

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة *بومرداس*



كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير
رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في:

شعبة: علوم التسيير
تخصص: تسيير المنظمات

آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي
الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية
(نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية)

إشراف الدكتور:

علي زيان محند واعمر

إعداد الطالبة:

تيشات سلوى

لجنة المناقشة:

أونيس عبد المجيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة بومرداس	رئيساً
علي زيان محند واعمر	أستاذ محاضر قسم "أ"	جامعة البويرة	مشرفاً ومقرراً
سويبي عبد الوهاب	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	ممتحناً
كسرى مسعود	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجزائر 3	ممتحناً
شعباني مجيد	أستاذ محاضر قسم "أ"	جامعة بومرداس	ممتحناً
فرج شعبان	أستاذ محاضر قسم "أ"	جامعة البويرة	ممتحناً

السنة الجامعية: 2014-2015

الإهداء

إلى التي حملتني وهنًا على وهن وسقتني من نبع حنانها وعطفها الفياض،
إلى من كان دعاؤها ورضاها عني سر نجاحي أُمي الغالية حفظها الله
إلى رمز الكفاح في الحياة، إلى الذي تعب من أجل تربيّتي،
إلى من غرس القيم والأخلاق في قلبي،
إلى من أحمل لقبه بكل فخر واعتزاز أبي أطل الله في عمره.
إلى من رافقني دعاؤها طوال أيام حياتي، جدتي الغالية رحمها الله.
إلى زوجي الغالي، ورفيق دربي الدكتور الطبيب محمد لحسن، وكل عائلته، وخاصة عائشة.
إلى ابنتي العزيزة نسيم دارين
إلى من قاسموني عطف وحنان أُمي وأبي إخوتي وأخواتي الأعزاء، وخاصة رشيدة وسامية.
محمد وزجته خديجة، حسيبة وزوجها جمال، نورة و زوجها كريمو، عبد الحليم وزوجته مريم
إلى أستاذي المحترم "علي زيان محند واعمر"
إلى الكتاكيت: محمد ريان، عبد الرحمان، ملاك، مرام، ديانا، يانيس، أنيا، وأنس الوجود
إلى من أعتز بصداقتهم: ليندة، فاطمة الزهراء، صليحة، بهجة، رزيقة، كلثوم، وريدة
إلى كل زميلاتي في طور ما بعد التدرج وخاصة تخصص "تسيير المنظمات"
إلى كل من علمني حرفا فصرت له عبدًا، أساتذتي الكرام من الطور الابتدائي إلى ما بعد التدرج.
إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي.

سلاوى

كلمة شكر

أشكر وأحمد الله عزوجل الذي وفقني لإتمام هذا العمل وأنار لي الطريق للعلم والمعرفة.
أشكر أستاذي الذي تكرم بالإشراف على هذا العمل ولم يبخل علي بتوجيهاته القيمة ودعمه
الدائم، ومساندته الكبيرة لي الأستاذ الدكتور "علي زيان محند واعمر"
أشكر زوجي محمد لحسن شكرا جزيلا على دعمه الكبير لي وصبره معي



الصفحة	المحتويات
	كلمة شكر
	الإهداء
I	فهرس المحتويات.....
II	قائمة الجداول.....
II	قائمة الأشكال.....
III	قائمة المصطلحات.....
أ	المقدمة العامة.....
ت	إشكالية البحث.....
ت	فرضيات البحث.....
ت	أسباب ومبررات اختيار الموضوع.....
ث	أهمية البحث.....
ث	أهداف البحث.....
ث	منهجية البحث.....
ج	حدود البحث.....
ج	الدراسات السابقة.....
ح	صعوبات البحث.....
ح	تقسيمات البحث.....
9	الفصل الأول: أساسيات حول الوظيفة العمومية.....
10	تمهيد.....
11	المبحث الأول: توضيحات حول بعض المفاهيم المتعلقة بالدراسة.....
11	المطلب الأول: مفهوم الإدارة العمومية.....
11	1. تعريف الإدارة العمومية.....
13	2. تقسيمات الإدارة العمومية.....
15	المطلب الثاني: مفهوم المرافق العمومية.....
15	1. تعريف المرافق العمومية.....
19	مبادئ المرافق العمومية.....

20	المطلب الثالث: مفهوم المنفعة العمومية.....
20	1. تعريف المنفعة العمومية.....
22	2. خصائص المنافع العمومية.....
25	المبحث الثاني: الدولة والأنظمة الإدارية.....
25	المطلب الأول: مفهوم الدولة وأشكالها.....
25	1. مفهوم الدولة.....
27	2. أشكال الدولة.....
32	المطلب الثاني: محتوى المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.....
32	1. المركزية الإدارية.....
35	2. اللامركزية الإدارية.....
39	3. الفرق بين المركزية الإدارية والاتحاد الفيدرالي.....
40	المبحث الثالث: ماهية الوظيفة العمومية.....
40	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية.....
40	1. الجذور التاريخية للوظيفة العمومية.....
44	2. تعريف الوظيفة العمومية.....
48	المطلب الثاني: المبادئ العامة للوظيفة العمومية.....
48	1. مبدأ المساواة أمام الوظائف العمومية.....
51	2. مبدأ الجدارة في الوظائف العمومية.....
54	خلاصة الفصل الأول.....
56	الفصل الثاني: الإطار المفاهيمي للتغيير التنظيمي.....
57	تمهيد.....
58	المبحث الأول: ماهية التغيير التنظيمي.....
58	المطلب الأول: مفهوم التغيير التنظيمي وأهدافه.....
58	1. مفهوم التغيير التنظيمي.....
60	2. أهداف التغيير التنظيمي.....
61	المطلب الثاني: العوامل الدافعة للتغيير التنظيمي.....
61	1. العوامل الخارجية الدافعة للتغيير التنظيمي.....

