمية الإقتصادية .

وتماشيا مع الإجراءات المنظمة لطريقة تشغيل وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة فقد صدر بخصوص حق المعاق في العمل قرار وزاري مشترك مؤرخ في 17 أكتوبر 2019، والذي تضمن عدم جواز إقتضاء أي شخص معوق بسبب إعاقته من المسابقة أو الإختبار المهني أو الامتحان أو المقابلة التي تتيح الإلتحاق بمنصب عمل متى إستوفى الشروط اللازمة لذلك، مع الإستفادة من الإجراءات تمييزية تتعلق بالمساعدة لاسيما التوقيت الخاص بالإمتحانات ، والإستعانة بمترجم إشارات أو لغة عند الضرورة ، وإلزامية تخصيص نسبة 01% على الأقل من مناصب المالية المفتوحة في مسابقات التوظيف للأشخاص المعاقين، وإدراج هذا الإجراء ضمن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بعنوان السنة المالية المعنية ، مع الحرص على ضرورة متابعة وتقييم هاته الإجراءات .

إن التخصيص الدستوري على عدم التمييز ينحصر في ذكر المعايير التي تعتبر تمييزا في نظر المشرع بما يجعل التمييز لصيغا بتطبيق المساواة، ما يجعل عدم تطبيق المساواة تمييزا سواء أمام القانون أو عند تطبيق القانون من طرف مؤسسات الدولة. فرغم أن الدستور ينص على ضمانات قانونية لممارسة ذلك الحق إلا أن طبيعة الفئة المستهدفة في ذلك تجد نفسها غير قادرة على ممارسته نظرا لخصوصيتها ، وهذا الأمر يعتبر عدم التمييز كقاعدة دستورية لا تختلف في منهج تطبيقها عن مبدأ المساواة كأصل عام إذا لم نقل أصلا أن نتائج تطبيقه هي تعتبر عدم تمييز في حد ذاتها. كما أن التمييز متعدد الوجوه ولا يوجد في هياكل الدول والهيكل العامة ،بل إنها في المجتمع المدني بشكل عام ،وهكذا فقد يؤثر التمييز بدرجات متفاوتة على طريقة معاملة الأشخاص في كافة مجالات المجتمع ،كالسياسة والتعليم ،العمل ، الخدمات الإجتماعات والطبية ، الإسكان ، النظام التأديبي وإقامة العدل على وجه العموم¹.

¹ بن عيسى أحمد ، الحماية الدستورية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ، مجلة القانون و العلوم السياسية ، المجلد 04 ، العدد ، 02 ، 2018 ، ص 13.

ثالثا: الرقابة على حق ذوي الإعاقة في العمل:

تتجسد عملية الرقابة على حق العمال بما فيه الحقوق الأساسية لأفراد الأخرى من خلال آليات وهيئات نص عليها المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون 01/16 في المادة 198 منه¹، حيث أعتبرت بذلك ضمانا ومكسبا دستوريا هاما في مجال حقوق الإنسان تمثلت في إحداث هيئة تعرف « المجلس الوطني لحقوق الانسان »، ومما جاء فيها : « يؤسس مجلس وطني لحقوق الإنسان ،يدعى في صلب النص المجلس ،ويوضع لدى رئيس الجمهورية ضامن الدستور، يتمتع بالإستقلالية الإدارية والمالية ».

وتتمثل مهمة المجلس الوطني لحقوق الانسان بحسب المادة 199 من تعديل الدستوري لسنة 2016 في القيام بالمراقبة و الإنذار المبكر والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان ودراسة كل حالات إنتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه من دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية و القيام بكل إجراء يراه مناسبا بهذا الخصوص.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ذلك التنظيم المحتشم وغير المشجع للمؤسسات العمومية التي تنشط في مجال حقوق الإنسان قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وتتمثل هذه الهيئات أساسا في:

أ_ المرصد الوطني لحقوق الإنسان:

أستحدث هذا المرصد بمقتضى المرسوم الرئاسي 77/92 المؤرخ في 22_02_1992، والذي تضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، يتمتع بالإستقلال المالي و الإداري ، يوضع تحت سلطة رئيس الجمهورية.

¹ ينظر المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، بموجب القانون 01/، المؤرخ في 06/03/2016، ج.ر.ج.ج عدد14، بتاريخ 07/03/2016، ص02.

يتشكل من أعضاء عددهم 26 عضوا يختارون من مختلف الفئات الممثلة و الناشطة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات العامة¹. وباعتباره جهازا للمراقبة والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان، فيتولى بذلك مهمة التوعية بأهمية موضوع حقوق الإنسان، التدخل في حالات تسجيل إعتداءات أو إنتهاكات على هذه الحقوق، المساهمة بمختلف الأعمال التي من شأنها أن تعزز من ترقية حقوق الإنسان، كما يقدم حصيلة سنوية عن وضعية حقوق الإنسان إلى رئيس الجمهورية و رئيس المجلس الشعبي الوطني تنشر بعد شهرين مصفاة من مختلف القضايا التي تم الفصل فيها².

ونتيجة للنقائص التي تميزت بها هذه المؤسسة، سواء تلك التي تعلقت بإطارها التنظيمي كضعف القيمة المعيارية لتنظيم الهيئة المحدثة بموجب المرسوم الرئاسي وغياب التأسيس الدستوري الصريح وما نتج عنه من إختلالات وظيفية، أعاققت من إستقرارها وديمومتها، ومن إمكانية العمل بكل حياد و إستقلالية عن السلطة السياسية التي أحدثتها والتي لم تمكنها من تحقيق الأهداف المنوطة بها. إن جل أهدافها كانت تتم ضمن الإطار المحدد لها من قبل السلطة التي ترتبط بها والمتمثلة في السلطة التنفيذية التي يرأسها رئيس الجمهورية، سواء تلك التي أحاطت بها كتواجدها في ظل العشرية السوداء التي شهدت إنتهاكات صارخة لحقوق الإنسان خلال تلك الفترة أجهضت من مساعيها في تعزيز حقوق الإنسان³، وهو ما عرض المرصد الوطني لحقوق الانسان، لجملة من الإنتقادات التي عكست إخفاقاته المتتالية في مجال حماية حقوق الإنسان والإرتقاء بها، والتي كانت كفيلة لإنهاء مهامه وحلول محله اللجنة الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايته.

ب_ اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايته:

حيث أستحدثت هذه الهيئة والتي حلت محل المرصد الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25_03_2001، وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي، ذات طابع

¹ ينظر نص المادة 07 من المرسوم الرئاسي 77/92 المؤرخ في 22_02_1992، المتضمن احداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج.رج.ج، عدد 15 بتاريخ 26/02/1992، ص410.

² ينظر نص المادة 06 من المرسوم الرئاسي 77/92.

³ غزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، ص 157.

إستشاري للرقابة و الإنذار المبكر والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان¹. تخضع للسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية بإعتباره حامي الدستور، وتتكون اللجنة التي تتشكل على مبدأ التعددية الإجتماعية والمؤسسية من 41 عضوا كحد أدنى و45 عضوا كحد أقصى من المواطنين ذوي الكفاءات المعروفين بإهتماماتهم بالدفاع عن حقوق الإنسان وحماية الحريات وذوي الخلق الرفيع الذين يمثلون مختلف المؤسسات العمومية وممثلي المجتمع المدني. وقد حددت مدة عضويتهم بأربع سنوات قابلة للتجديد ، تقدم اللجنة نتائج أعمالها عن وضعية حقوق الإنسان بمقتضى تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية على أن ينشر بعد مرور شهرين من تاريخ التبليغ بعد أن يصفى من مختلف القضايا التي كانت محل تسوية .

على الرغم من التحفيزات التي منحها المشرع للجنة الإستشارية من أجل تفعيل دورها في مجال حقوق الإنسان و الإرتقاء بها و تدعيمها على نحو أفضل كتمتعها بسلطة تقديرية من أجل القيام بما تراه مناسبا لحماية حقوق الإنسان والذود عنها بواسطة الإستعانة بأي شخص كان ،أو خبير من شأنه أن يساعدها في تأدية مهامها ،وكذا الإستفادة من كفاءات بعض المؤسسات و التنسيق معها كإدارة السجون، الشرطة، البرلمان، السلطان الادارية ، إلا انها لاقت نفس مصير المرصد الوطني لحقوق الإنسان ، إذ لم تتمكن من تدارك النقائص والتغيرات التي إتسم بها المرصد سابقا والتي من أجلها تم إنهاء العمل به و إحلالها محله، ولعل أبرزها غياب التأسيس الدستوري للجنة مقابل تفوق سلطة رئيس الجمهورية في مجال التأسيس، ما أدى إلى التقليل من مكانتها وإضعاف مركزها من خلال الطابع الإستشاري للجنة ،وكذا إستبعاد تمثيل هيئات بارزة على مستوى اللجنة كان من شأن إشراكها أن يثري من دورها في تحقيق أهدافها ، ضف إلى ذلك إنعدام المعيار الذي يحدد درجة الخلق الرفيع الذي يعد أساسا للعضوية والذي من شأنه أن يفتح مجال واسعا أمام السلطة التنفيذية من أجل إختيار من يقدر أهدافها ويتقاضي إنتقادها بالإضافة إلى عدم إمتداد عملها إلى الصلاحيات المخولة للسلطات الادارية والقضائية الأمر الذي قلل من فعاليتها.

و كنتيجة للإنتقادات التي تعرضت لها اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، والتي جعلت منها إمتدادا للمرصد الوطني ليس إلا بداية للتفكير في ضرورة إعادة هيكلة اللجنة وإحداث آلية أكثر فعالية تتولى القيام بالدور المنوط بها من أجل المساهمة في تجسيد إصلاح حقيقي لوضعية حقوق الإنسان من أجل حمايتها و الإرتقاء بها وتعزيزها على نحو أفضل بما يتمشى و المتطلبات الجديدة التي

¹ غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص ص، 154-155.

أضحى يعرفها ويستدعيها تنظيم مجال حقوق الإنسان .وهو ما تجسد فعلا في ظل المراجعة الدستورية الاخيرة بإحداثها المجلس الوطني لحقوق الإنسان يعمل على ترقية حقوق الإنسان وحمايتها والحلول محل اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها بمجرد تنصيبه¹ ، وهذا ما تجسد من خلال المادتين 211 و 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومما لا شك فيه أن التخلي عن آلية المرسوم الرئاسي لإرساء الهيئة التي تنظم أو تعنى بحقوق الانسان في الجزائر والتي لطالما شكلت المصدر الأساسي لتنظيم حقوق الإنسان بهدف التقليل من سيطرة السلطة التنفيذية على الإختصاص التشريعي في مجال تنظيم هذه الحقوق ، وتعويضها بالمقابل بآلية قانونية أو معيارية تحل المرتبة الأسمى في الهرم القانوني للدولة ،يشكل بحد ذاته حصانة فعلية للهيئة المكلفة بحقوق الإنسان وبتالي للحقوق التي تعنى بها وذلك من عدة نواحي. فبعدها كان إحداث الهيئة مرتبطا بالسلطة التنفيذية وتحديدًا برئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التقديرية الواسعة بتعديلها عملا بالمبدأ القائل أن من يملك حق الإنشاء يملك حق الإلغاء والتعديل معا ،أصبحت الهيئة وبفعل التكريس الدستوري الأخير لها بمنأى عن ذلك أو بمعنى آخر لا يمكن التحكم فيها إلا ضمن إطار الذي تحدده أحكام الدستور سواء من حيث الإنشاء أو الإلغاء أو حتى التعديل، عملا بقاعدة توازي الأشكال. ولأن إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان تم بمقتضى نص دستوري فإنه و نتيجة لذلك لا يمكن إلغائه أو تعديله إلا بنص دستوري آخر ، وهو ما يحقق له الاستقرار والثبات الوجودي على الأقل على المدى البعيد تماشيا مع الثبات و الإستقرار الذي يتحقق للقواعد الدستورية والذي يميزها عن غيرها من القواعد القانونية الأخرى ، و في نفس السياق فإن الإعتراف الدستوري بتمتع المجلس بالإستقلالية الادارية و المالية من شأنه أن يعزز أكثر من مكانة المجلس بإعتباره غير تابع لأية جهة حكومية أو سلطة عمومية بإستثناء رئيس الجمهورية الذي يتبعه بصفة مستمرة ومباشرة ،سيما وأن طريقة عمل المجلس مرتبطة أساسا بمدى تمتعه بالإستقلال الإداري والمالي ، أي بطريقة منحها الإعتمادات الكافية حتى تكون مستقلة فعليا عن الحكومة².

¹ غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 156.

² غزلان سليمة ، المرجع السابق ، ص 162.

إن غياب الطبيعة الإلزامية لأعمال المجلس وإفتقاده مقابل ذلك لعنصر الإلتزام في مواجهة باقي السلطات الأخرى من أجل فرض نتائجه بشأن وضعية حقوق الإنسان و متابعتها بحكم إختصاصه ، يدفع إلى التساؤل عن مدى فعالية هذا المجلس بإعتباره جهازا أو مؤسسة إستشارية ، سيما وأن الحديث عن الأجهزة الإستشارية يجرنا إلى التركيز على الطبيعة القانونية للآراء التي تصدرها هذه الهيئات والتي تفتقد لعنصر الإلزام، ولأنها تبقى مجرد آراء و وجهات نظر مصدرها أخصائيين في مجال محدد من دون إلتزام أي جهة فهي كما يقال « لها في الغالب قوة التأثير المعنوية ».

يضاف إلى ذلك طريقة عمل المجلس عبر هياكله التي تتعلق أساسا بالجمعية العامة التي توفر جوا للحوار والنقاش حول مسائل حقوق الإنسان ، وكذا اللجان الدائمة التي تعمل على حماية و ترقية حقوق الإنسان لمختلف الفئات خاصة فئة المعوقين، ويتولى المجلس مهمة الرقابة والإندار المبكر والتقييم في مجال حقوق الإنسان بما فيها الحق في العمل التي يعاينها أو تبلغ إلى علمه، ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن، ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية و إذا إقتضى الأمر على الجهات القضائية المختصة¹.

ضف إلى ذلك ما تم إقراره من خلال النظام القانوني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان وفقا لما تضمنه القانون 13/16 البناء العضوي له و منح أعضائه الإمتيازات المتناسبة مع عملهم، خاصة ما تعلق بالتحقيقات الممكن إجراؤها وتسهيل عمله مع الإدارات والمرافق العامة وتخويله حق التعاون مع الهيئات الدولية والوطنية والمجتمع المدني بما يجعله أكثر تفاعلا مع التحولات الإقليمية والدولية فيما يتعلق بحقوق الإنسان و مواكبا لتطلعات المجتمع الجزائري وإشراك جميع المؤسسات في أعماله.

وعليه أصبح من الضروري إعمال الحق في العمل لصالح فئة الأشخاص ذوي الإعاقة على قدم المساواة، وعدم التمييز مع الأفراد في المجتمع ، بإعتبار أنه يساهم في إدماج هاته الفئة ويساعدها على الإستقلالية و الوصول إلى حقوقها الأخرى كتكوين أسرة والمشاركة في الحياة العامة. و يلاحظ ذلك جليا من خلال ما أقره المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث أشارت المادة 27 منه على أن المرافق العمومية تضمن لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات و بدون أي تمييز².

¹ بن عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 13.

² ينظر المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الثاني: الخدمات الاجتماعية في الإدارة الجزائرية:

يعتبر قطاع الخدمات من أهم القطاعات التي تحظى بإهتمام أهل الإختصاص ، من الباحثين والعلماء الذين يسعون إلى تكثيف مجهوداتهم وبحوثهم بغرض النهوض بهذا القطاع الذي يعكس درجة تطور أي بلد من البلدان.وبما أن الإدارة تدرج ضمن ،هذا القطاع " قطاع الخدمات " فهي تسعى إلى مسايرة الركب التكنولوجي والتقدم الحضاري الذي مس جميع القطاعات الإقتصادية الأخرى ، ويظهر هذا الإهتمام جليا من خلال تطوير فروعها خاصة فرع الخدمات الإجتماعية ، لما له من تأثير مباشر على الموظف من جهة وعلى الإدارة من جهة أخرى . فتحسين نوعية الخدمات الإجتماعية التي تكون في خدمة الموظف ومحاولة منها بالتكفل بجميع النقائص إن وجدت وإيجاد حلول بديلة لكل المعوقات التي قد تعرقل السير الحسن لبرنامجها ،فهي تساهم بذلك في جلب ثقة موظفيها الذين بدورهم يسعون إلى مضاعفة جهودهم لكسب ثقة مسؤوليهم للظفر ببعض الإمتيازات المقدمة من الإدارة من جهة ، ومن جهة أخرى ينمي فيهم حسن المسؤولية إتجاه العمل ويؤدون وظائفهم على أكمل وجه ،وبالتالي تكون مردوديتهم عالية تنسم بالنوعية والكفاءة المهنية فيصبح العمل لديهم وظيفة مقدسة.

وبما أن الخدمة الاجتماعية عبارة عن تنظيمات تسعى بكل جهدها لتحقيق أهداف محددة ، لتلبية مختلف إحتياجات أفراد المجتمع من خدمات، فإن المحور الحاسم في نجاح هذه الأخيرة مرتبط أساسا بكفاءة وفعالية جهازها الإداري ، لذلك كان من الضروري أن تسيير وفقا للأساليب العلمية الحديثة حتى تحقق الكفاءة في العمل وتساعد في تنسيق الجهود قصد لتحقيق أدائها الوظيفي بدقة وإنتظام.

إن الخدمة الإجتماعية تعد تلك التسهيلات المقدمة للموظفين بعدة طرق لتلبية حاجياتهم وتحسين ظروفهم المادية والمعنوية ورفع مردودهم في العمل .تهدف الخدمة الاجتماعية إلى تنمية المجتمع ،وذلك عن طريق تنمية القوى المختلفة ،التي تساهم في التقدم والنمو ومحاربة العوامل المعيقة كالحرمان والبطالة والأمراض والظروف المعيشية السيئة ،كما تبحث عن الأسباب والعوامل الكامنة وراء المشاكل والأزمات النفسية والإجتماعية ، معتمدة في ذلك أنجع الوسائل في المجتمع ،للقضاء عليها أو التقليل من آثارها. من هذا المنطلق فإن أي مجتمع بحاجة إلى الإهتمام بهذا المجال ،سيما وأن المجتمع الجزائري عاش ويلات الفقر والامية والإرهاب وغيرها من الظواهر الاجتماعية التي تستجوب من المجتمع المدني ومن مؤسسات الدولة على إختلاف أنواعها أن تقوم بوظيفة الخدمة الإجتماعية.

في هذا الإطار شرعت الجزائر نصوصاً قانونية عديدة تعنى بالخدمة الاجتماعية للموظف ، حيث جاء في نص المادة¹05 من القانون 90-11 المنظم لعلاقات العمل : "يتمتع العمال بالحقوق الأساسية منها الوقاية الصحية، الأمن ،طب العمل ... " ، كما نصت المادة²06 من نفس القانون : " يحق للعامل أيضاً في إطار علاقة العمل مايلي: "... التكوين المهني، الترفيه في العمل،...، والخدمة الاجتماعية وكل المنافع المرتبطة بعقد العمل إرتباطاً نوعياً".

فالملاحظ إهتمام الدولة الجزائرية بتوفير وتعميم هذه الخدمة إلى كل المؤسسات والإدارات ليستفيد منها كل العمال دون إستثناء وفقاً لمبدأ العدالة والتوزيع لمحو الفوارق، وعدم خلق هوة بين القطاعات ، وبين جميع العمال في كامل الأنشطة ، حيث عملت على بناء سكنات وأحياء خاصة بالعمال وذلك في إطار سياسة السكن التي إنتهجتها الدولة بعد الإستقلال ، كما إهتمت بتوفير وسائل النقل لصالح العمال الذين تبعد سكناتهم عن مقر العمل للتقليل من التغيب و التأخير عن مواعيد العمل والقيام بتوفير خدمات صحية، وحماية العمال من الأمراض المختلفة التي تتجم عن محيط العمل، إضافة إلى الخدمات الترفيهية، والإطعام...، وتطبيق هذه الخدمات يختلف حسب طبيعة كل مؤسسة وظروف العمل ووضعية العمال الاجتماعية والثقافية وغيرها.

الفرع الأول: الإطار القانوني للخدمة الاجتماعية في الجزائر:

إهتم المشرع الجزائري بالخدمة الاجتماعية للعمال والموظفين بشكل كبير من خلال تحسين ظروف العمل نظراً لما لها من أهمية في حياة العامل، حيث قامت الدولة الجزائرية بإقرار عديد الخدمات الاجتماعية للعمال كخدمة السكن، النقل، التغذية، التكوين، المساعدات وغيرها نوجزها فيما يلي:

أولاً: الخدمات الاجتماعية في مجال السكن:

عملت النصوص والمواثيق الدولية على إضفاء معنى ومفهوم أدبي للحق في السكن ، لتجاوز المدلول أو المعنى المادي المتمثل في المأوى إلى المعنى الإنساني الذي يتأسس بتحمل التكلفة ، الصلاحية للسكن ، توفير الخدمات ، الموقع الملائم ، والملائمة الثقافية ، وهي معايير تصب في إطار الحق في السكن اللائق الذي تتجه الدول إلى إعماله في دساتيرها وتشريعاتها في إطار سياستها لتوفير السكن، إلا أن هناك تحدياً آخر إلى ،جانب توفير السكن اللائق ألا وهو مواجهة خطر إنعدام الإستقرار في المسكن أو

¹ ينظر المادة 5 من القانون 90-11، المؤرخ في 21/04/1900 المنظم لعلاقات العمل، ج.ر.ج. ج ، عدد 17، ص 562.

² ينظر المادة 6 من القانون 90-11 المنظم للعلاقات العمل.

إنعدام الحياة التامة المسكن، أو السكن المستقر، ذلك أن الإتفاقيات الدولية التي إعتمدتها التشريعات الوطنية كمرجعية تلزم الدول على الإعتراف بالحق في السكن اللائق، ولكن إحقاقه يكون تدريجيا بما يتلاءم والتوجهات السياسية والإمكانات الإقتصادية، وحثت الدول لأجل بلوغ ذلك على ضرورة تجنب إنتهاك الحق في المسكن في أهم صوره وهو التشرّد والإخلاء القسري، وحصرت على إتخاذها الإجراءات والتدابير القانونية لضمان الإستقرار والأمن في المسكن بتأمين تنوع الصيغ القانونية لتشغل السكن أو الشغل القانوني للسكن سواء عن طريق الملكية أو الحياة. فبالإضافة إلى إعتبار الحق في السكن من حقوق الإنسان الأساسية، فهو آلية لإعمال الحقوق الأخرى كالحق في الحياة، الكرامة الإنسانية، الأمان والصحة، الخصوصية، عدم المعاملة القاسية ولإنسانية. وهذا يجعل معالجة إنتهاكات المسكن أمر مستعجل وذو أولوية¹.

يعتبر السكن الوظيفي من أولويات الموظف العام سواء كان هذا السكن لضرورة الخدمة، الملحة أو لصالح الخدمة، بإعتبار أنه يقوم بدور كبير في إدارة وتسيير الشؤون العامة ومن ثم ضمان إستمرارية الوظائف العامة، وفي هذا الإطار تدخل المشرع الجزائري وبين كيفية تشغل المساكن الوظيفية بموجب المرسوم التنفيذي 89-10 المؤرخ في 07_02_1989 المحدد لكيفيات شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة، أو لصالح الخدمة وشروط قابلية منح هذه المساكن، إضافة إلى القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 17_05_1989، المحدد لقائمة الوظائف والمناصب التي تحول حق الإمتياز في المساكن بحكم ضرورة الحكمة الملحة أو لصالح الخدمة وشروط قابلية منح هذه المساكن، المعدل بموجب القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 05_02_2002، هذه النصوص التنظيمية هي التي رسمت الإطار العام وحدود منح المساكن الوظيفية وجعلت لها نطاقا خاصا بها. وعلى الرغم من ذلك ويبقى السكن الوظيفي بيسير العديد من النزاعات أمام القضاء خاصة تلك المتعلقة بإنهاء الإستفادة منها ومدى جواز التنازل عنها لصالح الموظف الذي يشغلها، كون لإدارة بحاجة ماسة لهاته السكنات لسير مصالحها، بالإضافة إلى كونها محكومة بقاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية وذلك بعدم جواز

¹ راشدي حد هوم دليلة، مدى إستجابة السكن الوظيفي لمعيار السكن المستقر - قراءة على ضوء النصوص القانونية والإجتهد القضائي -، مجلة نظرة على القانون الإجتماعي، عدد خاص، 2021، ص 03.

التنازل على السكن الوظيفي من جهة ، ومن جهة أخرى الموظف يبقى في أمس الحاجة للتنازل عنها لصالحه من أجل تحقيق إستقرار إجتماعي¹ .

ورغم جهود الجزائر في مجال سياسة السكن المعتمدة على توفير السبل القانونية الكفيلة بضمان الحق في السكن، إلا أن الحماية التشريعية لهذا الحق لم تكن متناسبة مع الإلتزامات القانونية الدولية في هذا الإطار ، فقد إستحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 بعض جوانب الإلتزام بالحق في السكن بصورة لا ترق إلا أهمية هذا الحق وأولويته بالنظر إلى عدم دقته في الإعتراف صراحة بالحق في السكن ، حيث أقر عمل الدولة على التشجيع على إنجاز المساكن دون تحديد من هذا المسؤول عن هذا الإنجاز ، وبين ذلك حرص الدولة على تسهيل أو تمكين حصول الفئات المحرومة على السكن ، دون تحديد أية مسؤولية أو إلتزام مباشر يقع على توفير السكن ، وحذا حذوه التعديل الدستوري لسنة 2020² الطبيعية القانونية للسكن الوظيفي .

إن تسميته بالسكن الوظيفي يدل على أنه يرتبط أساسا بالوظيفة أو منصب العمل الذي يشغله الشخص مهما كانت طبيعة هذه الوظيفة أو مستواها ، والمقصود بالوظيفة العمل في إطار تسيير أو خدمة مرافق عامة، بغض النظر عما كانت الجهة المستخدمة ذات طابع إداري أو إقتصادي ، لذلك فقد وضع له المشرع تائرا قانونيا خاصا يضيف عليه المشروعية ويعبر عن الإطار العام للحق في السكن الذي يكتسي طابعا حقوقيا إنسانيا إجتماعيا ، ويتعلق أساسا بالمرسوم التنفيذي 89-10 سالف الذكر. كما تجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك تعريف قانوني للسكن الوظيفي ، وهو من أولويات الموظف لأن هدفه الرئيسي تسهيل أداء الوظائف العامة³.

وتجدر الإشارة أيضا إلى جملة من النصوص والأختام القانونية، كالمرسوم التنفيذي 03-269 المؤرخ في 07_08_2003 المحدد للشروط و كفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة ولدواوين الترقية والتسيير العقاري المستغلة أو الموضوع حيز الإستغلال قبل أول جانفي 2004 ، والقرار الوزاري المشترك المبين لكيفية تنفيذه المؤرخ في 27_01_2004 المحدد لمعايير القيمة التجارية في إطار التنازل عن

¹ بوشنافة جمال ، السكن الوظيفي بين إنهاء الإستفادة منه ومدى جواز التنازل عنه ، دراسة تحليلية على ضوء النصوص التشريعية و الإجتهد القضائي الجزائري ، مجلة دراسات و أبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة ، الجزائر، المجلد 03، العدد 05، ص 47.

² ينظر المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 20-442.

³ راشدي حدوم دليلة ، المرجع السابق ، ص 05.

الأماكن العقارية التابعة للدولة ولدواوين الترقية والتسيير العقاري المستلمة أو الموضوعة حيز الإستغلال قبل 01_01_2004 ، وكذا المرسوم التنفيذي 208/06، المؤرخ في 13_06_2006 المحدد لكيفيات تحويل حق إيجار السكنات ذات الطابع الإجتماعي المخصصة للإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ، هذا المرسوم رخص للإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية المستفيدة من تخصيص هذه السكنات المملوكة لديوان الترقية والتسيير العقاري بتحويل حق إيجار هذه السكنات الوظيفية ذات الطابع الإجتماعي لصالح شاغليها ، وبعد تحويل حق الإيجار يمكن للمستفيد من هذا الإجراء الإستفادة من التنازل في إطار المرسوم التنفيذي 269/03 المؤرخ غ 07_08_2003¹ الذي يقتضي بمنح السكن الوظيفي في إطار وجود علاقة بين العون والإدارة حيث يتحمل العون المسؤوليات أو الإلتزامات ، وبالنظر إلى طبيعتها يحصل على إمتياز هذا السكن الذي تمتلكه أو تحوزه الإدارة ،إنما لا يشترط خضوع هذه العلاقة لقانون الوظيفة العمومية ، فيمكن أن يكون خاضع لقانون خاص كالقضاة الذين يخضعون للقانون الأساسي للقضاء أو أن يتم في إطار مهمة إنتخابية، كما قد تختلف الإدارة التابعة لها فقد تكون الولاية أو الدولة أو بلدية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو إقتصادي².

إن المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة تمنح مجانا ، فلا يلزم العون بدفع أي مقابل لشغل المسكن ، كما يمكن أن يستفيد أيضا من مجانية الماء والغاز والكهرباء غير أنه إذا لم يكن السكن ممنوحا بسبب ضرورة للهيئة المستخدمة ، فإن الإيجار الرئيسي يكون على عاتق هذه الهيئة وذلك طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 89-10.

فالنسبة للمساكن الممنوحة لصالح الخدمة، فقد نصت المادة 16 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 89-10 على أنه: "يترتب منح المساكن لصالح الخدمة دفع إيجار يتحمله الساكن وتحصله الهيئة المستخدمة وعلى أن تحدد نسب هذا الإيجار وفقا للتنظيم المعمول به والمطبق على المساكن والمحلات التابعة للقطاع العمومي".

وقد أكدت المحكمة العليا في قرارها رقم 126083 بتاريخ 24 أكتوبر 1995 ما يلي :

" من المقرر قانونا من خلال المادة 16 من المرسوم التنفيذي 89-10 المؤرخ في 07-02-1989 أن ثمن الإيجار الخاص بالمساكن الممنوحة لضرورة المصلحة، يتحمله الساكن وتحصله الهيئة المستخدمة.

¹ بوشنافة جمال ، المرجع السابق ، ص 48 .

² راشدي دليلة حدوم ، المرجع السابق ، ص 06.

ومتى تبين أن الطاعن بقي يشغل المسكن التابع لديوان الترقية والتسيير العقاري حتى بعد إستقالته من المؤسسة المستخدمة، ولم يدفع مبالغ الإيجار المتأخرة رغم الإنذارات الموجهة إليه، فإنه يتحمل لوحده مسؤولية تسديدها وبالتالي فإن الدفع المشار من طرفه غير وجيه ويستوجب الرفض¹.

كما أشار المرسوم التنفيذي 10/89 أنه يمكن تخصيص السكن الوظيفي للخدمة أو تشجيع بروز كفاءات إضافية ولو كان السكن غير ضروري ضرورة ملحة لممارسة الوظيفة، وهنا لا يشترط الحضور الدائم أو المستمر لممارسة الوظيفة، وبالتالي يستدعي الأمر عدم إلحاق السكن بمقر الوظيفة، حيث يرمي السكن الوظيفي في هذه الحالة بصورة غير مباشرة إلى التطلع للسير الحسن للوظيفة من خلال تمكين الموظفين من تحسين مردودية الخدمة وتطوير كفاءاتهم و تشجيعهم إلى الأداء الجيد لها، بإعتبارها أهمية نوعية المورد البشري في الرفع من قيمة الأداء في العمل، ولن يكون ذلك إلا من خلال توفير السكن اللائق الذي يضمن الأمان و الإستقرار.

الملاحظ هو إحاطة المشرع الجزائري بتفاصيل كاملة لتنظيم إنهاء الإستفادة من إمتياز السكن الوظيفي بالعناية الكافية، حيث أن ذلك يترتب عليه أثار إجتماعية ناجمة عن الطرد، فقد إقتصر المشرع على ترتيب الجزاء على العون دون تحديد حقوق شاغلي السكن في هذه الحالة كما هو الحال بالنسبة لورثته في حالة الوفاة المفاجئة للعون، وإذا كان إنتهاء المهام سبب منطقي لإنهاء الإمتياز فإن بيع السكن أو إلغاء التخصيص وإعادة تخصيصه مرة أخرى دون أية حماية، يطرح الكثير من الغموض ويعتبر تعسفا في حق العون².

و يؤول الإختصاص في دعاوى الطرد من السكن الوظيفي إلى قاضي الإستعجال وذلك بناء على ما إستقر عليه الإجتهد القضائي، ولم يعرف المشرع حالة الإستعجال، وإنما إكتفى بالإشارة إليها من خلال المادة 299 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08، وبذلك يخضع تحديده حالة بحالة للقاضي الإستعجالي، وقد أقر هذا الأخير إختصاصه بالبث في بعض القضايا الطرد من السكن الوظيفي لتوفير شروط الإستعجال والمتمثلة أساسا في عنصر الإستعجال و عدم المساس بأصل الحق وألا يكون الهدف منها الاعتراض على تنفيذ إداري أو يتعلق النزاع بالنظام العام.

¹ حمدي باشا عمر، القضاء العقاري، دار هومة، 2002، ص 62.

² راشدي دليلة حدوم، المرجع السابق، ص 18.

إن إختصاص القاضي الإداري الإستعجالي في دعاوى الطرد يؤدي إلى تطبيق قواعد وأحكام القضاء الإستعجالي التي تتميز بالسرعة من حيث الفصل في أقرب الآجال وتخفيض آجال التكليف بالحضور، وعدم قابلية الأوامر الإستعجالية للطعن، وإعتبارها معجلة النفاذ بكفالة أو بدونها رغم كل طرق الطعن. ويترتب على ذلك أثارا وهي مباغته ومفاجأة شاغل السكن سواء العون أو ذوي الحقوق في حالة وفاته بطردهم دون أدنى تدابير لإسكانهم أو تعويضهم في مثل هذه الحالات.¹

وعليه فإن الإجتهد القضائي قرر الطابع الإستعجالي لدعوى الطرد حيث يتم بموجب أمر إستعجالي، فأعطى بذلك أولوية في حماية الإدارة بتحقيق السرعة في إسترجاع السكن بالنظر إلى طبيعة نشاطها ، وفي الوقت نفسه تجريد شاغل السكن الوظيفي الذي قد يكون العون أو ذوي حقوقه من أدنى حماية إجتماعية في الحصول على مأوى².

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن الطبيعة القانونية الخاصة للسكن الوظيفي أدت إلى غموض وعدم إنسجام النصوص القانونية في ضبط أحقية الموظف في الإستقرار في السكن الوظيفي ، سواء من خلال حمايته من أثار الطرد الذي يكون مصبوغا بتعسف الإدارة وإن كان قانونيا ، أو من خلال رفع الغموض عن الحق في التنازل عن السكن الوظيفي بالنسبة للسكن الممنوح لصالح الخدمة . وبإعتبار أن سيرورة وإستمرارية المرفق العام أولوية الأولويات باعتبارها تهدف إلى المصلحة العامة ، فإن الحق في الإستقرار في السكن والأمن في حيازته للعون هو حق إنساني وإجتماعي مقدس جدير بالحماية القانونية ، بإعتبار أن أبعاد التنازل عن السكن الوظيفي هي إجتماعية أكثر منها إقتصادية ، فالمغزى لا يقتصر على الربح ، وإنما يتمثل في حرص الدولة على تمكين العون من الإستقرار الإجتماعي قبل الوظيفي.¹

ثانيا: الخدمة العمومية للعمال والموظفين في مجال النقل:

تعد خدمة النقل من أهم الخدمات التي تقدم للعاملين في أوجه النشاط الاقتصادي ، ومشكلة النقل بالنسبة للعمال لها أثارها البليغة سواء من ناحية الجهد الذي يبذله العامل أو من ناحية التكاليف التي يكتبدها لما لها من تأثير كذلك على ميزانيته وميزانية أسرته.

