

المحاضرة الخامسة:

تمهيد

يعتمد النشاط الإداري عموماً والاتصال بوجه خاص في الإدارات والمؤسسات العمومية على الوسائل الكتابية والدعائم الورقية بشكل أساسي وذلك لاعتبارات عملية وتنظيمية وقانونية؛ وعليه يمكن القول أن نجاعة الإدارة العمومية وفعاليتها أنشطتها يرتبطان ارتباطاً وثيقاً بمدى صلاحية وسلامة الوثائق والنصوص المحررة فيها، ومن ثم يتوجب على الموظفين العموميين على اختلاف مستوياتهم ووظائفهم، حيازة المؤهلات اللازمة لتحرير المراسلات والوثائق الإدارية بشكل سليم وصحيح، شكلاً ومضموناً.

إن تحرير الوثائق الإدارية سواء ما تعلق منها بتبليغ معلومات (رسائل، تقارير...) أو إصدار توجيهات (مذكرات، تعليمات) أو خلق وضعيات قانونية (قرارات، مقررات) أو غيرها يتطلب مراعاة جملة من المبادئ والقواعد المعبرة عن طبيعة المرفق الإداري باعتباره ممثلاً للسلطة العمومية من جهة، والمندمجة ضمن نظام قيمي ومعيارى يحدد العلاقات بين مختلف المصالح والوحدات الإدارية، وعلاقات هذه الأخيرة بمستخدميها وبمستعملي المرافق العامة من جهة ثانية.

هذه الاعتبارات جميعها تضيف على التحرير الإداري صفات خصوصية تميزه عن باقي أنواع التحرير (التجاري، الإعلامي، الاجتماعي)، وتقتضي من ثم تحديد الإطار العام لهذا الحقل المعرفي وتوصيف التقنيات الخصوصية لتحرير مختلف الوثائق الإدارية.

إن العناية بالتحرير الإداري وحيازة القدرات والمؤهلات اللازمة لكتابة المحررات الإدارية بشكل جيد وسليم، ينبغي أن تشكل إحدى الأولويات لدى كل موظف عمومي مهما كانت وظيفته أو مستواه التدرجي، لأن الجميع مدعوون بشكل مستمر وأوظرفي إلى إنجاز عمليات التحرير الإداري، كما أن صورة الموظف، كفاءته وشخصيته تبرز بشكل كامل وصريح من خلال محرراته وكتاباته، لذلك ينبغي على كل موظف عمومي بذل قصارى جهده واغتنام هذه الفرصة الثمينة لتحصيل التقنيات الخاصة بالتحرير الإداري والإلمام بها.

إن أسلوب وصياغة الوثيقة الإدارية وإن كان يستعمل فيه لغة معروفة وشائعة قد تكون مستعملة في مجالات أخرى من الكتابة، إلا أنه مع ذلك تظل الوثيقة الإدارية تتمتع بأسلوب خاص ومميز وبخصائص محددة ولها صيغ وأشكال لا نجدها في كتابات أخرى كثيرة.

وتفرض منهجية البحث قبل عرض خصائص التحرير الإداري صيغته ومراحله أن نعرف أولاً الوثيقة الإدارية ونبين أنواعها ووظائفها.

أولاً: تعريف الوثيقة الإدارية، أنواعها ووظائفها

أ- تعريف الوثيقة الإدارية:

لقد اتسع دور الحكومات في السنوات الأخيرة مما أدى إلى زيادة المهام الملقاة على عاتق المنظمات الحكومية، بل وزيادة الهياكل الإدارية، ونجم عن هذا التطور زوال الدور التقليدي للدولة. فبات الفرد في كل المجتمعات يدرك مدى حاجته إلى خدمات الإدارة أيًا كان وضعه وإمكاناته الخاصة.

ومن الطبيعي القول أن الإدارة تستخدم في نشاطها وسائل بشرية وأخرى مادية. وتقوم بأعمال قانونية وأخرى مادية. وأعمالها القانونية على نوعين: أعمال قانونية انفرادية تجسدت في القرارات الإدارية وأعمال تعاقدية تتجلى في الصفقات والعقود. وتستخدم الإدارة سواء كانت إدارة مركزية أو إدارة محلية (ولاية بلدية) أو إدارة مرفق عام أو مؤسسة خاصة في علاقاتها الداخلية أو علاقاتها الخارجية مع الأجهزة العامة أو مع الأفراد مجموعة من الوثائق تعبر من جهة عن موقفها القانوني حيال مسألة محددة ومن جهة أخرى تنظم بمقتضاها مركزا قانونيا محددًا.