64	2.العوامل الداخلية الدافعة للتغير التنظيمي.....
65	المطلب الثالث: أنواع التغير التنظيمي.....
65	1. أنواع التغير من حيث درجة التخطيط.....
66	2. أنواع التغير من حيث درجة الشمول.....
66	3. أنواع التغير من حيث وقت التنفيذ.....
67	4. أنواع التغير من حيث موضوع التغير.....
67	5. أنواع التغير من حيث طريقة إحداثه.....
68	المبحث الثاني: سيرورة التغير التنظيمي.....
68	المطلب الأول: مجالات التغير.....
68	1. التغير البنائي (الهيكلي).....
69	2. تغير رسالة المنظمة، و/أو أهدافها وإستراتيجياتها.....
69	3. التغير التكنولوجي.....
69	4. التغير الثقافي.....
70	المطلب الثاني نماذج التغير التنظيمي.....
70	1. نموذج كيرت ليوين (K- Lewin).....
74	2. نموذج ليببت، واطسون، وويستلي (R-Lippitt, J-Watson & B-Westly).....
75	3. نموذج هلريجل وسلوكوم (D- Hellriegel & J-W-Slocum).....
77	4. نموذج لورنس ولورش (P-Lawerence & W-Lorch).....
78	5. نودج كوتر (J-P-Kotter).....
81	المبحث الثالث:الإصلاح الإداري كمدخل للتغير في المنظمات العمومية الإدارية.....
81	المطلب الأول:مفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه.....
81	1. مفهوم الإصلاح الإداري.....
83	2. أهداف الإصلاح الإداري.....
85	المطلب الثاني: العوامل الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات العمومية الإدارية.....
85	1. سيطرة الأفكار الليبرالية والنيوليبرالية.....
86	2. تأثيرات العولمة.....
86	3. الضرورة الملحة إلى عصرنة الإدارة العمومية وتزايد الاهتمام بضرورة تحسين التسيير
87	العمومي.....

87	4. اقتراب الإدارة العمومية.....
88	5. الثورة التكنولوجية.....
88	6. البيروقراطية الإدارية وفقدان الشرعية.....
89	7. الأسباب الديمغرافية.....
91	المطلب الثالث: لمحة عن محتويات إصلاحات الإدارية في بعض الدول الأجنبية.....
91	1. الإصلاحات الإدارية في بريطانيا.....
94	2. الإصلاحات الإدارية في فرنسا.....
100	3. الإصلاحات الإدارية في كندا.....
103	خلاصة الفصل الثاني.....
104	الفصل الثالث: من المناجمنت الخاص إلى المناجمنت العمومي الجديد.....
105	تمهيد.....
106	المبحث الأول: ماهية المناجمنت.....
106	المطلب الأول: مفهوم المناجمنت.....
106	1. مفهوم المناجمنت في اللغة.....
106	2. مفهوم المناجمنت عند مختلف المفكرين.....
109	3. هدف المناجمنت.....
110	4. أنشطة المناجمنت.....
111	المطلب الثاني: مساهمات مختلف المدارس في المناجمنت.....
111	1. المدرسة الكلاسيكية (1900-1930).....
114	2. مدرسة العلاقات الإنسانية (1930-1960).....
120	3. المدرسة النيوكلاسيكية (1960-1970).....
121	4. مدرسة الأنظمة.....
122	5. مدرسة اتخاذ القرار.....
123	6. المدرسة الموقفية (1960-1970).....
128	المبحث الثاني: الإطار العام للمناجمنت العمومي الجديد.....
128	المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد.....
128	1. نشأة المناجمنت العمومي والمناجمنت العمومي الجديد.....
130	2. مفهوم المناجمنت العمومي الجديد.....

131	3. مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.....
133	المطلب الثاني: خصائص المنظمات العمومي الإدارية.....
133	1. من حيث طبيعة المنتجات.....
134	2. من حيث الهدف.....
134	3. من حيث التنظيم.....
135	4. من حيث الإستراتيجية.....
135	5. من حيث المرونة.....
135	6. من حيث قياس الأداء.....
136	7. من حيث الحجم.....
136	المطلب الثالث: الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.....
137	1. التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية.....
137	2. توجيه مهام الإدارة العمومية في اتجاه جديد.....
137	3. تحويل المهام إلى أهداف واستبدال مصطلح المهمة بمصطلح الحرفة.....
137	4. تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية.....
138	5. السعي لتحقيق الفعالية والفاعلية في الإدارة العمومية.....
138	6. التقرب من المواطن.....
138	7. السرعة.....
138	8. المرونة.....
138	9. البساطة.....
142	المبحث الثالث: وسائل المناجمنت العمومي الجديد.....
142	المطلب الأول: الوسائل النوعية للمناجمنت العمومي الجديد.....
142	1. الإتصال.....
149	المطلب الثاني: الوسائل الكمية للمناجمنت العمومي الجديد.....
150	1. المحاسبة التحليلية والميزانية.....
151	2. إدارة الموارد البشرية.....
154	خلاصة الفصل الثالث.....