¹ ينظر المواد 299-301-302 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09.

² راشدي حدهوم دليلة ، المربع السابق ، ص20.

لقد صدرت عدة قوانين ونصوص خاصة بالنقل ،حيث بين الإتحاد العام للعمال الجزائريين أنه" لا بد من حل مشاكل النقل بتوفير سيارات خاصة بالعمال وذلك لتفادي الغيابات عن العمل وكذا التأخر عن الحضور في الوقت المحدد.¹

ثالثا: الخدمة العمومية في مجال الصحة:

قصد تفادي المخاطر والأمراض المهنية ، أصدرت عدة نصوص تشريعية من أجل توفير وسائل وأساليب وتدابير الأمن والوقاية الصحية للعمال ،من بينها ما جاءت به المادة 14 من القانون الأساسي العام للعمال SGT بموجب القانون 78-12 "يهدف طب العمل إلى وقاية صحة العامل في العمل،وذلك للحيلولة دون تعرضه لأي وهن بدني أو ذهني، وبمراقبة صحة العامل وحمايته من الأمراض المهنية والحوادث العمل ، ويستهدف بصفة خاصة وقاية صحة العامل ، مراقبة أماكن العمل ، تحسين ظروف العمل ،حماية البيئة للصحة والطبيعة بالإتصال مع الهيئات المتخصصة في طب العمل²."

و في هذا الإطار تقوم لجنة الصحة والأمن الخاصة بالمؤسسة بالمهام التالية :

-المشاركة في إعداد السياسة العامة في مادة حفظ الأمن والصحة.

-التنسيق بين أعمال لجان حفظ الصحة والأمن الخاصة بالوحدات

- جمع كل المعلومات وكل وثيقة من شأنها أن تساهم في تنمية وتدعيم حفظ الصحة والأمن وطب العمل في الوحدات.

-جمع ووضع الإحصائيات بخصوص حوادث العمل والأمراض الهيئية على مستوى المؤسسة.

كما نصت المادة 13 من القانون الأساسي العام للعامل على أنه : "يتعين على المؤسسة المستخدمة أن

تؤمن للعمال شروط الوقاية الصحية و الأمن اللذان يحددها التشريع المعمول به"³

رابعا: الخدمة الاجتماعية للعامل والموظف في مجالات التوجيه والتأهيل المهني:

¹ راشدي حدهوم دليلة ،المرجع السابق ، ص33.

² ينظر المادة 14 من القانون 78-12، المؤرخ في 05/08/1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج، عدد32 بتاريخ08/08/1978،ص724.

³ ينظر المادة 13 من القانون 78-12.

من أجل الرفع من كفاءة العمال وتحسين مردودهم من خلال أدائهم لعملهم ، أوجب المشرع الجزائري من خلال عدة مواد ضرورة الإعداد المهني للعامل قبل وأثناء فترة العمل ، ومن بين النصوص نذكر ما جاء في المادة 178 من القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل : " كل عامل ملتزم بمتابعة دروس ونشاطات التكوين وتحسين المستوى التي تنظمها المؤسسة في إطار إحتياجاتها بغية تحديث أو تعميق أو تنمية المعارف المهنية والتكنولوجية التي لا بدله من إدراكها لأداء المهام المعهود بها إليه أداؤها عاديا¹.

كما تذكر اللجنة المركزية أن الميثاق الوطني ينص على أنه: " يجب القيام بمجهود تنظيمي توجيهي وتكويني حديث لجعل مختلف فئات العمال على إستعداد لمواجهة المهام التي تنتظرها لضمان تجنيد رشيد وكامل لقوة العمال".

خامسا: الخدمة الاجتماعية في اطار في العطل والرحلات الصيفية و الترفيه:

نجد المشرع الجزائري أوجب الإهتمام بتوفير مثل هذه الخدمات للرفع من معنويات العمال ، ويتجلى ذلك من خلال ما جاء في نص المادة 180 من القانون 78-12 المتضمن القانون الأساسي للعامل " تستهدف الخدمات الاجتماعية المساهمة في رفع مستوى معيشة العامل و لعائلته و تنمية شخصيته و ذلك بتسهيل الرفاهية المادية و المعنوية للعمال و العائلات التي تكون في كفالتهم عن طريقتكملة أجر العامل على شكل خدمات في مجالات الصحة و السكن والثقافة والترويح".

-تتعدد وتتوزع النشاطات الثقافية بشكل يضمن الإختيار بين الترويح البسيط والتدريبات المخصصة مع الأخذ بعين الإعتبار إهتمامات العمال والإدارات.

-إعداد منشطين ومختصين في العمال أنفسهم.

- تدعيم ممارسة الرياضة البدنية وإقامة المراكز الصيفية.

-التركيز على نشر الصحف والمجلات وبشكل أوسع وإقامة المعارض والندوات والملتقيات.

-إستخدام النوادي والسينما للفرق المسرحية والموسيقية وتشجيع الأبحاث في هذا المجال.

سادسا: الخدمة الاجتماعية في مجال المساعدات المالية للعمال :

¹ ينظر 178 من القانون 78-12.

قامت الدولة الجزائرية بإصدار نصوص قانونية من أجل حل مشاكل العمال والرفع من التكاليف الملقاة على كاهلهم والمصاريف المتعددة ، وتحسين مستوياتهم المعيشي ،ويظهر ذلك من خلال مجموعة من المواد توجزها في مايلي :

جاء في المادة 188 من القانون الأساسي العام للعامل:"...يجب أن يضمن تشريع العمل مستوى معيشيا لائقا يتناسب ودخل الفرد..." كما جاء في نص المادة 183 من ذات القانون:"... يستمر أداء المنح العائلية المدفوعة حين صدور القانون المتضمن انشاء صندوق وطني للطفولة حتى انقضاء الحقوق المرتبطة بها."

ومما سبق تتضح أهمية الخدمة الاجتماعية في الإدارة إلى تحقيق أكبر قدر من الرفاهية المادية والمعنوية العمال و الموظفين من أجل ضمان سلامتهم وحرصا على طاقتهم التي يعتمد عليها ، حيث عملت الدولة الجزائرية على مساعدة العمال وأسرتهم ،ورفع مستوياتهم من كل النواحي الاجتماعية ،الإقتصادية والصحية بهدف إيجاد حلول لمشاكلهم ومعالجتها ومساعدتهم على التكيف مع مجتمع الإدارة لتحسين مردودهم. ومن خلال ما سبق سعت الدولة إلى إقامة المراكز الصحية للوقاية من الحوادث و الأمراض المهنية ، وتوفير السكنات بالقرب من أماكن العمل ، زيادة على ذلك قامت بتوفير خدمات النقل ، التغذية ، الترفيه والمساعدات المالية بهدف تحضير العمال ماديا ومعنويا ، وإهتمت كذلك باستخدام مراكز لتكوين العمال قبل الالتحاق بمراكز العمل، لتحقيق كفاءتهم الإنتاجية وأدائهم الوظيفي وقدراتهم على مواجهة مختلف المتغيرات المحيطة بمحيط العمل. وقد بين المشرع الجزائري من خلال القانون الأساسي العام للعمال بأن الخدمة الاجتماعية في الإدارة الجزائرية تهدف إلى " تسهيل الحياة اليومية للعمال من خلال تحسين الظروف المادية والمعنوية للعائلات التي تكون في كفالتة عن طريق تكملة أجر العامل في شكل خدمات إجتماعية" .

وبناء على ذلك فإن الخدمات الاجتماعية في الإدارة الجزائرية تهدف إلى تحقيق الرفاهية المادية والمعنوية للموظفين ولعائلاتهم ،فهي تعتبر كحافز يدفعهم لتحسين أدائهم بإستغلال كافة طاقتهم وإمكانياتهم لتحقيق الهدف الأساسي للإدارة وهو تحسين مردودهم وتوفير أكبر قدر ممكن من الخدمة الاجتماعية لهم.

لقد تبنت أهم الدراسات الدولية والمؤتمرات العالمية المتعلقة بحقوق الإنسان ، قضايا المرأة من مختلف جوانبها فدعت إلى إحترام كرامة المرأة وإزالة كافة أشكال التمييز ضدها وأقرت لها بحق التمتع بالحماية القانونية دون تمييز على أساس الجنس الذي تتعرض له النساء في الأسرة والمجتمع.

هذا الوعي الرامي للحد من الممارسات التمييزية نادت به منظمة الأمم المتحدة بشكل رئيسي في المواثيق الصادرة عنها ،حيث تحث حكومات الدول على تعديل قوانينها وإجراء مراجعة شاملة للتشريعات الوطنية في إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أو "السيداو" ¹ بإتخاذ التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة سواء صدر هذا التمييز عن شخص أو منظمة أو مؤسسة أو عون لأجهزة الدولة. وإدراكا لأهمية دور الثقافة والتقاليد في هذا المجال دعت الإتفاقية إلى قضاء على الأدوار النمطية للجنسين وعلى الممارسات التابعة من المفاهيم الدولية أو تفوق أحد الجنسين على الآخر ²، وأكدت على ضرورة " إلغاء" جميع النصوص القانونية التي تشكل تمييزا ضد المرأة .وبالرغم من الإلحاح الدولي لإلغاء كل أشكال التمييز التي تتضمنها التشريعات الداخلية ، لا يزال عدد كبير من الحكومات عازفا عن إتخاذ الخطوات الموضوعية اللازمة لإنصاف المرأة قانونا وممارسة³.

ومن هنا تثار عديد المسائل التي تزيد تعقيدا في ظل الممارسات المنحازة والغالبة والبعيدة عن روح العدالة والكرامة الإنسانية مخالفة بذلك الإلتزامات الدولية التي تؤكد على الإيمان بحقوق الإنسان الأساسية وبتساوي الرجال والنساء.

أولا: المرأة الجزائرية وأداء السياسات العمومية:

لقد حظيت قضايا المرأة في الآونة الاخيرة بإهتمام كبير على المستوى العالمي والداخلي ،ما يؤكد أن حقوق المرأة تحتل موقعا في خريطة الفكر الإنساني ،وأن هناك جهد وإهتمام لتمكين المرأة من مكانتها الضرورية ليس فقط بإعتبارها شريكا مساويا ولكن بإعتبار أن العبء الأكبر من التنمية المجتمعية يقع

¹ إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة متاحة على الرابط :

<https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/cedaw.aspx> وهي تعريب لما يلي CE DA W :

Convention on The eliminations of all kinds discrimination againtst women .

² ينظر المادة الخامسة من اتفاقية CEDAW .

³ ينظر الفقرة "ز" من المادة الثانية من اتفاقية CEDAW.

على عاتقها، فنجاح برنامج التنمية وإستدامتها مرهون بمشاركة العنصر البشري وحسن إعداده وطبيعة تأهيله، بالإضافة إلى أهمية الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني في صورته العامة لتحقيق التمكين الكامل والشامل للمرأة. من الطبيعي أنه لا يمكن أن تقوم تنمية بشرية ونصف البشرية مضعف بالرغم ما يتوفر الآن من تأكيد البحوث العلمية على أن النساء لهن قدرات خاصة عقلية، عاطفية وجسدية يتفوقن بها على الرجال في مجالات الحياة الإقتصادية والإجتماعية بل وحتى السياسية، الأمر الذي يحرم المجتمعات المضعفة للمرأة من مزايا عديدة، وعلى ذلك فإن تنمية المرأة تعتبر عنصرا جوهريا حيث أن دور المرأة في أي مجتمع يعد أحد المقاييس التي تعبر عن نمو هذا المجتمع وتطوره، فالمرأة قد تقوم بدور في مجالات الحياة الإجتماعية والإقتصادية يفوق ما قد يقوم به الرجل، هذا بالإضافة إلى ما تقوم به من رعاية و تربية للأبناء،¹ فضلا عن القيام بواجباتها الزوجية².

ويعتبر تمكين المرأة من الإدماج في التنمية هو مدخل حديث مصاغ من نساء دول العالم الثالث، يهدف إلى تمكين المرأة من خلال الإعتماد على النفس عن طريق الثقافة والتعليم والعمل والتوظيف وغيرها من المكاسب التي أصبحت من أهم ما تدعو إليه أساليب المناصفة والمساواة³. وبالرجوع إلى وضعية المرأة في الجزائر ومدى مشاركتها في الحياة العامة يمكن القول أن الدولة قطعت شوطا كبيرا في سبيل إقرار هذا الحق للمرأة الجزائرية ويتجلى ذلك من خلال الإشارة إلى النقاط التالية :

أ: التكريس الدستوري لمبدأ المناصفة:

لا يمكن إنكار أن القضايا المتعلقة بالمرأة عموما تعد من القضايا المجتمعية التي تشد إهتمام الحقوقيين و الباحثين في علم الإجتماع والحكومات وأفراد المجتمع عامة، حيث تعد قضايا المرأة من المسائل التي تشغل حيزا كبيرا من النقاش طالما كانت المرأة ولا زالت تتعدت بأنها نصف المجتمع و لايمكن دون جهد أو مساهمة منها أن يعرف المجتمع تطورا على صعيد التنمية الشاملة فالنهوض بوضعية المرأة وتحسين مكانتها في المجتمع شكل على الدوام إهتمام العديد من المنظمات النسائية والحقوقية والنقابية في الجزائر،

¹ نمر ذكي شلي عبد الله ، التمكين الإجتماعي والإقتصادي للمرأة العاملة بالقطاع التعليمي، مجلة دراسات في الخدمة الإجتماعية والعلوم الإنسانية ، العدد 53 ، المجلد 01، جانفي 2021 ، ص380.

² فرج حنان مكرم، تمكين المرأة التي تعول للمشاركة في التنمية الريفية في بعض قرى محافظة الجيزة ، رسالة دكتوراه في فلسفة العلوم الزراعية، كلية الزراعة، جامعة عين الشمس القاهرة ، مصر، 2007، ص42.

³ نمر ذكي شلي عبد الله، المرجع السابق، ص381.

هذا ما جعل المؤسس الدستوري يتدارك هذه الحقوق من خلال تقديم إصلاح دستوري متعلق بالمنصفة ومكافحة كل أشكال التمييز بين النساء والرجال إنجاما مع ماتضمنته الإتفاقيات الدولية في هذا المجال لاسيما بحظر ومكافحة كل أشكال التمييز بين الجنسين، والعمل على إرساء دعائم مجتمع متضامن تمتع فيه الجميع بتكافؤ الفرص والعدالة الإجتماعية. وعليه أعتبر بمبدأ المنصفة ومكافحة كل أشكال التمييز ضد المرأة في المجال السياسي وفي سوء الشغل لبنة دستورية يستلزم تفعيلها ولايكون ذلك إلا بإتخاذ الغايات القانونية وتنظيم المرافق العامة ولاسيما في مناصب المسؤولية الهامة بتحقيق المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، زيادة على تعزيز وترقية الحقوق السياسية للمرأة وذلك بتوسيع حضور مشاركتها في المجالس المنتخبة.

قد تضمنت المادة 36 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يلي¹: "تعمل الدولة على ترقية التناسف بين الرجال والنساء في سوق الشغل، وتشجع الدولة المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات". فقد إستعملت هذه المادة الدستورية مصطلح المنصفة أو التناسف بين الجنسين من خلال فكرتين، تتضمن الفكرة الأولى تكريس مبدأ المنصفة في سوق الشغل والفكرة الثانية تتمثل في تعزيز حق المرأة في الوصول إلى المناصب القيادية ومناصب الدولة العليا.

ب - المنصفة في تولي الوظائف العامة :

إن المتتبع للتطورات الحاصلة في قطاع الوظيفة العمومية بالجزائر يلاحظ جليا إهتمام الدولة بولوج المرأة لهذا القطاع، والمترجم على أرض الواقع بوجود نسبة لا يتهان بها من النساء الموظفات في رتب الموظفين أو في إطار التعاقد في مناصب الشغل المخصصة للأعوان المتعاقدين². ومن أسباب إرتفاع نسبة النساء في قطاع الوظيفة العمومية هو تبني المشرع الجزائري وكغيره من المشرعين في النظم القانونية المقارنة، لمبدأ المساواة والإلتحاق بالوظائف العمومية في الدولة وهو المبدأ الذي تم النص عليه في المادة 51 من دستور 1996 قبل تعديل 2016، حيث تم التنصيص عليه بموجب المادة 36 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي تم تكريسه بموجب القوانين الأساسية للوظيفة العامة من سنة

¹ ينظر المادة 36 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² بوشيبة الطاهر، المنصفة لتولي الوظائف العامة في التشريع الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 05، العدد 02، 2020، صفحة 1228.

1966 إلى غاية القانون الأساسي العام للوظيفة الحالي والساري المفعول بموجب الأمر 03/06 والذي نصت عليه المادة 74 منه¹ على: " يخضع التوظيف لمبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية". ولم يتوقف إهتمام الأنظمة القانونية بحق المرأة في الشغل وتكريس المساواة كمبدأ أساسي في التوظيف بل تعداه إلى تبنيها لمبدأ المناصفة في تولي الوظائف العامة سعياً منها إلى تدعيم حقوق المرأة وتحقيق مكاسب أخرى لها في هذا المجال ، وهو نفس النهج الذي إتبعه المشرع الجزائري الذي أسس للمناصفة كألية لتدعيم حظوظ المرأة في تولي الوظائف العامة².

1- مفهوم مبدأ المناصفة:

المناصفة لغة مشتقة من الفعل ناصف، يقال يناصر غيره الشيء أي قاسمه فيه بالنصف، ونصف الشيء ونصفاً، ونصافه أي بلغ الشيء نصفه وقسمه نصفين، ويقال نصف الشيء أي جعله نصفين و المناصفة يقابلها في اللغة الفرنسية مصطلح " Parité " والذي بدوره له مرادفات أخرى باللغة العربية كمصطلح تكافؤ³، ويقصد به التعادل والتساوي الأصوات مثلاً. " Parité de voix " أما المناصفة في الوظيفة العمومية، فيعنى بها شغل المناصب بين الرجال والنساء بالنصف والتساوي، أي أنه يخصص منصب للرجال وآخر للمرأة وتعتبر المناصفة أداة لتنفيذ مبدأ المساواة وتكريس حق المرأة في العمل جنباً إلى جنب مع الرجل، وبالتساوي بينهما وبالعدل.

2- الأساس القانوني لمبدأ المناصفة :

لمبدأ المناصفة مبدأ مشابه له في التشريع الجزائري وهو نظام "الكوطة" أو "الحصة" الإنتخابي أو ما يعرف قانوناً بتمثيل المرأة في المجالس المنتخبة المكرس بموجب المادة 31 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2008 والذي جسده المادة 36 من تعديل 2016 ، الأمر الذي شجع السلطات السياسية في البلاد على العمل على توسيع هذا الإجراء ليشمل مجال الشغل والذي يدخل ضمن طياته قطاع الوظيفة

¹ ينظر المادة 74 من الأمر 06/03، المؤرخ في 15 / 7 / 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج. ج عدد46، بتاريخ 2006/07/16، ص03.

² جيرار كورنو ، معجم المصطلحات القانونية ترجمة منصور القاضي ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان 1998 ، ص 1974.

³ بوشية الطاهر ، المرجع السابق ، ص 1229.

العمومية، إذ إستحدثت المشرع الجزائري المادة 36 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي هذا الشأن لم يتخذ المشرع الجزائري في تكريس المناصفة في ميدان الشغل أسوة بالنظم القانونية المقارنة ومنها النظام الفرنسي ، إذ صدر أول قانون يتعلق بتمثيل المتساوي بين الرجال والنساء في مجالس الإدارة والرقابة والمساواة المهنية لسنة 2011¹. ولا شك أن المشرع الجزائري بتكريسه المناصفة في نص المادة 36 من تعديل الدستور لسنة 2016، كان نتيجة إلتزام الجزائر بتعهداتها الدولية لاسيما إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1979 ، والتي تم إقرارها بتاريخ 18_12_1979 المعروفة بإسم "سيداو"

The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)، والتي إنضمت إليها الجزائر بتاريخ 22/01/1996 بموجب المرسوم الرئاسي 51/96 المؤرخ في 22/01/1996 ، مع ملاحظة تطابق أحكام المادة 36 من تعديل الدستور لسنة 2016 مع نص المادة 11 من إتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والتي حددت بشكل واضح حقوق المرأة المهنية والإجتماعية .

والى جانب إتفاقية "سيداو" نجد أن الجزائر قد إلتزمت بتعهداتها تجاه الإتحاد الإفريقي وذلك بعد إنضمامها لبروتوكول حقوق المرأة في إفريقيا والملحق بميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والذي تم إعتماده من طرف الجمعية العامة لرؤساء الدول وحكومات الإتحاد الإفريقي بالعاصمة الموزمبيقية " مابوتو " بتاريخ 29_12_2003 ، والتي نصت على مجموعة من الحقوق أهمها المساواة في فرص الحصول على العمل، تقرير حق الأجر المتساوي، بين الرجل والمرأة ، كفالة الفرص للمرأة في العمل والتدرج الوظيفي². إلا أنه يمكن الإشارة إلى أن المشرع الجزائري وفي مجال الوظيفة العامة ،لم يميز منذ صدور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية بين الرجل والمرأة في التوظيف ،كما أن المناصفة بين الرجل و المرأة حتى وإن لم يتم إقرارها قبل 2016 إلا أنها كانت مجسدة في قطاع الوظيفة العمومية تطبيقا و إعمالا لمبدأ المساواة سيما من حيث العطل القانونية والحالات الخاصة للوضيعات القانونية للموظف العام من إستيداع وإنتداب وغيرها، وكذا التكوين وباقي الحقوق الأخرى إذ أنه لا يوجد فرق بين الرجل والمرأة في التمتع بهذه الحقوق.

¹ loi n° 2011_ 103 du 27_01_2011 , relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes sein des conseils d'administration et de surveillance et a l'égalité professionnelle.

² بوشية الطاهر، المرجع السابق ، ص 1232.

3: المناصفة من خلال تعزيز دور المرأة في تقلد المناصب العليا في الدولة:

إن تأكيد هذه الفكرة جاء في الشطر الثاني من المادة 36 من التعديل 2016 ، التي أكد فيها المشرع ضرورة ترقية وتعزيز حظوظ المرأة في الوصول وتقلد المناصب العليا في الدولة وتولي المسؤوليات العليا ، وذلك أن هناك العديد من المناصب التي لم تستطع المرأة الجزائرية الولوج إليها كتقلدها مناصب الرئاسة في الإدارات العليا الدولة وأن تكون المرأة رئيسا الجامعة أو رئيسا للمجلس الدستوري أو غيره من المناصب العليا بالرغم من أنه ليس هناك ما يمنع مثل هذا الأمر. وبهذا الخصوص، فالمقصود بالمناصفة في هذا الصدد هو تحقيق المساواة في تقلد هذه المناصب بالتساوي بين الطرفين وإتاحة نفس الفرص للجنسين في تقلد المناصب العليا والمناصب السيادية في الدولة¹.

ثانيا: حدود تطبيق مبدأ المناصفة في تولي الوظائف العامة:

لا شك أن تكريس المساواة في الإلتحاق بالوظائف العامة الذي هو في الأصل مبدأ منبثق عن المساواة أمام القانون² ، قد منح للمرأة حظوظا معتبرة في توليها رتبا كانت في السابق حكرا على الرجال، ومثال ذلك الأسلاك الخاصة بالأمن الوطني، والأسلاك الخاصة بإدارة الجمارك³، وكذا الأسلاك الخاصة بإدارة السجون بعد أن كانت محسوبة على قطاع التربية والصحة. إلا أن هذا التحول الذي حصل في قطاع الوظيفة العمومية والذي كان في صالح المرأة لم يشبع رغبة التنظيمات الحقوقية النسائية التي نادى بحقها في مناصب عمل مناصفة مع الرجل، وهو ما تحقق فعلا من خلال إقرار المادة 36 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن الإشكال يثار بخصوص تطبيق المناصفة في جميع رتب الوظيفة العمومية المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع وزاري وهل يمكن تطبيقها على مناصب العليا وعلى الوظائف العليا.

¹ بوشيبة الطاهر ، المرجع السابق ، ص 1232 _ 1233.

² أحمد سالم سعيان ، الحريات العامة وحقوق الإنسان ، " دراسة تاريخية و فلسفية و قانونية مقارنة " ، ج 2 ، ط 1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان 2010 ، ص 11.

³ ينظر المرسوم التنفيذي 10 _ 332 المؤرخ في 22 / 12 / 2010 ، المتعلق بالقانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالإدارة الجمارك، ج. ر. ج. ج. عدد 71، بتاريخ 24 / 11 / 2010 ، ص 04.

و محاولة الإجابة عن هذا الإشكال تقتضي ضرورة الرجوع إلى المهام المسندة لكل رتبة من رتب الوظيفة العمومية، ومن هنا يمكن الحديث عن إمكانية تطبيق المناصفة من عدمه، إذ أنه يوجد العديد من الرتب التي ترسخت في ذهن الموظفين على أنها حكرا للرجال، وأخرى على أنها حكرا للنساء، إن لم نقل أنها أصبحت عرفا إداريا ملزما للجميع، بالرغم من أن النصوص القانونية لم تضع تمييزا بين الرجل والمرأة في تولي هذه الوظائف. وتجدر الإشارة إلى تجديد تأكيد المؤسس الدستوري على مبدأ المناصفة، من خلال ما أشارت إليه المادة 68 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أين أكد الدستور مرة أخرى على عزم الدولة وعملها على تكريس هذا المبدأ وإعطائه قيمة دستورية¹. وعلى الرغم من أن النصوص القانونية لم تضع تمييزا بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة إلا أننا نجد بعض الخصوصيات التي تكتسبها وظائف ما ومثال ذلك ما جاء في أحكام المادة 305² من المرسوم التنفيذي 11_334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، والتي نصت على رتبة عون النظافة و نقاوة عمومية، وحددت المهام المسندة لهذه الرتبة، والتي قد تتعارض مع وظيفة المرأة كما أن الضمير الجماعي لا يتقبل وجود نساء على شاحنات جمع القمامة ليلا ونهارا وفقا لطبيعة المهام المتصلة بهذه الرتبة، بل إنه في جانب العمل لا يوجد نساء ضمن هذه الفئة في الموظفين أعوان النظافة العمومية، وحتى وإن وجدت فهي حالات شاذة لا يمكن القياس عليها.

أما المناصفة في تقلد المناصب العليا والوظائف العليا فلا شك في أن تطبيقها فعليا يعترضه الكثير من العقبات، ذلك أن هذه المناصب هي مناصب تأطير و قيادة تتطلب وجود موظفين يتمتعون بسمات القائد والمسير المتواجد بالمؤسسة أو الإدارة العمومية حتى ولو كان ذلك خارج أوقات العمل، والذي يفرض على مرؤوسيه الإلتزام بالقوانين والتنظيمات وخدمة المرفق العام بانتظام واضطراد، تحقيقا للمصلحة العامة وهذه الصفات قلما نجدها في المرأة الموظفة، بالإضافة إلى ذهنية الموظفين في الجزائر الذين يعتبرون أن المرأة لا تصلح للقيادة، وبالتالي يترتب على ذلك وجود خلافات تؤدي لا محالة إلى سوء سير المرفق

¹ بوشيبة الطاهر، المرجع السابق، ص 1232

² ينظر المادة 305 من المرسوم التنفيذي 11/334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية، ج.ر.ج. ج، عدد 53، بتاريخ 28/09/2011، ص 03.

العام هذا من جهة ، ومن جهة أخرى رفض المرأة غالبا تولي التعيين في المناصب العليا خاصة إذا كانت تلك المناصب تتطلب حضورا دائما بالإدارة أو تحويل من ولاية الى ولاية أخرى¹.

وفي نهاية التطرق لهذه النقطة نشير إلى اعتماد المشرع الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 مبدأ المناصفة بما فيه الإلتحاق بالوظائف العمومية، تكريس لحقوق المرأة التي ما فتأت المنظمات الحقوقية تنادي به ولا شك أن نتائج هذا التنصاف كانت موجودة أصلا في منظومة الوظيفة العمومية سيما من حيث الحقوق كالحق في الراتب، العطلة، الترقية، التكوين وغيرها من الحقوق.

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لمنظومة الوظيفة العامة لاسيما القوانين الأساسية الخاصة، في مختلف القطاعات الوزارية لا تفرق بين الرجل والمرأة في مسألة التوظيف ، وتحقيقا لمبدأ المساواة والأصلح والأجدر هو الذي يتولى الوظيفة بعد اجتياز مسابقات توظيف على إختلاف أنماطها وحتى في مجال الترقية . أما التعيين في المناصب العليا والوظائف العليا فلا شك أنها تخضع للسلطة التقديرية للإدارة أي أنها تخضع لتقدير الرئيس فهو الذي يقدر من هو الشخص الذي يراه أهلا وجديرا . وبالتالي فإن ترقية المناصفة لتولي مناصب المسؤولية أمرا لا بد منه، بل إنه أصبح له أساس مرادف للجدارة و الإستحقاق حتى لا يكون هناك تأثير سلبي على سير المرافق العامة بانتظام وحتى تحافظ الوظيفة العامة على نقائها وكرامتها¹.

¹ بوشيبة الطاهر، المرجع السابق ، ص 1235.

المبحث الثاني

أجهزة تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتفعيل البعد الإنساني للأداء الإداري

نحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى مجموعة من الأجهزة استحدثها المشرع الجزائري والتي من بين أهم مهامها تعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن وتفعيل البعد الإنساني لأداء الإدارة الجزائرية وتحليل مدى نجاعة هاته الهيئات في تحسين وتطوير مستوى أداء الإدارة الجزائرية من منظور إنساني عبر خدماتها العمومية التي أصبحت تصب كل إهتماماتها بالنظر إلى المواطن أو الإنسان كنقطة محورية لتلك الخدمات. وجاء هذا المبحث من مطلبين، المطلب الأول يعالج هيئة وسيط الجمهورية ودورها في تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن، ثم المطلب الثاني الذي تناول كل من المرصد الوطني للمرفق العام والمرصد الوطني للمجتمع المدني، إضافة إلى بيان مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تفعيل وتجسيد البعد الإنساني لأداء الإدارة الجزائرية.

المطلب الأول: وسيط الجمهورية و تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن:

في خضم جملة الإصلاحات الإدارية التي إنتهجتها الدولة الجزائرية سيما بعد دستور 1989 والذي تبني جملة من المبادئ الجديدة التي سرعان ما تجمدت إلى أجل غير مسمى خاصة بعد دخول الجزائر إلى المرحلة الإنتقالية في بداية التسعينات، حيث تم تجسيد المؤسسات الدستورية والعمل بالدستور إلى إن جاء النظام الجديد مكيفا واقع الجزائر بأساليب جديدة إلى الإصلاحات الإدارية وضرورة إنشاء آلية رقابية جديدة تتماشى والظروف الجديدة للحياة الاجتماعية، فبدأ بإصلاح الإدارات المركزية وتغيير دورها ومهامها وأهدافها كإنشاء الوزير الأول المنتدب لدى الحكومة المكلف بالإصلاح الإداري والوظيفة العامة.

الفرع الأول: مفهوم هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر:

إهتمت الإرادة السياسية بضرورة التقريب الإدارة من المواطن، وتعزيز وسائل رقابة الإدارة ومن أجل ذلك وقبل تعديل الدستور 1989 بثمانية أشهر تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية، المكلف برقابة سير الإدارة والدفاع عن حقوق وحرريات المواطن.

والملاحظ أن الوثيقة الدستورية لسنة 1996 لم تضع هيئة وسيط الجمهورية في مستوى الدستور و أبقى عليها على مستوى مرسوم تأسيسي في 23 مارس 1996 ،والذي جاء من أجل الحفاظ على مبدأ المشروعية وسيرورة عمل الإدارة ولا يكون ذلك إلا من خلال تعزيز الرقابة على أعمالها سواء كانت رقابة إدارية داخلية تمارسها السلطة الإدارية داخل الجهاز الإداري تقنيا وذلك بإحترام وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس، أو رقابة خارجية تمارسها الأجهزة المركزية على الأجهزة اللامركزية تسمى بالرقابة الوصائية، أو رقابة قضائية يمارسها القاضي الإداري على الإدارة بواسطة الدعوى الإدارية.

وهناك نوع من الرقابة تسمى الرقابة الإدارية الخارجية و المتخصصة تمارسها أجهزة خارجية ، وهذه الأجهزة تكتسي عدة نماذج منها المفوض البرلماني كما هو الحال في بريطانيا أو مدافع الشعب كما هو الحال في إسبانيا أو الوسيط كما هو الحال في الجزائر وفرنسا .

إنتهجت الجزائر هذا النموذج و إستحدثت هيئة إدارية متخصصة أطلق عليها المشرع الجزائري إسم وسيط الجمهورية وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المؤسس لهيئة رقابية جديدة ،تمارس الرقابة الخارجية على أعمال الإدارة وتحافظ على حريات وحقوق المواطن إتجاه تسيير الإدارة سواء كانت مركزية أو لامركزية من خلال المرسوم الرئاسي رقم 96_197 المؤرخ في 6 ماي 1996 المحدد الوسائط المالية و البشرية و الهياكل الإدارية المخولة لهذه المؤسسة الجديدة¹.

وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أدخل نظاما رقابيا جديدا يساير بذلك الأنظمة الرقابية العالمية إستلهمه من النموذج السويدي.

أولا: مفهوم تأسيلي لوسيط الجمهورية في الجزائر:

يقصد بوسيط الجمهورية ذلك الشخص ذو الطابع الوطني الذي يقوم برقابة عمل الإدارة عن طريق شكوى تقدم له من قبل المواطن من أجل الحفاظ على حقوقهم والدفاع عن حرياتهم بسبب غبن أو تسيير المرافق

¹ شرفي صافية ، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي والفرنسي ، رسالة ماجستير في القانون ،كلية الحقوق بن عكنون ،الجزائر، ص 04.

العامة¹ ويوجد أيضا مصطلح الوساطة " Médiation " ، وهو ذلك النظام التوسيطي من أجل التسوية الودية في المنازعات القائمة بين الهيئات والأفراد، وهو مصطلح موجود في إطار أحكام القانون الخاص.

وتعد فكرة إنشاء هذه الهيئة قديمة ، فكانت تحصيل حاصل لعدة أفكار قانونية و سوسيولوجية لنتمخض بعد أكثر من عشر سنوات، حيث تولدت عن ظاهرة البيروقراطية التي تعاني منها معظم الدول . فإن كانت بوادر بيروقراطية خفيفة في كل مجتمع منظم فهي تتكاثر عندما تعتبر الدولة أن الإدارة هي التعبير الوحيد لسلطة الدولة. وكننتيجة لذلك فإن تواجدها بكثرة يشكل كل وسائل الربط ، وبعبارة أخرى كل القنوات العادية للإتصال والحوار وهذا ما أدى بالإدارة الى التحول من جهاز كامل القدرة إلى جهاز عديم القدرة.