فلا تستطيع جهة الإدارة مهما قلت مهامها الاستغناء عن آلية إدارية إسمها الوثيقة الإدارية، ذلك أن التعامل في ما بين العاملين داخل التنظيم الإداري الواحد والمرفق الواحد يفرض استعمال الوثائق الإدارية. فتحويل مجموعة وثائق إدارية لموظف ما من مصلحة إلى مصلحة داخلية كتحويلها من مصلحة الموظفين إلى مصلحة المالية يفرض استعمال وثيقة محددة تسمى جدول الإرسال. كما أن تعيين شخص في وظيفة معينة يفرض إصدار وثيقة إدارية تسمى قرار التعيين. وكذا الحال إن ثبت في منصبه أو قَدَّم طلب انتداب وحضي بالموافقة أو قَدَّم طلب إحالة على الإستيداع أو طلب التحويل من مصلحة إلى مصلحة أو قَدَّم طلب استقالة، ففي جميع هذه الحالات يفرض الأمر صدور وثيقة إدارية تسمى القرار.

ولا تنحصر الوثائق الإدارية في جدول الإرسال أو القرار الإداري، بل تمتد لتشمل وثائق كثيرة ذات أهمية بالغة والتي لا غنى للإدارة عنها كمحضر الجلسة والتقارير والمراسلة والمذكرة وغيرها من الوثائق الإدارية كثير. إن الوثيقة الإدارية على هذا النحو هي لغة الإدارة في التخاطب مع الغير سواء داخليا أو خارجيا. وعن طريق الوثيقة الإدارية يمكن الاهتداء لموقف الإدارة تجاه مسألة محددة. فقرار التعيين على سبيل المثال نحدد به موقف الإدارة تجاه طلب تعيين. وقرار قبول الاستقالة نحدد به موقف الإدارة من طلب استقالة موظف ما وهكذا. والاستدعاء نحدد به موقف الإدارة أنها طلبت من موظف أو شخص خارجي التقرب أمامها ولجهة حدودها في الاستدعاء.

وبناء عليه يمكن تعريف الوثيقة الإدارية بأنها: «ورقة أو مجموعة أوراق أو مجلد أو سجلات رسمية صادرة عن جهات إدارية مُخَوَّلة قانونياً أو تنظيمياً».

فهي إذا عبارة عن:

- 1- ورقة أو مجموعة أوراق أو مجلد أو سجلات صدرت بشكل قانوني ونظامي، وتتضمن معطيات ومعلومات معينة.
- 2- أن هذه الوثيقة صادرة عن جهة إدارية قد تكون مركزية أو محلية أو مرفق عام أو مؤسسة خاصة.
- 3- أنها أداة للتعبير عن موقف الإدارة أو تأكيد واقعة ما.

ب- أنواع الوثائق الإدارية:

يمكن تقسيم الوثائق الإدارية من زوايا متعددة أبرزها:

1- من حيث انتشار الوثيقة وحركتها الإدارية:

تقسم الوثائق الإدارية تحت هذا العنوان إلى وثائق ذات التداول والاستعمال الضيق والمحدود. فجدول الإرسال مثلا وثيقة ذات استعمال واسع فلا يتصور أن إدارة ما مركزية أو محلية أو إدارة مرفق عام أو مؤسسة عمومية بإمكانها الاستغناء عن تداول هذه الأهمية. وذات الأمر بالنسبة لمحضر الجلسة والقرار الإداري يتمتعان بحركة واسعة وانتشار كبير في الإدارات العمومية. بينما هناك وثائق يتم تداولها فقط على مستوى جهات محددة ولا نجدتها في كل الإدارات وهذا حسب مانص عليه القانون أو التنظيم. فالرخص الإدارية مثلا تستعملها جهات محددة. فالبلدية طبقا للقانون تملك سلطة إصدار رخصة البناء. والولاية تملك سلطة إصدار قرار نزع الملكية للمنفعة العمومية. فرخصة البناء كقرار إداري وقرار النزع صدر كل منها عن جهة محددة ولا يمكن التسليم بتعميم تراخيص البناء مثلا أو قرارات النزع على كل الإدارات العمومية. وكذلك التصريحات المتعلقة بالضرائب والأرباح ورقم الأعمال فهذه وثائق لانجدها إلا في إدارة الضرائب دون غيرها.