	الفصل الرابع: تجارب بعض الدول الأجنبية الرائدة في تطبيق المناجمنت العمومي الجديد
156	على وظائفها العمومية.....
157	تمهيد.....
158	المبحث الأول: تجربة نيوزلندا.....
158	المطلب الأول: أسباب الإصلاحات في نيوزلندا.....
158	1. معلومات عامة عن نيوزلندا.....
160	2. أسباب الإصلاحات الشاملة التي عرفتها نيوزلندا.....
162	المطلب الثاني: لمحة عن محتوى الإصلاحات الشاملة في نيوزلندا.....
163	1. الإصلاحات الاقتصادية.....
164	2. الإصلاحات الاجتماعية.....
165	3. إصلاح الإدارة المالية.....
	المطلب الثالث: الإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية النيوزلندية في ظل تطبيق
168	المناجمنت العمومي الجديد.....
168	1. قيم الوظيفة العمومية النيوزلندية.....
169	2. الإطار القانوني والتنظيمي للوظيفة العمومية النيوزلندية.....
	3. الهيئات المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية على مستوى الوظيفة العمومية
172	النيوزلندية.....
174	4. سيرورة عملية التوظيف في الوظيفة العمومية النيوزلندية.....
177	5. تقييم الأداء والتعويض في الوظيفة العمومية النيوزلندية.....
179	المبحث الثاني: التجربة الفرنسية.....
179	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا ومراحل تطورها.....
179	1. مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا.....
180	2. خصائص الوظيفة العمومية الفرنسية.....
180	3. مراحل تطور الوظيفة العمومية في فرنسا.....
	المطلب الثاني: الإصلاحات التي عرفتها الوظيفة العمومية الفرنسية في ظل
183	تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.....
183	1. زرع قيم جديدة في أوساط الموظفين العموميين.....
	2. توضيح مهام المنظمات العمومية والوظيفة العمومية، وأهدافها من أجل تعزيز

186	الفعالية.....
190	المطلب الثالث: الإصلاحات التي مست مختلف مراحل المسار المهني للموظف والتي
188	ينظمها قانون الوظيفة العمومية.....
188	1. التنبؤ باحتياجات الإدارة العمومية من الموارد البشرية.....
189	2. التوظيف.....
191	3. تقييم الأداء.....
192	4. الترقية.....
192	5. التعويض.....
193	6. التكوين.....
196	المبحث الثالث: تجربة الولايات المتحدة الأمريكية.....
196	المطلب الأول: معلومات عامة عن الولايات المتحدة الأمريكية.....
198	المطلب الثاني: مراحل تطور الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، مبادئها، والهيئات
198	المسؤولة عن تسيير شؤونها.....
198	1. مراحل تطور الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية.....
201	2. مبادئ الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية في ظل تبني المناجمنت العمومي
201	الجديد.....
202	3. الهيئات المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الفدرالية
202	الأمريكية.....
203	المطلب الثالث: أهم الإصلاحات التي عرفتھا الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية في ظل
203	تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.....
203	1. تبني النظام اللامركزي في تسيير الموارد البشرية.....
204	2. السهر على تحقيق الاحترافية في مجال إدارة الموارد البشرية.....
205	3. إصلاح نظام التوظيف.....
209	4. إصلاح نظام التعويض وتقييم الأداء.....
211	خلاصة الفصل الرابع.....
212	الفصل الخامس: الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت
212	العمومي الجديد.....
213	

214	تمهيد.....
214	المبحث الأول: أساسيات حول الوظيفة العمومية الجزائرية.....
214	المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية في الجزائر، والمبادئ التي تبنى عليها.....
217	1. مفهوم الوظيفة العمومية الجزائرية.....
219	2. المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية.....
220	المطلب الثاني: مراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية.....
223	1. المرحلة الأولى: ما بين المرحلة الانتقالية و 01 جانفي 1967.....
228	2. المرحلة الثانية: مرحلة ما بين 01 جانفي 1967 و 15 جويلية 2006.....
228	المطلب الثالث: الأجهزة المسؤولة عن تسيير شؤون الوظيفة العمومية الجزائرية.....
232	1. المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري.....
233	2. المجلس الأعلى للوظيفة العمومية.....
	3. هيئات المشاركة والطعن.....
235	المبحث الثاني: مجهودات الدولة الجزائرية في سبيل إصلاح الوظيفة العمومية
235	الجزائرية.....
	المطلب الأول: أسباب الاختلالات التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية.....
	المطلب الثاني: تكريس المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والمخططات
238	القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين، وتحسين المستوى، وتجديد المعلومات
	للموظفين.....
238	1. المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية كأداة للتسيير التوقعي للموارد
	البشرية.....
246	2. المخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد
	المعلومات للموظفين.....
248	المطلب الثالث: القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية الجزائرية كأداة لعصرنة
248	الوظيفة العمومية الجزائرية.....
	1. مفهوم القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية الجزائرية ومحتواه.....
250	2. أهم الإصلاحات التي احتواها القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية
	الجزائرية.....
259	المبحث الثالث: الدروس التي يمكن استفادتها من التجارب الأجنبية في مجال عصرنة

259	الوظيفة العمومية الجزائرية.....
260	المطلب الأول: متطلبات عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية.....
261	1. تنمية السلوك الإنساني.....
263	2. التركيز على أداء الموظفين العموميين.....
263	المطلب الثاني: عوامل نجاح تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.....
264	1. أخذ الجانب النظامي للوظيفة العمومية بعين الاعتبار.....
264	2. تركيز برامج الإصلاح على التأثير في الثقافة والقيم.....
265	3. إشراك الموظفين العموميين في برامج إصلاح الوظيفة العمومية.....
266	4. جعل برامج تتم بشكل تدريجي وعلى المدى الطويل.....
268	خلاصة الفصل الخامس.....
276	الخاتمة العامة.....
	قائمة المراجع.....