وتكمن مظاهر البيروقراطية التي تعاني منها الإدارة الجزائرية من كثرة الإجراءات وتعقيدها، وقصد التخلص من مظاهر البيروقراطية ومحاربتها ،سعت السلطات العليا إلى تشخيص هذه الظاهرة والبحث عن الوسائل الضرورية لمعالجتها ، وتم ذلك بإصدار تعليمة لوزارة الداخلية بتاريخ 1986/01/12، تنص فيها على ضرورة إنشاء وسيط محلي على مستوى المديرية العامة لوزارة الداخلية ،وجاء المرسوم 86_30 المؤرخ في 1986/02/18 المتضمن ضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وتحديد مهامها وتنظيمها.

حيث جاء في هذا المرسوم أن الوسيط المحلي يعين بقرار من الوالي من بين موظفي ديوانه المكلفين بالدراسات ومهمته التكفل بإنشغالات المواطنين الواقعية والدفاع عن حقوقهم ويحافظ عليها لتفادي كل ضياع للوقت، الذي قد يعرقل السير الحسن و إجتتاب الإجراءات الطويلة والمكلفة لدى الهيئة القضائية المختصة ،ومنه يعد اللجوء إلى هذا الوسيط ضروريا².

وعلى الوسيط أن يستقبل كل صباح المواطنين الذين يريدون عرض مشاكلهم والصعوبات التي يتعرضون لها على مستوى الولاية بإستثناء تلك المتعلقة بالسكن، فهو يقترح على الوالي كل ما من شأنه أن يحل المشاكل المطروحة عليه ،ويبلغ المواطن بالنتائج المتحصل عليها³.

¹ Jacques Georges : " le Média de la République " , Jurisclasseur , 1994, p 03.

² شرفي صافية، المرجع السابق، ص 15.

³ أمين بوسماحة ، المرقق العام في الجزائر، ترجمة رجال بن عمر، د.م.ج ، الجزائر، 1995، ص 63.

وبفضل مساهمة وزارة الداخلية بحكم تجربتها وتقاليد العميقة في هذا الميدان في إطار الإصلاح الإداري تمكنت من وضع ملف بعنوان "البيروقراطية مظاهر ورهانات" الذي قدم للحكومة للنظر فيه في إجتماع 1987/11/25، الذي يعد مساهمة هامة للنقاش النظري بشأن البيروقراطية إذ إتضحت ضرورة التكفل بهذه الظاهرة ومعالجتها، فإقترح ضرورة تعيين الوسيط التابع لوزارة الداخلية، مثل الوسيط المحلي المذكور سابقا الذي كان يشكل واسطة للجمهورية لولا العدول عنه إثر التعديلات التي طرأت على الحكومة بعد مراجعة الدستور بتاريخ 1988/11/03¹.

إلى جانب تسليط الضوء على ظاهرة البيروقراطية التي تعد من الأمراض الإدارية التي تصيب الجهاز الإداري هذا ما أدى إلى إيجاد حلول أخرى لتعزيز العلاقة بين الإدارة والمواطن، وهذا ما نادى به كتابة الدولة للوظيفة الإداري والإصلاح الإداري وفقا للتعليمية الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 1983/03/02 التي تضع مجموعة من التدابير البسيطة لضبط العلاقة بين الإدارة والمواطن خاصة تلك الإدارات التي لها علاقة مباشرة مع المواطن بهدف إزالة الهوة بين الإدارة والمواطن، وذلك بالإعلام و التوجيه وعلى أثر ذلك جاء المرسوم 88_131 المؤرخ في 1988/07/04 المتعلق بتنظيم علاقة الإدارة بالمواطن²، حيث نص هذا المرسوم على إلتزامات الإدارة في الفصل الثاني من الباب الأول، وأول التزام تلتزم به الإدارة هو إعلام المواطن الأمر المنصوص عليه في المادة 08 من هذا المرسوم ، وتوجيه ونشر التعليمات في المادة 09 منه.

كما ألزم هذا النص الإدارة بواجب إستقبال المواطن ،الإلتزام الذي فرضه هذا النص القانوني على الأعوان العمومية مهما كانت رتبهم، هو حماية الحريات وحقوق الأفراد المعترف بها للمواطن في الدستور. و حدد في ذات الإطار واجبات المواطن تجاه الإدارة ، وكأهم واجب هو المساهمة في ترسيخ سلطة الدولة، من خلال إحترام المواطن الذي يمثل الإدارة ، ووجب عليه بالتالي إحترام سلطة الدولة، أي إحترام القانون و تجسيد فكرة القانون فوق الجميع التي يعد أهم لمبدأ لبناء دولة القانون ، فكانت بهذا إرادة المشرع صريحة نحو هذا المسعى.

¹ شوفي صافية، المرجع السابق، ص16.

² ينظر المرسوم 88_131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن.

كما وجب على المواطن التحلي بالإنضباط والحس المدني من جهة أخرى، ولهذا الغرض أستحدثت هياكل على المستويين الوطني والمحلي تتكفل على الخصوص بالبت في عرائض المواطنين. فكل المساعي والأفكار تمخضت لتخرج إلى الميدان لتؤكد الضرورة والحاجة إلى مكافحة البيروقراطية وحماية حقوق المواطنين والكشف على أعمال الإدارة لكي تعطي الطابع الشفافية وفقا لتوجهات النظام السياسي الجديد وتجسدا لفكرة دولة القانون ونزع غطاء الأحادية الحزبية من ميثاق 1986، لتخرج في شكل هيئة سميت بوسيط الجمهورية مكلفة برقابة أعمال الإدارة وتقريبها من المواطن وحماية حقوقه، وكان ذلك بموجب المرسوم 96_113 المؤرخ في 23 مارس 1996، لتكون بذلك أول تجربة على المستوى التنظيمي والفعلي وفقا للنصوص القانونية، وتعطي له الوسائط المادية والبشرية لمباشرة المهام المنوطة به، حسب الأفكار الجديدة التي ظهرت في المجتمع الجزائري، أصل لها المرسوم سابق الذكر¹.

وقد أشار إليها برنامج الرئيس السابق المترشح اليمين زروال للانتخابات الرئاسية، التي جرت في 16/11/1995 ضمن مقتطفات هذا البرنامج الذي تعتبر دعائمه توطيدا لقيام ونشأة وسيط الجمهورية. فالملاحظ من خلال الفقرة 81 من هذا البرنامج الإهتمام بمرفق العدالة، خاصة ما يتعلق بحماية حقوق وحرريات الأفراد وكذا حقوق الإنسان واعتبارها حسب ذات برنامج أنها جوهر الديمقراطية، من خلال نص الفقرة التالية: "يجب كذلك على العدالة الجزائرية أن تطلع بجهودها في حماية الحريات الفردية وحقوق الإنسان، التي هي جوهر الديمقراطية .

ومن هذا المنظور فإن الجهاز القضائي معول عليه بشكل خاص في هذه المرحلة المتميزة بمكافحة العنف والجريمة". إن هذه الفقرة تولي أهمية بالغة لمرفق العدالة الذي يعد أساس الدفاع على حقوق الإنسان وحماية الأفراد، ولكن في هذه المرحلة بالذات فإن نجاعة هذا المرفق متوقفة على ضرورة مكافحة ظاهرة العنف التي عرفها المجتمع الجزائري في العشرية السوداء، ونظرا لذلك تسنى لرئيس الجمهورية تدعيم مرفق العدالة بمرفق جديد من هذا البرنامج، وذلك بهدف تدعيم جهاز الدولة وإضافتها هيكل وسيط الجمهورية وجاء في نص الفقرة 86 ما يلي: " وأخيرا سندعم دولتنا بهيكل الوساطة يتولى الإصغاء للمواطنين الذين يعتبرون أن حقوقهم مهضومة بالإجحاف ويستعجل بالنظر فيها وإسترجاعها لأصحابها، وهذا الهيكل الجديد في ساحتنا الوطنية جزء من آليات التنظيم و الإنسجام في الأنظمة القائمة على أسس سليمة".

¹ شرفي صافية، المرجع السابق، ص 17.

وباعتبار أن البرامج العامة للانتخابات لها صبغة سياسية فإن هذا الهيكل نشأ بموجب مصدر سياسي وتم تجديد هذا المسعى بعد إعتلاء رئيس الجمهورية اليمين زروال كرسي الرئاسة، وبالتالي إضفاء الصفة الشرعية على النظام الدستوري الجزائري وذلك بموجب إنتخابات 1996/11/16 .

ويتضح جليا من خلال قراءة هذه الفقرة أن سبب وجود هذه الهيئة هومتماطل الإجراءات الإدارية، وإن هذا الهيكل سيتكفل بمشاكل المواطنين بسرعة ،وهو أيضا ضروري لبناء هياكل وآليات تنظيم إدارية قائمة على أسس صحيحة.

كما كان لرئيس الجمهورية آنذاك بمناسبة إفتتاح السنة القضائية 1995 / 1996 خطابا للشعب جاء فيه أنه سيتم إحداث هيكل الوساطة الذي يسعى إلى سماع المواطنين من خلال الشكاوى التي تقدم إليه ، وبالتالي حسب تصريح الرئيس يعتبر وسيلة للرقابة من خلاله سيتمكن المواطن من إسترجاع حقوقه،حيث جاء في نص الخطاب ما يلي : " ويتعلق الأمر في الأخير في هيكل الوساطة الذي يصغي لمطالب المواطنين الذين يعتبرون أنفسهم قد حرّموا من حقوقهم ظلما ، وبهذه المناسبة التي تجمعنا اليوم فإنني أدعو الهيئات المعنية في الدولة إلى الشروع في القيام بالأعمال اللازمة حتى يتم تجديد هذه التدابير قبل السداسي الأول لسنة 1996...." ¹.

ومن خلال قراءة ما جاء في هذا المقتطف من خطاب رئيس الجمهورية، يلاحظ وجود نية صريحة ذات منطوق سياسي لإنشاء هيئة مكلفة بالإصغاء إلى شكاوى المواطنين المظلومين من جراء التعسف الإداري. فبالفعل تم تجسيد هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي قبل إنتهاء سنة 1996. ومن خلال إستقراء هذه الخطابات يلاحظ أن الظروف إنشاء هذا الهيكل هو الإستجابة إلى حاجة المواطنين الذين كثيرا ما تضرروا من البيروقراطية وتعسف الإدارة المركزية أو المحلية ، وكان بذلك لهيكل وساطة الجمهورية الدور الفعال في الإصغاء لشكاوى هؤلاء المواطنين ومعالجتها.

ويمكن استخلاص أن وسائل الرقابة التقليدية الموجودة في الجزائر غير ناجعة ولم تؤدي دورها حيث أنها جاءت في مرحلة متميزة مرت بها الجزائر على المستوى السياسي والدستوري ، فكانت بذلك ترجمة لواقع الجزائر من خلال دستور 1989 وبعد ذلك الإنتخابات الرئاسية التي جرت في ظل التعددية الحزبية ، كما أنها جاءت لتدعيم دولة القانون وإرساء مبادئ الديمقراطية في ظل تدهور أداء الإدارة الجزائرية حينها .

¹ شرفي صفية ، المرجع السابق ، ص 18.

أ- التعريف الإصطلاحي لوساطة الجمهورية :

نظام الوسيط¹ هو نظام رقابي خارجي يمارس على الإدارة في سبيل حماية المواطنين ويوكل للسلطة التنفيذية ويسمى الشخص الذي يقوم بهذه المهنة " «أمبودسمان» (Ombudsman) والمقصود به لغة مصطلحين Mather _ Ombothe و التي يقصد بهما Mather = homme أي رجل (الشخص) بصفة عامة أما كلمة Ombothe يقصد بها باللغة الفرنسية commission. أما باللغة العربية : اللجنة أو الهيئة ومنه فإنه يقصد بها الرجل أو الموظف البرلماني أي الشخص الذي يقوم بتمثيل الآخرين ، الرقيب العام؛ المفوض البرلماني للإدارة؛ أمين مظالم؛ صاحب المظالم؛ وسيط² . ودخل هذا المصطلح السويدي إلى اللغة الفرنسية عام 1960. فهو بذلك جهاز أوكلت له مهمة الرقابة على أعمال الإدارة أي للتأكد من حيث تطبيق القانون وعدم إستغلال السلطة فهي إذن رقابة تكتسي نوعا من الخصوصية.

ب- التعريف القانوني لوسيط الجمهورية:

قد سبقت الإشارة إلى أن وساطة الجمهورية أنشأت في الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 96_113 المؤرخ في 1996/03/23 والتي عرفت وسيط الجمهورية كالتالي: "وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحياتهم وفي قانونية تسيير المؤسسات والإدارات العمومية "، فحسب هذه المادة فإنه يعتبر هيئة طعن غير قضائية أي إستبعاد صفة المحكمة منها هدفها المساهمة في حماية حقوق المواطنين وكذا ضمان حسن سير المرافق العمومية بالمفهوم الواسع ، أي تلك التابعة للهيئات المركزية واللامركزية³.

وكون وسيط الجمهورية مرتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا به فهو تابع للسلطة التنفيذية ، ومن حيث الجانب التقني يثار التساؤل حول إمكانية تصنيف وتكييف وساطة الجمهورية كهيئة إدارية ، أي كمؤسسة ذات طابع إداري. فعلا بمنهج القياس القانوني يلاحظ أن وسيط الجمهورية لا يصدر قرارات وإنما توصيات

¹ مارك فاردسون " Marc Verdussen " ، الوسيط البرلماني - معطيات مقارنة- ، المجلة الفرنسية للقانون العام ، 1973 ، ص 342.

² ينظر معجم المعاني على الرابط: <https://www.almaany.com/ar/dict/ar->

³ en/ombudsman/، تاريخ الاطلاع: 2021/12/15 على الساعة 21:23.

³ شرفي صافية، المرجع السابق، ص ص، 22-23.

واقترحات وفقا للتقرير السنوي الذي يقدم لرئيس الجمهورية وهذا الأخير ينظر إلى ذلك التقرير ولكن لا ينشر . صف إلى ذلك أن قراراته وأعماله لا تخضع لرقابة القضاء الإداري لأن هذه الأخيرة لا ترق إلى مستوى القرار أصلا لتبقى الوساطة مجرد هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية.

ومن هنا يتضح أن هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر تعد هيئة إستشارية في يد رئيس الجمهورية من خلال التقارير التي يعدها له من خلال طريقة عمله ، فهي بذلك لا ترق إلى مستوى السلطة الإدارية فهي مجرد سلطة معنوية تهتم بهموم وشؤون المواطن والعمل على تقريب الإدارة من المواطن. وقد أشارت المادة 03 من المرسوم 113_96 المؤسس لوسيط الجمهورية : " يخول لوسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقرير حسن علاقة الإدارة بالمواطن، وفي هذا الإطار يمكن لأي شخص طبيعي إستنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير المرفق العمومي أن يخطر وسيط الجمهورية"¹.

وقد جاءت هذه المادة تكملة للمادة 2 التي تحدد المجال العام لوظيفة وسط الجمهورية التي تمنح له حق الرقابة القانونية لسير المؤسسات والإدارات العمومية ، كما جاءت المادة 02 من المرسوم الرئاسي 113_96 ما يلي: " وسيط الجمهورية هيئة الطعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية"². وعليه فمرجعية وجود هذه الهيئة في الجزائر هو محاربة ظاهرة البيروقراطية المتفشية في الإدارات الجزائرية بكل مظاهرها منذ أمد بعيد وهذا ما وضع الأساس السياسي لوجود هيئة وسيط الجمهورية كما يقول الأستاذ بوسماحة أمين :

" البيروقراطية تحول الإدارة من جهاز كامل إلى جهاز عديم القدرة" . فإذا أصبحت الإدارة جهازا عديم القدرة لابد من إيجاد وسائل رقابة أكثر فعالية سواء تأتي من عمق المجتمع أو من تجارب الدول الأجنبية وذلك من أجل إضفاء الشرعية على أعمالها وبالتالي تقريبا هذه الإدارة من المواطن، لأن ظاهر البيروقراطية تجعل من الإدارة محيطة للرشوة، الإختلاس، المحسوبية والمساومة وتعطي بذلك محيطا لا مشروعيا مما قد يؤدي إلى إنحلال الدولة والمؤسسات التي تكون الإدارة العامة دوما جهازا في خدمة المواطن وحاميا لها من الإنزلاقات التي تعطي الدور الحقيقي المنوط بالإدارة العامة.

¹ ينظر نص المادة 03 من المرسوم الرئاسي 113_96، المؤرخ في 23/03/1996، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، عدد 20 بتاريخ 31/03/1996، ص 04.

² ينظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي 113_96.

وعليه يقع على هيئة وساطة الجمهورية دور رقابي شامل وواسع من أجل تقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطن، وبهذا يكون لهذه الهيئة سلطة تقديرية في مجال رقابة حسن سير المرافق العمومية وفي قانونية أعمالها وصلاحيات متابعة الشكاوى والملفات المعروضة أمامها بفتح تحقيق حول القضية المطروحة بهدف الوصول إلى الحقيقة المرجوة، فنقوم الوسائط بذلك الدور التفتيشي من خلال رقابة الإدارة بالمواطن في تنفيذ الإدارة للإلتزامات وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها وهذا ما أكدته المادة 06 من المرسوم 131_88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن بنصها¹: "تسهر الإدارة دوما على تكيف مهامها وهيكلها مع احتياجات المواطنين، ويجب أن تضع تحت خدمة المواطن خدمة جيدة". رغم أن هيئة وساطة الجمهورية لم تعمر كثيرا، حيث تم إلغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي 99_170 المؤرخ في 02/08/1999، إذ نصت المادة الأولى منه على إلغاء المرسوم الرئاسي 96_113 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية.

جاء مرسوم الإلغاء بعد حوصلة وتقييم هذه الهيئة من قبل الرئيس الجديد حينها عبد العزيز بوتفليقة على إثر إستقالة الرئيس اليمين زروال، وقد أرجع رئيس الجمهورية حينها سبب إلغاء وساطة الجمهورية إلى أسباب إقتصادية تمثلت في عقلنة وترشيد نفقات الدولة من جهة وعجز هذه المؤسسة عن حل المشاكل الوطنية من جهة أخرى نتيجة آلاف التظلمات المطروحة أمام الهيئات المركزية مما أدى إلى عدم نجاعة تلك الهيئة، فتبنى الرئيس عبد العزيز بوتفليقة إستراتيجية إلغاء كل ما هو توسطي بين المواطن ودولته وجعل القانون هو الوسيط الوحيد بين المواطن والإدارة.

والملاحظ عند التحليل أسباب إلغاء هذه الهيئة أنه و ردا على أن ميزانية وسيط الجمهورية أثقلت كاهل الدولة وزادت من الأتعاب المالية، وأنه يتعين عقلنة هذه الأعباء فيمكن القول أن ميزانية هذه الهيئة ضئيلة جدا مقارنة بميزانيات المؤسسات الأخرى حيث قدرت بحوالي 4.317.650.00 دج موزعة على التسيير والتجهيز، كانت حينها هذه الهيئة عاجزة عن إيجاد مناصب الشغل لمعظم الموظفين هم ملحقون بشبكة تشغيل الشباب أو كانوا يشتغلون لدى الوساطة عن طريق الإنتداب وهذا يعني أنه لم يتم خلق مناصب جديدة حسب ما أشارت إليه المادة 03: "... يعاد إدماج المستخدمين المنتدبين من المؤسسات

¹ ينظر المادة 06 من المرسوم 131-88.

والإدارات العمومية في مناصبهم الأصلية " ، ما يدفع بالقول أن هذا السبب غير مقنع لإلغاء هيكل بكامله هدفه رقابة أعمال الإدارة وحماية حقوق وحرّيات المواطن في مرحلة حساسة و متميزة مرت بها الجزائر¹.

أما عن السبب الثاني الذي يرجعه رئيس الجمهورية إلى عدم فعالية هذه المؤسسة بإعتبار أن المواطن ورغم وجود هذه الهيئة إلا أنه لا يزال يقدم تظلماته و طعونه للإدارة المركزية لأنه على مستوى إنشاء هذه الهيئة وضع المشرع حدودا في مجال هذه الهيئة تمثلت بالدرجة الأولى في إستنفاد كل طرق الطعن قبل اللجوء إلى الوسيط ما زاد من تدخل وسيط الجمهورية في شؤون الإدارة بشكل أكبر من اللزوم .

ضف إلى ذلك أن الحجم المتزايد للعرائض والردود الواردة لوساطة الجمهورية تؤكد إقبال المواطن الجزائري على هذه المؤسسة من أجل حل المشاكل الصعبة التي واجهته إداريا، لكن هذه المؤسسة لم تمتلك الوسائط الضرورية لأداء مهمتها وإلزام الإدارة على إحترام قوانين الجمهورية ، بمعنى أنه كل ما كانت تستطيع فعله هو رفع التقارير لرئيس الجمهورية من أجل إتخاذ الإجراءات اللازمة لمثل هذه التجاوزات التي تقع فيها الإدارة أثناء تسير المرفق العام ، هذا ما قلل من أهميتها وفعاليتها مع العلم أن الإدارة الجزائرية لا تمتلك حتى للأحكام القضائية ذات الصبغة التنفيذية في بعض الأحيان فكيف يكون لها أن تمتلك لتوصيات وساطة الجمهورية كهيئة تمتلك سلطة معنوية لا أكثر.

كما أن الإقبال المتزايد للمواطنين على تقديم شكاويهم وتظلماتهم للإدارة المركزية خير دليل على إلزامية الحفاظ على هذا الجهاز لا إغائه نظرا لما تتخبط فيه الإدارة الجزائرية من أمراض إدارية أثرت سلبا على مستوى الخدمة العمومية ، وبالتالي فقد إنزعجت إن صح القول من وجود هذه الهيئة الرقابية الفتية في الجزائر .

وجدير بالإشارة أنه بعد عقدين من الزمن عن إلغاء هيئة وساطة الجمهورية عادت فكرة الرجوع لهذه الهيئة من جديد من خلال ما جاء به المرسوم الرئاسي 45_20² المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن إنشاء هيئة وسيط الجمهورية والتي تعتبر هيئة قديمة متجددة حيث تأسست سنة 1996 ثم ألغيت سنة

¹ ينظر المرسوم الرئاسي 99_170 المؤرخ في 02/08/1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج ، العدد 52 ، ص 05.

² المرسوم الرئاسي 45_20، المؤرخ في 15 فيفري 2020 المتضمن تعيين وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج ، عدد 09 ، المؤرخ في 19/02/2020 ، ص 05.

1999 ،حيث جاء النص على هيئة وسيط الجمهورية من خلال المرسوم 20_45 كهيئة موضوعية لدى رئيس الجمهورية وتستمد سلطتها منه الغرض منها حماية حقوق المواطنين وحررياتهم والنظر في قانونية سير المرافق العامة في إطار الحاكمة الجيدة والشفافية للقضاء على مظاهر البيروقراطية والفساد الإداري الذي ساد في الجزائر لفترة من الزمن، ونظرا لتغير المناخ السياسي كذلك في هذه الفترة بالذات جاءت إعادة بعث هيئة وساطة الجمهورية سنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 20_45 المؤرخ في 2020/02/15 قصد التصدي للفساد الإداري الذي كثيرا ما أرق الحكومات المتعاقبة في الجزائر¹.

فبعد انتخاب رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون الذي تعهد بمحاربة الفساد طيلة حملته الانتخابية ، ومباشرة بعد توليد مقاليد الحكم شرع في تجسيد جملة من الإصلاحات من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 وكذا إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بإحدى صور الرقابة الخارجية.

ثانيا: خصائص هيئة وسيط الجمهورية:

و إعمالا لمبدأ دولة الحق والقانون كما تعهد لهذه الهيئة دورا مقوما لعمل الإدارة وسد الفراغ والنقص في عمل الأجهزة الإدارية والقضائية والدفاع عن حقوق وحرريات المواطن، وفي هذا الإطار نص المشرع الجزائري من خلال المادة 02 من المرسوم الرئاسي 20_45² على أن : " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وقانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

أ- وسيط الجمهورية هيئة إدارية :

الملاحظ أن هيئة وسيط الجمهورية لا تعد سلطة قضائية كونها لا تمتلك السلطات القضائية المعتادة ،كما أنها تمارس وظائفها بطريقة ودية أكثر منها زجرية ، ووقائية أكثر منها عقابية إضافة إلى النص المعتاد على أنها هيئة غير قضائية كما وضحته المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 20_45.

¹ شلالي رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمن ، حاشي محمد أمين ، مكانة وسيط الجمهورية في النظام المؤسسات الجزائري ، مجلة القانون والتنمية، جامعة بشار، الجزائر، المجلد 02 ، العدد 02 ، ديسمبر 2020 ، ص 21.

² ينظر المادة 02 من المرسوم الرئاسي 20_45.

ومن البديهي أن لا تعد هيئة وساطة الجمهورية للسلطة التشريعية رغم وجود علاقة بين وسيط الجمهورية والبرلمان في بعض الأنظمة كمؤسسة الوسيط الجمهورية في فرنسا، بحيث يتم تقديم الشكاوى عبر القنوات الرسمية ألا وهي نواب البرلمان والذين يحيلونها على وسيط الجمهورية الفرنسية، كما أن هذا الأخير يعرض تقريره السنوي أمام البرلمان. بالإضافة إلى أن إصباح وصف الهيئة الإدارية يتطلب مسألة مهمة وهي إستخلاص جملة من النقاط في ما يلي :

ب- الإستقلال الإداري والمالي:

جاء في نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20_45 على : " يؤسس وسيط الجمهورية ويوضع لدى رئيس الجمهورية ويستمد منه سلطته ". وعليه فهو ملحق مباشرة برئيس الجمهورية والذي يعد أعلى هيئة في السلطة التنفيذية هذا من جهة، ومن جهة أخرى وكتحصيل حاصل فالميزانية الخاصة بتسيير هذه المؤسسة تكون ضمن الميزانية العامة لرئاسة الجمهورية¹ وهذا لغياب نص صريح على الإستقلال المالي. أما بالنسبة لسلطة إتخاذ القرارات فوسيط الجمهورية لا يتخذ القرارات إلا تلك التي تخص موظفيه فقط وإنما يقترح في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية وتلك التي يرسلها إلى الإدارات المعنية والقرارات التي ينبغي إتخاذها

ت - مسألة التعيين:

يتم تعيين وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير الدولة²، وهو ما تنص عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي 20_45 كما تنتهي مهامه بنفس الأشكال وهذا تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال المتعارف عليها فقها. والملاحظ أن نص المادة هذا مقتبس حرفيا وبنفس الترقيم من المرسوم الرئاسي 96_113 الملغى المنظم لوسيط الجمهورية. وبناء على ذلك فإنه وسيط الجمهورية تابع لرئيس الجمهورية ومرتبطة إرتباطا عضويا وظيفيا وعليه فهو تابع للسلطة التنفيذية.

¹ شلاحي رضا، بن سالم محمد عبد الرحمن، حاشي محمد أمين، المرجع السابق، ص 22.

² ينظر المرسوم الرئاسي 20_46 المؤرخ في 15 فيفري 2020، المتضمن تعيين السيد كريم يونس وسيطا للجمهورية، ج.ر.ج.ج، العدد 09، المؤرخ في 19 /02 /2020، ص 05.

ث- وسيط الجمهورية هيئة إستشارية:

إن تقدم الدول والأنظمة يبقى مرهون بمدى إعتماها على عملية الإستشارة في إتخاذ القرارات وصناعاته، وبذلك تعد آلية الإستشارة من ضروريات الإدارة الحديثة لضمان فعاليتها والرفع من مستواها الوظيفي وكذا مشاركة كل الجماعات في إتخاذ القرارات ، كما تعتبر أسلوبا فعالا ودعامة تضمن حياة النشاط الإداري الذي لا يستطيع النهوض بدون الكفاءات الفنية ، فهي بذلك أصبحت من الأركان الأساسية التي لا يمكن للإدارة الإستغناء عنها وهو ما تسهر عليه مؤسسة وسيط الجمهورية ، حيث تنص المادة 6 من المرسوم الرئاسي 20-45 بنصها : " يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية التدابير والقرارات التي ينبغي إتخاذها ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين " .

وفي ذات الصدد تنص المادة 07 على : " يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله ، و يرفع تقريرا بشأنها إلى رئيس الجمهورية ويرفق التقرير بتقديراته في ما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية و بإقتراحاته وتوصياته لتحسين سيرها ¹، كما تنص المادة 08 من ذات المرسوم الرئاسي على : "يرسل وسيط الجمهورية زيادة على التقرير السنوي إلى الإدارة المعنية بالصعوبات التي يخطر بها أي توصية أو إقتراح كفيل بتحسين سير المرفق المعني أو تنظيمه ،ومن خلال هذا نلاحظ أن كل النصوص القانونية لا تقضي بصفة الإلزام أو وجوب الأخذ بالتوصيات والإقتراحات. ومن خلال عرض هذه النقاط يتضح أن الطبيعة القانونية لمؤسسة وسيط الجمهورية الجزائرية تعد مؤسسة مركزية تابعة للإدارة المركزية بحيث يمكن وضع هذه المؤسسة في خانة الإدارات المركزية بحكم موقعها، إضافة أنها جهاز تابع لرئيس الجمهورية ومرتبب إرتباطا عضويا ووظيفيا به ².

وما تجدر الإشارة إليه من خلال المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20_45 والتي تعرف وسيط الجمهورية على أنه لا يعتبر عضوا في الحكومة وليس له علاقة بأي سلطة عمومية أخرى. وهو ما أكده المشرع الجزائري من خلال المادة 02 من ذات المرسوم على أن وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية بمعنى أنها غير تابعة للسلطة القضائية.

¹ ينظر المادتان 06 و 07 من المرسوم الرئاسي 99_170، المؤرخ في 02/08/1999، المتضمن إلغاء وسيط الجمهورية، ج.ر.ج.ج، عدد52، بتاريخ04/08/1999،ص05.

² شلاي رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمن ، حاشي محمد أمين ، المرجع السابق ، ص 23.

إلا أن الملف للإنتباه أن هذا التعيين أخذ على إطلاقه بحيث لم يقيدده المشرع التنظيمي ببعض الشروط كبلوغ سن معينة أو التمتع بخبرة مهنية في مجال القانون على إعتبار أن مهام الوساطة تتعلق أساسا بمنازعات إدارية محضة، وبالتالي يلاحظ أن المعيار السياسي قد تغلب على المعيار القانوني في تعيين وسيط الجمهورية في الجزائر على إعتبار أنه "جرى العرف عالميا على إختيار الأمبودسمان" (المفوض البرلماني) من بين كبار القضاة ورجال القانون المشهود لهم بالنزاهة والعدالة¹.

3-إن إستقلالية وسيط الجمهورية شرط ضروري لنجاح وفعالية هيئة الوساطة في أداء مهامها بشكل حيادي ،ولا يتجسد ذلك الشرط إلا بوجود الضمانات الدستورية المتعارف عليها كالتي منح المشرع الفرنسي البعض منها للمدافع عن الحقوق ،ويمكن ذكر أهم هذه الضمانات فيما يلي:

- عدم القابلية للعزل.
- عدم القابلية لتجديد العهدة.
- تمتعه بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية ، ولا يمكن أن يكون محل متابعات أو توقيف بسبب إرتكاب جنائية أو جنحة أو بترخيص من جهة التعيين.
- حالة التتافي مع أي عضوية أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى و أي نشاط آخر أو مهنة حرة.
- أداء اليمين الدستورية على ممارسة مهامه بنزاهة وحياد.

إلا أن المشرع الجزائري ومن خلال المرسوم الرئاسي 20_45 لم يمنح لوسيط الجمهورية هذه الضمانات وهو ما سيؤثر على ممارسة مهامه بكل حياد وإستقلالية على إعتبار أن إنهاء مهامه تبقى من صلاحيات رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي ، أي بنفس أشكال التعيين حسب ما نصت عليه المرسوم 20_45 لكن هذا لا يمنع أن المادة 12 من المرسوم الرئاسي 20/103²، المؤرخ في 2020/04/15 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، قد جسدت لحد ما الإستقلالية المالية لهيئة وسيط الجمهورية، على

¹حاحا عبد العالي ، بن زيان أحمد ، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، المجلة الموريتانية للقانون والإقتصاد ، العدد2020،27،ص52.

² المرسوم الرئاسي 20/103 المؤرخ في 2020_04_15 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها، ج.ر.ج.ج ، عدد 25، بتاريخ 2020/04/29،ص14.

إعتبار أن الإعتمادات المالية اللازمة لنشاطاتها تسجل في ميزانية الدولة مستقلة عن ميزانية رئاسة الجمهورية ، ويعتبر وسيط الجمهورية الأمر بالصرف لهذه الإعتمادات¹.

وفي هذا الصدد يتم تنصيب مندوبين محليين على المستوى المحلي حيث يعتبرون مساعد لوسيطه الجمهورية على المستوى المحلي، ويعدون من أهم الجهات التي يعتمد عليها وسيط الجمهورية لممارسة صلاحيته المنوطة به، لذلك نجد أن المشرع قد نص على تنصيب المندوب المحلي على مستوى كل ولاية تنظم مصالح هذه الأخيرة في مكاتبين. كما نجد أن المشرع صنف وظيفة المندوب المحلي على أنها وظائف عليا في الدولة يسري عليها نفس ما يسري على مسؤول المصالح الخارجية الدولة على مستوى الولاية (المندوب التنفيذيون) من حيث التصنيف ودفع المرتبات، على أن يتم تعيينهم بواسطة مرسوم رئاسي بناء على إقتراح من طرف وسيط الجمهورية، ويتم إنهاء مهامهم حسب نفس الأشكال .

فمن خلال ما تقدم تجدر الإشارة إلى فتح باب السلطة التقديرية لوسيط الجمهورية بإقتراح من يراه مناسباً دون قيد يذكر خاصة إذا كان المشرع ومن خلال المادة 10 من المرسوم الرئاسي 103/20 المؤرخ في 2020/04/25 المتضمن تنظيم مصالح وسيط الجمهورية وسيرها قد منحه إمكانية الإستعانة بخبراء عند الحاجة بصفة مؤقتة لأداء مهامه بكفاءة عالية.

فالمهمة المنتظرة من وسيط الجمهورية تعتبر جد حساسة ودقيقة للإستجابة لتطلعات المواطن لبلوغ درجة العدل والانصاف في الجزائر الجديدة التي يصبو إليها الجميع في ظل ثقافة الحكامة الجيدة والشفافية اللازمة لتقريب الإدارات من المواطن ومحاولة توجيه مسيري الإدارات والمرافق العمومية إلى إحترام القانون ، ومنع إساءة إستعمال السلطة¹.

¹ علي حسين عبد الأمير العامري ، النظام القانوني للرقابة الإدارية الخارجية - دراسة مقارنة-، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص88.