2- من حيث عمل الوثيقة والحاجة إليها:

لا تتمتع الوثائق الإدارية بأهمية واحدة لذلك قسم المهتمون بالدراسات التوثيقية الوثائق من هذه الزاوية إلى وثائق لها أهمية إدارية ونشاطا مستمر ويطلق عليها بالوثائق النشيطة. ووثائق أخرى نُعتت بالوثائق شبه النشيطة. وهي مجموعة الوثائق التي تفقد قيمتها مع مرور الزمن. لذلك عادة مايتدخل قانون الأرشيف ويلزم الإدارة بالاحتفاظ بالوثائق مدة زمنية معينة.

فلو أخذنا على سبيل المثال لا الحصر سجلات الحالة المدنية فمثل هذه الوثائق تُعمر طويلا ولا يُتصور أن تفقد قيمتها القانونية مع مرور الزمن. لذا يجب اتخاذ إجراءات المحافظة عليها. بينما وثائق أخرى لا يستلزم الأمر المحافظة عليها مدة طويلة. والمرجع في ذلك نص القانون.

فبرجعنا إلى القانون رقم 88-09 المؤرخ في 7 جمادى الثانية عام 1408 الموافق لـ 29 يناير 1988 المتعلق بالأرشيف الوطني وتحديداً المادة 10 منه نجده حدد آجال طويلة لبعض الوثائق حماية للسيادة الوطنية والنظام العام وصلت إلى 100 سنة و60 سنة و50 سنة.

ج- وظائف الوثائق الإدارية:

الوثيقة الإدارية هي التي تحدد المركز القانوني للشخص في إدارة ما. فقرار التعيين أو التثبيت أو قرار الإنتداب أو الإحالة على الإستيداع أو قرار قبول الاستقالة كلها قرارات إدارية تحدد المركز القانوني للشخص كونه عُيِّن في درجة من درجات التسلسل الإداري أو تُثَبَّت في درجة معينة أو أنه انتُدب للعمل في إدارة أخرى أو قطع علاقته بالإدارة نهائياً أو جَمَد علاقة العمل لمدة محددة وهكذا...

كما أن الوثيقة الإدارية قد تكون أداة قانونية لمخاطبة الغير سواء من خارج الإدارة أو من داخل الإدارة ذاتها. وأحسن مثال على ذلك يكمن في الإستدعاء للإدارة تستدعي شخصاً خارجياً لإفادتها بوثيقة ما أو لاستكمال ملف ما فهي بذلك تخاطبهم.

وتؤدي الوثيقة الإدارية وظيفة أخرى كونها أداة تحويل أو إحالة لوثائق أو مستندات. فلو أخذنا جدول الإرسال كوثيقة إدارية نرى وظيفته تنحصر أساساً في اعتراف جهة إدارية داخلية أو خارجية باستلام ملفات أو وثائق من جهة مذكورة. ومحددة في الوثيقة نفسها. أي تذكر فيها الجهة المسلمة للوثائق ونوعها وعددها والجهة المستلمة لهذه الوثائق.

ويبرز الدور الإعلامي أو الإخباري للوثيقة حينما تصدر الإدارة لموظفيها مذكرة إعلامية لتخبرهم بأمر معين. أو كأن يرفع مرؤوس تقرير لمسؤوله المباشر يخبره فيه بتعرض مكتبة لعملية سرقة. أو عند توجيه الإدارة مراسلة ما لشخص تعلمه بأمر معين.

وقد يتجلى دور الوثيقة في الطابع أو الوجه التوجيهي كأن تصدر إدارة ما مذكرة مصلحة توجه من خلالها إرادة العاملين فيها وتضبط سلوكهم مثلما هو الحال إن أرادت الإدارة ضبط مواقيت الدخول والخروج أو ضبط حركة تنقل الموظفين.

وتعتبر الوثيقة الإدارية أداة تشاور فيما بين الموظفين كما هو الحال بالنسبة لمحضر الجلسة أو محضر الاجتماع. فبمجرد قراءة محضر الجلسة لإدارة ما نصل إلى نتيجة بعد قراءته أن عضو مشارك في الاجتماع قدم بكل حرية رأيه وانتهى المجلس بأغلبية أعضائه إلى قرارات ما بما يمكن وصف محضر الجلسة بأنه أداة تشاور. وقد يكون التشاور بين إدارتين أو أكثر بما يؤهل كل طرف مشارك من مناقشة المسائل المعروضة والوصول إلى قرارات محددة.

من ذلك نخلص إلى نتيجة أن وظائف الوثائق الإدارية كثيرة ومتنوعة وتتوقف على طبيعة كل وثيقة.