قائمة الجداول، الأشكال، والمصطلحات

1. قائمة الجداول.

رقم الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
24	مصفوفة المنافع الجماعية.	(01-I)
39	الفرق بين اللامركزية الإدارية والإتحاد الفيدرالي.	(02-I)
139	مقارنة بين التسيير البيروقراطي والمناجمنت العمومي الجديد	(01-III)
140	مقارنة بين مهام المناجير في ظل التسيير البيروقراطي ومهامه في ظل المناجمنت العمومي الجديد.	(02-III)
153	التغييرات التي تطرأ على وظائف المنظمات العمومية الإدارية بعد تطبيق وسائل المناجمنت الخاص.	(03-III)
183	أصناف الموظفين العموميين في فرنسا.	(01-IV)

2. قائمة الأشكال.

رقم الصفحة	عنوان الشكل	رقم الشكل
73	نموذج لوين للتغيير.	(01-II)
75	نموذج لبيت، واطسون، وويستلي للتغيير.	(02-II)
76	نموذج هلريجل وسلوكوم للتغيير.	(03-II)
78	نموذج لورنس و لورش للتغيير.	(04-II)
80	نموذج كوتر للتغيير.	(05-II)
90	التغيرات البيئية الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات العمومية الإدارية.	(06-II)
108	تعريف المناجمنت.	(01-III)
109	مكونات الأداء.	(02-III)
110	العلاقة بين الفعالية والفاعلية	(03-III)
111	عجلة المناجمنت.	(04-III)
118	هرم ماسلو.	(05-III)

123	تأثير البيئة على نوعية الهيكل التنظيمي حسب بيرن وستاكر.	(06-III)
124	تأثير البيئة على الهيكل التنظيمي للمنظمة حسب لورانس ولورش	(07-III)
126	نظرية شاندلر في الإستراتيجية والهيكل.	(08-III)
127	ملخص لمساهمات المدارس في المناجمنت.	(09-III)
141	أدوار المناجير في ظل المناجمنت العمومي الجديد.	(10-III)
147	تعريف مصطلح التسويق.	(11-III)

3. قائمة المصطلحات المفتاحية الواردة في البحث:

«المنظمة (L'organisation): نستخدم مصطلح منظمة على أي تنظيم مهما كانت طبيعة نشاطه، حجمه، ونوعه سواء كانت تجارية أو خدمية؛

«الموارد البشرية (Les ressources humaines): يمثل مجموعة الأفراد العاملين في المنظمة، وقد تعددت المصطلحات المستعملة في هذا الصدد مثل: الموظفين، الموظفين العموميين، الأفراد، العاملين، العنصر البشري؛

«الوظيفة العمومية (La fonction publique): مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين، هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية؛

«الموظفون العموميون (Les fonctionnaires): يمثلون مجموع الموارد البشرية الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية بصفة دائمة، وقد استعملنا مصطلحي الموظف العمومي والموظف بنفس المعنى؛

«المرفق العمومي (Le service public): هو كل هيئة عمومية أو نشاط عمومي يستهدف تحقيق المنفعة العامة سواء كان اقتصادي، تجاري، أو إداري؛

«الإدارات العمومية (Les administrations publiques): تتمثل في المنظمات الحكومية غير الربحية، إذ يجب أن نميزها عن المنظمات العمومية الاقتصادية ذات الطابع الربحي؛

«البيروقراطية (La bureaucratie): البيروقراطية هي ترجمة لكلمة «Bureaucracy» وهي تنقسم إلى قسمين «Bureau»، وتعني " المكتب " و «Cracy»، وتعني " الحكم أو السلطة"، وبالتالي فإن البيروقراطية تعني حكم أو سلطة المكتب، وللبيروقراطية معنيين، الأول إيجابي وهو المعنى

الذي تبناه الألماني ماكس فيبر، والذي بموجبه تعرف البيروقراطية على أنها النموذج المثالي للتنظيم، والذي يقوم على أساس من التقسيم الإداري والعمل المكتبي، أما المعنى الثاني فيتسم بالسلبية، حيث يعتبر البيروقراطية مصدرا للروتين والجمود وتعقيد الإجراءات وصعوبة التعامل مع المواطنين، ونحن في بحثنا هذا تبيننا المعنى السلبي للبيروقراطية؛

◀ **التغيير (Le changement):** هو ظاهرة حتمية تخضع لها كل الأنظمة، وقد يكون التغيير عشوائي أو مخطط، كما قد يكون سلبي أو إيجابي؛

◀ **الإصلاح الإداري (La réforme administrative):** الإصلاح الإداري هو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية، والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق، وإحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف؛

◀ **العصرية الإدارية أو التحديث الإداري (La modernisation administrative):** هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم بحيث يتم الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة وبما يحقق أكثر كفاءة وفعالية في ممارسة العمليات وتسهيلها؛

◀ **الأداء (La performance):** يعرف الأداء على أنه قيام الفرد بالأنشطة التي يتكون منها عمله، فالأداء هو الإنجاز أو القدرة على تحقيق الأهداف، وهو محصلة الفعالية والفاعلية؛

◀ **الفاعلية (L'efficience):** نعني بها تحقيق الأهداف من خلال الاستغلال الأمثل للموارد، مع العلم أننا في الجزائر نستخدم مصطلح الكفاءة، على عكس المشاركة الذين يستعملون مصطلح الفاعلية؛

◀ **الفعالية (L'efficacité):** تعني القدرة على تحقيق الأهداف نظرا للموارد المتاحة؛