الفرع الثاني: صلاحيات وسيط لجمهورية في رقابة الإدارة وحماية حقوق

وحرية المرتفقين:

ما يمكن ملاحظته أنه من خلال إستقراء المرسوم الرئاسي 20_45 وفي إطار دور هيئة وسيط الجمهورية في مجال الحوار بين السلطة والمجتمع المدني، سيما في ظل غياب الثقة بين المواطن والإدارة ونفشي ظاهرة الفساد الإداري بشكل ملفت للانتباه يلاحظ أن المشرع أبقى تقريبا على نفس صلاحيات و إختصاصات هاته الهيئة والتي أشارت إليها سابقا من خلال المرسوم الرئاسي الملغى 96_113 وعلى نفس السلطات والإجراءات غير القضائية لحماية حقوق المواطن وحرية اتجاه إمتيازات الإدارة العامة.

أولا: صلاحيات وساطة الجمهورية في المتابعة والرقابة العامة على أعمال الإدارة:

منح المرسوم الرئاسي 20_45 صلاحية المتابعة والرقابة العامة لوسيط الجمهورية على أعمال الإدارة وذلك بإستقراء نصي المادتين 02 و 03 منه حيث تتضح صلاحيته في الرقابة على سير المؤسسات و الإدارات العمومية وتقدير مدى حسن علاقه الإدارة بالمواطن ، حيث يمكن لوسيط الجمهورية إمكانية النظر في قرارات الإدارة وتصرفاتها ونشاطاتها المخالفة للقانون حينما يشوبها تجاوز السلطة أوسوء إستعمالها مما يضر بحقوق المرتفقين¹.

وقد بينت المادة 05 من المرسوم الرئاسي 20_45 تخويل وسيط الجمهورية صلاحية إجراء التحريات اللازمة في إطار التعاون مع الإدارات العمومية المعنية بهدف الحصول على المعطيات والمعلومات اللازمة والضرورية لسير أعماله ومباشرة مهامه من وثائق ومعلومات وملفات في إطار ما يسمح به القانون أي بإستثناء المجالات التي يحضرها عليه القانون.

ثانيا: حماية حقوق وحرية المرتفقين في إطار العلاقة بين الإدارة والمواطن:

وهو الدور الثانوي الذي نصت عليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي 20_45 من خلال صلاحيات هيئة وسيط الجمهورية في المساهمة في حماية حقوق المواطنين وحريةاتهم المكفولة دستوريا في إطار التعاون و تقاسم الصلاحيات نفسها ، أي حماية الحقوق والحرية مع باقي الهيئات الأخرى كالمجلس الوطني لحقوق

¹ حاحا عبد العالي ، بن زيان أحمد ، المرجع السابق ، ص 55.

الإنسان الذي حل محل اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان بموجب القانون 16_13 المؤرخ في 03/11/2016، حيث نصت المادة 02 منه على أن المجلس يعتبر هيئة مستقلة يعمل على ترقية وحماية حقوق الإنسان كصلاحية أساسية.

وهنا تثار مسألة تنازع الإختصاص بين الهيئتين¹ على إعتبار أن المشرع قبل إعادة بعث هيئة وسيط الجمهورية سنة 2020 قد أناط بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان مسألة الوساطة لتحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن من خلال نص الفقرة الأخيرة من المادة 5 من القانون 16_13، بحيث في حالة تقديم المتضرر الشكوى إلى الهيئتين في نفس الوقت، وأعطت كل هيئة حلا مختلفا عن الآخر، فأى الحلين يتم إعتماده في هذه الحالة ؟ ، خاصة وأن وسيط الجمهورية ليس عضوا بقوة القانون في المجلس الوطني لحقوق الإنسان كنظيره المغربي، حيث نجد أن المشرع المغربي إعتد هذا الإجراء من خلال نص المادة 04 من الظهير الشريف المحدث لمؤسسة الوسيط المغربي المؤرخ في 17/03/2011 الوارد في الجريدة الرسمية المغربية في عددها 5926 المؤرخة في 17/03/2011 حيث يقوم الوسيط المغربي بإحالة أي شكاية تدخل في مجال المجلس الوطني لحقوق الإنسان ، ولا تتعلق بعلاقة الإدارة بالمرتفقين وهو الإجراء الذي يعتبر كفيلا بحل مسألة التنازع بين الهيئتين إن وجد مستقبلا مما يساعد على خلق جو من التنسيق بينهما².

ثالثا: سلطات وسيط الجمهورية:

قصد ممارسة هيئة وسيط الجمهورية لمهامها في إطار الوساطة بين المواطن والمرفق العام، نجد أن المشرع قد حدد لوسيط الجمهورية طريقة عمل معينة من أجل إيجاد الحلول المناسبة للقضية المعروضة عليه، وبالمقابل منحه سلطات كفيلة بتجسيد تلك الحلول على أرض الواقع:

أ- طريقة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر:

يتلقى وسيط الجمهورية الشكاوى والتظلمات من طرف الشخص الطبيعي الذي تتوفر فيه الشروط التي حددتها الفقرة الأخيرة من المادة 03 والفقرة الأولى من المادة 04، من المرسوم 20_45 والتي تتمثل في

¹ ينظر في نفس المعنى : صافية شرفي ، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء ، مقارنة بالنموذج

السويدي والفرنسي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2003_2004 ، ص 96.

² حاحا عبد العالي ، بن زيان أحمد ، المرجع السابق ، ص56.

إستفاد كل طرق الطعن وأن يكون المشتكي وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي ، وأن لا يكون له صفة عون عمومي في هذا المرفق .

وتثار في هذا الصدد كيفية الإخطار، هل يكون مكتوبا أو شفويا أو عن طريق الوسائل الإلكترونية والتواصل الإجتماعي، مع العلم أن المشرعين الفرنسي والمغربي يملكان موقعا إلكترونيا للشكايات عن طريق رسائل إلكترونية خاصة في الظروف الإستثنائية التي تستدعي الحجر الصحي كالتالي عاشها العالم مؤخرا بسبب جائحة كورونا كوفيد¹⁹ .

ولو أنه لا يمكن إنكار أن وزارة الداخلية الجزائرية قد أطلقت مؤخرا خدمة إلكترونية في هذا الصدد تحت عنوان " نشكي " تتعلق بمعالجة عرائض وشكاوى المواطنين والمتعاملين، كما تمكن ذات الأرضية الرقمية من رفع شكاويهم وعرائضهم لمختلف المصالح .

ومن الجوانب التي وضعتها وزارة الداخلية في خدمة "نشكي" السكن العمومي الإيجاري، إعانة الدولة للسكن الريفي، التهيئة الحضارية، النقل المدرسي، النقل، الصحة، الإطعام المدرسي، إنجاز مرافق الصحية جوارية، النشاط الفلاحي، التبليغ عن التجاوزات المرتكبة من طرف المسؤولين، ويكون الولوج إلى هذه الارضية عبر الرابط التالي www.nechki.interieur.gou.dz حيث تندرج هذه الخدمة في إطار تحسين نوعية خدمات المرفق العام والتخفيف من الإجراءات الإدارية.

وعليه في إطار عمل هيئة وسيط الجمهورية، وبعد التأكد من الصفة القانونية والمصلحة في المشتكي و أن شكاواه قائمة على أسس قانونية فإن المشرع يؤهلها في نطاق صلاحيتها بإجراء أبحاث وتحريات من أجل التأكد من صحة المعلومات الواردة في الشكوى، والوقوف على الضرر الذي تعرض له صاحب الشكوى وتكييفه قانو، كما يمكنها إجراء تحقيق الإستفسار من المرفق المعني بالشكوى ومطالبته بالتوضيحات والوثائق والمعلومات اللازمة لكشف الحقيقة بإستثناء تلك المتعلقة بالمجال الإستراتيجي².

ب-سلطات هيئة وسيط الجمهورية في التكفل بالشكاوى المواطن:

قصد التوصل إلى حلول منصفة ومتوازنة بين المشتكي والمرفق المعني، نجد أن المشرع مكن هيئة وسيط الجمهورية من السلطات التالية:

¹ حاحة عبد العالي ، بن زيان أحمد، نفس المرجع ، ص60.

² ينظر نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي 45_20، المؤرخ في 15/02/2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.ج. عدد09 بتاريخ 19/02/2020، ص04.

-ألزم المشرع المرفق العمومي المعني بالشكاية بتقديم كل الأجوبة عن الطلبات المطروحة من طرف الوسيط في أجل معقولة، إلا أنه لم يحددها بفترة زمنية واضحة، الأمر الذي يسمح للمرفق المعني بالمماطلة وعدم الرد بسرعة، في حين نجد أن المشرع الفرنسي يمنح للمدافع عن الحقوق إمكانية إعدار المرفق بالرد خلال ميعاد محدد من طرفه¹.

-إنه في حالة تلقي وسيط الجمهورية جوابا غير مرض من الإقتراحات والتوصيات المقدمة بخصوص المسائل المطروحة على الإدارة المعنية، يمكن أن يخطر رئيس الجمهورية عن طريق التقارير التي يرفعها له بالتدابير والقرارات التي ينبغي إتخاذها ضد الإدارة أو الموظفين المقصرين².

-يقدم وسيط الجمهورية إلى رئيس الجمهورية كل سنة تقرير عن حصيلة نشاطه العام وتقييمه لجودة خدمات المرافق العمومية وإقتراح التوصيات الضرورية لتحسين سيرها قصد الوصول إلى ما يسمى بالحكامة المرفقية .

-يرسل وسيط الجمهورية إلى الإدارة المعنية بالشكاية التوصيات و الإقتراحات التي يراها أنها كفيلة بتحسين سير المرفق العام المعني أو تنظيمه³.

إن الدولة الجزائرية ومن خلال هيئة وسيط الجمهورية تعمل على دعم وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم، هذه الأخيرة التي نظمها وبين خطوطها العريضة المؤسس الدستوري فإذا تبين أو حدث مساس أو خرق بحق من حقوق أو حريات المواطن تتدخل هيئة وسيط الجمهورية وهذا ما أقرته المادة 02 من المرسوم الرئاسي 20_45 بنصها : " وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية " .

بالإضافة إلى ما تقضي به المادة 03 من ذات المرسوم الرئاسي ، والتي تنص: " وفي هذا الإطار، يمكن لأي شخص طبيعي إستنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية " .

¹ ينظر نص المادة 9 من المرسوم الرئاسي 20_45.

² ينظر الموقع: www.legifrance.fr

³ القانون العضوي 2011_333 المؤرخ في 29_03_2011 المتعلق بحامي الحقوق.

هذا ويذكر أن المشرع السويدي إستعمل مصطلح " الأمن العام " على عكس المشرع الجزائري الذي إستعمل عبارة " حماية حقوق المواطنين وحررياتهم " ، والمشرع الفرنسي الذي إستعمل عبارة قواعد العدالة والإنصاف في القانون رقم 06_73 المؤرخ في 1973/01/03، والذي مسته تعديلات سنوات 1976، 1989، و2000، تم سنة 2011 بموجب القانون العضوي الفرنسي 333-2011 المؤرخ في 2011/03/29 المتعلق بحامي الحقوق¹ بإعتباره مؤسسة حقوقية الهدف من إنشائها هو دعم البناء الحقيقي الدولة الفرنسية من خلال تكليفها بنشر ثقافة حقوق الإنسان وقيمتها ومبادئها في مجال محدد ينحصر إطاره في العلاقات الإدارية اليومية القائمة بين المواطنين والإدارات العمومية .

ولذلك فإن عملها من هذا المنطلق يعتبر دعامة للمؤسسات الحقوقية العاملة في مجال نشر ثقافة حقوق الإنسان، كما أن مجال ونطاق تدخلها يتمثل في المهام التي حددها لها المشرع الفرنسي من خلال القانون العضوي 333_2011² 333 حامل الحقوق " Le défenseur des droits " عبر العديد من الاختصاصات منها المتعلقة بتعزيز مبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرافق العامة وتكافؤ الفرص وإحترام الحقوق الفردية مع الأخذ بعين الإعتبار معايير التمييز المنصوص عليها قانونا.

إن تواجد مؤسسة حامي الحقوق مستقلة عن السلطتين التنفيذية والقضائية يجعل منها مؤسسة ذات طابع خاص على إعتبار أنها آلية جديدة بديلة لحل الخلافات ضمن النظام المؤسسات الفرنسية ووسيلة لنشر الوعي والثقافة القانونية ، وأداة تدعم وتكرس حقوق الإنسان ومبادئ العدل والإنصاف ومكملة لدور القضاء¹. ومثل هذا المركز المتميز لهذه المؤسسة يحمل حامي الحقوق كمؤسسة هامة بالنظر إلى الدور الذي يلعبه والإختصاصات التي يمارسها خاصة وأنه يرسخ قيم العدالة لجعل الإدارة في خدمة المواطن، وصون حقوقه والتواصل معه في إطار المفهوم الجديد للسلطة وعلى الجزائر أن تحذو حذو فرنسا في هذا المجال خاصة وأنها ميدان خصب للبيروقراطية والمحاباة والفساد الإداري الذي إنتشرت مظاهره بشكل متفاقم .

وختاما لهذه النقطة نشير إلى أن هذه الهيئة أو المؤسسة قد أثبتت نجاحا كبيرا في جميع الدول التي كرسنها ضمن مؤسساتها وإعادة الروح لهيئة وسيط الجمهورية يعد خطوة إيجابية نحو تعزيز الضمانات القانونية وآليات الرقابة وحماية وضمن حقوق المواطنين وحررياتهم فيما قد يطالها من إنتهاكات في كل

¹ سهيلة بوخميس ،النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، 2013، ص 124.

المجالات وفي كل الأزمنة ، بحيث تعد بذلك اللبنة الأساسية لتكريس دولة الحق والقانون التي تجعل من المواطن أساسا لها وتحافظ على حقوقه وتسهر على حمايتها وهو ما يبرر الجدية والنية الصادقة لدى صناع القرار قصد السعي لتحقيق حكمة المرفق العام وتجسيد الإصلاح الإداري المنشود.

و أهم ما يمكن التوصل إليه أن وسيط الجمهورية يعتبر هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية، ويعين بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريفية لوزير الدولة، يتدخل بتوافر جملة من الشروط وهي أن يكون الشاكي شخص طبيعي وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، ويكون قد استنفذ جميع طرق الطعن وهذا في حدود بحيث لا يمكن لوسيط الجمهورية الجزائرية الفصل في الطعون بين المرافق العمومية وأعاونها، كما لا يمكنه التدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي¹.

ويخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة والتحريات وتستبعد هذه الصلاحيات في الميادين التي لها صلة بأمن الدولة والدفاع الوطني والسياسة الخارجية، كما أنه ملزم بإعداد تقارير ومراسلات يقترح فيها لرئيس الجمهورية تحسين الوضعية الخدمائية للإدارات المعنية و تنظيمها. كما أن المرافق العمومية ملزمة بالرد عن المسائل المطروحة من طرفه، وله أن يخطر رئيس الجمهورية إذا لم يكن الجواب مرضيا كما يزود وسيط بوسائل المادية وبشرية من أجل تحقيق الهدف المنشود².

وبالتمعن في المواد المنظمة لهيئة وسيط الجمهورية الجزائري ومقارنتها بما هو معمول به في بعض الأنظمة المتوسطة وخصوصا المشرع الفرنسي يتضح الاشارة إلى الملاحظات التالية:
-عدم إرتقاء هيئة وسيط الجمهورية إلى المستوى الدستوري، الأمر الذي لا يضمن لها الثبات في النظام المؤسساتي الجزائري.

_عدم تبني شروط التعيين في منصب وسيط الجمهورية ومساعدته مما يفتح المجال السلطة التقديرية والمكافأة السياسية.

_عدم تكريس الضمانات الكفيلة بتحقيق الإستقلالية والحياد لهيئة وسيط الجمهورية، الأمر الذي يرجع مسألة الولاء لجهة التعيين.

_ وضع المشرع حدودا والتضييق من مجال الإخطار مما يصعب مهمة تدخل هيئة وسيط الجمهورية.

¹ شلاي رضا ، بن سالم أحمد عبد الرحمن، حاشي محمد الأمين، المرجع السابق،ص30.

² شلاي رضا، بن سالم أحمد عبد الرحمن، حاشي محمد الأمين، نفس المرجع ،ص 31.

- عدم فعالية السلطات الممنوحة لوسيط الجمهورية التي تبقى مجرد إقتراحات وتوصيات مما تجعله مجرد هيئة إستشارية.

-إن الملاحظ أن المرسوم الرئاسي رقم 20_45 والذي كان مقتبسا من المرسوم الرئاسي 96_113 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية الملغى ،فلسنا مجبرين على الإقتباس الحرفي حيث كان من الأجدر الإستعانة بتجارب الدول التي سبقت الجزائر في الأخذ بهذه الهيئة ، ووضعها في السياق الذي يتلائم مع واقع المجتمع الجزائري.

-العمل على ضرورة توفير آليات ووسائل فعالة لتوفير الحماية والأمان للأفراد على حريتهم في مواجهة إمتيازات السلطة العامة مما يعزز ثقة الأفراد بالسلطة ، ويحسن علاقتهم بها في الوقت الذي أصبحت الأجهزة التقليدية من رقابة قضائية وإدارية عاجزة عن توفير تلك الحماية.

-تحديد طبيعة العلاقة بين وسيط الجمهورية والسلطات والإدارات العمومية الأخرى والآثار المترتبة عنها.
-نظرا لأهمية هذا الجهاز ودوره الحساس الذي يلعبه في ضمان وحماية حقوق وحرريات المواطنين و الحد من تعسف الإدارة، كان من الأجدر إلزام وسيط الجمهورية والممثلين ومختلف الأعضاء من تأدية اليمين¹.
- العمل على الإرتقاء بهيئة وسيط الجمهورية إلى المستوى الدستوري، من خلال منح مؤسسة وسيط الجمهورية جميع ضمانات الإستقلالية والحياد عن جميع السلطات العامة، من خلال تنظيمها عن طريق قانون عضوي لتوسيع صلاحيتها وسلطاتها من أجل لعب الدور اللازم والفعال على مستوى نظام المؤسسات الجزائرية لحماية حقوق وحرريات المواطنين مع المرافق العمومية في جو من الشفافية والحكامة والمشروعية.

¹ حاحا عبد العالي، بن زيان أحمد، المرجع السابق،ص61.

المطلب الثاني

المرصدان الوطنيان للمرفق العام والمجتمع المدني ومكانة المجلس الوطني

لحقوق الإنسان في تعزيز البعد الإنساني الإداري

استحدثت الدولة الجزائرية مجموعة من الهيئات والأجهزة تهتم بتعزيز مجالات إصلاح و ترشيد الخدمات العمومية استجابة لمختلف التحولات الوطنية والدولية سيما بعد تزايد انشغالات المواطنين من أجل الرقي بمستوى الخدمة العمومية والعمل على إعطاء الإنسان مكانته اللازمة في خضم هذه الخدمات سيما في إطار الأداء الوظيفي للإدارة الجزائرية. ومن هنا جاء هذا المطلب من أجل إعطاء مجموعة من الإسقاطات عن هذه الهيئات وكيف لعبت دورها في عقلنة و تطوير وأنسنة العمل الإداري في الإدارة الجزائرية. ويتفرع من هذا المطلب ثلاثة فروع ، الفرع الأول يتناول دور المرصد الوطني للمرفق العام في تقييم أداء الادارة الجزائرية، ثم الفرع الثاني الذي يعالج دور المرصد الوطني للمجتمع المدني كهيئة مستحدثة مؤخرا في رسم المحاور الكبرى للبعد الإنساني وتكريس قيم المواطنة، لنخلص بفرع ثالث يعالج أيضا الأطر التي حددها المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر فيما يخص حماية حق المواطن وترقية ثقافة خدماته العمومية.

الفرع الأول: دور المرصد الوطني للمرفق العام في تقييم الإدارة العامة الجزائرية

يعد المرفق العام مظهرا من مظاهر النشاط الإداري الهادف لتحقيق المصلحة العامة وإشباع حاجات المرتفقين ،هذا الأخير الذي يعرف تطورا مستمرا من حيث التسيير ومن حيث نوعية وجودة الخدمات من أجل تقديمها في أحسن صورة للمواطن. ولما كان المرفق العام أحد المفاهيم الجوهرية في القانون والقضاء الإداريين إن عبر عن دوره قديما وحديثا في توزيع الإختصاص القضائي وبيان ذاتية القانون الإداري. يعتبر المرفق العام أيضا أحد أساليب تدخل الدولة في شأن التموي ، حيث تظهر التحولات التاريخية تدخل الدولة الرأسمالية من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية بواسطة المرافق العامة الصناعية والتجارية ، نتيجة للأزمة الإقتصادية والمالية التي عصفت بالدول بعد الحرب العالمية الأولى ودفعت بالدول أنذاك إلى التدخل في مجال الإقتصادي زيادة على وظيفتها التقليدية الإدارية المتمثلة في حفظ الأمن والدفاع. على ذلك فإصلاح الخدمة العمومية وعصرنة المرفق العام شغل حيزا هاما من إنشغال السلطات العمومية

في الجزائر على مدار السنوات الأخيرة ،استجابة للإنشغالات والمطالب الشعبية المتزايدة لتحسين مستوى الخدمات التي تقدمها هيئات القطاع العمومي من جهة واستجابة للتطورات والتحولت العالمية الحاصلة في مجال الحكم الراشد وضرورة التحول نحو الرقمنة والإدارة الإلكترونية من جهة أخرى¹.

على ذلك كرست الجزائر جملة من الإصلاحات الهادفة للإصلاح والترقية المرافق العامة من أجل الوصول إلى مستوى النجاعة والجودة المنتظرة والتقليل من المظاهر السلبية للمرافق العامة سيما البيروقراطية ، فأنشأت له عدة آليات وهياكل منها إستحداث وزارة لدى الوزارة الأولى مكلفة بالخدمة العمومية لسنة 2013 ، والتي تعبر عن توجه السلطات العمومية إلى عصنة المرافق العمومية والرفع من جودة خدماتها ،ليتم إلغائها سنة 2014 ،وفي نفس السنة كانت هناك مبادرة من الحكومة لإنشاء مرصد وطني للخدمة العمومية. المبادرة رأت النور في سنة 2016 ، بصدر المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ 07 جانفي 2016 ،المتضمن إنشاء المرصد الوطني لترقية المرفق العام ،الذي يكلف حسب ماجاء في مخطط عمل الحكومة بإصلاح إختلالات الخدمة العمومية ،عبر إجراء دراسات وتقديم إقتراحات لتصحيح النقائص، ومجابهة البيروقراطية والسلوكات السلبية والقضاء على كل أشكال التعسف والتجاوزات على مستوى المرافق العمومية ،ويندرج هذا المرصد في سياق تجديد الخدمة العمومية وإعادة تأهيلها وضمان تكييفها مع المحيط والتطور حاجيات المرفقين وتطلعاتهم ، كما تسعى من خلاله إلى تطوير الإدارة الإلكترونية والترقية الإحترافية في الخدمة العمومية وحماية حقوق المرفقين².

إن اهمية المرصد كهيئة لترقية المرفق العام وعصنة الخدمة العمومية ،فإنه من الضرورة بمكان تزويده بإطار قانوني ملائم وآليات عمل تتناسب مع حجم المسؤولية الملقاة عليه لأن تغيير السلوكيات المتجذرة على مستوى الإدارات والمرافق العمومية ليست بالمهمة السهلة ،وذلك لتمكينه من أداء دوره المنتظر منه بكل فعالية.

لقد انتهجت السلطات الجزائرية سياسات إصلاح مرافقها العمومية منذ خمسة عقود أي منذ 1964 وهي لازالت متواصلة ،ورفعت خلال كل هذه الإصلاحات شعار تقريب الإدارة من المواطن .إن إقرار السلطات العمومية بضرورة إصلاح المرافق العامة دليل على تلك المعضلة التي تعيشها الإدارة الجزائرية المتمثلة

¹ رابع كريمة ، الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام ، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ، العدد 08 ، جوان 2021 ، ص 71.

² رابعي كريمة ، نفس المرجع ، ص 72.

في الشرح الكبير الموجود بين المواطن ومختلف مرافق العمومية. ما يجعل باستمرار شعار " الإدارة في خدمة الجمهور" شعارا فارغا من أي محتوى وبعيدا عن أي تطبيق وربما يفسر سبب بعض البيروقراطيين ، يعود إلى نظام الوظيفة ذاتها التي تشعر منتسبيها أنهم فوق المجتمع¹.

لم يشفع هذا المسار الطويل في مجال الإصلاح الإداري في بلوغ خدمة عمومية تلقى إستحسان المواطنين ،مادفع مجددا إلى معاودة الإستمرار في سلسلة الإصلاحات المرفقية هذه .ولكن هذه المرة برؤية مغايرة للمرفق العام وذلك من خلال إستحداث المرصد الوطني للمرفق العام مطلع 2016 ،الذي يعتبر هيئة إستشارية مهمتها المساهمة في تحسين نشاط المرفق العام وترقية الخدمة العمومية في الجزائر

أولا: مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام:

المرصد الوطني للمرفق العام هو هيئة مستحدثة بموجب المرسوم الرئاسي 03/16 المؤرخ في 07 جانفي 2016 ،عرفته المادة الأولى منه: " هيئة إستشارية موضوعة تحت رئاسة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ،متشكلة من مجموعة من الأعضاء المقترحين من قبل وزير الداخلية وممثلي قطاعات وزارية ومؤسسات عمومية وطنية " .يعمل المرصد بنظام الدورات يقدم إقتراحات ودراسات و آراء وتدابير من شأنها ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرها . فمهمة المرصد الأساسية تطوير خدمات الإدارات والمرافق العمومية والقضاء على الإختلالات والنقائص التي تعاني منها هذه الأخيرة وعلى رأسها البيروقراطية ،وذلك بالتشاور مع الدوائر الوزارية والمؤسسات المعنية بتقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرافق العامة².

وعليه فالمرصد الوطني للمرفق العام يعد هيئة إستشارية تضم مجموعة من الخبراء والمستشارين والمحللين المتعددي التخصصات ،الذين يعملون على تقديم الدراسات والتحليل القبلية الآتية والبعدي لمختلف المشكلات والقضايا العامة الإدارية التي تواجه عمل الحكومة ،من أجل إدراك طبيعتها ومتغيراتها البيئية،

¹ نصير سمارة ، المرصد الوطني للمرفق العام ، إطار التقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر ، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ، العدد 26 ، جوان 2019 ، ص 276 . و ينظر أيضا المادة 01 من المرسوم الرئاسي 03/16.

² ينظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي 03/16، المؤرخ 03/16/07/2016، المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر.ج.ج، بتاريخ 13/01/2016، عدد02، ص15.

ومن ثم تقديم الرؤى والإقتراحات والحلول والبدائل المتاحة بشأنها لصناع القرار، من أجل تمكينهم من تبني سياسات عامه عقلانية ورشيده، تستجيب وتحقق الصالح العام لأفراد المجتمع الجزائري². يستخلص من التعريف السابق خصائص ومميزات المرصد الوطني للمرفق العام من خلال:

أ - **هيئة مركزية رسمية** : تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي 03/16 ، يقع مقره الرئيسي بالجزائر العاصمة داخل مبنى المدرسة الوطنية للإدارة " أحمد مولاي مدغري " ، يقع المرصد تحت سلطه وزير الداخلية الذي قد يعين من ينوب عنه في رئاسة أشغاله.

ب - **هيئة عمومية وطنية** : يعد المرصد من بين هياكل التنظيم الإداري المركزي ، أي هيئة مساعدة للسلطة التنفيذية بالإضافة إلى تقديمه للمشورة والمساعدة للأجهزة الإدارية اللامركزية بطريقة غيرمباشرة.

ت - **هيئة طبيعية إستشارية**: يعتبر المرصد هيئة إستشارية تابعة للحكومة ، يعمل على تقديم دراسات وتحاليل من قبل خبراءه التابعين له لصالح صناع القرار الرسميين والذين هم غير ملزمين بالأخذ بها.

ث - **هيئة لا تتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية**: لا يحوز المرصد على ميزانية مستقلة عن الدولة وإنما ترصد له إتمادات مالية ضمن موازنة وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية .

جاءت بعض الخصائص والمميزات المرصد، يعد صدور المرسوم إنشائه، مخالفة لتوقعات الكثير من المراقبين ،الذين تصوروا المعايير التي يجب أن يحترمها مشروع المرسوم التنفيذي المتعلق بالمرصد الوطني لإصلاح الخدمة العمومية المتوقع صدوره ،حيث يتوجب أن يحترم بعض النقاط لضمان فعاليته على أرض الواقع منها:

- ضرورة تمتعه بإستقلالية تامة.

- إلتزام التوازن في تشكيلته بين ممثلي السلطة التنفيذية وممثلي المجتمع المدني¹.

¹ نصير سمارة ، المرجع السابق ، ص 281.

ثانيا: المهام الأساسية للمرصد الوطني للمرفق العام:

وفقا للمرسوم الرئاسي المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، فإن مهامه الرئيسية تتلخص في تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها، المساهمة في ترقية حقوق ومجال إستفادة المواطنين من المرفق العام، إقتراح تدابير عصرنه و أخلفة المرفق العام، كما له صلاحية المبادرة بتبادل تعاون مع شركاء الأجانب في المجالات ذات العلاقة بنشاطه.

أ: تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها:

وفقا للمادة 03 من المرسوم الرئاسي 03/16¹ يتكفل المرصد الوطني للمرفق العام على الخصوص بإقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، تكيفه مع التطورات الإجتماعية، الإقتصادية و التكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام، إقتراح أعمال تنسيق وربط الشبكات بين الدوائر الوزارية والهيئات قصد ترقية الإبتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام. ومن بين مساهمات المرصد الوطني للمرفق العام في هذا الشأن إقتراح تنظيم اللقاءات التقنية التي تتعلق بالخدمة العمومية والتدابير التي من شأنها تحسين الأداء على مستواها وكذلك إقتراح وضع آليات تنسيق وتساور وتبادل مع الإدارات العامة وتحسين خدمة المرفق العام ووضعه في صميم الإهتمامات، بالإضافة إلى الإشراف على إنجاز أعمال في إطار مخططات تحسين الخدمة العمومية.

ب : ترقية مجال إستفادة المواطنين من المرفق العام:

يكلف المرصد في مجال ترقية إستفادة المواطنين من المرفق العام بدراسته وإقتراح كل تدبير يهدف على الخصوص إلى ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة في الإستفادة من خدمات المرفق العام. كما يعمل على إعداد الدراسات والآراء والمؤشرات والاحصائيات والمعلومات التي من شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين نوعية خدمات المرفق العام، وكذا العمل على دفع و تشجيع مشاركة مستعملي المرفق العام وكذا المجتمع المدني في تحسين خدمات المرفق العام والمساهمة في تبسيط الإجراءات الإدارية².

¹ ينظر المادة 03 من المرسوم الرئاسي 03/16.

² نصير سمارة، المرجع السابق، ص 282.

وفي سياق آخر، تجدر الإشارة إلى ما جاء به المنشور الوزاري رقم 2102 المؤرخ في 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، حيث أشار ذات المنشور الوزاري إلى أنه وفي إطار الإصلاحات السياسية التي تم الشروع فيها من قبل السلطات العمومية، فإن إعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية هي في صلب إهتمام الدولة الجزائرية، إذ لا يمكن تصور تعزيز أسس دول القانون وتكريس العدالة الإجتماعية من دون مرافق عمومية فعالة وناجعة. ومن هذا المنظور فقد بذلت الدولة الجزائرية مجهودات كبيرة بغية تجهيز الإدارات المحلية بمنشآت قاعدية ضرورية لأداء مهامها المنوطة بها، وتهيئة العديد من مقراتها الإدارية وضمان أحسن تأطير لمواردها البشرية إضافة إلى تفعيل برنامج طموح يهتم ويهدف إلى عصنة المرافق العمومية الإدارية وتعزيزها بنظام معلوماتي يليق ويرقى إلى خدمة ذات نوعية المرتفقين².

لقد لوحظ العديد من النقائص على مستوى الهياكل الإدارية المختلفة التي أثرت بشكل كبير على نوعية الخدمات المقدمة والتي لا تعكس تماما مستوى طموحات المواطن مما شكل مصدر إنشغال السلطات العمومية من جهة وساهم في نشر ثقافة الإحباط لدى مرتفقي الإدارات العمومية، الأمر الذي من شأنه توسيع الفجوة بين الدولة والمواطن سيما بعد إستفحال ظاهرة البيروقراطية الإدارية، ونقص الإستماع لإنشغالات المواطن، والمحاباة، المحسوبية، الرشوة وغيرها من مظاهر الفساد الإداري ومن بين هذه النقائص والسلبيات نذكر ما يلي:

_نقائص متعلقة بإستقبال المواطن والتكفل بإنشغالاته وطلباته من خلال رفض إستقبال بعض المسؤولين المحليين للمواطن، أو تكليف بعض مرؤوسيهم لإستقبالهم، والذين غالبا ما يفتقرون للمؤهلات والقدرات التي تمكنهم من معالجة مختلف طلبات المواطن والتكفل الأنجع بإنشغالاته. ويضيف أيضا المنشور السابق الذكر إشكالية ظروف إستقبال المواطن والتي تكون في غالب غير لائقة أو ما تعلق أيضا بالردود السلبية للمواطن، أو عدم متابعة طلبات وشكاوى المواطن، الأمر الذي يمس بصورة أكيدة بمصداقية الإدارة العمومية.

² ينظر المنشور الوزاري رقم 2102 مؤرخ في 2012/11/14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

_ نقائص تتعلق بالتوجيه ، الإتصال وإعلام المواطنين خاصة على مستوى الإدارات المحلية بعض الظواهر التي تتمثل في نقص إعلام المواطن حول مختلف الخدمات الإدارية خاصة ما يتعلق بالشروط التنظيمية للإستفادة من بعض الخدمات وإستحقاقها والإجراءات الواجب إتباعها لإعداد الملفات الإدارية إضافة إلى طول أجال معالجة الطلبات . يضاف إلى ذلك غياب أو نقص وسائل و إشارات توجيه المواطنين على مستوى بعض الهيئات الإدارية وأحياناً وجود وسائل قديمة تحتاج لإعادة تحسين أو ضبط وكذلك أيضاً إستقبال المواطنين من طرف أعوان غير المؤهلين مهمتهم الأصلية هي الوقاية ، الأمن والحراسة .

-إستفحال التصرفات البيروقراطية والمحسوبية في بعض الهيئات الإدارية ، من خلال المطالبة بوثائق أو إجراءات خارج تلك المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل ، و أيضاً البطء في معالجه طلبات المواطنين ساعد في تقشي بعض التصرفات السلبية وغير المشروعة ، الأمر الذي نتج عنه تشكل بعض الشبكات الغير رسمية تلجأ للمماطلة في معالجة طلبات المواطنين واللجوء إلى بعض التصرفات المشبوهة والغير قانونية بإعتبار هذه الشبكات أصبحت تطور آليات وأساليب تتأقلم مع كل وضعية إدارية جديدة لجعلها في خدمة مصالحها الغير مشروعة.

وعليه فقد أثرت كثيرا هذه المظاهر في زعزعة الثقة بين الإدارة والمواطن وحالت دون تقدير هذا للمجهود المبذول من طرف الدولة من أجل تحسين خدمات المرافق العمومية ونشاطات الإدارات العمومية. فالمسألة لم تعد تثار بخصوص القضاء على البيروقراطية فحسب ،بل تتعداها إلى تهديد دولة القانون وتحدي السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات المرافق العمومية والإسهام في إستفحال وتجدر المواقف السلبية التي ما فتئ المواطن يعبر عنها تجاه الإدارة الجزائرية¹. ولقد جاء هذا المنشور الوزاري لإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية وممارستها لمهامها في إطار منظور الحداثة وفي سياق النوعية، وعليه فقد حدد ذات المنشور سالف الذكر ضرورة الإلتزام بالإجراءات التالية:

¹ ينظر المنشور الوزاري رقم 2102 سالف الذكر.

1 _ تسيير شبابيك الحالة المدنية ومصالح التنظيم العام :

يتعين على كل الأعوان الذين يمارسون مهامهم على مستوى مصالح الحالة المدنية بالنسبة للبلديات، ومصالحة التنظيم العام بالنسبة للولاية والدوائر، سيما على مستوى الشبابيك، حمل شارة تعرفهم بوضوح، تبين إسم ولقب العون، وظيفته والرقم التسلسلي لشارته، على أن يقع على عاتق كل الإدارات المعنية بهذا الإجراء إتخاذ التدابير الضرورية لإعداد الشارات وإرسالها لأصحابها، كما يتعين على المسؤولين المحليين الشاغلين بوظائف العليا أو مناصب سامية ونوعية على مستوى إدارة الولاية، المصالح غير الممركزة، و الإدارة البلدية وضع لوحة تبين إسم ولقب ووظيفة المسؤول وعرضها بصفة دائمة على مكتب المعني بالأمر، وذلك كله من أجل تمكين المواطن من التعرف و بطريقة سهلة على أعوان الإدارة المكلفين بمعالجة طلباته، وكذا المسؤولين المكلفين بالإشراف على هذه المصالح، على أن يتم إختيار أعوان شبابيك الحالة المدنية ومصالحه التنظيم العام من بين الأعوان المعروفين بكفائتهم، إنضباطهم، نزاهتهم وسلامة مساهمهم المهني وتميزهم بحس الإستماع والخدمة. على أن تكون طريقة أداء الخدمة من طرف هؤلاء الأعوان محل متابعة وتقييم مستمرين حتى تسمح بالإجراء التعديلات الضرورية.

بالإضافة إلى ذلك ضرورة القيام بنشاطات ودورات تكوينية قصيرة المدى أو المناوبة لفائدة أعوان الشبابيك ومسؤولين مصالح الحالة المدنية والتنظيم العام حول الجوانب القانونية والتنظيمية وكذا حول تقنيات الإتصال تكملة لبرامج تكوين التي تشرف عليها الإدارة المركزية.

2 _ الإستقبال والتكفل بشكاوى وطلبات المواطنين:

ألزم المنشور الوزاري 2102 الولاية، الولاية المنتدبين، رؤساء الدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وكذا المدراء الولائيين تحري الإستماع للمواطنين ويجب في هذا الشأن تحديد الحجم الساعي المشترك لجميع هيئات الولاية في يوم من الأيام الإستقبال يتم تخصيصه لإستقبال المواطنين والمرتفقين، وإعلام المواطنين به. كما يجب أيضا تكليف إطارات مؤهلة للتكفل ببرمجة عملية الإستقبال والتكفل بمتابعة شكاوى و تظلمات المواطنين الواردة، على أن تتخذ بشأن كل مقابلة إجراء قانوني إداري مع وجوب أن تحظى بمتابعة حقيقية العمل على تحسين ظروف إستقبال المواطنين من خلال:

- السهر على تهيئة وتجهيز قاعات الإنتظار وفضاءات الإستقبال بصفة لائقة.

-إحترام برنامج المقابلات من قبل المسؤولين المعينين.

-تجنب تفويض المقابلات لمسؤولين آخرين ومنع توكيل المرؤوسين للقيام بها مهما كانت الأسباب والظروف.

- تعيين أعوان إستقبال مؤهلين.

للإشارة فقط أنشأ القانون الأساسي لمستخدمي الجماعات المحلية منصبا ساميا للمكلف بالإستقبال والتوجيه بالإدارة الإقليمية،والذي يتعين عليه إتخاذ التدابير اللازمة لشغله على مستوى الإدارات المحلية ، حيث يتولى المكلف بهذا المنصب الإشراف والتنسيق أعوان الإستقبال ،وهو ما يتوافق مع الإحتياجات المسجلة في هذا المجال ،وهذا ما أشارت إليه المادة 96 من المرسوم التنفيذي 11/334 المؤرخ في 20/09/2011 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية.

- العمل على تحضير الأعوان الذين يكلفون بالإستقبال عن طريق برمجة دورات تكوينية ملائمة ويجب تفعيلها من أجل السماح لهم لإكتساب مؤهلات متصلة بمنصب العمل ويتعلق الأمر بأعمال يمكن المبادرة بها محليا تكملة لتلك التي سيتم تنفيذها من طرف الإدارة المركزية .

إستفادة أعوان الشبايبك ومندوبي الحالة المدنية من خلال نظامهم التعويضي من تعويضات خاصة مرتبطة بمهامهم ،وهو ما يجب إستغلاله من أجل تثمين وتحسين مردوديتهم وهذا ما أشار إليه المرسوم التنفيذي 11/338 المؤرخ في 26_09_2011 الذي يؤسس النظام التعويضي لموظفي إدارة الجماعات الإقليمية من خلال المواد 02، 10 و 11 منه ، من أجل عصرنه وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية وكذا تحسين مستوى ومؤهلات الأعوان الذين يمارسون مهامهم على مستوى شبايبك . اما على مستوى الهيكلية ،تقرر إنشاء خلية لدى الوالي ،الوالي المنتدب ،رؤساء الدوائر و رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلية مكلفة بمتابعة تطلعات وطلبات مستعملي المرافق العمومية والتكفل بها بغية إعطاء مصداقية أكبر لأعمال الدولة ،المحلية وكذا تفعيل ميكانيزمات وظيفية من أجل التكفل بتطلعات المواطنين وبصورة فعالة.

3-التوجيه ، الإتصال وإعلام المواطنين:

-يتعين وضع وسائل الإتصال الضرورية في متناول مستعملي المرافق العمومية من أجل إعلام مختلف الجوانب التي تهمهم.

-التعيين المادي للمصالح والمكاتب لتسهيل عملية توجيه المواطنين.

- ترقية إستعمال " الوسائط العصرية " للإتصال لإرشاد المواطن وتوجيهه وهذا بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للإدارة المركزية.

وفي سياق ذي صلة أطلقت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خدمة رقمية جديدة تسمى " نشكي " تحت تصرف المواطن لتمكينهم من رفع شكاويهم و عرائضهم لمختلف المصالح ، من خلال أرضية يمكن الولوج إليها عبر الرابط التالي : www.nechki.interieur.gov.dz : كخطوة جديدة في إطار متابعة ووضع إستراتيجية القطاع حيز الخدمة وتحسين نوعية الخدمات المرفق العمومي من خلال تحقيق الإجراءات الإدارية ، وتعني هذه الخدمة الرقمية في مرحلة أولى 51 ملف ، تمس مختلف جوانب الحياة الإجتماعية و الإقتصادية ، للمواطنين وتتمثل في ملفات السكن العمومي الإيجاري ، تسوية الوضعية القانونية للعقار ، إعانة الدولة للسكن الريفي ، التجزئات العقارية الإجتماعية ، السكن الترقوي المدعم ، السكن الوظيفي ، التنازل عن السكنات العمومية التزويد بالمياه الصالحة للشرب ، الربط بشبكاتي الغاز والكهرباء ، الربط بقنوات الصرف الصحي والإنارة العمومية ، تعبيد الطرقات التهيئة الحضارية ، جمع النفايات المنزلية وإنجاز مرافق صحية جوارية . كما تختص أرضية " نشكي " بالشكاوى المتعلقة بالإستثمار الفلاحي والصناعي والخدمات والعقود والصفقات العمومية ، النشاطات التجارية و الإقتصادية ، والنشاط الفلاحي والصحة والنقل ، النشاطات المقننة وكذا المنح والمعاشات والإعانة الإجتماعية إلى جانب ما تعلق بملف الخدمات الموجهة للتلاميذ عبر المؤسسات التربوية ، تشمل أيضا خدمة " نشكي " التبليغ عن التجاوزات المرتكبة من طرف المسؤولين والمنتخبين المحليين¹.

¹ موقع وكالة الأنباء الجزائرية، الأربعاء 10 نوفمبر 2021، على الساعة 16:19.

ثالثا : عصرنة و أخلقة المرفق العام:

يكلف المرصد في مجال عصرنة المرفق العام بدراسة وإقتراح كل تدبير من شأنه المساهمة في قيام الإدارات والمؤسسات والهيئات بتنفيذ برنامجها الخاص بعصرنة المرفق العام ، وبهذه الصفة يقترح كل تدبير من طبيعته أن يحفز تطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجيات الحديثة الإعلام والإتصال وتعميمها ، كما يحفز على وضع أنظمة وإجراءات فعالة للإتصال قصد ضمان إعلام المواطنين حول خدمات المرفق العام وتحسين حصول المستعملين على المعلومة وجمع أرائهم وإقتراحاتهم والرد على شكاويهم¹. في إطار عصرنة المرفق العام ، فقد شجع المرصد دخول حيز الإستغلال الإدارة الإلكترونية، وتدعيم تكوين الموظفين المكلفين بتقديم الخدمة العمومية على مستوى الإدارات العمومية ، وتنظيم برنامج زيارات ميدانية على مستوى المؤسسات والهيئات المكلفة بالخدمة العمومية بما فيها المتواجدة على المستوى المحلي.

أما في إطار مساهمة المرصد في أخلقة المرفق العام من خلال إرساء المهنية والآداب على المستوى المرافق العامة ، فإن هذا الأخير يقترح كل تدبير من طبيعته العمل على تحسين ظروف عمل أعوان المرفق العام وكذا التشجيع على الإرساء الدائم لمبدأ الأئسنة في العلاقات بين أعوان المرفق العام ومستعمليه كما يعمل المرصد على ترقية الأخلاقيات المرتبطة بنشاطات أعوان المرفق العام والسعي لترقية الثقافة المروددية و الإستحقاق الشخصي لأعوان المرفق العام .

رابعا: المبادرة بالتبادلات والتعاون مع الشركاء الأجانب:

للمرصد الوطني للمرفق العام صلاحية المبادرة بتبادل التعاون مع الشركاء الأجانب وترقيتها فيما يخدم الغاية من إنشاء المرصد ، حيث نصه المادة 07 من المرسوم الرئاسي 03/16 : " يمكن للمرصد في مجال التعاون المبادرة بتبادلات مع الشركاء الأجانب وترقيتها وكذا تنظيم تنفيذها مع السلطات ". ففي إطار التعاون وقع المرصد مذكرة تفاهم مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان² ، حول نشر المفاهيم والمبادئ الأساسية لحقوق الإنسان وتطويرها وترقيتها من خلال التشاور والتنسيق والتعاون بينهما ، في

¹ ينظر المادة 05 من المرسوم الرئاسي 03/16.

² ينظر مذكرة التفاهم بين المرصد الوطني للمرفق العام والمجلس الوطني لحقوق الإنسان ، مذكرة محررة بتاريخ

سبيل المصلحة العامة للمواطن بالعمل سويا على ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتها وكذا المساواة والإستفادة من المرفق العام ، حيث نصت المادة الأولى من المذكرة على أنه : " تهدف هذه المذكرة إلى دعم سبل التعاون بين الطرفين في المجالات ذات الصلة بترقية ثقافة حقوق الإنسان لدى أعوان المرفق العام بهدف إرساء المهنية والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المختصة². " و بينت ذات المذكرة مجالات التعاون بين الجهازين لا سيما معالجة الشكاوى بشأن المساس بحقوق الإنسان وبالأخص في خدمات المرفق العام ، وتجدر الإشارة إلى أن الحق في الخدمة العمومية يعتبر حقا جديدا من حقوق الإنسان ، وباعتبار الخدمة العمومية مسألة إدارية تنظم عن طريق المراسيم والقرارات فإن الحق فيها مسألة دستورية يتطلب تنظيمه عن طريق الدستور أو على الأقل من طرف السلطة التشريعية . وقد تمت الإشارة إلى هذا الحق بطريقة غير مباشرة ضمن أحكام الدستور الجزائري وفي التشريع ، بينما كان للتنظيم النصيب الأكبر في تكريس هذا الحق صراحة ومباشرة ويظهر هذا الأمر بامتياز ضمن أحكام المرسوم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن .

أما عن آليات تعزيز هذا التعاون نصت المذكرة على ضرورة تقديم الردود على طلبات الإستشارية في مجال القانوني والإجرائي ، وإثرائها بإقتراحات لدعم المساعي لترقية المرفق العام إضافة إلى تعزيز الممارسات الحسنة التي يقرها المرصد الوطني للمرفق العام لخدمة الوطن ، وقد إشتملت مذكرة التفاهم هذه التي حررت بتاريخ 2017/12/24 ، على الديباجة أربع (04) مواد ، أشارت الديباجة في البداية إلى القوانين ذات الصلة بالمؤسستين وهي التعديل الدستوري لسنة 2016 ، القانون 13/16 والمرسوم الرئاسي 03/16 . أشارت بعضها بضرورة توطيد العلاقة بينهما وتعزيز العلاقات الثنائية في مجال حماية وترقية حقوق الإنسان من خلال تحسين تنظيم المرفق العام وسيره ، الذي يركز على أدوات الإشراف والتقييم للسياسة الوطنية .

ويدور محتوى المواد الأربع لمذكرة التفاهم هذه تحدثت من خلال المادة الأولى التي ركزت على الهدف من وراء المذكرة التفاهم، وشرحت المادة الثانية مجالات التعاون ، أما المادة الثالثة فعددت آليات التعاون، وأخيرا المادة الرابعة التي أقرت إمكانية تعديل هذه المذكرة¹. ولقد كان هدف مذكرة التفاهم دعم سبل التعاون بين الطرفين في المجالات ذات الصلة بترقية حقوق الإنسان لدى أعوان المرفق العام، بهدف إرساء أكثر لمهنية المرفق العام والقيام بالمساعي الوقائية اللازمة بالتنسيق مع السلطات المختصة.

¹ ينظر ذات المذكرة المذكورة سابقا.

وبخصوص تعديل المذكرة فقد تمتد فترة هذه المذكرة لمدة أربع سنوات تجدد ضمناً لكن يمكن لأحد الطرفين أن ينهيها عن طريق إرسال إشعار المكتوب للطرف الآخر وعليه بعد ثلاثة أشهر من تبليغ هذا الإشعار، غير أنه لا يمكن للإشعار أن يمس بأي نشاط يكون قيد الإنجاز.

وبالرجوع إلى الواقع المرفقي الجزائري يلاحظ أن الكثير من المقترحات التي رفعها المرصد الوطني للمرفق العام لم يتم تجسيدها في الميدان ، حيث لا تزال الهوية التي ميزت علاقة المواطن بالمرفق العام في إتساع دائم بسبب سوء الخدمات العمومية المقدمة له . وأما بالنسبة للمقترحات المنجزة كالرقمنة مثلا فيجدر التذكير بأنه تم البدء في تجسيدها قبل أن يظهر هذا المرصد إلى الوجود أصلا وعليه يظهر عجز المرصد في الرقي بنشاط المرافق الإدارية وتحسين الخدمة العمومية للأسباب التالية:

- عدم تمتع المرصد بالشخصية المعنوية.
- عدم وجود مكتب إداري مسير للمرصد.
- إغفال مرسوم إنشاء المرصد لتحديد كيفية تنسيق العمل مع مصالح وزارة الداخلية في مجال التسيير الإداري للمرصد.
- مهام تنظيم وسير المرصد جاءت بصفة نظرية ولم تحدد العلاقة بينه وبين المؤسسات والإدارات العمومية.
- غياب إلزام المؤسسات والإدارات العمومية بالتعامل الإلزامي مع المرصد.
- دفعت هذه الأسباب السابقة المرصد في تقريره السنوي الأول لعام 2017 إلى إقتراح ضرورة مراجعة أحكام المرسوم الرئاسي 03/16 المتضمن إنشاء المرصد بهدف رفع هذه العوائق التي تحول بينه وبين تحقيق أهدافه في تطوير الإدارة الجزائرية. وفي هذا الصدد وجب إسراع السلطات العمومية في مراجعة أحكام مرسوم الإنشاء وفقا لمقترحات المرصد الوطني بالمرفق العام والتي يأتي على رأسها:
- عدم قصر صلاحيات المرصد على الإستشارية فقط وإنما ينبغي توسيعها إلى الرقابة أيضا.
- تمتع المرصد الوطني للمرفق العام بالشخصية المعنوية.
- إلحاق المرصد بهيئة أعلى وأسمى كالوزارة الأولى أو رئاسة الجمهورية.

- إجبار كل المؤسسات والإدارات ذات الصلة بالتعامل الإنساني مع المرصد.

توقع بناء على ذلك أن يؤول مصير المرصد إلى نفس مصير الهيئات الأخرى التي تحل محلها بمعنى سيكون مصيره الحل والزوال ما قد سببني علاقة المواطن بالإدارة على حالها إلى إشعار آخر¹. كما أن نجاح عملية إصلاح الخدمة العمومية يقتضي معرفة الوضعية التي يتواجد عليها المرفق العام في الجزائر بمعنى أن تشخيص نقائص المرفق العام يعتبر عملية جوهرية ومرحلة مهمة لمعرفة الأطر الصحيحة الواجب إتخاذها لمحاربة هذا النقص ، وإن هذا التشخيص لا بد أن يكون بطابع موضوعي وبعيدا كل البعد عن أي تدليس أو إخفاء للحقائق .ولعل التوجه نحو إحداث مرصد وطني للمرفق العام خطوة جيدة تحسب لصالح السلطات العمومية وتبين إهتمامها بإصلاح الخدمات العمومية في شتى القطاعات ، إلا أن هذا الأمر يتطلب إتباع خطط منهجية علمية تحقق الهدف الأصيل الذي أنشئ له المرصد ، وليس الإنشاء فقط.

هذا ومن الملاحظ صعوبة نهوض المرصد الوطني للمرفق العام ، بمهامه الإستشارية المرصد في المشاريع ذات الصلة بإختصاصه كهيئة إستشارية ، وإن النص القانوني المؤطر له نص جد مقتضب ولا يغطي كافة الجوانب القانونية التي تخص هذه الآلية .ولو أن المشرع مكن المرصد الوطني للمرفق العام من إنشاء فروع له على مستوى المحلي والجهوي كعامل مساعد له في تأدية المهام المنوطة به بشكل أفضل ،ومكنه من تفعيل التسيير المحلي التشاركي الداعم لإصلاح الخدمة العمومية ،لهذا نجد مثلا المرصد الوطني للتربية والتكوين قد إستفادت من هذه المسألة². هذا وتبقى القاعدة الأساسية لنجاح عمليات إصلاح الخدمة العمومية المعتمدة من قبل الدولة تستلزم في المقام الأول إشتراك المواطن المحلي في عملية تسيير المرافق العامة بصفة مباشرة أو غير مباشرة وتمكينه من إبداء رأيه وملاحظته حول نوعية الخدمات المقدمة وأخذها بعين الإعتبار وعلى محمل الجد .وفي هذا الإطار لا بد من إعادة النظر في النص القانوني المؤطر للمرصد الوطني للمرفق العام وتدعيمه بكل آليات الكفيلة بنهوضه وقيامه بدوره بشكل فعال والإرتقاء بمستوى الإستشارات التي يقدمها مع ضرورة والزامية نشر التقارير التي يعدها حول وضعية الخدمة العمومية إعمالا لمبدأ الحق في الإعلام الإداري.

¹ نصير سمارة ، المرجع السابق ، ص 294.

² بن شناف منال ، بن عراب محمد ، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، دفاتر السياسة والقانون ، المجلد 12 ، العدد 01 ، 2020 ، ص 109.

الفرع الثالث: المرصد الوطني للمجتمع المدني: آلية لتحسين خدمة المواطن:

يتسم العالم اليوم بجملة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتشابكة والمتلاحقة إضافة إلى رغبة المجتمعات في الإستمرار وتحقيق حياة أفضل من الرفاه والمصالح العامة ، الأمر الذي أدى إلى تكثيف جهود الباحثين والمفكرين في مجال الإدارة للبحث في سلوكيات تنظيمية جديدة تقوم على أسس رشيدة تساعد الإدارة والدولة عموما على الإرتقاء بمستوى أدائها الإداري.

وقد شهد العالم في العقود الأخيرة إهتماما متزايدا بفكرة المواطنة والعوامل المؤثرة عليها وذلك لعلاقتها الوطيدة بأداء الإدارات و للإستفادة منها في توجيه السلوك التنظيمي وتحسين الأداء الإداري وتحقيق الرضا الوظيفي كذلك.

إن تطبيق سياسة إشراك المواطن في تحقيق المنفعة العامة لابد أن ينظر إليها كجزء لا يتجزأ من الثقافة الإدارية وضمن الأنشطة الإدارية ،باعتبار تطبيق سياسة المواطنة تقود لامحالة الإدارة إلى تحقيق الخدمة العمومية ذات النوعية في إطار أساليب تسيير حديثة وتسهم في نفس الوقت في خلق مجتمعات أفضل وحماية أنجع لحقوق الإنسان وتسهل كذلك من جهود التنمية المرجوة¹.

أولا: استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني في الجزائر:

لما كانت تنظيمات المجتمع المدني تلعب دورا هاما وفعالا في تغيير السياسات العامة والمساهمة في التنمية الاجتماعية والإقتصادية ، فالكثير من الدول أصبح لها بذلك وزنها على الصعيد المحلي والعالمي. وبرزت ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني في الجزائر كونه يملك إمكانيات يجب إستغلالها في تطوير المجتمع، وتعد الجزائر من الدول السبّاقة في تبني المجتمع المدني كفكرة من خلال تشجيع النشاط الحزبي و إنشاء الجمعيات والنقابات ،كما تم إنشاء مرصد الوطني للمجتمع المدني بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 213 منه التي نصت : " المرصد الوطني للمجتمع المدني هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية ، يقدم المرصد آراء و توصيات متعلقة بإنشغالات المجتمع المدني، يساهم المرصد

¹محمد خلاق، مواطنة منظمات الأعمال، دار الأيام للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، الأردن، 2018، ص 11. ينظر أيضا في نفس الإطار المادة 213 من المرسوم الرئاسي 20_442 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020.

في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة وبشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية ، يحدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد ومهامه الأخرى¹.

يتمتع المرصد بالقدرة على إقتراح آليات مناسبة لتشجيع العمل التطوعي وتنمية الشعور بالانتماء وتعزيز قدرة الأفراد على التواصل مع بعضهم البعض وتشجيع ظهور أعمال المصلحة العامة . وقد تم التأكيد في جعل المجتمع المدني شريكا إستراتيجيا في إدارة الشؤون العامة في ما لا يقل عن ستة (06) مواد من التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المواد 10 ، 16 ، 53 ، 65 ، 205 و 213 ، حيث أصبح بذلك أحد المبادئ الدستورية للجزائر وعزز موقفه بإنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني . ويتمتع المرصد الذي يعتبر هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية بإستقلال مالي كامل .

وفي هذا الإطار أضحى الحكومة مدعوة إلى توفير جميع الموارد المالية والبشرية والمادية اللازمة لتعزيز دور المجتمع المدني على مختلف المستويات، كما ينبغي كذلك للمرصد الوطني للمجتمع المدني أن يساعد على تعزيز القيم الوطنية والممارسات الديمقراطية والمواطنة¹.

إن هذا النهج الذي تبنته الدولة الجزائرية يتطلب بالضرورة إحترام القوانين القائمة والوعي بالواجبات والحقوق التي يتمتع بها كل مواطن إتجاه المجتمع و الفضاء العام ،ويمكنها في أعقاب ذلك أن تشارك في مؤسسات أخرى في تحقيق الأهداف الإنمائية وأن تقدم إقتراحات بشأن وضع المجتمع المدني أو حتى توصيات لتعزيز دوره في الحياة العامة.

ويمكن للمرصد أيضا أن يحدد أوجه الخلل الوظيفي مع السلطات المعنية التي تعوق المشاركة الفعالية في المجتمع المدني في الحياة العامة ،وأن يستكشف الوسائل التي ينبغي أن توضع لمشاركته مختلف البرامج و الأنشطة على الصعيد الوطني ، والهدف من ذلك هو تنمية الشعور بالوطنية من خلال زيادة مشاركة المجتمع المدني في وضع وتنفيذ السياسات العامة في نهج ديمقراطي قائم على المشاركة ولكن من أجل تقييم أداء المنظمات والجمعيات المختلفة في ضوء إحتياجات المجتمع ، ويجب أن تجعل أنشطتها أكثر وضوحا وأن يكون لديها مشاريع بناءة من أجل إستعادة علاقتها مع المواطن وتعزيز مصداقيتها ، ويمكن أن تكون هذه الحركة ذات إطار أفضل لظهور علاقات جديدة و قوية بين الإدارات والمجتمع المدني بعيدا عن السياسات الحزبية.

¹ موقع جريدة " Horizons " http: horizon. dz/arabe " مقال منشور بتاريخ 2021_04_26 ، رابط الإطلاع:

<https://www.horizons.dz/category/archives-pdf>

و في ذات السياق فإن المرصد لديه القدرة على إقتراح آليات المناسبة لتشجيع العمل التطوعي وتنمية الشعور بالإنتماء وتعزيز قدرة الأفراد على التواصل مع بعضهم البعض ، الأمر يتعلق بدعم و صيانة مختلف أنشطة المجتمع المدني على أرض الواقع خاصة وأنه يتضمن في داخله مجموعة من المهارات و أطر النزاهة والالتزام.

وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى بروز طابع جديد من العلاقات الإجتماعية التي تؤكد على أن الإدارة باتت مطالبة بعدم إعتبار المجتمع المدني مجرد إمتداد بل قبوله كعنصر مكمل بل و كسلطة توازن مفيدة وضرورية من شأنها أن تضيف المزيد من المصداقية على عملها. كما يضطلع المرصد الوطني للمجتمع المدني بإبداء التوصيات والإقتراحات في مجال ترقية مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسات العامة وتنفيذها وبناء مقارنة ديمقراطية تشاركية . ومن بين المهام الأخرى الموكلة لهذه الهيئة الإستشارية الموضوعية لدى رئيس الجمهورية دراسة سبل الإشتراك وتطوير مساهمة الجالية الوطنية بالخارج في مختلف البرامج والنشاطات المتعلقة بالمجتمع المدني على مستوى الوطني وإدماجها ضمن مسار التنمية الوطنية وتطوير الإعلام والإتصال معها. وتتوسع المهام المسندة للمرصد لتمثل أيضا في " إبداء الرأي في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بمهامه" علاوة على ترقية " التعاون مع الهيئات الأجنبية المماثلة " .

وبناء على المادة 213¹ من التعديل الدستوري لسنة 2020 حدد رئيس الجمهورية تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني ومهامه الأخرى بموجب المرسوم الرئاسي 139_21 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني ، والملاحظ أن تشكيلة المرصد الوطني للمجتمع المدني جاءت بتنظيمات مختلفة وهذا ما أكده المرسوم الرئاسي 139_21² حيث نصت المادة 06 منه على :

" يتشكل المرصد الوطني من الرئيس و خمسين (50) عضوا مناصفة بين الرجال والنساء يتوزعون كما يلي : ثلاثين عضوا (30) من الجمعيات من بينهم عشرة (10) أعضاء من الجمعيات الوطنية ، وعضوان (02) من الجمعيات المعترف لها بطابع المنفعة العمومية ،ثمانية (08) أعضاء من الكفاءات الوطنية للمجتمع المدني من بينهم أربعة أعضاء من الجالية الوطنية بالخارج يختارهم رئيس الجمهورية

¹ ينظر المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² ينظر المرسوم الرئاسي 139_21، المؤرخ في 2021/04/12، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج.ر.ج.ج، عدد29، بتاريخ 2021/04/18، ص12.

من بين ذوي الإختصاص في مجال علم الرصد، 12 عضوا يمثلون النقابات والمنظمات الوطنية و المهنية والمنظمات والمؤسسات المدنية الأخرى.

يعين رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني بموجب مرسوم رئاسي ويختار من بين الكفاءات الوطنية، وهو ما تم فعلا بتاريخ 2021/12/29 حيث نصب رئيس الجمهورية، رئيس وأعضاء المرصد الوطني للمجتمع المدني، طبقا لما تقتضيه المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أن رئيس وأعضاء المرصد يستفيدون من حماية الدولة من جميع الضغوط والتهديدات أو الاهانات أو القذف أو الإعتداءات مهما كان نوعها التي قد يتعرضون لها في ممارستهم لمهامهم حسب ما أشارت إليه المادة 19 من المرسوم الرئاسي 21_139.

والملاحظ أيضا تلك العلاقة الوطيدة بين مهام المرصد ومبدأ الحكم الراشد بمختلف ميكانيزماته والتي تهدف إلى تحقيق دولة الحق والقانون والشفافية والمشاركة في تسيير الشؤون العامة وتحقيق الجودة السياسية . فالحكم الراشد هو النمط الجيد للحكم تفرضه الظروف الداخلية من خلال ضرورة العمل على تحقيق التنمية المستدامة والسماح للمجتمع المدني بالمشاركة في صنع وتنفيذ السياسات العامة ، كما يسمح هذا النمط من الحكم بمعرفة بنيات العالم الخارجي والتكيف مع المتغيرات الدولية وما تفرضه مؤسسات الدولة.

جسد المرسوم الرئاسي 21_139 هذه الفكرة من خلال الإشارة إلى سير المجلس إذ تنص المادة 14: " يتلقى المرصد إنشغالات مختلف فعاليات المجتمع المدني وإقتراحاتهم حول تفعيل دور المجتمع المدني ، خصوصا في مجالات ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة وتحقيق التنمية الوطنية المستدامة ".

ونصت المادة 16 منه : " يمكن للمرصد أن يدعو لحضور أشغاله بصفة إستشارية أو ملاحظ ، فعاليات المجتمع المدني أو ممثل أي إدارة عمومية أو مؤسسة عمومية أوخاصة في أداء مهامه". كما نصت المادة 17 منه: "يمكن للمرصد في إطار ممارسة مهامه أن يطلب من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة معلومات أو توصيات مفيدة ويتعين عليها الرد على مراسلته في أجل أقصاه ستون (60 يوما)". يمكن للمرصد الوطني للمجتمع المدني أن يعقد إجتماعاته عند الحاجة على مستوى أي ولاية أو بلدية.

باستقراء المواد السابقة نلاحظ أن هناك تشابه وترابط بين صلاحيات المرصد الوطني للمجتمع المدني ووسيط الجمهورية ، إذ أن وسيط الجمهورية يستمد سلطته من رئيس الجمهورية ، كما أن وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حق المواطن وحياته في إطار قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية ، ويوضع تحت تصرف وسيط الجمهورية من أجل أداء مهامه ديوان وأمانة تقنية كما يساعد وسيط الجمهورية على مستوى كل ولايه مندوب محلي¹.

يخول وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطنين ، ويمكن لأي شخص طبيعي إستنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير المرفق العمومي أن يخطر وسيط الجمهورية . وهذا ما لا نجده في المرصد الوطني للمجتمع المدني، إذ يتم إخطار المرصد الوطني من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول فقط ، كما يمكنه المبادرة تلقائيا باقتراحات أو توصيات أو دراسات تتدرج ضمن مهامه ، وتحدد سلطته في الإخطار خلال المدة التي يسلم فيها المرصد الوطني للمجتمع المدني رأيه أو توصياته ، على أن لا تقل عن 30 يوما على مراعاة حالات الإستعجال المنوه عنها في طلب الإخطار.

يرفع رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن حصيلة نشاطات المرصد وتقييم وضعية المجتمع المدني ويضمنه إقتراحاته وتوصياته لتعزيز نشاط المجتمع المدني وترقيته، يحضر ممثل الوزارات المكلفة بالشؤون الخارجية أو الداخلية والجماعات المحلية والمالية والشؤون الدينية والتربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة والشباب والرياضة والتضامن الوطني والصحة والعمل، والبيئة.

وتكون أشغال المرصد بصفة إستشارية وبدون صوت تداولي ويتم إقتراحهم من قبل الإدارات التي يتبعونها من بين الأشخاص ذوي الخبرة المعروفين بالإهتمام الذي يولونه للمجتمع المدني². يضع المرصد نظاما معلوماتيا وطنيا يتعلق خصوصا بوضعية المجتمع المدني ونشاطه ومختلف مجالات تدخلهم بالتنسيق مع مختلف فعاليات المجتمع المدني والإدارات والهيئات المعنية.

¹ ينظر المواد 01 و 02 من المرسوم الرئاسي 45_20 المؤرخ في 15/02/2020، المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ، ج.ر.ج.ج، عدد 09، بتاريخ 19/04/2020، ص 04.

² وردية زعروري حدوش ، تعليق على المرسوم الرئاسي 139_21 المؤرخ في 12_04_2021 المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق ،جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 02، 2021 ، ص 418.

إن للمرصد الوطني للمجتمع المدني حدود، فهو خارج الحقائق المرتبطة بالمجال السياسي والإجتماعي ، ولا يمكن المرصد كمنافس للتمثيل السياسي لكنه يقدم بعض الحلول للمشاركة أقرب إلى واقع الإنسان ويبرز مجهودا بقضايا وإنشغالات المواطن ينبغي على البرنامج تشجيعه والإستفادة منه بما أنه يساعد على ممارسة مهامه ، وعليه يمكن بل يجب دعم هذا التفاعل المفيد لكون المؤسسات البرلمانية لا يمكن أن تجد دعما أكبر إلا بفضل العلاقة والتعامل مع المجتمع المدني ، باعتباره موضوعا جديرا بالمناقشة و الإثراء . وقد يشعر البرلمانيون في العديد من البلدان بعدم الثقة بممثل المجتمع المدني لأنهم يظنون بأنهم يتدخلون فيما بينهم وبين الشعب وذلك لأن البرلمان يمثل أيضا المجتمع المدني ويتمتع بمركز خاص لأنه يقوم على أساس الإقتراع العام وبالتالي فإن العلاقات بينهما تكون متوترة في بعض الأحيان .

ومع ذلك لا يتعلق الأمر بوضعه في دائرة المنافسة بل بالشديد في تكاملهم فحسب، مهما كانت الحالة لا بد من التأكيد على أن الديمقراطية التمثيلية التي لا يمكن الإستغناء عنها ¹.

ثانيا: دور المرصد الوطني للمجتمع المدني في تعزيز التطور الديمقراطي في الجزائر :

لما كان المرصد إطارا للحوار والتشاور والإقتراح والتحليل والاستشراف في كل مسائل المتعلقة بالمجتمع المدني وترقية أدائه بإعتباره مجموعة من المؤسسات والفعاليات والأنشطة التي تحتل مركزا وسطا بين العائلة بإعتبارها الوحدة الأساسية التي ينهض عليها البنيان الإجتماعي من ناحية والدولة ومؤسساتها وأجهزتها ذات الطبيعة الرسمية من ناحية الثانية وعليه ، فإن مؤسسات المجتمع المدني تشمل الجمعيات ، النقابات الأحزاب، الأندية والإتحادات والتعاونيات ومراكز البحث ومنظمات حقوق الإنسان ² .