◀ **المناجنت (le management):** هو فن التعامل مع الآخرين والعمل مع الآخرين وبا الآخرين، ولها ثلاثة أبعاد، البعد الأول هو البعد الفني ويتعلق بكيفية أداء وتنفيذ العمل بطريقة صحيحة، والبعد الثاني هو البعد المفاهيمي ويتعلق بمعرفة المديرين للجوانب النظرية والمفاهيمية للعملية الإدارية، أما البعد الثالث فهو البعد الإنساني ويتعلق بعملية فهم المديرين لسلوك الأفراد والجماعات داخل المنظمة، وكيفية التعامل معهم وتحفيزهم للعمل بطريقة تحقق مصلحة المنظمة ومصلحتهم؛

« **المناجنت العمومي الجديد (Le nouveau management public)** :المناجنت العمومي الجديد هو تصور جديد لكيفية إدارة المنظمات العمومية الإدارية يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق من أجل عصنة هذه المنظمات (العمومية الإدارية)، والرفع من مستوى أدائها، وبالتالي زيادة فعاليتها وفاعليتها مما يقتضي تعيين واضح للأهداف، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات باعتبارها نظاما مفتوحا، تجسد هذا النظام من خلال موجة الإصلاحات التي قامت بها العديد من الدول على مرافق.

« **المواطن (Le citoyen)** : هو عضو في مجتمع منظم يتمتع بالحقوق التي يقرها قانون الدولة، ويؤدي الواجبات التي ينص عليها؛

« **المستخدم (L'utilisateur)** :هو الشخص الذي يستعمل المرافق العمومية ويستفيد من الخدمات العمومية التي تقدمها، ونحن في بحثنا استخدمنا مصطلح المستفيد والمستخدم كمترادفين.



تمهيد.

لقد نجحت العديد من الدول في قطع أشواط متقدمة في مجال عصرنه وظيفتها العمومية، حيث تجسد ذلك من خلال الجهودات الكبيرة التي بذلتها هذه الدول في سبيل تحقيق ذلك، والإصلاحات الجوهرية التي أدخلتها على أجهزتها الإدارية، ما جعلها تتوفر على إدارات فعالة تواكب التغيرات التي يعرفها العالم اليوم، سواء كانت هذه التغيرات اقتصادية، سياسية، أم إجتماعية... هذه الإصلاحات مست جميع الوظائف التي تتم على مستوى الجهاز الإداري، كالوظيفة المالية، الوظيفة التسويقية، لا سيما ما يتعلق بوظيفة إدارة الموارد البشرية، باعتبار أن المورد البشري يعتبر أهم مورد في المنظمة الإدارية لأنه المسؤول عن تقديم الخدمات العمومية، ولأنه المرآة العاكسة لها.

الإصلاحات الجذرية التي تمت على مستوى الوظائف العمومية لمختلف الدول كانت نتيجة حتمية للاستنكار الذي لقينته الإدارة العمومية بسبب سوء الخدمات التي تقدمها، والانتقادات الكثيرة التي وجهت لها وللطريقة التي تسير بها، والتي كشفت عن الكثير من العيوب وعلى رأسها، اتصاف الوظيفة العمومية بالجمود وعدم المرونة، وسيطرة الجانب القانوني، ومحدودية التأطير، هذا إلى جانب تبذير الموارد العامة والاستغلال غير العقلاني لها، بالإضافة إلى مناداتها بضرورة تحقيق المساواة بين الموظفين وعدم التمايز بينهم من حيث الكفاءة، مما أدى إلى عدم فعالية نظام التحفيز، وبالتالي سيادة روح الاتكال بين الموظفين وعدم الحرص على تحقيق الأهداف التنموية للدولة. كل هذه الأسباب ساهمت إلى حد بعيد في تدهور أداء الإدارة العمومية من جهة، وفقدان الشرعية التي كانت تتمتع هذه الأخيرة بها من قبل من جهة أخرى.

إن النتائج السلبية التي أسفر عنها التسيير التقليدي* للوظيفة العمومية جعل الدول تسارع إلى إيجاد الحلول الكفيلة بتغيير الأوضاع وتحسين أداء الإدارات العمومية، وهو ما دعا إلى التفكير في ضرورة الانتقال من التسيير البيروقراطي للوظيفة العمومية إلى المناجمنت العمومي الجديد من خلال نقل أدوات المناجمنت الخاص إلى الإدارات العمومية، ومن هنا بدأ تعبير المسؤولين في المنظمات العمومية الإدارية يتغير باتجاه جديد نحو استعمال نفس مفاهيم وتعايير المؤسسات الخاصة، كالنقشف في النفقات العمومية، تقويم الكفاءات الفردية، ضرورة تحسين الأداء وزيادة

* يقصد بالتسيير التقليدي التسيير البيروقراطي الذي كان سائدا في المنظمات العمومية الإدارية قبل ظهور المناجمنت العمومي الجديد.

الفعالية في المنظمات العمومية الإدارية، وهو ما أدى إلى ظهور رؤية جديدة في تسيير الموارد البشرية تعتمد على أدوات التخطيط والبرمجة من خلال تحديد الأهداف و انتقاء أدوات التنبؤ، هذا إلى جانب اهتمامها بالبعد الإنساني للموظف من خلال البحث عن شتى أنواع التحفيز والتكوين. إن المناجمنت العمومي الجديد جاء ليعطي نظرة جديدة ومختلفة للوظيفة العمومية فبعدها كانت هذه الأخيرة في الماضي تبحث عن تحقيق مبدأي الجدارة والمساواة بين المواطنين أصبحت اليوم تسعى إلى تحقيق الأداء الفعال، والابتعاد عن البيروقراطية*، والانتقال من منطلق الوسائل إلى منطلق النتائج.