فللمجتمع المدني دورا هاما في تعزيز التطور الديمقراطي وتوفير الشروط الضرورية لتعميق الممارسة الديمقراطية وتأكيد قيمها الأساسية ينبع من طبيعة المجتمع المدني وما تقوم به منظماته من دور وظائف في المجتمع لتصبح بذلك بمثابة البنية التحتية للديمقراطية كنظام للحياة وأسلوب لتسيير المجتمع وهي أفضل إطار للقيام بدوره كمدارس للتنشئة السياسية والتدريب العلمي على الممارسة الديمقراطية .

ولا يمكن تحقيق التنمية السياسية في أي مجتمع ما لم تصل منظمة المجتمع المدني لفكرة الديمقراطية بالفعل بإعتبارها البنية التحتية لها ، وعليه تنصب مهام المجتمع المدني على أمر واحد وهو تثقيف التيار الديمقراطي وتثقيف الجماهير بكل الوسائل الممكنة من خلال منظمات حقوق الإنسان أو منظمات

¹ وردية زعروري حدوش ، نفس المرجع ، ص 419.

² نور الدين حاروش تطوير علاقة البرلمان بالمجتمع المدني ، البرلمان المدني ، مجلة الفكر ، العدد 10 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة الجزائر ، 2012، ص 142.

المجتمع المدني وبلغة المجتمع المدني نسميه تدريب " Training " ويتعلق الأمر بتثقيف الناس والمجتمعات وبلورة خطاب وطني يتمسك بالقضايا الوطنية لكل شعب وفي نفس الوقت يكون ديمقراطيا، وهذا ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم الرئاسي 139_21¹ بنصها : " يساهم المرصد في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة.... " ، فهذه المادة تعد إنعكاسا لما تمر به الجزائر . فالجزائر كأغلب الدول النامية تمر بمرحلة انتقالية إلى الديمقراطية، لذا يسودها نظام يطلق عليه التعددية المقيدة وليست الكاملة ، أي أنها تسمح بهامش من الحريات ، ولكنها تضع شروطا وقيودا معينة على ممارستها وهذه المجتمعات تتغير فيها مساحة تدخل الدولة في المجتمع المدني حيث تتضاءل وتضيق بصفة تدريجية وهو ما يعني أن المجتمع المدني هو إحدى أدوات الانتقال إلى مزيد من الديمقراطية وحقوق الإنسان .

ثالثا: دور المرصد الوطني للمجتمع المدني في تحقيق التنمية الوطنية:

من خلال ما نصت عليه المادة 04 من المرسوم الرئاسي 139_21 على: " يشارك مع المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية.... " فمنظمات المجتمع المدني لها دور مشاركاتي وتكاملي وقوة ضاغطة من أجل تصحيح السياسات التنموية كما يجب أن تكون من أوليات المجتمع المدني توفير الديمقراطية والشفافية والتشاركية والمساءلة والعمل على مكافحة الفساد والوقاية منه، والارتباط بقضايا وحاجات سكان الأساسية كمواجهة إتساع مساحة الفقر وانتشار الأمية وسوء الصحة..... وغيرها، إضافة إلى تمكين المرأة، الطفولة والشباب من كل مجالات الحياة².

وفي سياق هذه النظرة الجديدة التنمية الشاملة عموما والتنمية المحلية خصوصا ،برز مفهوم جديد وهو مفهوم " إطار الحياة " الذي يتعدى النظرة التقليدية التنمية التي تعتمد على مؤشرات تقنية بحتة إلى نظرة أكثر شمولية واقعية تقوم على المقابلة التشاركية ، حيث لم تعد التنمية من مسؤولية الدولة وأجهزتها فقط ، بل أصبحت تعني مسؤولية المجتمع بأسره ،تقودها الحكومة وبمشاركة حقيقية وفعالة من مؤسسات المجتمع المدني التي أصبحت ضرورة ملحة وشرطا لازما لتحقيق أهداف التنمية و الإصلاح الاداري و تعزيز العلاقة بين المواطن والإدارة.³

¹ ينظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي 139_21.

² ينظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي 139_21.

³ وردية زعروري حدوش ، المرجع السابق ، ص 423.

وقد عبر التعديل الدستوري لسنة 2020 عن الديمقراطية التشاركية كمكسب جديد في إطار تفعيل دور المجتمع المدني وذلك بدسترة الدور التشاركي للمجتمع المدني في تسيير الشأن العمومي .في ذات السياق نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة 04 من المرسوم الرئاسي 139_21 على أنه :

"إبداء الرأي والتوصيات والإقتراحات في مجال ترقية مشاركة المجتمع المدني في وضع السياسة العمومية وتنفيذها على جميع المستويات ووضع مقاربة ديمقراطية تشاركية وتقديم المشورة لفائدة مختلف فعاليات المجتمع المدني بهدف دعم قدراتها الذاتية في مجال العمل الميداني" .

إن منظمات المجتمع المدني يتعين عليها أن تعي أن دورها يكتمل بمشاركة الناس لا الحلول محلهم ، والإلتزام بموقع يعبر عن رأي مصالح الناس وأن شرعيتها ترتبط بإعتراف الناس بهذا الدور وأن تفعيل دورها وتعزيز قدراتها يرتبط بمدى التعاون والتنسيق مع غيرها من القوى الضغط ومختلف بناء المجتمع من أجل تحقيق تنمية أكثر عدالة وبيئة أكثر أمنا. من منظور آخر تعتبر الجمعيات كمحاور متميزة مع الحكومة كونها شاركت في لجان عديدة وبصفة نشطة وفي مختلف المشاورات والإستشارات لإصلاح الإدارة كما أن النقابات العمالية عملت جنبا إلى جنب مع الحكومة فيما يتعلق بعالم الشغل ، فنجد تكريسا لذلك الدور الفعال للجمعيات عبر ما أقره المرصد الوطني للمجتمع المدني .

وفي هذا الصدد أصبح من الواضح جدا أن قوة المجتمع المدني إزدادت مع إنتشار الديمقراطية والعولمة وعدم قدرة الدولة وحدها على سد إحتياجات المجتمع المتعددة ، فبعد التعديل الدستوري لسنة 2020 حاولت الجزائر جاهدة للإفتتاح على مختلف الفواعل الإجتماعية بدليل إنشاء المرصد الوطني للمجتمع المدني بموجب المرسوم الرئاسي 139_21 الذي جاء لتفعيل دور المجتمع المدني بمختلف تنظيماته من جمعيات، نقابات، منظمات وغيرها.

الفرع الثالث: المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر وحماية حقوق المواطن

لما كانت حقوق الإنسان تشكل اهتماما لدى المجتمع الدولي والدول على حد سواء ، فقد اكتسبت أهمية كبيرة في تدوينها وتدويلها وأن هذه الأخيرة كانت محل وجود قديما منذ الحضارات القديمة والشرائع السماوية ، وعلى رأسها الشريعة الإسلامية التي فصلت فيها بما يتناسب مع خصوصية الإنسان . وتشكلت مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية فاصلا زمنيا مهما في تدويل حقوق الإنسان زمن الحرب و السلم ، ولكن عملية التدويل سواء على مستوى الهيئات الدولية أو الوطنية عبر دساتير الدول وتشريعاتها والتي لا يمكن أن يكون لها الفعالية في الحماية من الإنتهاكات المتعددة إلا عبر وسائل الرقابة والتي تفي بالغرض غالبا نظرا لما تتوفر على آليات ووسائل الرقابة والتصدي للإنتهاكات المتنوعة التي تمارس على حقوق الأفراد في الدول .وغالبا ما يتم إقرار آليات الرقابة ترافق الإعلانات والإتفاقيات الخاصة بحقوق الإنسان على غرار اللجان المتخصصة والتي يتم إجمالاً إعطائها صلاحيات واسعة في مجال الرقابة¹ .

أولا: تأصيل مفاهيمي وقانوني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر:

لم تكن الجزائر كدولة خارج المنظومة الدولية لحقوق الإنسان والتي إنخرطت فيها منذ الوهلة الأولى لإستقلالها وتضمينها في دساتيرها المختلفة وتشريعاتها الوطنية الداخلية ووضعت الوسائل الكفيلة بحمايتها وصيانتها من الإنتهاكات خاصة ماتعلق بالحفاظ على الحقوق والحريات العامة عبر السلطة القضائية وتحديد ضوابط الإخلال بها في حالات تتعلق بأمن وإستقرار المجتمع.

و نظرا للتحولات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والسياسية التي شهدتها المجتمع الجزائري فقد كان إلزاما مواكبة المجتمع الدولي في إيجاد ميكانزمات جديدة للرقابة على حقوق الإنسان وحمايتها من الإنتهاكات المتكررة ، لذا فقد تم إقرار اللجنة الوطنية لترقية وحماية حقوق الإنسان لسنة 2004 التي تقوم بمهامها خاصة مايتعلق بالرقابة ،إلا أن التحولات المؤسساتية التي شهدتها الساحة الدولية في مجال الرقابة على حقوق الإنسان والتي تكلفت بتأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان كلبنة جديدة في مسار الرقابة على إنتهاكات حقوق الإنسان طبقا للقانون 13/16، حيث جاء هذا المجلس مواكبة للتحولات على المستوى المؤسساتي في أعقاب تأسيس مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة.

¹ بن عيسى أحمد ، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر ، مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، العدد 06 ، جوان 2018 ، ص262.

وقد نصت المادة 02 من القانون 03/16 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016 على أن المجلس هيئة مستقلة يوضع لدى رئيس الجمهورية ضامن الدستور، ويعمل على ترقية وحماية حقوق الإنسان مع تمتع المجلس بالشخصية القانونية والإستقلالية المالية والإداري. وذات الأمر أكده المؤسس الدستوري مرة أخرى بموجب المادتين 211 و 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 ، حيث أشارت المادة 211 من ذات التعديل أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة إستشارية لدى رئيس الجمهورية يتمتع بالإستقلالية الإدارية والمالية .وبعد عدة تجارب في إنشاء هيئات وأجهزة أنيطت بها مهمة حماية حقوق الإنسان وحرياته ،تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 إستحداث هيئة دستورية تدعى "المجلس الوطني لحقوق الإنسان"¹ لتتولى دور الرقابة في مجال إحترام حقوق وحرريات الأفراد، مما يتطلب الوقوف على مبررات هذا التكريس الدستوري للمجلس من خلال التطرق إلى جملة من المستجدات التي عرفتها الجزائر فيما يتعلق بإنشاء مؤسسة وطنية تعنى بحماية حقوق الإنسان فتم من خلال ذلك تأسيس مجلس وطني لحقوق الإنسان والنص عليه في الدستور وذلك خلافا للهيئات التي تناولتها والتي كانت تنشئ بموجب مرسوم رئاسي أو أمر، وتتمثل أهم المبررات التي دفعت المؤسس الدستوري لتكريس هذه الهيئة ضمن أحكام الدستور في ما يلي :

إن الجزائر وبمناسبة تقريرها الدوري الوطني الذي قدمته أمام مجلس حقوق الإنسان وأمام عدة دول بتاريخ 2008/02/24 بوصفها عضوا في المجلس تخضع بارادتها إلى نظام التحقيق ودراسة الوضعية في مجال حقوق الإنسان ،تم توجيهه عدة توصيات إلى الجزائر حول وضعه حقوق الإنسان وآليات إحترامها من بينها ضرورة تغيير آلية التشريع المعمول بها في تنظيم حقوق الإنسان وتعديلها لتقوية المؤسسات الوطنية الجزائرية المكلفة بحقوق الإنسان إتجاه إرادة المؤسس الدستوري إلى منح المجلس مكانة مرموقة مقارنة بالهيئات السابقة ، وجعله المخول بحماية الحقوق والحرريات الأساسية ، ذلك أن هذه الأخيرة لا يكفي إقرارها الدستوري بل لابد من هيئة تكفل حمايتها وعدم المساس بها ، مما يتطلب الإرتقاء بها ودسترتها.

فشل اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها في أداء الدور المنوط بها طبقا لمبادئ باريس لاسيما في مسألة تقديم التقارير، حيث لم تقدم الجزائر تقريرها الدوري الثالث في شهر جوان 2000 ،بالإضافة إلى نقص الشفافية في عملية تشكيل أعضاء اللجنة مما أفقدها الإستقلالية في عملها.

¹ ينظر المادتان 211 و 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إلى جانب هذه الإعتبارات فإنه يمكن إعتبار مبادئ باريس التي تعد المصدر الأساسي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، حيث أوصت بإنشاء المؤسسة الوطنية بموجب الدستور وبموجب القانون، الدافع الرئيسي إلى التكييف إنشاء هذه الهيئة مع مقتضيات المعايير الدولية في الدستور وهو ما من شأنه ضمان الفعالية في ترقية و حماية حقوق الإنسان.¹

ثانيا: دور المجلس في حماية حقوق الإنسان لدى المؤسسات العمومية:

كرس المؤسس الدستوري ومن خلال المادة 212 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ذلك الدور الإيجابي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في حالة تسجيل إنتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو يتم الإبلاغ عنها، فيتولى المجلس دراستها دون المساس بصلاحيات السلطة القضائية، كما له الحق في القيام بكل إجراء مناسب في هذا الشأن في إطار الصلاحيات والاختصاصات المخولة له، إلى جانب قيامه بالتحقيقات اللازمة وعرض نتائجها على السلطات الإدارية المعنية، وإذا إقتضى الأمر عرضها على الجهات القضائية المختصة، وبذلك يتمتع المجلس الوطني لحقوق الإنسان بسلطة التحقيق في التجاوزات المسجلة فله أن يطلب من أي هيئة أو مؤسسة عمومية أو خاصة وثائق أو معلومات أو أي توضيحات مفيدة.

حيث يتعين على هذه الهيئات أو المؤسسات المعنية الرد على مراسلات المجلس في أجل أقصاه 60 يوما². وتتماشى هذه الصلاحية الجديدة للمجلس مقارنة باللجنة الوطنية الإستشارية لحقوق الإنسان وحمايتها مع ماتضمنته مبادئ باريس التي أكدت على ضرورة منح المؤسسات الوطنية صلاحيات تمكنها من إجراء تحقيقات جدية، كأن تحصل على معلومات أو وثائق لازمة لتقييم الحالات غير أن القانون لم يخول المجلس الحق في إستدعاء أو الإستماع إلى أي شخص حتى وإن كان ضروريا لإستكمال تحقيقاته³ تلقى و دراسة الشكاوى.

إن معظم الحقوق والحريات التي ينص عليها الدستور ترى أنه للوصول إلى الفعالية يشترط وجود نظام تشريعي وتنظيمي تتحمل الدولة مسؤولية تطبيقه على المواطن وإحترامه والرجوع إليه، حيث تعد نقطة

¹ تبينة حكيم، مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر (التكريس الدستوري وآليات الحماية)، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، سنة 2021، المجلد 05، العدد 01، ص 91.

² ينظر المادة 07 من القانون 13_16، المؤرخ في 2016/11/03، المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.رج.ج، عدد 65، بتاريخ 2016/11/06، ص 05.

³ تبينة حكيم، نفس المرجع، ص 100.

عبور لتحقيق نجاحه وفعالية المبادئ المعبر عنها والتي لا يمكن تحقيقها دون تمكين المواطن من حق التنظيم والشكوى في حال إنتهاك حقوقه وحرياته المكرسة أمام المؤسسات الوطنية المعنية بحماية حقوق الإنسان.

إن تحديد من يجوز له تقديم الشكوى في القانون التأسيسي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تعد مسألة جوهرية للفصل في مدى قبولها، وبالرجوع إلى مبادئ باريس فإنها تنص صراحة على إمكانية تلقي هذه المؤسسات الوطنية الشكاوى من الأفراد وممثلهم وأطراف الثالثة ومنظمات غير حكومية ومنظمات النقابات أو أي منظمات تمثيلية أخرى، وبذلك حددت مبادئ باريس الجهات المخولة بصلاحيات تقديم الشكوى¹. وطبقا للمادة 07 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان فقد أكد على إختصاصه بتلقي ودراسة الشكاوى بشأن أي مساس بحقوق الإنسان مع إحالاتها إلى السلطة الإدارية المعنية المصحوبه بالتوصيات اللازمة، كما يمكن إحالة هذه الشكاوى إلى السلطات القضائية المختصة غير أنه لم يحدد صفة من يقدم الشكوى إذا كان طرفا متضررا أو من يمثله، وفي جميع الأحوال يجب على المجلس إرشاد الشاكين وإخبارهم بمآل شكاويهم بعد إحالتها إلى الجهات المختصة .

إن الفكرة الأساسية في إنشاء مؤسسة وطنية في مجال حماية حقوق الإنسان ترتكز على ضرورة تمكينها من الفصل في التظلمات والشكاوى المتعلقة بإنتهاكات الحقوق والحریات، أي إعتبرها بمثابة هيئة شبه قضائية لها صلاحيات واسعة في مجال التحقيق والبت بما يساهم في ترقية وحماية حقوق الإنسان وهو ما يتطلب تعزيز صلاحيات المجلس في تلقي دراسة الشكاوى على أن تتم العملية بالتنسيق مع السلطة القضائية القيام بزيارات ميدانية في إطار الصلاحيات المخولة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان وبغرض رصد أي إنتهاك لحقوق الإنسان فإنه يقوم ببرمجة الزيارات الميدانية الفجائية للأماكن حماية الأطفال والنساء في خطر والأشخاص كبار السن والهياكل الإجتماعية والمؤسسات الإستشفائية والعمومية والخاصة لاسيما أماكن إيواء ذوي الإحتياجات الخاصة، ومراكز إستقبال الأجانب الموجودين في وضعية غير قانونية ، بما يسمح له الوقوف على مدى إحترام حقوق الإنسان في هذه الأماكن من دون الإشعار المسبق بالزيارة².

¹ سقاي آسيا ، فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2017_2018 ، ص 179 .

² تبينة حكيم ، المرجع السابق ، ص 101.

ثالثا: التعاون بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجتمع المدني:

في إطار تعزيز وتنمية التعاون والتنسيق بين المجلس والهيئات المختلفة على عدة مستويات نصت المادة 06 من القانون 13/16 على إمكانية قيام هذه الأخيرة بالنشاط التعاوني على عدة مستويات ،خاصة منظمات المجتمع المدني حيث يسهر المجلس على التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني من خلال إقامة علاقات تعاون مع الجمعيات والهيئات الوطنية الناشطة في مختلف مجالات حقوق الإنسان والمجالات ذات الصلة. وفي إطار حقوق وواجبات أعضاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان تضمنت المادتان 14 و15 من القانون 13/16 في إطار ممارسة أعضاء المجلس لمهامهم طبقا لحدود إختصاصاتهم المخولة لهم بأن يكون لهم جميع الضمانات والإمتيازات الخاصة أثناء أداء مهامهم وتتعلق أساسا بالإمتيازات الخاصة بالدخول للإدارات والمرافق العامة وزيارة الأماكن بحرية وفقا لمقتضيات القانون وتلقي الشكاوى وإجراء التحقيقات وإستدعاء الأشخاص للإدلاء بمعلومات وطلب الوثائق وكذلك تمتعهم بالإستقلالية بالنظر لطريقة تعيينهم وتفرغهم لمهامهم، تشكل الهياكل الصحية والإجتماعية وعلى الخصوص تلك الموجهة لرعاية وتأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة لما له من الأهمية ، ما يجعله محل رقابة من طرف هيئات حقوق الإنسان خاصة ما تعلق بمطابقة مبادئ المعاملات الإنسانية وحقوق الإنسان للأشخاص من هاته الفئة خاصة وأن لهم خصوصيات في السلوكيات وإمكانية تعرضهم لإنتهاك حقوقهم التي قررها لهم القانون سيما تعلق بحمايتهم من كل أشكال العنف المادي والمعنوي وتوفير لهم أماكن للترفيه و الإيواء والعلاج حسب ما أقرته المادة 02 من المرسوم التنفيذي 80/59.

وفي نفس السياق يتمتع أعضاء المجلس بصفه الموظف طبقا للتشريع الساري من حيث أي جريمة تتعلق بإهانة أو العنف الممكن أن يمارس ضدهم أثناء تأدية مهامهم وبالمقابل فإن على أعضاء المجلس إحترام واجباتهم وممارسة مهامهم وفقا للقانون المحدد لإختصاصاتهم دون التعسف في ذلك ،مع إحترام واجب التحفظ على المعلومات التي يتلقونها من أي جهة أو ضد أي جهة و المحافظة على السر المهني ، على أن يتم إحترام السلم الإداري في ذلك وسرية المداولات التي يحضرونها مع عدم قيامهم بأي فعل أو سلوك يتنافى مع أعمالهم حفاظا على مقومات شخصيتهم الحقوقية التي تسعى لأداء مهمة نبيلة وهي حماية حقوق الإنسان المختلفة¹.

¹ ينظر المادتان 14 و15 من القانون 13/16 المتعلق بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

كما نشير كذلك إلى فكرة مفادها ما جاء في المندوبيات الجهوية للمجلس الوطني لحقوق الإنسان والتي تمثله على المستوى الإقليمي بمظهر 05 خمس مندوبيات جهوية موزعة على القطر الوطني من أجل تغطية كافة التراب الوطني وتقريب المواطن من المجلس الذي سيكون على دراية تامة بكل ما يقع من خروقات بحقوق الإنسان ويتم تعيين مندوبين جهويين من طرف رئيس المجلس بعد مصادقة الجمعية العامة . ويعمل المندوب الجهوي لحساب المجلس وبالتفويض من رئيسه حيث يقوم بجمع وتلخيص جميع المعطيات التي من شأنها ضمان تنفيذ مهام المجلس ولا سيما في مجال الرقابة والإنذار المبكر والتقييم في مجال إحترام حقوق الإنسان.

إن تأسيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان يعد خطوة إيجابية نحو تعزيز الضمانات القانونية وآليات الرقابة على حقوق الإنسان وما قد يطالها من إنتهاكات . فالمجلس الوطني جاء مواكبة للتحويلات المؤسساتية هي التي شهدها المجتمع الدولي خاصة ما تعلق بهيئة الأمم المتحدة التي تحولت فيها لجنة حقوق الإنسان من أجل إعطاء أكثر فعالية لعملية الرقابة على إنتهاكات حقوق الإنسان في العالم عبر تأسيس مجلس حقوق الإنسان سنة 2006 وتوسيع صلاحيات. وقد تشكل المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي إستحدثه المؤسس الدستوري بموجب تعديل سنة 2016 ، والذي يندرج في إطار مواكبة التحول المؤسساتي على الصعيد الدولي فتضمن القانون 13/16 مختلف الأحكام المتعلقة بتشكيل المجلس الوطني لحقوق الإنسان وتنظيمه وسيره بإعتباره هيئة مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية حيث يعهد للمجلس التدخل والدفاع عن حقوق الأفراد وحررياتهم من خلال الآليات الوقائية والردعية المخولة له بالتنسيق مع السلطات الإدارية والقضائية المختصة في مواجهة أي إنتهاك لحقوق الإنسان خاصة في إطار الدور الإستشاري للمجلس فيما يتعلق بإقتراحاته حول مشاريع القوانين والتنظيمات بما يسمح بوضع منظومة قانونية متكاملة تراعي متطلبات الحماية القانونية للحقوق والحرريات ضمن مسار بناء دولة الحق والقانون.

خاتمة

وختاما لهاته الدراسة نؤكد على حاجة المواطن للإدارة بحكم الطابع الإجتماعي للإنسان، فهو دوما بحاجة إلى جماعة ينتمي إليها. فالوطن يعتبر شكلا متقدما في تعبير الإنسان عن هذه الحاجة وبالتالي يتضح دوره ومكانته في ممارسة وجوده في هذه المنظومة الإجتماعية باعتبار المواطن جوهر العملية الإدارية الخدمائية.

إن جهاز الدولة على إختلاف مستوياته كثيرا ما يكون معرضا لعديد المعضلات والمشاكل التي تعد مصدرا لعرقلة حسن سير المؤسسات العمومية خاصة الإدارات العامة منها داخل الدولة فتصبح هذه الأخيرة تتصف بالعجز عن حل تلك المشاكل وتعجز أمامها مما يشكل بذلك تداخلات معقدة تعرقل حسن تقديم الخدمة للمرتفق من جهة وتسبب البلبلة والشعور بالإحباط لدى مرتفق تلك الإدارات العامة وتزعزع أواصر الثقة بين الادارة والمواطن من جهة أخرى. ولعل الجزائر قد عانت و لازالت من هذه المظاهر السلبية وهذا ما يعكسه حجم احتجاجات المواطنين المتكررة نتيجة سوء الخدمات الإدارية من استقبال وتوجيه، ضياع الوقت والمماطلة المتعمدة وبطء العمل الإداري في العمل من طرف بعض الموظفين، مما يجعل المواطن يعيش في جو من التهميش، العزلة، الانطواء و التضمر، ويرسخ لديه فكرة سلبية مفادها أن مطالبه لاتتعدى النسيج الإجتماعي لإن الإدارة العامة التي وجدت من أجل خدمته قد أصبحت هاجسا في يومياته ومصدرا لقلقه ومعرقلا لتلقي خدماته العمومية بصورة مرضية ومقبولة.

وانطلاقا مما سبق أصبح موضوع أنسنة الإدارة العامة يكتسي أهمية متزايدة من أجل مجابهة بعض التصرفات والمعاملات الإدارية السلبية هددت ومست بمصداقية وكفاءة الجهاز الإداري وساعدت على نقشي الفساد في الإدارة الجزائرية بشكل رهيب نتيجة غياب الطابع الإنساني في الأداء الإداري للإدارة الجزائرية وإهمال العامل الإنساني في تقديم الخدمات الإدارية.

وليس هذا فقط بل يظهر ذلك التحول الذي ساد العنصر البشري في الإدارة العامة الجزائرية فمن خلال تلك الثورة -إن صح القول- في الإصلاحات الإدارية المتعاقبة التي شهدتها الجزائر، أصبح الإهتمام بليغا بالعنصر الإنساني من خلال أدائه الإداري وعلاقته مع جمهور المرتفقين نتيجة للتوجهات الحديثة في التسيير الإداري التي ساهمت في توجيه أساليب الإدارة في العصر الحديث تجاه ما يُسمى بالعلاقات الإنسانية.

خاتمة

وبناء على ذلك الإتجاه أصبح أسلوب الإدارة والإشراف يسمح للأفراد ببناء منظومة إنسانية في إطار الأداء الوظيفي والعمل على تقديم الإدارة العامة خدمات عامة ذات نوعية مما دفع بالمشرع الجزائري الى إصدار العديد من النصوص القانونية في هذا لإطار سواء تعلق الأمر بنصوص دستورية أو قانونية أو تنظيمية أولت إهتماما كبيرا لكل الجوانب ذات الصلة بالبعد الإنساني في الإدارة الجزائرية منها ما تعلق بأخلاقه المرفق العام أو العمل على تعزيز الخدمة الإجتماعية في الإدارة العامة و تفعيل حق الوصول إلى المعلومة في إطار الحق في الإعلام الإداري وتكريس سبل الشفافية والمشاركة والقضاء على البيروقراطية و إعطاء مفهوم جديد للخدمة العمومية يعطي الإدارة العامة مفهوما جديدا يُعيد النظر في تحولها من صورتها التقليدية إلى صورتها النموذجية التي يُعاد من خلالها النظر في الطرق والآليات التي يتم من خلالها تقديم الخدمة العامة للمواطن بشكل يدعم ويُعزز أبعاد الإدارة العامة الرشيدة، من خلال العمل على رسم كل الأطر اللازمة لخدمة المواطن وتقريب الإدارة. إضافة الى ما تم إستحداثه من هيئات استشارية في هذا الإطار كالمرصد الوطني للمجتمع المدني الذي أصل لفكرة محورية تتعلق بتفعيل دور منظمات المجتمع المدني وإشراكها في تسيير الشأن العام وكذا المجلس الوطني لحقوق الإنسان الذي يُعدّ أداة دستورية تعمل على تعزيز الحقوق والحريات الأساسية، خاصة وأن الحق في الخدمة العمومية أصبح من بين أبرز الحقوق التي تُثار في الوقت الراهن والتي تعكس مدى تبني أساليب الحكم الراشد ودولة القانون. ضف إلى ذلك تعزيز المناصفة وتشجيع دور المرأة في تقلد الوظائف والمناصب العليا وغيرها من المساعي التي صبّت كلها في صميم الإهتمام بالعنصر البشري في الإدارة العامة من خلال إطارها الإنساني.

ونتيجة لتحليل جوانب هاته الدراسة تم التوصل إلى مجموعة من النتائج تتمحور أساسا فيما يلي:

1- لما كانت الإدارة حجر الزاوية في بناء حلقة متكاملة من العملية الإدارية، فهي تشكل بذلك صورة نمطية تتكون وتتفاعل مع وجود العنصر البشري لكونها عملية إنسانية إجتماعية داخل تلك المنظومة الإدارية من خلال تناسق الجهود، فيضل بذلك الإنسان جوهر تلك التغيرات كون أن كفاءة الإدارة تتوقف إلى حد كبير على نوعية وكفاءة السلوك الإنساني نظرا لدوره المحوري كمحرك ومحفز ومتحكم في زمام الإدارة لتوجيه إرادة الأفراد لتحقيق النفع العام في إطار الحكامة ودولة القانون.

2- إن المسائل المتعلقة بالسلوك الإنساني في الإدارة العامة تحتاج لمعالجة جوانب عديدة من خلال الفهم العميق للأسباب والدوافع المتعلقة بالمظاهر السلوكية الإنسانية داخل الإدارة العامة، فأصبحت بذلك مسألة أنسنة الإدارة العامة الأساس الإداري في تحليل مشكلاتها واتخاذ القرارات المناسبة فيها.

3- إذا كانت الإدارة تعتمد على العنصر البشري داخل التنظيم وما يسوده من علاقات لها طابع إنساني، فإن نجاح الإدارة يتوقف على كفاءة هذا العنصر وتفانيه فيما يقوم به من أعباء الإدارة فقد أصبح من الطبيعي أن تُحظى دراسة السلوك الإنساني لرجل الإدارة أو الموظف بالعناية القصوى ومدى تأثير هذا السلوك على الأداء الوظيفي. فأصبح من الطبيعي أيضا أن يُعنى الباحثون بدراسة وتحليل البيئة وما يحيط بالعاملين من ظروف إجتماعية واقتصادية يكون لها أثرها في العلاقات التي تنشأ داخل الإدارة العامة وخارجها.

4- التأكيد على أن الإدارة العامة ومن خلال أدائها الإداري يُعد نشاطا إنسانيا متكررا ومستمرنا نجده في كل من الهيئات الإدارية وعلى كل مستويات، كما أن الإدارة تُمثل العنصر الحركي الأساسي والقوة الدافعة الرئيسية في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي كل مظاهر النشاط الانساني. والمنطق الأساسي للإدارة أنها عملية مستمرة تحتوي العديد من الأنشطة وتستخدم أشكالا متنوعة من الموارد بعضها مادي وبعضها الآخر إنساني وذلك وصولا إلى أهداف محددة.

5- من خلال تطور الفكر الإداري في نظريته للعامل الإنساني في الإدارة يمكن أن نصل الى إستنتاج أساسي هو أن السلوك الإنساني يمثل أحد المحددات الرئيسية لكفاءة الإدارة، وأن العوامل الأخرى المساعدة في العمل الإداري إنما تكتسب أهميتها من خلال العمل الإنساني، فقد إعترفت الإدارة منذ سنوات طويلة بأهمية السلوك الإنساني وأثره على تحديد ما يمكن أن تصل إليه من نتائج، ولكن مصادر معرفة الإدارة بأساسيات تحليل وتفسير السلوك الإنساني كانت دائما مختلفة وغير علمية بشكل عام.

6- ضرورة الإهتمام بالجوانب النفسية والإنسانية للموظفين، فالتنظيم الأمثل للعنصر البشري في مجال الإدارة العامة يقتضي عدم الوقوف عند الإعتبارات المادية، والعلاقات الرسمية فحسب بل يراعي الإعتبارات النفسية والإنسانية بإعتبارها المصدر الذي يُرود الموظفين بالإخلاص للواجبات الوظيفية العامة، ويمدّهم بالحماس في العمل، وتغرس في نفوسهم روح التعاون والإعتزاز بالوظيفة.

-7- إن ما يُسميه فقهاء الإدارة العامة بالعلاقات الإنسانية أو معنويات الوظيفة العامة يغطي سائر مجالات الموظفين، فهو النظام الوظيفي منظور إليه من زواياها الإنسانية. وعليه ومهما كانت التفاصيل فإن العلاقات الإنسانية في مجال الوظيفة العامة تدور حول فكرتين أساسيتين يجمعهما فقهاء الإدارة العامة في كفاية الحاجات العاطفية للموظفين وكذا فكرة الديمقراطية في الإدارة ، حيث وجب أن تعمل الإدارة على إشباع حاجات الموظفين العاطفية ورغباتهم النفسية، فنجد في إطار الإدارة العامة تجلي فكرة الضمان التي جاءت في صيغة خاصة، ترجع إلى تكييف الوظيفة العامة ذاتها مع هاته الحاجات المعنوية والنفسية للموفين، ويلخص فقهاء الإدارة العامة هذه الحاجات في الإحساس بالأمن والطمأنينة، إشعار الموظف أن الإدارة تقدر جهده وكفاحه في سبيل النجاح والتفوق، و بأنه عضو في جماعة تعمل متعاونة لتحقيق هدف واحد، وامتداد هاته الفكرة تمتد إلى المعاملة الطيبة من قبل الرؤساء، فمن أخطر الأمور في نطاق الإدارة العامة أن يُعامل الموظفون على أنهم آلات للإنتاج مجردة من الإحساس، بل يجب أن يُتاح لكل موظف الفرصة لأن يعمل ويفكر كإنسان له إرادة ووجود إنساني.

-8- الأهمية القصوى لمعاني الكرامة الإنسانية في الإدارة العامة من خلال العمل على إحترام بما هو مقرر للإنسان من حقوق وحرريات، وأن أي إهدار لحرية من هذه الحريات أو حق من هذه الحقوق يعد إهدارا للكرامة الإنسانية، وهذا يفسر لنا ذكر الكرامة الإنسانية ضمن المواثيق التي تتحدث عن الحقوق والحرريات، فقد جاء في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة في 10/12/1948، ميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان لعام 1954. و ما كرس كنتيجة لذلك على الصعيد الوطني حيث أشارت ديباجة التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في الجزائر إلى أن الشعب الجزائري متمسك بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومن ثم فإن الكرامة الإنسانية تُكافئ إنسانية الإنسان وتتطلب عدم معاملة الإنسان كشيء أو وسيلة ، بل يجب الاعتراف له أنه صاحب حق، وعلى ذلك فإن الكرامة الإنسانية تعني منع كل عمل غير إنساني من شأنه أن ينفي عن الإنسان أو البشر صفة الإنسانية وهذا ما يجب إعماله وتحقيقه واحترامه أيضا في إطار المعاملات الإدارية بين الإدارة العامة والمُرتفق من جهة وكفالتها أيضا-الكرامة الانسانية- بالنسبة للموظف عند أدائه الاداري من جهة أخرى.

9- التأثير البليغ لضغوط العمل على أداء الموظف في الإدارة الجزائرية سواء كانت ضغوطا ناتجة عن احتكاك الموظف ببيئة عمله بما تحمله من عوامل ومتغيرات مادية وتنظيمية وعلاقات بين الزملاء والرؤساء تمارس تأثيرها عليه حتى تقوده لحد الإنحراف عن الإلتزام بواجباته الوظيفية وبالتالي فإن ضغوط العمل تظهر عند إتساع الفجوة بين متطلبات الوظيفة وقدرات الفرد سواء كانت جسمية أو فكرية.

كما قد تكون قلة عبء العمل مصدرا آخرا للضغط يسبب الإزعاج، فالنكرار والروتين الإداري وقلة الدافعية تكبل طاقه الفرد، وتجمّد حماسة العمل وتتركه دائم الشعور بعدم الإرتياح والأمان. ولذلك فزيادة عبء العمل أو قلته تؤثر في زيادة الضغوط عليه بحيث عدم إعطاء الموظف فرصة لإثبات نفسه وقدراته أو عدم تكليفه بمهام مقارنة بزملائه في العمل يؤلّد لديه ضغوطا ناجمة عن الشعور بعدم الجدوى والأهمية. يُضاف إلى ذلك أيضا بيروقراطية العمل وتعقد الإجراءات وجداول الأعمال المزدحمة فيشعر الموظف بعدم تلائم قدراته ومنصبه فيعيش حالة من الإحباط والاكتئاب.

كما أن ضغوط العمل من العناصر التي تؤثر في عملية التحفيز كون أن الموظف الذي يسعى لأداء عمله بكفاءة وفعالية للحصول على حافز مادي أو معنوي يتأثر بما يسود بيئة العمل من دافعية إيجابية تقدر الجهد المبذول في الأداء، وكذلك تؤثر السياسات الإدارية تأثيرا كبيرا على الأداء الإداري، إذ كلما إتّصفت هذه السياسات بالثبات والإستقرار والوضوح كلما بعث ذلك الثقة والإرتياح في نفوس الموظفين بعكس السياسات المتقلبة والغامضة التي تُثير مخاوفهم وتدفعهم لإظهار اعتراضهم واستيائهم، وهوما ينعكس سلبا على نوعية الخدمة العمومية المقدمة للمرتفق من خلال تدني الكفاءة الوظيفية للموظف.

10- إن مسائل الأخلاق من المسائل التي يجب أن يهتم بها كل إنسان فكل إنسان محتاج لأن يبني تصرفات ويبررها بالرجوع إلى مبدأ أخلاقي، وإذا لم يتخذ الإنسان لنفسه موقفا بالنسبة للمشكلات التي تعرض لها، فإن هذه السلبية تكون ضد المبادئ الأخلاقية فيتعين على كل إنسان إذن أن يتخذ له مبدأ أخلاقيا يسير عليه وثقاس به تصرفاته وأفعاله ويحكم به على تصرفات الآخرين وأفعالهم. وهذا المبدأ الأخلاقي كما يقال فهم مقيد كثيرا بما يسود المجتمع من عادات وتقاليد باعتبار أن الحاسة الأخلاقية هي حاسة مرتبطة بالإنسان كون الأخلاق هي أنفع العلوم لأنها تنظم السلوك الإنساني إذ تضع قواعد ثابتة لتنظيم علاقة الإنسان بغيره والمجتمع.

الإلتزام بالأخلاق هو أمر يجب أن يحرص عليه المواطن والإدارة العامة ضمن منظومة أخلاقيات المهنة كوظيفة تحتوي على نشاط أو تصرفات مثالية يقوم بها المسيرون لتحديد الواجبات وإيجاد ضوابط معيارية، هذا أقل ما يتوقعه المجتمع من سلوك الموظفين في الإدارة، و ضرورة الإلتزام بالسلوك الأخلاقي المستوعب للجوانب القيمية والمعتقدات في المجتمع الذي يتواجدون فيه.

-11- الأثر البالغ لتداعيات ظاهرة البيروقراطية كتهديد لكيان الدولة قبل أن تكون تهديدا لحقوق المواطن، تحول دون التقدير المناسب من طرف المواطن لمجهود السلطات العمومية فيما يخص تحسين خدمات الإدارة العامة، وتساهم بالإضافة إلى ذلك في استفحال المظاهر السلبية المرافقة لظاهرة البيروقراطية.

في ذات السياق فإن البطء في معالجة طلبات المواطنين ساعد على تفشي بعض التصرفات السلبية المخالفة للقانون مما يدفع في غالب الأحيان إلى استعمال أسلوب الوساطة في انجاز بعض المعاملات ، وقد يضطر في حالات أخرى إلى اللجوء إلى أساليب أخطر من ذلك تمس بمصداقية الجهاز الإداري من خلال استعمال الرشوة في بعض المعاملات الإدارية، الأمر الذي أدى إلى الإنتشار الرهيب للفساد الإداري نتيجة تعقيد الإجراءات في وجه المواطن الذي يكون مجبرا على قضاء حاجياته بجميع السبل حتى وإن اقتضى الأمر استعمال أساليب غير مشروعة .

-12- ضرورة عنصر الشفافية كركن أساسي في بناء الثقة داخل الإدارة العامة، بتوسيع احترام دائرة القوانين، فالشفافية تضفي مزيدا من الوضوح في أداء المهام، وتتشكل الشفافية نتيجة لعقلنة الذهنيات وصحة المعاملات الإدارية ووضوح القرارات، وفحص الأعمال، وقابلية الإطلاع على ما تم إنجازه من أدوار من خلال الرقابة بمختلف أنواعها.

-13- إعادة النظر في المفاهيم الحديثة لمنظومة إدارة الموارد البشرية من خلال السعي لتحقيق رفاهية الإنسان باعتبار أن تقديم الخدمات له يُعدُّ السبب الرئيسي والأساسي لوجود و نشأة الإدارة العامة، والوسيلة الأساسية لتحقيق أهدافها هو الإنسان نفسه. ولا تزال إلى الآن الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية تركز على العلاقات الإنسانية وقد أجمعت جل الدراسات أن العنصر البشري هو العنصر الرئيسي في عمليات الإنتاج والخدمات وهو أعلى الموارد التي تحتاج إليها الإدارة فهو العنصر الجوهري وهو الوسيلة والغاية في العملية الخدماتية بل هو ضمير الإدارة وصورتها.

14- التأكيد على أن العلاقة بين الإدارة والمواطن علاقة سياسية وقانونية وإجتماعية وإدارية مركبة، يتمتع الفرد فيها بمركز قانوني وسياسي واجتماعي أمام الهيئات العمومية بإعتباره طرفا جوهريا في تلك العلاقة. وبالتالي فإن هذه العلاقة متبادلة وتتضمن إلتزامات الإدارة العامة تجاه المواطن في إطار خدمة عمومية ذات نوعية قائمة على منظور إتصالي يُمثل فيها المواطن والإدارة طرفا العملية الإتصالية حيث تمثل الإدارة كطرف في وضعية إتصالية تجمعها بطرف مستفيد من خدماتها وهو المواطن في علاقة تفاعلية.

وبعد محاولة تحليل هاته الدراسة و استخلاص مجموعة من النتائج ، توصلنا الى اقتراح مجموعة من التوصيات نوجزها فيما يلي:

1- من الأفضل استعمال مصطلح المرتفق لتحديد العلاقات بين الادارة والمواطن بإعتباره المصطلح الأكثر إيجابية وتحديدًا للمستفيد من خدمات المرافق العمومية حيث يمكن تمييزه عن الغير الذي لا يستعمل المرفق ولا يثير الإشكالات التي قد يُثيرها استعمال مصطلح المواطن؛ ولأنه يشمل كل المستفيدين من الإصلاحات الإدارية.

2- إعداد وتكوين الموظف على تعزيز ثقافة العلاقة بالمواطن بما يعكس الصورة المهنية للموظف وهو يؤدي مهامه حيث يُستمد نجاح الإدارة في ظل التحول للحكم الراشد عبر طبيعة العلاقة التي تربطها بالمواطنين. فالإدارة الجيدة هي التي تلقى مستوى قبول واسع من قبل الأفراد وطالبي الخدمات العامة. الأمر الذي ينتج عنه حسن المعاملة بين الإداري والمواطن أو بين الموظفين وزملائهم ورؤسائهم، وعدم التحيز في تقديم الخدمة للمواطنين.

3- ترقية قيم روح المثابرة، فبالإضافة إلى حسن العلاقة التي يجب أن تربط الموظف بالمواطنين، على الموظف التحلي بروح المثابرة التي تقتضي مواجهة كل الصعوبات والعراقيل التي تواجهه في أداء عمله، كما تقتضي روح المبادرة أن يساهم الموظف في تقديم التدابير والإقتراحات لفائدة الإدارة التي يمكن أن تزيد من فعاليتها وتُحسن من مستوى الخدمات التي تقدمها للمواطنين.

4- العمل على أخلقة العمل الإداري حيث تُمثل الأخلاق المهنية أحد الجوانب الرئيسية في سلوك الموظفين، فنُترجم هذه الأخلاق غالبا في وثيقة وثقنن، تُعرف بمدونة الأخلاق المهنية ، وتُبنى الأخلاق

المهنية على الإلتزام بالأخلاق والإستقامة، الإلتزام بالحياد، الإلتزام بالحفاظ على السر المهني والترفع عن كل ما يُخلّ بشرف الوظيفة وكرامتها.

كما أن الإلتزام من طرف الموظفين بكل هذه الأخلاق من شأنه أن يدعم الإدارة بيد عاملة كفئة ونزيهة، غايتها خدمة المصلحة العامة والوصول إلى تحقيق أهداف الإدارة التي وجدت من أجلها. لقد دعت الأوضاع الإدارية التي تعيشها منظمات الخدمة العمومية وأوجدت فرصة التحول في مفاهيم الخدمة العمومية، بما يفرضها الواقع المتغير الذي لم يترك حيزا للرداءة خاصة مع مفهوم الحكم الراشد والذي يركز في أحد أهم أبعاده على إصلاح الجانب الإداري و ترقية منظومة أخلاقيات الوظيفة العامة.

-5- تحديد الإطار العام للعلاقات العامة داخل الإدارة العمومية وتحديد علاقات العمل بين الرؤساء والمرؤوسين .

-6- زيادة العمل على تعزيز رغبة الموظفين على بذل الجهد والتفاني وإدماج أهدافهم مع أهداف الإدارة لخلق تعاون مشترك.

-7- تحقيق فعالية ونجاعة الإدارة والموظفين من خلال الممارسة الجيدة لمهام إدارة الموارد البشرية.

-8- عقلنة وترقية مضامين الإتصال العمومي بما يرتبط بالقضايا والإهتمامات المشتركة التي يفرزها الإنتماء فيصبح الإتصال العمومي بهذه الصيغة أقرب للتوعية بالحقوق والواجبات، هذه الدعاية التي تميز علاقة الإتصال بين الدولة ومواطنيها في المجتمعات غير الديمقراطية، وعليه فإن الاتصال العمومي يرتبط بشكل وثيق بتقديم الخدمة العمومية من المؤسسات والهيئات و الإدارات العمومية إلى المواطن، فهو إتصال ذو غاية إجتماعية و تسييرية يراعي بالدرجة الأولى إستفادة المواطن من حقه الناجم عن إنتمائه للدولة.

-9- توسيع صلاحيات السلطة التنظيمية في مجال الإصلاح الإداري إلى حد إعتبارها مصدرا وأساسا لتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن يحتاج إلى إعادة رؤية جديدة حتى وإن كان مراد ذلك ناجما عن مسؤولية الحكومة عن السير الحسن للمصالح العمومية، لأن مثل هذه الأمور وفقا للمبادئ الأساسية للحريات العامة لا تُؤهلها دوما للتدخل في مجال تنظيم علاقة الإدارة بالمواطن وذلك انطلاقا من أن المبادئ الأساسية للحريات العامة تحد من صلاحيات السلطة التنظيمية الواسعة في مجال إصلاح بعض الإدارات أو بإعتبارها مصدرا للعلاقات فيما بينها وبين مرتفقيها. من زاوية أخرى فإن مجال هذه العلاقة

وتنظيمها يعد إنعكاسا لصورة المجتمع في الدولة؛ وهذه الأخيرة لا يمكن إحتوائها ولا تغييرها بموجب مرسوم يجد نفسه في مرتبة أدنى من آلية القانون التي تشكل ضمانة حقيقية لها على الرغم من طبيعتها المزاحمة للمرسوم.

كذلك عدم نشر المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن على مستوى الإدارات وعلى مستوى المواطنين ؛ وقلة النصوص التي عملت على تجسيده وإدخاله حيز التنفيذ التي إنحصرت في قرارات وزارة الداخلية الثلاثة المؤرخة في 1988/09/04 في الوقت الذي يحتاج فيه المرسوم إلى نصوص كثيرة لتوضيحه ؛ وأبقى على الحوار المتقطع بين الإدارة والمواطن مستمرا ؛ كما أن عدم رضا هذا الأخير عن الآلية الإدارية كان يُرتب حتما وبالضرورة معارضة ضد الدولة نفسها ؛ وهذا ما ترجمته أحداث 5 أكتوبر 1988 هذه الأخيرة التي عبرت عن تضرر المواطن من المؤسسات السياسية منها والإدارية ؛ وضربه عرض الحائط سياسة الإصلاح في مجال تقريب الإدارة من المواطن بسبب بقائها حبيسة النصوص.

ضف إلى ذلك غياب التأطير القانوني للعلاقة بين الإدارة والمواطن، الأمر الذي يعكس غياب التأطير الدستوري ويُبقى على التأطير التنظيمي لها ؛ فبموجب المرسوم 88_131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن ؛ هذا الأخير الذي يستند إلى المبادئ الدستورية السابقة وتحديدا دستور 1976 وليس على دستور جديد وهيكله جديدة للمبادئ. فدستور 1989 لم ينعكس بقواعد قانونية تعبر عن حقيقة الإصلاحات الإدارية بما يتلاءم والإصلاحات السياسية مثلما فعلت العديد من الدول وفقا للمبدأ القائل أن كل نموذج ديمقراطي يمنح دور ومكانة مختلفة للإدارة كما للمواطن، ولعل المؤسس الدستوري تدارك بعض من هاته الجزئية من خلال ما أقره التعديل الدستوري الأخير بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 فنجد أن الفقرة الأولى من المادة 26 منه التي نصت بأن الإدارة في خدمة المواطن، كذلك ما أشارت إليه المادة 77 من ذات التعديل التي مكّنت المواطن من تقديم ملتسماته إلى الإدارة ووجوب الرد عليها من طرف هذه الأخيرة، وهذا ما يؤكد التكريس الدستوري لهاته العلاقة لكن كان حريّا بالمشرع الجزائري استحداث قانون صادر عن البرلمان بدلا من نص تنظيمي يحدد العلاقة بين الإدارة والمواطن عمّر لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن.

-10- التأكيد على الحق في الإعلام كحق من الحقوق الأساسية للإنسان وضمانة هامة لحماية حرية الرأي والتعبير، بإعتبار أن هذه الحريات لا يمكن التمتع بها وممارستها في غياب حق الوصول للمعلومات وتداولها، مع ضرورة قيام الهيئات والإدارات العمومية بتمكين المواطن من الإطلاع عليها. ويعرف حق الوصول للمعلومات قبل كل شيء، كونه حق أساسي يمكن المواطن من ممارسة مجموعة أخرى من الحقوق فيتيح له إمكانية النفاذ إلى المعلومة وتداولها في إطار محدد. فحق الجمهور في الحصول على المعرفة والمعلومات يُعد أحد أهم ركائز البناء الديمقراطي لأية دولة في العالم، كما أن الوصول إلى المعلومات يعد مطلباً أساسياً لكل فرد يضمن من خلاله المشاركة في الحياة العامة في المجتمع .

-11- تمكين الأفراد من الوصول إلى معلوماتهم الشخصية وخلق ثقافة الإنفتاح الإداري وتوفير المعلومات وهو ما يُمثل جزء هاماً من ترقية الخدمة العمومية من خلال إعطاء الأفراد فرصة تكوين آراء واعية والإنخراط في النقاشات المفتوحة، وتمكين الصحافة ومنظمات المجتمع المدني من كشف ممارسات الفساد والممارسات الخاطئة .

-12- وجوب مشاركة المواطن في تحسين الخدمة العمومية عن طريق الإقتراحات والملاحظات التي يُبديها وفق الإجراءات المقررة لذلك وهذا ما أقرته المادة 33 من المرسوم 88_131، وما يتجسد حالياً من خلال مبادئ الديمقراطية التشاركية.

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: باللغة العربية:

قائمة المصادر:

-القرآن الكريم.

-الأحاديث النبوية الشريفة.

أ-الدساتير:

01-دستور الجزائر لسنة 1976، صادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 24/11/1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، الشعبية، عدد 94 الصادرة بتاريخ في 24 نوفمبر 1976، الصفحة 1292.

02-دستور الجزائر لسنة 1989، صادر بموجب المرسوم الرئاسي 89-19، المؤرخ في 28/02/1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 09، الصادرة بتاريخ 01/03/1989، الصفحة 234.

03-التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07/12/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 76، الصادرة بتاريخ 08/12/1996، الصفحة 06.

04-التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06/03/2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016، الصفحة 02.

05-التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30/12/2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 04، الصادرة بتاريخ 30/12/2020، الصفحة 04.

ب- الاتفاقيات و المواثيق الوطنية و الدولية الدولية:

ب-1 المواثيق الوطنية:

01-ميثاق الجزائر لسنة 1986.

02- التقرير العام للجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها ،جويلية 2001

ب-2: الاتفاقية والمواثيق الدولية:

01- القواعد المُوحدة بشأن تكافؤ الفرص، قرار اتخذته الجمعية العامة بناء على تقرير اللجنة الثالثة في الدورة الثامنة والاربعين ، البند 109 تحت رقم 96/48 بتاريخ 04/03/1994.

02- اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2006 تم اعتمادها اضافة الى وبروتوكولها الاختياري في 13 ديسمبر 2006 في مقر الأمم المتحدة في نيويورك.

03- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان موجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948 اعتمده الأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948 في قصر شايفو في باريس ،فرنسا.

04- منظمة المادة 19 منظمة بريطانية لحقوق الإنسان لها تفويض محدد وتركز على الدفاع عن حرية التعبير وحرية المعلومات في جميع أنحاء العالم تأسست في 1987. أخذت المنظمة اسمها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان <https://www.article19.org>

05- ميثاق دورة السادسة عشر للإتحاد الإفريقي المنعقد بأديس بابا 2011/01/31 وصادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 425/12 المؤرخ في 2012/02/11 ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد68 ،ص04.

06- ديباجة الميثاق العالمي لحقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة في 10/12/1948. ينظر ديباجة ميثاق الأمم المتحدة على الرابط:

https://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/UNH_AR_TXT.pdf

07- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادر عن الأمم المتحدة عام 1966 أعتد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966 وبدء نفاذه بتاريخ 23 مارس 1976، وفقا لأحكام المادة 49، متاح على الرابط: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/iccpr/iccpr_ph_a.pdf

ت-النصوص القانونية:

ت-1 الأوامر والقوانين:

- 01_ الأمر 06-03، المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16/07/2006، ص 03.
- 02- الأمر 01-21، المؤرخ في 10/03/2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10/03/2021، ص 08.
- 03-الأمر 21-09 المؤرخ في 08/06/2021، المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 45، ص 09.
- 04- القانون العضوي 12-05، المتعلق بالإعلام، المؤرخ في 12_01_2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة بتاريخ 15/01/2012، ص 21.
- 05- القانون 78-12، المؤرخ في 05/08/1978، المتضمن القانون الاساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الصادرة بتاريخ 09/08/1978، ص 724.
- 06-القانون 90-11 المؤرخ في 21/04/1990، المتضمن علاقات العمل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة بتاريخ 25/04/1990، ص 562.
- 07_ القانون 02-09، المتعلق بحماية الاشخاص المعوقين و ترقيةهم، المؤرخ في 08/05/2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 34، الصادرة بتاريخ 14/05/2002، ص 06.

- 08-القانون 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، الصادرة بتاريخ 28/02/2006، ص 03.
- 09-القانون 08-09، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية، المؤرخ في 02/02/2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21 ، الصادرة بتاريخ 23/04/2008، ص 03.
- 10- القانون 11-10 ، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 22/06/2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37 ، الصادرة بتاريخ 03/07/2012، ص 04.
- 11-القانون 12-07 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29/02/2012، ص 05.
- 12-القانون 16_13، المؤرخ في 03/11/2016،المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،العدد65، الصادرة بتاريخ 06/11/2016، ص 05.
- 13- القانون رقم 21-16 المؤرخ في 30/12/2021، المتضمن قانون المالية لسنة 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد100، الصادرة بتاريخ 30/12/2021، ص 02.

ت-2: المراسيم التنظيمية:

- 01- المرسوم 88-131، المؤرخ في 04/07/1988، المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية عدد27، الصادرة بتاريخ 06/07/1988، ص 1013.
- 02-المرسوم الرئاسي 2000-372، المؤرخ في 22/11/2000،المتضمن احداث لجنة اصلاح هياكل الدولة و مهامها ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية عدد71، الصادرة بتاريخ 26/11/2000،ص 04.
- 03_ المرسوم التنفيذي 14-214، المؤرخ في 30/07/2014، المتعلق بضبط الكيفيات المتعلقة بتخصيص مناصب العمل و تحديد الاشتراك المالي ومنح الاعانات قصد تهيئة و تجهيز مناصب العمل

الخاصة للأشخاص المعاقين ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية عدد47، الصادرة بتاريخ 2014/08/03، ص07..

04- المرسوم الرئاسي 16-03، المؤرخ في 2016/01/07 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية عدد02، الصادرة بتاريخ 2016/01/13، ص13.

05- المرسوم التنفيذي 16-190، المؤرخ في 2016/06/30، المحدد لكيفيات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجالس الشعبية البلدية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية عدد41، الصادرة بتاريخ 2016/07/12، ص08.

ت-3: المناشير والتعليمات:

01_ المنشور الوزاري رقم 2102 مؤرخ في 2012_11_14 المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وإعادة تأهيل المرافق العمومية الإدارية الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية .

02- التعليمات رقم 11819 المؤرخة في 2014_04_21 الصادرة عن الوزير المكلف بإصلاح الخدمة العمومية.

03- مذكرة التفاهم بين المرصد الوطني للمرفق العام والمجلس الوطني لحقوق الإنسان مذكرة محررة بتاريخ 2017_12_24.

قائمة المراجع:

أولا : بالغة العربية:

أ-الكتب:

- 01- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004.
- 02- الجوزي، العلل المتناهية في الأحاديث الواهية، الجزء الثاني، حديث رقم 1245، ص 746.
- 03- احمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، دون طبعة، الجزائر، 2012.
- 04- اولريش بك: هذا العالم الجديد، رؤية المجتمع المواطنة العالمية، ترجمة العيد دودو كولونيا، منشورات الجمل، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2001.
- 05- احمد مصطفى خاطر، الخدمة الاجتماعية، نظرة تاريخية مناهج الممارسة- المجالات، المجلد الأول، الطبعة الأولى، المكتب المجتمعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 06- احمد شكري الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي، الطبعة الثانية، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، لبنان، 2008.
- 07- ابراهيم الغمري، السلوك الانساني، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، مصر، 1975.
- 08- اسماعيل زياد حمد الخوراني، حماية امن المجتمع من جريمة الفساد الاداري وسبل معالجتها في الفكر الاسلامي، منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الأولى، 2019.
- 09- المعمري صالح بن راشد بن علي، استراتيجية مكافحة الفساد الاداري في القطاع العام، مؤسسة الانتشار العربي، الطبعة الاولى، عُمان، 2013.
- 10- أحمد فؤاد نجم، حقوق الإنسان بين القرآن و الإعلان، دار الفكر العربي القاهرة، مصر، 1985.

- 11- أبو القاسم سعد الله، أبحاث وارهاء في تاريخ الجزائر، الجزء الرابع، الطبعة الأولى، دار الغرب الاسلامي، الجزائر، 1996.
- 12- انا مارغيلاس، ترجمة خبراء دار الفاروق، كيف تقلل من الضغوطات والصراعات داخل أماكن العمل، ط1، دار الفاروق للاستثمارات الثقافية، القاهرة، مصر، 2009.
- 13- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، المجلد الأول، الطبعة الأولى، 2000.
- 14- إيناس ريغي، الاتصال العمومي كآلية لتحسين الخدمة العمومية- الإدارة الجزائرية نموذجاً الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية -مقاربات نظرية، تجارب محلية وعالمية، الجزء الأول، النشر الجامعي الجديد، 2020.
- 15- / باتريس رولان، بول تافيرينييه ؛ تعريب جورجيت الحداد، الحماية الدولية لحقوق الإنسان : نصوص ومقتطفات مع مقدمة من الكاتبين خاصة بالطبعة العربية منشورات عويدات، دون طبعة، بيروت، لبنان، 1996.
- 16- بن عيسى أحمد، الحماية القانونية للأشخاص ذوي الإعاقة على ضوء قواعد القانون الدولي و التشريع الجزائري، دار النشر الجامعي الجديد، الجزائر، 2018.
- 17- ثابت عبد الرحمان ادريس ،المدخل الحديث للإدارة العامة ، الطبعة الأولى، الدار الجامعية، الاسكندرية ، مصر، 2003.
- 18- جابر عوض السيد وآخرون، الإدارة المعاصرة في المنظمات الاجتماعية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2003
- 19- جنيفر جوى و آخرون ، ترجمة علاء الدين اصلاح ، تنمية الموارد البشرية ،مجموعة النيل العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2008.

- 20- حسن ابراهيم بلوط ،إدارة الموارد البشرية من منظور استراتيجي، دار النهضة العربية للطبع و النشر، الطبعة الاولى،بيروت ،لبنان ،2008.
- 21- حجام العربي ، الخدمة العمومية وآليات ترقيتها في الإدارات الحكومية-مقاربات نظرية تجارب محلية وعالمية، النشر الجامعي الجديد، الجزء الثاني، الجزائر، 2020.
- 22-حسين عبد الحميد أحمد رشوان ، الادارة والمجتمع -دراسة في علم اجتماع الادارة - ، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، مصر،2006.
- 23- حمدي عطية مصطفى عامر ، الوسيط في أصول ومبادئ الإدارة العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2019.
- 24- حمزة حسن خضر الطائي ، مازن ليلو راضي ، الفساد الإداري في الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، مركز الكتاب الأكاديمي ، عمان ، الأردن ، 2015.
- 25- حمدي باشا عمر، القضاء العقاري القضاء العقاري: في ضوء أحدث القرارات الصادرة عن مجلس الدولة والمحكمة العليا و محكمة التنازع، دار هومة ،الطبعة السادسة عشر،2019.
- 26- جابر الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية ، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ،الأردن،2010.
- 27-جون وولف، الجزائر و أوروبا 1500-1830،ترجمة أبو القاسم سعد الله، طبعة خاصة ،عالم المعرفة للنشر والتوزيع، الجزائر،2009.
- 28-حسين التهامي، السلوك التنظيمي في الإدارة التفكير الإبداعي وسيكولوجية القيادة والتعامل مع الآخرين في العملية الإدارية، المجلد الاول، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر،2013.
- 29- رالف بارتون بري، إنسانية الانسان ، ترجمة سلمى الخضرا الجيوسي ، مكتبة المعارف ،دون طبعة ،بيروت ، لبنان ، 1961.

- 30- روبرت ستو نشتال، العلاقات الإنسانية في إدارة الاعمال، ترجمة دار احمد سعيد، مكتبة النهضة المصرية، دون طبعة، القاهرة، مصر، 1996.
- 31- رمزي طه الشاعر، مبادئ الإدارة العامة، جامعة عين الشمس، دون طبعة، القاهرة، مصر، 1984.
- 32- رياض بوريش، الديمقراطية والحكم الرشيد، دون طبعة، دار الوطن للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 33- راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، الكتاب الجامعي الحديث، الاسكندرية، الطبعة الثانية، مصر، 2011.
- 34- زياد علاونة وآخرون: دليل منظمات المجتمع المدني الأردني لتطوير السياسات الحكومية، مؤسسة الأرض والانسان لدعم التنمية، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 1996.
- 35- ساسي سالم الحاج، المفاهيم القانونية لحقوق الإنسان عبر الزمان و المكان، دار الكتاب الجديد، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، 2004.
- 36- سامر حميد سفر، منظمات المجتمع المدني، دراسة قانونية مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2020.
- 37- سامي جمال الدين، الرقابة على اعمال الإدارة-القضاء الاداري-، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 1982.
- 38- سعاد نايت البرنوطي، ادارة الموارد البشرية، دار وائل للطباعة و النشر، دون طبعة، عمان، الأردن، 2001.
- 39- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الاداري-دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.

- 40- سعيد محمد أحمد باناجة ، دراسة مقارنة حول الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ونصوص الميثاق الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وموقف الشرع الاسلامي منها، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى ، القاهرة ، مصر، 1985.
- 41- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية : دراسة نظرية تطبيقية من زاوية : التأصيل، الحقوق و الإلتزامات المهنية، النظام التأديبي للموظفين ،دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1997.
- 42- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ؛ دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ،الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 2013.
- 43- سيد محمود الهواري، الإدارة العامة (المبادئ والنظريات)، مطبعة الانصاف، بدون طبعة، بيروت ، لبنان، 1964.
- 44- سليمان الطماوي، أصول الادارة العامة :تنظيم وادارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف العامة، دار الكتاب الحديث، الطبعة الاولى،القاهرة،مصر، 2017.
- 45- سنن أبو داود، الجزء الرابع ، كتاب السنة، باب في القدر، حديث رقم 4693، ص 232 ، حديث رقم 5105.
- 46- سعد علي بشير، حقوق الانسان ،دراسة مقارنه بين القانون الأردني والمواثيق الدولية، دار روائع مجدلاوي ،الطبعة الأولى، الأردن، 2002.
- 47- سعيد محمد الخطيب، الدولة القانونية وحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2012.
- 48- طاموش عمر عبد الله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2019.

- 49- عبد الباري ابراهيم ذرة -زهير نعيم الصباغ ،إدارة الموارد البشرية في القرن الواحد والعشرون، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، ، 2008.
- 50- عبد العزيز بدر النداوي، عوملة إدارة الموارد البشرية : نظرة استراتيجية ، دار المسيرة للنشر والتوزيع و الطباعة الطبعة الأولى، عمان ، الأردن، 2009.
- 51- عبد الغني عبد الله بسيوني، أصول علم الإدارة ،الدار المصرية الحديثة، دون طبعة، الاسكندرية، مصر،1981.
- 52- عبد الغني بيسوني عبد الله، القضاء الإداري اللبناني: مجلس شورى الدولة والمحاكم الإدارية الإقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، دون طبعة، بيروت ،لبنان،2001.
- 53- علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، الجزائر،1981.
- 54- علي خليفة الكواري، مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية، مركز دراسات الوحدة العربي، الجزء الأول ،دون طبعة ، بيروت لبنان،2001.
- 55- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع ،الطبعة الثانية ،الجزائر، 2013.
- 56- عمرو احمد حسبو، الوسيط في علم أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربية ،دون طبعة، القاهرة، مصر،2002.
- 57- عصمت البدوي، الهيكلة الإدارية والإصلاح الوظيفي ،دار الراية للنشر والتوزيع ، الطبعة الاولى،،عمان ، الأردن،2020.
- 58- علي عبد الحسين الموسوي، القواعد التامة في الإدارة العامة، منشورات زين الحقوقية الطبعة الأولى، بيروت ، لبنان،2019.

- 59- عون المعبود، شرح سنن أبي داود، ومعه حاشية ابن القيم: تهذيب سنن أبي داود وإيضاح علله ومشكلاته، المؤلفين: محمد أشرف بن أمير بن علي بن حيدر، أبو عبد الرحمن، شرف الحق، الصديقي، العظيم آبادي، دار الكتب العلمية، الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، 1994.
- 60- علي السلمي، السلوك الإنساني في الإدارة، دار غريب للطباعة، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 1995.
- 61- عدنان نعمة، دولة القانون في إطار الشرعية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسة، بيروت، لبنان، 1987.
- 62- علي عبد الفتاح محمد، الفضاء الإداري - مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، دون طبعة، الإسكندرية، مصر، 2009.
- 63- عصام الغزاوي وآخرون: منظمات المنظمات غير الحكومية وحكم القانون، المكتبة الوطنية، الطبعة الأولى، عمان الأردن، 2007.
- 64- عارف ديالا الحج ، الإصلاح الإداري : الفكر و الممارسة ، دار الرضا للنشر والتوزيع الطبعة الأولى، دمشق، سوريا، 2003.
- 65- غازي صاباريني ، الوجيز في حقوق الإنسان و حرياته الأساسية ، مكتبة دار الثقافة ، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 1995.
- 66- فارس علي جنكير، الطعن في القرارات الادارية ودوره في حماية حقوق الإنسان، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، الطبعة الأولى، بيروت ،لبنان، 2020.
- 67- فارح مسرحي، المواطنة و الأنسنة، منشورات الوطن، دون طبعة، الجزائر، 2017.
- 68- فؤاد عبد الله العمر، أخلاق العمل و السلوك العاملين في الخدمة العامة والرقابة عليها من منظور إسلامي ، البنك الإسلامي للتنمية ، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، الطبعة الأولى ، السعودية، 1999.

- 69- فهمية احمد خليل العبيد، الأدوار التكاملية لمختلف منظمات المجتمع المدني، الطبعة الاولى، مركز المعلومات والأبحاث، الكويت، 2005.
- 70- فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ،الطبعة الثالثة ،بيروت ، لبنان، 1999.
- 71- فيصل حسونة ، إدارة الموارد البشرية ،دار أسامة للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى، عمان ،الأردن ،2007،
- 72- كريمة عبد الرحيم الطائي ، حسين على الدريدي ،حقوق الإنسان و حرياته الأساسية في المواثيق الدولية و بعض الدساتير العربية ، دار إيلة للنشر والتوزيع ، الطبعة الأولى ، عمان ، الأردن،2012.
- 73- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون طبعة، الجزائر، 2004.
- 74-محمد عبد الفتاح ياغي، الأخلاقيات في الإدارة، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان الأردن،2012.
- 75-محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، عمان، الأردن، 1994.
- 76- محمد عبد الله دراز ، دستور الأخلاق في القرآن ، مؤسسة الرسالة ، الطبعة العاشرة، بيروت ، لبنان،1998.
- 77-محمد حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة السياسية والأزمة الاقتصادية، مطبعة حلب الجزء الأول، دون طبعة، الجزائر، 1993.
- 78-محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى،الأردن،2001.
- 79-مروان محي الدين قطب، طرق خصخصة المرافق العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الاولى، لبنان ، بيروت، 2009.

- 80- محمود محمد معايرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية: دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، عمان ،الأردن،2011.
- 81- مريم إبراهيم حنا، الرعاية الاجتماعية النفسية للفئات الخاصة والمعاقين، المكتب الجامعي الحديث، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 1996.
- 82- مروان محي الدين القطب، طرق خصخصة المرافق العامة: دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2009.
- 83- محمد الصريفي، المسؤولية الاجتماعية للإدارة، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2007.
- 84- محمد الصريفي، الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 85- محمد اركوت، معارك من اجل الأنسنة، دار الساقى للنشر والطباعة، الطبعة الأولى، بيروت لبنان، 2001.
- 86- محمد توفيق رمزي، مذكرات في علم الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة بالقاهرة، دون طبعة، مصر، 1964.
- 87- متروك الفالح، المجتمع والديمقراطية والدولة في البلدان العربية، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2002.
- 88- محمود سلمان العميان، السلوك التنظيمي في منظمات العمل، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2013.
- 89- منصور صبحي، أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة مصر، 2008.
- 90- ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، منشورات حلب، الطبعة الأولى، الجزائر، 1999.