هذه النظرة الجديدة أعطت نتائج إيجابية ساهمت بشكل كبير في تطوير وعصرنة الوظائف العمومية في الدول التي انتهجت هذا الأسلوب الحديث في تسيير مواردها البشرية، وهو ما تؤكدته التجارب الأجنبية في هذا المجال.

الجزائر كغيرها من الدول تسعى اليوم جاهدة إلى تحسين مستوى أداء أجهزتها الإدارية لتصبح الخدمات التي تقدمها في مستوى النوعية، والجودة المرجوة من طرف المواطنين، بدءا بالاهتمام بالوظيفة العمومية، ذلك لأن الوظيفة العمومية في الجزائر لا تزال بعيدة كل البعد عن التغيرات الإستراتيجية في تسيير مواردها البشرية معتمدة على تسيير كلاسيكي في التعيين، والترقية، وإنهاء المهام، ولم تصل بعد إلى مفهوم تسيير الموارد البشرية أو مناجمنت الموارد البشرية بالمفهوم الحديث من حيث التخطيط، والمتابعة، والتقييم ما جعل الإدارة الجزائرية لا توفر المناخ الحسن لجلب الاستثمارات، وتطوير المشاريع، كل هذه الأسباب جعلت الجزائر تبادر بإدخال إصلاحات تدريجية على وظيفتها العمومية انتهت هذه الإصلاحات بصور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 جويلية 2006، والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رغم الصعوبات، والمعارضات التي لقيها هذا القانون من طرف نقابات الموظفين إلا أن التغيير أصبح أمرا حتميا لا مفر منه لأن بقاء الوضع على ما هو عليه يهدد بشل جميع الإصلاحات الاقتصادية، الاجتماعية، السياسية، والإدارية...

* استعملنا مفهوم البيروقراطية بالمعنى السيئ وليس حسب مفهوم ماكس فيبر.

انطلاقاً من كل ما سبق توصلنا إلى طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن للوظيفة العمومية الجزائرية أن توفق بين حتميات الأداء الناجع وحتميات

المساواة وفقاً للمناجمنت العمومي الجديد؟

وقصد توضيح الإشكالية قمنا بصياغة الأسئلة الفرعية التالية:

1. إدخال إصلاحات على الوظيفة العمومية يشير إلى القيام بعملية تغيير، فما المقصود بالتغيير؟
 2. ما هي مساهمات المناجمنت العمومي الجديد في الوظيفة العمومية في الدول انتهجت هذا الأسلوب الحديث في تسير مواردها البشرية؟
 3. هل يمكن للوظيفة العمومية الجزائرية أن تستفيد من تجارب الدول التي طبقت المناجمنت العمومي الجديد في مجال تسيير الموارد البشرية ؟
- ومن أجل توجيه بحثنا قمنا بصياغة الفرضيات التالية:

❖ التغيير عملية حتمية لنقل أدوات المناجمنت إلى الإدارة العمومية ؛

❖ الأداء الناجع أصبح مطلباً ضرورياً للوظيفة العمومية من أجل مسايرة تحديات البيئة الحالية؛

❖ الأداء الناجع يلغي مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية وفي البقاء فيها؛

❖ يمكن للجزائر أن تستفيد من تجارب الدول الأجنبية التي طبقت المناجمنت العمومي الجديد خاصة في مجال ترشيد استعمال الموارد البشرية.

أسباب ومبررات اختيار الموضوع.

هناك عدة أسباب ومبررات أدت بنا إلى اختيار هذا الموضوع عمينيينها:

- ✓ الرغبة في التعرف على مضمون المناجمنت العمومي الجديد و على أهم المبادئ التي يبنى عليها؛
- ✓ قلة الرسائل والبحوث الجامعية، التي تناولت هذا الموضوع في الجزائر؛
- ✓ الرغبة في التعرف على تجارب الدول الأجنبية التي تبنت مبادئ المناجمنت العمومي الجديد من أجل الاستفادة منها في الجزائر.

أهمية البحث.

تتبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تعالجه، والذي يتعلق بالوظيفة العمومية والمناجمنت العمومي الجديد، و الذي يعتبر من أهم المواضيع المطروحة في الإدارة المعاصرة، وذلك نظرا لما تحتله الوظيفة العمومية من أهمية في مجال تنفيذ أهداف الدولة وسياساتها التنموية؛

أهداف البحث.

يسعى البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

✓ التعرف على أهم الملامح الحالية للوظيفة العمومية الجزائرية خاصة بعد الإصلاحات التي أدخلت عليها بعد إصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية؛

✓ تسليط الضوء على الدور الحيوي الذي تلعبه الوظيفة العمومية في تنفيذ أهداف الدولة وسياساتها التنموية؛

✓ التعرف على مضمون المناجمنت العمومي الجديد؛

✓ عرض بعض التجارب الأجنبية في مجال تطبيق المناجمنت العمومي الجديد ونقل هذه التجارب إلى الجزائر قصداً للإستفادة منها، والتعرف على أفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

منهجية البحث.

تضم كل من منهج البحث وأدوات جمع البيانات:

1. المنهج المتبع في البحث.

لمعالجة إشكالية البحث ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج الموجبي، لأن طبيعة الدراسة التي نحن بصدد القيام بها تفرض علينا إتباع هذا المنهج.

2. أدوات جمع البيانات.