91- نور الدين حاروش ، إدارة الموارد البشرية ، دار الأمة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2016.

92- وائل خليل شديد، منظور جديد في إدارة المؤسسات غير الربحية، وتداخلها مع الدبلوماسية الشعبية، الدار العربية للعلوم، الطبعة الأولى، ببيروت، لبنان، 2014.

93- يحيى بوعزيز، سياسة التسلط الاستعماري والحركة الوطنية 1830-1954 ،ديوان المطبوعات الجامعية، دون طبعة،الجزائر, 2007.

ب-الرسائل العلمية:

ب-1 أطروحات الدكتوراه:

1-سميحة لعقابي ، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم -تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة باتنة، الجزائر، 2016-2017.

2-غزلان سليمة ، علاقة الادارة بالمواطن في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2009/2010.

3-رضا سيد هاشم عبد العزيز، المسؤولية الأخلاقية و أثرها في تقويم السلوك ، دراسة تحليلية من المنظور الإسلامي، رسالة دكتوراه جامعة بنها،مصر،2018.

4- سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم تخصص قانون الإدارة العامة جامعة باتنة 2016-2017.

5- سقاي آسيا ، فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان - دراسة مقارنة - ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2017_2018 .

ب-2-مذكرات الماجستير:

- 01-جلال الدين بوعطيط، الاتصال التنظيمي وعلاقته بالأداء الوظيفي، دراسة ميدانية على العمال المنفذين في شركة سونلغاز عنابة، رسالة ماجستير، قسم علم النفس، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009.
- 02-عثامنة جواد، الإصلاحات السياسية والتعددية الحزبية في الجزائر، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1995.
- 03-بانياس عدنان جلوب المطيري، فعالية دور المرأة في المجتمع المجني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة بغداد، العراق، 1997-1998.
- 04-رونق عوده عباس، التنظيم القانوني لمنظمات المجتمع المدني، رسالة ماجستير، جامعه النهريين، بغداد العراق، 2013.
- 05-الحرارشة عبد المجيد أحمد، دراسة ميدانية لوجهات نظر العاملين في أجهزة مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام الأردني، رسالة ماجستير في الإدارة، مقدمة إلى جامعة اليرموك، الأردن، 2003.
- 06 - زعباط طاهر، حق المواطن في الحصول على المعلومات، مذكرة ماجستير، تخصص حقوق الإنسان و الحريات العامة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013/2014.
- 07-مراد تيسير خليف الشواره، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان الأردن، 2015.
- 08-يوسف لعجايلية، مصادر ضغوط العمل لدى عمال الصحة وسبل مواجهتها في المصالح الاستعجالية دراسة ميدانية بالمستشفى الجامعي لعنابة، رسالة ماجستير، كلية العلوم الانسانية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2015-2016.
- 09- راضية بقدر، تحليل وتطور التنظيم والهياكل التنظيمية-دراسة حالة المؤسسة الوطنية للدهن، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، 2007، 2008.

10- خنيش السنوسي، الإدارة والبيئة في النظرية و التطبيق ،حالة الجزائر ،رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 1997-1998.

ب-3-مذكرات الماستر:

01-يسمينة مرشدي -ابنتسام بورديم، ترشيد الخدمات العمومية بالجماعات المحلية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ،كلية العلوم الاقتصادية ،جامعة قالمة ،الجزائر، 2014-2015.

ت-المقالات العلمية:

01- عبد الله بعلي، دور الحكومة في تدعيم القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية، مجلة الباحث، العدد 06، 2008.

02- عبد العزيز الدبيبي ،المفهوم التقليدي لإدارة الموارد البشرية يقصي الجانب الإنساني ، مجلة التدريب والتنمية ،الشركة السعودية للتطوير والتدريب، عدد 45، 2002.

03- قاسم ميلود ،علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح، مجلة دفاتر السياسة والقانون ،العدد 05، جوان 2011، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.

04-ناجي عبد النور ،النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية ،منشورات جامعة قالمة ، الجزائر، 2006.

05- سليمان بارودي، جدلية العلاقة بين الوطن والمواطن، مجلة الحوار المتمدن، العدد، 2007، ص 1942.

06-ندى بنت حمزة بن عبده خياط، مصطلح الأنسنة وتجلياته في الفكر المعاصر، دراسة تحليلية نقدية ، مجلة الملك عبد العزيز، كلية الآداب والعلوم الإنسانية ، 2020، ص 110.

07- عز الدين فودة، الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية ، السنة السادسة، العدد الثاني ديسمبر 1964، الصفحة 89.

- 08- مصطفى محسن، إشكالية التربية على المواطنة، مجلة عالم التربية، العدد 15، المملكة المغربية، 2004، الصفحة 246 .
- 09- ياسر قنصوه، المجتمع المدني والدولة المدنية، مجلة التفاهم، العدد 31، بيروت، لبنان، 2011، ص 175.
- 10- مسغوني منى-مخلفي أمينة-بركة محمد، دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالمنظمات الحكومية في الجزائر-دراسة حالة قطاع الجمارك-، مجلة البشائر الاقتصادية، المجلد الخامس، العدد 2، 2019، الصفحة 689.
- 11- تحسين الطراونة، أخلاقيات القرارات الإدارية، مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 15، عدد 2، ديسمبر 1990، الصفحة 137.
- 12- بسمان فيصل محجوب وخالد عبد الرحيم الهيني، أخلاق العمل في السوق الاجتماعي، تنمية الرافدين، العدد 22، 1987.
- 13- زهير الصباغ، البعد الإخلاقي في الخدمة العامة، مجلة الإدارة العامة، العدد 48، ديسمبر 1985.
- 14- الشيلخي عبد القادر الحافظ ، الوساطة في الإدارة الوقائية والمكافحة ، الرياض، السعودية ، المجلة العربية للدراسات الأمنية ، العدد 19، 2004 .
- 15- أبو حمود حسن ، الفساد و منعساته الإقتصادية والإجتماعية ، مجلة جامعة دمشق ، المجلد 18 ، العدد 01 ، 2002 .
- 16- مهدي ماهر عبد الكاظم، الفساد الإداري، أسبابه وآثاره وأهم أساليب معالجته، المجلة الدولية للبحوث العلمية و الجامعية، العدد 13، فيفري 2019.
- 17- راشدي حدوم دليلة ، مدى إستجابة السكن الوظيفي لمعيار السكن المستقر - قراءة على ضوء النصوص القانونية و الإجتهااد القضائي- ، مجلة نظرة على القانون الإجتماعي ، عدد خاص ، 2021 ، ص 162 .

- 18 - بوشنافة جمال ، السكن الوظيفي بين إنهاء الإستفادة منه ومدى جواز التنازل عنه ، دراسة تحليلية على ضوء النصوص التشريعية و الإجتهااد القضائي الجزائري ، ص47.
- 19- فريدة فلاك، سميرة بشقة، الحماية القانونية لذوي الاحتياجات الخاصة في التشريع الجزائري ودور وسائل الإعلام في تكريسها، المجلة العلمية للتربية الخاصة، المجلد 03، العدد 01 مارس 2021، ص 04.
- 20- بن عيسى أحمد ،الحق في العمل للأشخاص ذوي الإعاقة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة 2006 و القانون الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، المجلد 07 ، العدد 02 ، جوان 2021 ، جامعة سعيدة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، ص 01 .
- 21- غزلان سليمة، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 مكسب حقيقي لحقوق الإنسان في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، ص 157.
- 22- محمود خليل ، حرية تداول المعلومات في مصر و الوطن العربي، مجلة مرصد الموازنة العامة و حقوق الانسان، أوراق السياسات مارس 2015 ، ص 3 .
- 23- عبد الرحمن بوكثير، نحو تكريس مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية ، العدد 10 ، جانفي 2017 ، ص 185 .
- 24-سمية بلغيث ، العلاقة الجدلية بين الحق في الحصول على المعلومة و الحق في حرمة الحياة الخاصة ، مجلة الإجتهااد القضائي ، المجلد 12 ، العدد 02 ، اكتوبر 2019 ، ص 354 .
- 25_ جغلول زغدود ، الحق في الحصول على المعلومة و دورها في مكافحة الفساد ، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية ، المجلد 08 ، العدد 02 ، 2021 ، ص 210 .
- 26_ رضوان سلامن ، حق الصحفي في الوصول إلى المعلومات و الحصول عليها : بين القوانين الدولية و التشريعات الوطنية ، مجلة العلوم الإنسانية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، العدد 36 ، نوفمبر 2014 ،ص141.

- 27- دينس عبد القادر ، حرية الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية و أثرها على مبدأ شفافية الانتخابات ، مجلة القانون ، المجلد ، 07 ، العدد 01 ، 2018 ، معهد الحقوق و العلوم السياسية ، المركز الجامعي أحمد زبانة ، غليزان ، الجزائر .
- 28- سهيلة بوخميس ، أحمد فنيديس ، الحماية القانونية للمعلومات و الوثائق الإدارية ، قراءة تحليلية للقانون 09/21 ، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية ، المجلد : 04 ، العدد : 02 ، عدد خاص ، المركز الجامعي سي الحواس _ بركة _ الجزائر ، 2021،ص829.
- 29- سامية بن رمضان ، قراءة سوسيولوجية في مصادر أخلاقيات العمل الوظيفي داخل المنظمات ، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، العدد 05 ، 2018،ص193.
- 30- قبطان شوقي ، الحاجة إلى القيادة الأخلاقية في المؤسسة الاقتصادية لأهميتها في خلق الالتزام التنظيمي لدى الكفاءات البشرية ، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ، المجلد 05 ، العدد 09 ، 2016 ، ص 341 .
- 31- صبري حليبي أحمد عبد العال ، الحماية الإدارية للكرامة الإنسانية عند تقييد الحركة ، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية ، المجلة القانونية ، ص 09 .
- 32- حسين السيد نافعة، الجامعة العربية وحقوق الإنسان، مجلة شؤون العربية، العدد 13، 1982.
- 33_ رابح كريمة ، الإطار القانوني للمرصد الوطني للمرفق العام ، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ، العدد 08 ، جوان 2021 ، ص 71 .
- 34_ نصير سمارة ، المرصد الوطني للمرفق العام ، إطار التقويم السياسات الإدارية العمومية في الجزائر ، حوليات جامعة قلمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية ، العدد 26 ، جوان 2019 ، ص 276.
- 35- بن شناف منال ، بن عراب محمد ، دور المرصد الوطني للمرفق العام في إصلاح الخدمة العمومية في الجزائر ، دفاثر السياسة والقانون ، المجلد 12 ، العدد 01 ، 2020 ، ص 109 .
- 36- ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية الى التعددية السياسية، منشورات جامعة قلمة، 2006،ص154.

- 37- سليمان بارودي، جدلية العلاقة بين الوطن والمواطن، الحوار المتمدن، العدد، 2007، ص 1942.
- 38- صحراء انور حسين، قياس تأثير ضغوط العمل في مستوى الأداء الوظيفي-دراسة استطلاعية لآراء عينة من العاملين في هيئة التعليم العالي، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد 36، بغداد العراق، 2013، ص 213.
- 39- بن عيسى أحمد ، المجلس الوطني لحقوق الإنسان كآلية مستحدثة لترقية حقوق الإنسان في الجزائر ، مجلة الدراسات القانونية و السياسية ، العدد 06 ، جوان 2018 ، 262.
- 40- تبينة حكيم، مكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر (التكريس الدستوري وآليات الحماية) ، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية ، سنة 2021 ، المجلد 05 ، العدد 01 ، ص 91.

ث- المداخلات العلمية:

- 1- ابراهيم توهامي، يتيم ناجي ،قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني الأول حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والاداري ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،الجزائر، يومي 06 07 ماي 2012.
- 2- بلعور الطاهر، الديمقراطية كأداة لترشيد الحكم، أوراق عمل الملتقى الدولي "الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي" الجزء الاول، جامعة فرحات عباس، الجزائر، ص 102.

ج- القواميس:

- 01- المعجم الوسيط، دار الدعوة، القاهرة، مصر، الجزء الأول، دون تاريخ نشر.

ح-المواقع و الروابط الإلكترونية:

01- info@article19.org

02- www.institutirp.org

03- <https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>

04- www.nechki.interieur.gov.dz

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

Ouvrages:

-Waldo Dwight, T. Miller Hugh **The Administrative State A Study of the Political Theory of American Public Administration**, 1st Edition, 2017, New York.

Thèses et mémoires:

-GIRAUDON Anne. "**la nation du service public**" ,mémoire fin d'étude, école supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, ENSSIB ,2010.

Articles:

01-Essaid Taib , **La figure de l'administration dans le discours administratif** ,Revue idara, numéro 02, 1992, Page 03.

02-Sophie Boissard , **le droit d'accès aux documents administratifs depuis l'interention de la loi du 12 avril 2000** ,2003 , PP , 1309 _ 1315.

03-Stephen L. Payne "**Organization Ethics and Antecedents to Social Control Processes**" The Academy of Management Review Vol. 5, No. 3 (Juillet 1980), pp. 409-414.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

الصفحة	العنوان
أ	الإهداء
ب	التشكرات
ت	قائمة المختصرات
01	مقدمة
8	الباب الأول: الإطار العام الفكري والنظري للبعد الإنساني في الإدارة
9	الفصل الأول: أثر السلوك الإنساني في الإدارة العامة
9	المبحث الأول: ماهية الإدارة العامة وبعدها الإنساني
10	المطلب الأول: تأطير مصطلحي الإدارة العامة والأنسنة
10	الفرع الأول: تعريف الإدارة العامة
11	أولاً: المعني الإصطلاحي
12	ثانياً: التعريف الفقهي للإدارة العامة
14	الفرع الثاني: مفهوم الأنسنة
16	أولاً: طبيعة الإدارة العامة وأهميتها
16	أ- طبيعة الإدارة العامة
18	ب- خصائص الإدارة العامة
22	ثانياً: أهمية الإدارة العامة
23	المطلب الثاني: مبادئ وأسس الإدارة العامة ومداخل دراستها
23	الفرع الأول: حركة العلاقات الإنسانية
24	أولاً: مضمون حركة العلاقات الإنسانية
25	ثانياً: رُواد حركة العلاقات الإنسانية
29	ثالثاً: نقد حركة العلاقات الإنسانية

29	الفرع الثاني: الدراسات البيئية للإدارة العامة
30	أولاً: مضمون الدراسة البيئية للإدارة العامة
30	ثانياً: رُواد المدرسة البيئية للإدارة العامة
31	ثالثاً: نقد الدراسة البيئية للإدارة العامة
31	المبحث الثاني: أثر السلوك الإنساني في الفكر الإداري بين العلاقات العامة والقيادة الإدارية
32	المطلب الأول: دور السلوك الإنساني في العمل الإداري
33	الفرع الأول: أثر العلاقات العامة على العملية الإدارية
33	أولاً: تأصيل العلاقات العامة
35	ثانياً: نطاق العلاقات العامة ووسائلها
37	الفرع الثاني: أثر القيادة الإدارية على السلوك الإداري
37	أولاً: تعرف القيادة الإدارية
38	ثانياً: خصائص وأساليب القيادة الإدارية
38	أ- خصائص القيادة الإدارية
41	ب- أساليب القيادة الإدارية
43	الفرع الثالث: ضغوط العمل.
43	أولاً: مصادر ضغوط العمل
43	أ- ضغوط العمل المتعلقة بالوظيفة
45	ب- ضغوط العمل المترتبة بالمنظمة
48	ت- ضغوط العمل المتعلقة بالبيئة
49	ج- ضغوط العمل المترتبة بالجماعة و العلاقات الإنسانية
50	ثانياً: انعكاس ضغوط العمل على الأداء الوظيفي
50	أ- تأثير الهيكل التنظيمي على الأداء الوظيفي
51	ب- تأثير نمط الإتصالات على الأداء الوظيفي

52	ت-تأثير طرق إتخاذ القرار على الأداء الوظيفي
52	ث-تأثير العلاقات الداخلية في المنظمة على الأداء الوظيفي
53	ج-تأثير التحفيز والسياسات الداخلية على الأداء الوظيفي
54	المطلب الثاني: العلاقات الإنسانية في الإدارة الإسلامية والفكر الإداري المعاصر
54	الفرع الأول : تجليات البعد الإنساني في الإدارة العامة
55	أولاً: مبدأ المساواة
55	أ-وحدة الأصل الإنساني
56	ب-الأخوة الإسلامية
56	ت-وحدة التكاليف الشرعية
57	ثانياً: مبدأ العدل
60	ثالثاً: مبدأ الشورى
61	الفرع الثاني: تطور الفكر الإداري في نظرتة للإنسان
61	أولاً: السلوك الإنساني هو العامل الحاسم في الإدارة
62	ثانياً: تطور معرفة الإدارة بالسلوك الإنساني
62	ثالثاً: تطور العلاقات الإنسانية والمعنوية في مجال الوظيفة العامة
64	أ-فكرة تحقيق الضمان داخل الوظيفة العامة
65	ب- كفاية الحاجات العاطفية للموظفين
68	الفرع الثالث: كرامة الإنسان البشري في إطار الإدارة العامة
69	أولاً: مفهوم الكرامة الإنسانية
69	أ-مفهوم الكرامة في اللغة
69	ب-مفهوم الكرامة إصطلاحاً
71	ثانياً: حماية الكرامة الإنسانية في المواثيق الدولية والإقليمية
71	أ-حماية الكرامة الإنسانية في المواثيق الدولية
71	أ-1-ميثاق الأمم المتحدة وحقوق الإنسان

72	أ-2-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
73	أ-3-الميثاق الدولي لحقوق الإنسان
74	ب-حماية الكرامة الإنسانية في المواثيق الإقليمية
74	ب-1-الإتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان
76	ب-2-المعاهدة الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان
76	ب-3 الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب
78	ب-4-الميثاق العربي لحقوق الإنسان وحياته الأساسية
80	ثالثا: حماية الكرامة الإنسانية على صعيد القوانين الوطنية الداخلية
82	الفرع الرابع: أثر البيروقراطية وتجليات الحكم الراشد في الإدارة العامة
82	أولا: مفهوم البيروقراطية
85	ثانيا : الحكم الراشد والإدارة العامة
85	أ-مفهوم الحكم الراشد
86	ب-ترشيد الإدارة العامة في الجزائر
90	الفصل الثاني: التصورات السلوكية والاجتماعية في الإدارة العامة
91	المبحث الأول: عمق الأنسنة في مفهوم المواطنة والمجتمع المدني
92	المطلب الأول: أثر ترسيخ المواطنة في تكريس فكرة الأنسنة
92	الفرع الأول :مفهوم المواطنة وتطورها التاريخي
92	أولا :مفهوم المواطنة
93	ثانيا: تطور مفهوم المواطنة
95	الفرع الثاني :رهانات المواطنة وآليات ترسيخها في الإطار الإنساني
95	أولا: راهن المواطنة في الإطار المجتمعي والإنساني العربي
98	ثانيا: آليات ترسيخ المواطنة في الفكر الإداري
101	المطلب الثاني: أثر منظمات المجتمع المدني على الفكر الإنساني والسلوك الإداري

102	الفرع الأول: مفهوم منظمات المجتمع المدني
102	أولاً: تعريف منظمات المجتمع المدني
103	أ- مفهوم منظمات المجتمع المدني في الفقه الغربي
105	ب- مفهوم منظمات المجتمع المدني في الفقه العربي
108	ثانياً: أثر منظمات المجتمع المدني على مبدأ الشفافية والإدارة السليمة
109	الفرع الثاني: دور المواثيق الدولية في ترسيخ فكرة منظمات المجتمع المدني
110	أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
112	ثانياً: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
114	المبحث الثاني: البعد الأخلاقي للإدارة العامة وعلاقتها بالحقوق والحريات العامة
115	المطلب الأول: أثر البعد الأخلاقي في الإدارة العامة
115	الفرع الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العامة
115	أولاً: تعريف أخلاقيات الوظيفة العامة
116	أ- معنى الأخلاقيات في القواميس
117	ب- معنى الأخلاقيات في الأدب العربي وأهميتها في الوظيفة العامة
118	ثانياً : أهمية أخلاقيات الوظيفة العامة
119	الفرع الثاني: أسس أخلاقيات الإدارة العامة
120	أولاً :نظام القيم الذاتية
121	ثانياً نظام القيم الإجتماعية
123	الفرع الثالث: تأثير سلوكيات الفساد الإداري على أداء الإدارة العامة
127	المطلب الثاني: أخلقة الإدارة العامة لخدمة دولة القانون ومكافحة الفساد الإداري
127	الفرع الأول :الإدارة العامة خادمة للمجتمع و دولة القانون
127	أولاً: الإدارة العامة خادمة لدولة القانون
128	ثانياً: الإدارة العامة خادمة للمجتمع

129	ثالثا: إدارة عامة ضامنة للتجانس الإجتماعي والتضامن الوطني من أجل دولة فعالة وعصرية
130	رابعا: علاقة الإدارة العامة بالحقوق والحريات
133	الفرع الثاني: أخلقة العمل الإداري وأثره على الأداء الوظيفي ومكافحة الفساد الإداري
133	أولا: أخلقة العمل الإداري وأثره على الأداء الإداري
133	أ- مفهوم أخلاقيات العمل
134	ب- أهمية أخلاقيات العمل
137	ت- قواعد السلوك الأخلاقي وأثرها على مبادئ الحكامة
138	ث- تجليات القيادة الأخلاقية
139	ج- قيام المسؤولية الأخلاقية للعمل الإداري
142	ثانيا: أثر الأخلاقيات على مكافحة الفساد الإداري
142	أ- الأخلاقيات كآلية للحد من الفساد الإداري
143	ب- أسباب إجتماعية للفساد الإداري
151	الباب الثاني: الأداء الإنساني في الإدارة الجزائرية
152	الفصل الأول: مقومات منظومة الموارد البشرية والخدمة العمومية في الجزائر
153	المبحث الأول: المنظور الإنساني للعنصر البشري في الإدارة الجزائرية
153	المطلب الأول: التطور التاريخي للإدارة الجزائرية وتقدير منظومتها البشرية
154	الفرع الأول: التطور التاريخي للإدارة الجزائرية
154	أولا: الإدارة الجزائرية في العهد العثماني
155	ثانيا: الإدارة الجزائرية في عهد الإستعمار الفرنسي
157	أ- على المستوى المركزي
157	ب- على المستوى المحلي
159	ثالثا: الإدارة الجزائرية بعد الإستقلال

162	أ-من الإستقلال الى نهاية سنة 1988
162	ب-من بداية 1988 إلى مرحلة التعددية الحزبية
162	ت-مرحلة ما بعد الأحادية الحزبية
163	الفرع الثاني: تقدير منظومة الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية
163	أولا: تطور منظومة الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية
165	ثانيا: أداء العنصر البشري في الإدارة الجزائرية
166	ثالثا: تنمية الموارد البشرية في الإدارة الجزائرية
168	رابعا: الإصلاح الإداري في الادارة الجزائرية
169	المطلب الثاني: الخدمة العمومية في إطار الإتصال بين الإدارة والمواطن
169	الفرع الأول: مفهوم الخدمة العمومية والإتصال العمومي بين الإدارة والمواطن
170	أولا: تعريف الخدمة العمومية
171	أ-المعنى العضوي للخدمة العمومية
171	ب-المعنى الوظيفي للخدمة العمومية
173	ثانيا: المؤثرات الخارجية لبيئة الإدارة العامة
175	ثالثا: تأثير التطورات السياسية و الإقتصادية على الإدارة العامة
177	الفرع الثاني: الإتصال العمومي بين الإدارة والمواطن
178	أولا : متطلبات دعم وتحسين الشفافية الإدارية
180	ثانيا: مآزق الإتصال بين الإدارة والمواطن
180	أ-ماهية الإتصال العمومي
181	ب-مساعي إصلاح علاقة الإدارة بالمواطن
181	ت-تأثير البيروقراطية على علاقة الإدارة بالمواطن
184	الفرع الثالث: المرسوم 88-131 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن
184	أولا: تصنيف المتعامل مع الإدارة
187	ثانيا: تقدير المرسوم 88-131

187	أ-القيمة القانونية للمرسوم 88-131
189	ب-مضمون ومحتوى المرسوم 88-131
190	ثانيا: علاقة الإدارة بالمواطن على ضوء المحطات الدستورية لسنوات 1989، 1996، 2016 و 2020.
192	أ-في مجال إعلام المواطن
193	ب- في مجال إستقبال المواطن
193	ت-في مجال تحسين الخدمة العمومية
193	ث-في مجال إسهام المواطنين
193	ثالثا: محتوى التعديلات الدستورية وأثره على تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن
196	رابعا: حاجة المواطن للإدارة
197	المبحث الثاني: الإعلام الإداري وتفعيل الخدمة الإدارية الإلكترونية كحق إنساني للمواطن
198	المطلب الأول: حق المواطن في الإعلام الإداري
199	الفرع الأول: مفهوم وأهمية الحق في الوصول إلى المعلومة في النصوص الوطنية والمواثيق الدولية
199	أولا :مفهوم الحق في المعلومة
201	ثانيا: الحق في الحصول على المعلومة
202	ثالثا: الحق في الحصول على المعلومة في المواثيق الدولية والتشريع الجزائري
202	أ-الإطار القانوني لحق الحصول على المعلومة في المواثيق الدولية
203	1-الإعلان العالمي لحقوق الإنسان
203	2-العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
204	3-الحق في تداول المعلومات في إطار الأمم المتحدة
204	4-الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة
205	ب-حق الحصول على المعلومات في التشريع الجزائري

208	ت-حق الولوج إلى الوثائق في التشريع الجزائري
211	ت-1-عن طريق الإطلاع على القوانين والقرارات في عين المكان
212	ت-2-عن طريق الحصول على نسخة من الوثيقة
213	الفرع الثاني: الحماية القانونية للمعلومات والوثائق الإدارية
214	أولا الوثائق الإدارية المصنفة
215	ثانيا: مدى تكريس المشرع الجزائري للحق في المعلومة والوصول إلى الوثائق
216	ثالثا: ضمانات حماية الحق في الحصول على المعلومة
218	المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية في الجزائر آلية لخدمة الموظف والمواطن وتسهيل الإجراءات
218	الفرع الأول: تشخيص بعض مشاكل الإدارة العامة الجزائرية
221	الفرع الثاني: ترشيد الإدارة الجزائرية من خلال تطبيق الإدارة الإلكترونية
222	أولا: مفهوم الإدارة الإلكترونية
223	ثانيا: مبادئ الإدارة الإلكترونية
225	ثالثا: أهمية الإدارة الإلكترونية
227	رابعا : تجليات خدمة المواطن من خلال الادارة الإلكترونية
230	الفصل الثاني: هيئات تعزيز دور الإدارة في بعدها الإجتماعي والإنساني
231	المبحث الأول: البعد الإجتماعي في الإدارة الجزائرية
231	المطلب الأول: التكفل بذوي الإحتياجات الخاصة من منظور إداري
231	الفرع الأول: الإطار القانوني لحماية ذوي الإحتياجات الخاصة
232	أولا: التعريف التشريعي لذوي الإحتياجات الخاصة في ضوء النصوص القانونية الدولية
235	ثانيا: حماية حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة في ضوء التشريع الجزائري
239	الفرع الثاني: تعزيز الرقابة على أعمال الحق في العمل لذوي الإحتياجات الخاصة
240	أولا: الضمانات الدستورية لحق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

241	ثانيا: الضمانات القانونية لحق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة
243	ثالثا: الرقابة على حق ذوي الإعاقة في العمل
243	أ- المرصد الوطني لحقوق الإنسان
244	ب- اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وترقيته
248	المطلب الثاني: الخدمات الإجتماعية في الإدارة الجزائرية
249	الفرع الأول: الإطار القانوني للخدمة الإجتماعية في الجزائر
249	أولا: الخدمات الإجتماعية في مجال السكن
254	ثانيا: الخدمة العمومية للعمال والموظفين في مجال النقل
255	ثالثا: الخدمة العمومية في مجال الصحة
255	رابعا: الخدمة الإجتماعية للعامل والموظف في مجالات التوجيه والتأهيل المهني
256	خامسا: الخدمة الإجتماعية في إطار العطل والرحلات الصيفية والترفيه
256	سادسا: الخدمة الاجتماعية في مجال المساعدات المالية للعمال
256	الفرع الثاني: تعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامة
258	أولا: المرأة الجزائرية وأداء السياسات العامة
259	أ- التكريس الدستوري لمبدأ المناصفة
260	ب- المناصفة في تولي الوظائف العامة
261	ب-1- مفهوم المناصفة
261	ب-2- المبدأ القانوني لمبدأ المناصفة
263	ب-3- المناصفة من خلال تعزيز دور المرأة في تقلد المناصب العليا في الدولة
263	ثانيا: حدود تطبيق مبدأ المناصفة في تولي الوظائف العامة
266	المبحث الثاني: أجهزة تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن وتفعيل البُعد الإنساني للأداء الإداري
266	المطلب الأول: وسيط الجمهورية وتعزيز علاقة الإدارة بالمواطن
266	الفرع الأول: مفهوم هيئة وسيط الجمهورية

267	أولاً: تأصيل نشأة وسيط الجمهورية في الجزائر
272	أ-التعريف الإصطلاحي لوسيط الجمهورية
272	ب-التعريف القانوني لوسيط الجمهورية
276	ثانياً: خصائص هيئة وسيط الجمهورية
276	أ-وسيط الجمهورية هيئة إدارية
277	ب-مسألة الإستقلال الإداري والمالي
277	ت-مسألة التعيين
278	ث-وسيط الجمهورية هيئة استشارية
281	الفرع الثاني: صلاحية وسيط الجمهورية في رقابة الإدارة وحماية حقوق حريات المرتفقين
281	أولاً: صلاحيات وسيط الجمهورية في المتابعة والرقابة العامة على أعمال الإدارة
281	ثانياً: حماية حقوق وحريات المرتفقين في إطار علاقة الإدارة بالمواطن
282	ثالثاً: سلطات وسيط الجمهورية
282	أ-طريقة عمل وسيط الجمهورية في الجزائر
283	ب-سلطات هيئة وسيط الجمهورية في التكفل بشكاوى المواطنين
283	المطلب الثاني: المرصدان الوطنيان للمرفق العام والمجتمع المدني ومكانة المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تعزيز البعد الإنساني الإداري
288	الفرع الأول: دور المرصد الوطني للمرفق العام في تقويم الإدارة العامة الجزائرية
290	أولاً: مفهوم المرصد الوطني للمرفق العام
292	ثانياً: المهام الأساسية للمرصد الوطني للمرفق العام
292	أ-تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها
292	ب-ترقية مجال إستفادة المواطنين من خدمات المرفق العام
298	ثالثاً: عصنة وأخلفة المرفق العام
298	رابعاً: المبادرة بالتبادلات والتعاون مع الشركاء الأجانب

302	الفرع الثالث: المرصد الوطني للمجتمع المدني كآلية لتحسين خدمة المواطن
302	أولاً: استحداث المرصد الوطني للمجتمع المدني في الجزائر
307	ثانياً: دور المرصد الوطني للمجتمع المدني في تعزيز التطور الديمقراطي في الجزائر
308	ثالثاً: دور المرصد الوطني للمجتمع المدني في تحقيق التنمية الوطنية
310	الفرع الثالث: المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر وحماية حقوق المواطنين
310	أولاً: تأصيل مفاهيمي وقانوني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر
312	ثانياً: دور المجلس في حماية حقوق الإنسان لدى المؤسسات العمومية
314	ثالثاً: التعاون بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان و المجتمع المدني
316	خاتمة
326	قائمة المصادر و المراجع
348	فهرس الموضوعات

العنوان: أنسنة الإدارة العامة في الجزائر

الملخص:

تعد الإدارة العامة عملية إنسانية بالدرجة الأولى تهدف لتحقيق المصلحة العامة. فدراستها من منظور إنساني يعمل على المساعدة في إختيار البدائل والأساليب الأكثر تناسبا وفعالية ودافعية للموظف تحقيقا لخدمة عمومية إدارية ذات نوعية من جهة ، ورضا واستحسان وثقة المواطن المترفق من جهة أخرى ما جعل الضرورة أكثر من ملحة لأنسنة الإدارة العامة

وقد سعت الجزائر جاهدة إلى تبني أساليب تسيير حديثة لإدارتها العامة كنموذج معياري لإدارة القطاع العام عبر تكريس مبدأ الأنسنة إستجابة لجملة من الحقائق و التحديات الإجتماعية و الإقتصادية باعتبار الإدارة العامة تنسم بكونها وضخامة تكاليفها، مما يُشجّع حتما على العمل من أجل تحسين كفاءة وجودة الأداء الإداري وتمكين المواطن من الحصول على خدمات إدارية في إطار جو إنساني يسود الإدارة الجزائرية كبيئة عمل من جهة وكمرفق عام يقدم خدماته للمواطن من جهة أخرى

كلمات مفتاحية: البعد الإنساني - الأداء الإداري- الخدمة العمومية الإدارية - الأنسنة - الإدارة الجزائرية.

Title : Humanization of Algerian public administration

Abstract:

Public administration is primarily a humanitarian process aimed at achieving the public interest. Its study from a humanitarian perspective helps to select the most appropriate, effective, and motivated alternatives and methods for the employee to achieve a quality administrative public service on the one hand, and the satisfaction, approval, and confidence of the citizen on the other, making the humanization of the public administration an urgent need.

Algeria has striven to adopt modern governance methods as a standard model for public sector administration by enshrining the principle of humanization in response to social and economic realities and challenges. Public administration is vast and expensive, which inevitably encourages action to improve the efficiency and quality of administrative performance and enable citizens to access administrative services in a humanitarian environment that prevails Algerian administration as a working environment and a public facility that provides services to citizens.

Keywords: Human Dimension -Administrative Performance -Administrative Public Service -Humanization, Algerian Administration.

Intitulé : Humanisation de l'administration publique en Algérie

Résumé :

L'administration publique est avant tout un processus humanitaire visant à réaliser l'intérêt public. Les étudier d'un point de vue humanitaire aide à choisir les alternatives et les méthodes les plus appropriées, efficaces et motivantes pour que l'employé atteigne un service administratif général de qualité d'une part, et la satisfaction, l'approbation et la confiance du citoyen d'autre part, ce qui a rendu la nécessité plus qu'urgente pour l'humanisation de l'administration publique.

L'Algérie s'est efforcée d'adopter des méthodes modernes de gestion de son administration publique comme modèle standard de gestion du secteur public en consacrant le principe de l'humanisation en réponse à une série de réalités et de défis sociaux et économiques, car l'administration publique se caractérise par sa grande taille et ses coûts élevés, ce qui encourage inévitablement les travaux visant à améliorer l'efficacité et la qualité de la performance administrative et à permettre aux citoyens d'accéder aux services administratifs dans le cadre d'une atmosphère humanitaire qui prévaut dans l'administration algérienne en tant qu'environnement de travail d'une part et en tant qu'établissement public qui fournit des services aux citoyens d'une autre part.

Mots-clés: Dimension humaine - performance administrative - service public administratif - humanisation - administration algérienne.