من أجل الإلمام بجوانب الموضوع والإجابة عن الإشكالية والتساؤلات الفرعية المطروحة، وكذا اختبار الفرضيات المقترحة، اعتمدنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب الأساسية والفرعية بمختلف اللغات، كما اطلعنا على الدراسات الأكاديمية سواء تعلق الأمر بمذكرات الماجستير أو

رسائل الدكتوراه، هذا بالإضافة إلى الاطلاع على المجلات، والدوريات، والدراسات المنشورة على شبكة الانترنت العالمية والمؤصلة علميا.

حدود البحث.

1. الحدود الموضوعية:

إن موضوع دراستنا اهتم بدراسة جانب واحد من الجوانب الذي طبقت فيها المناجمنت في الإدارة العمومية، ألا وهو الجانب المتعلق بتسيير الموارد البشرية العمومية أو بالأحرى الجانب المتعلق بالوظيفة العمومية؛

2. الحدود الزمنية:

فيما يتعلق بالحدود الزمنية فسنهتم بالفترة التي شرعت فيها الجزائر بتطبيق المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية أي سنة 1995 ، وإلى غاية السنة التي دخل فيها الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية حيز التنفيذ، باعتبار أن هذا القانون تضمن العديد من التغييرات في مجال الوظيفة العمومية.

الدراسات السابقة.

- دراسة مقدم السعيد، بعنوان: " الوظيفة العمومية في الجزائر وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة"، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، نوقشت في 2006، تمحورت إشكالية الدراسة حول آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل العولمة، وقد توصلت الدراسة إلى أن الوظيفة العمومية الجزائرية تعاني من العديد من الاختلالات جعلتها في مؤخرة الدول في مجال تحقيق فعالية الإدارة العمومية، هذه النقائص يجب تداركها خاصة مع ما أصبحت تفرضه العولمة من تحديات، ومن اقتراحات الدراسة ضرورة التعجيل بإصدار وتطبيق مشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- دراسة بن عيسى ليلي، بعنوان: " أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي (دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة)"، مذكرة ماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، نوقشت في 2006، تمحورت إشكالية الدراسة حول مدى مساهمة التسيير العمومي الجديد في تحسين تسيير الجامعة وتحقيق أهدافها، وقد خلصت الدراسة إلى نتيجة مفادها أن

التسيير العمومي الجديد يحظى بأهمية كبيرة لأنه يزيد من كفاءة وفعالية تسيير الجامعة ، وأن جامعة محمد خيضر بسكرة تطبق بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في العديد من الجوانب.

• دراسة بن فرحات مولاي لحسن، بعنوان " إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية العمومية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، نوقشت في سبتمبر 2012، تمحورت إشكالية البحث حول مدى مساهمة إدارة الكفاءات في عصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية، ومن نتائج هذه الدراسة أن إدارة الكفاءات لها أهمية كبيرة بالنسبة لقطاع الوظيفة العمومية، وهذا نظرا للمزايا العديدة التي تتصف بها هذه الأخيرة إلا أن تطبيقها بشكل مباشر وتلقائي في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية قد يكون سببا رئيسيا في فشل تطبيق هذه الأخيرة ميدانيا، لذا يتوقف نجاح تطبيقها على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الصعوبات والعراقيل التي قد تواجه تطبيق إدارة الكفاءات في الوظيفة العمومية الجزائرية من الناحية التنظيمية والتسييرية، ثم محاولة استغلال المكاسب التي كرسها القوانين الأساسية والتي تسمح بتطبيق إدارة الكفاءات في هذا القطاع، وقد خلصت الدراسة إلى اقتراح هام مفاده ضرورة مراعاة خصوصية قطاع الوظيفة العمومية في عملية إدخال أساليب إدارة الكفاءات على مستوى الوظيفة العمومية.

صعوبات البحث.

لا يخلو أي عمل أو أي بحث من الصعوبات والعوائق، ومن أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر:

- نقص المراجع المتعلقة بالمناجمنت العمومي الجديد والوظيفة العمومية، خاصة فيما يتعلق بتجربة الجزائر، فالمكتبات الجزائرية تعاني من نقص في المراجع والكتب المتعلقة بالإدارة العمومية الجزائرية، فمعظم الكتب نجدها تهتم بالمؤسسات الاقتصادية.

تقسيمات البحث.

من أجل التمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة وإثبات صحة الفرضيات أو نفيها، سيتم الاعتماد علنالطريقة الأنجلوسكسونية والقائمة على الفصول وهذا نظرا لسهولة استخدامها ووضوحها، وقد اعتمدنا في بحثنا على الخطة التالية والمقسمة إلى خمسة فصول:

الفصل الأول: أساسيات حول الوظيفة العمومية.

تناولنا في هذا الفصل توضيحات لبعض المفاهيم المتداولة كثيرا في المجال العمومي والتي يشوبها بعض الغموض، كما سنتطرق إلى مفهوم الدولة وأشكالها وهذا نظرا لوجود علاقة وثيقة بين ظهور الدولة وظهور الوظيفة العمومية، في الأخير سنتناول مفهوم الوظيفة العمومية ونشأتها في العالم، كما سنتعرف إلى المبدئين الأساسيين اللذين تقوم عليهما هذه الأخيرة؛

الفصل الثاني: الإطار العام للتغيير التنظيمي.

وفيه تطرقنا إلى مفهوم التغيير والعوامل التي قد تدفع إلى القيام به ، كما سنتطرق إلى أنواعه وأهم نماذجه، وبما أن موضوع دراستنا يدور حول انتهاج المناجمنت كأسلوب جديدة لتسيير الإدارة العمومية، بمعنى أن دراستنا تصب اهتمامها على المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري والتي عرفت إصلاحات كثيرة في الآونة الأخيرة في إطار ما يعرف بالإصلاح الإداري، وهو ما يشير إلى القيام بعملية تغيير، وهو ما جعلنا نخصص الجزء الأخير من هذا الفصل لتوضيح مفهوم الإصلاح الإداري الذي يعتبر المناجمنت العمومي الجديد أحد أهم مداخله، كما سنحاول توضيح العوامل التي دفعت للقيام بعمليات الإصلاح، وفي الأخير سنحاول إعطاء نظرة حول الخطوط العريضة للإصلاحات التي عرفت الإدارات العمومية في بعض الدول مثل، فرنسا، كندا، وبريطانيا باعتبارها من الدول الرائدة في القيام بإصلاحات إدارية وتطبيق المناجمنت العمومي الجديد.ص

الفصل الثالث: من المناجمنت الخاص إلى المناجمنت العمومي الجديد.

تطرقنا في هذا الفصل إلى مفهوم المناجمنت، كما سنعرض أهم المدارس الإدارية التي اهتمت بالمناجمنت، وبما أن دراستنا تتمحور حول المناجمنت العمومي سنتطرق أيضا إلى مفهوم المناجمنت العمومي الجديد، والمبادئ التي يقوم عليها، كما سنتطرق إلى أهم وسائله.

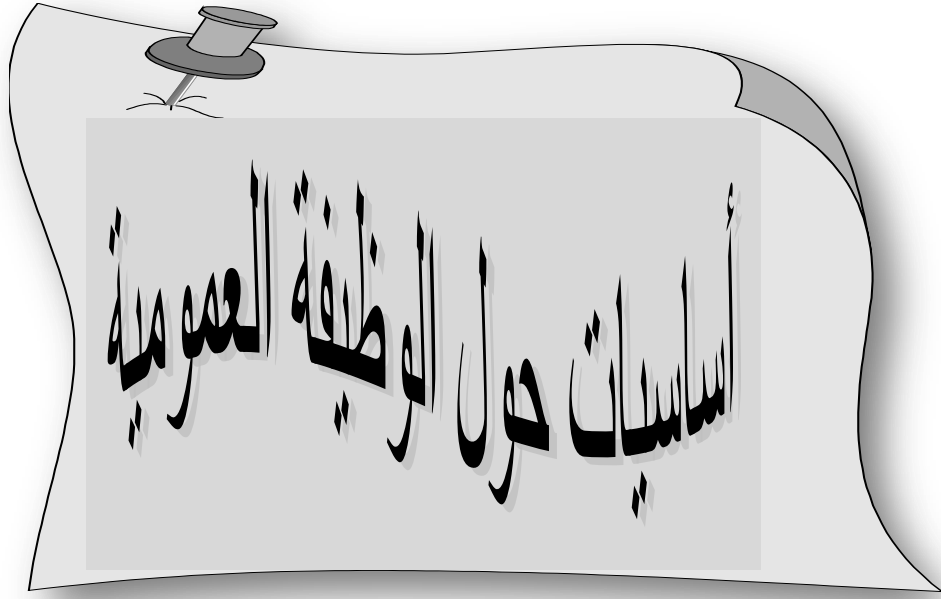
الفصل الرابع: معرض تجارب بعض الدول الأجنبية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

وفيه تطرقنا إلى عرض تجارب ثلاث دول أجنبية طبقت المناجمنت العمومي الجديد في مجال وظيفتها العمومية، وهي تجربة نيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية.

الفصل الخامس: الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

و فيه تطرقنا إلى مفهوم الوظيفة العمومية في الجزائر وأهم المبادئ التي تبنى عليها، كما سنتعرف على مراحل تطورها، وإلى أهم الإصلاحات التي مستها من خلال التعرف على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي شرع في العمل به منذ سنة 1995، وكذا التعرف على الإصلاحات التي جاء بها القانون الجديد للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 06-03 وذكر أهم النقاط الإيجابية التي جاء بها، وكذا أهم النقائص التي احتواها، وأخيرا سنتعرف على الدروس التي يمكن استفادتها من التجارب الأجنبية التي طبقت المناجمنت العمومي الجديد .

الفصل الأول



تمهيد .

لقد تطور دور الإدارة العمومية بتطور المجتمعات وتقدمها، وكذا تطور وظيفة الدولة واتساع نشاطها، فبعدما كان يقتصر دورها (الدولة) على توفير الأمن أصبحت اليوم تتدخل في جميع المجالات وحتى الاقتصادية منها، فعلى الصعيد الإداري أصبحت الدولة المعاصرة تنهض بأعباء جديدة فضلا عن الأعباء التقليدية، مما دعا إلى إحداث أجهزة إدارية جديدة أو تطوير الإدارات القديمة، ومن هنا أصبح من الصعب على الإدارة المركزية أن تسهر على متابعة كل صغيرة وكبيرة على مستوى كل أقاليم الدولة، سواء كانت هذه الدولة موحدة أو مركبة، فظهرت اللامركزية الإدارية كبديل للنظام المركزي.

إن تطور وظيفة الدولة أدى إلى تضاعف عدد الموظفين العموميين، وهو ما دفع إلى زيادة الاهتمام بالوظيفة العمومية على جميع المستويات، خاصة التشريعية منها، ففي هذا الإطار أصبح للوظيفة العمومية نظام خاص بها يسهر على معالجة كل ما يتعلق بالموظفين العموميين لأن الموظف العمومي هو مرآة الدولة، وهو أيضا رأسها المفكر وساعدها المنفذ، لذا سعت جميع القوانين المنظمة للوظيفة العمومية وحتى الدساتير إلى التأكيد على تحقيق مبدأي المساواة والجدارة أمام الوظيفة العمومية حتى يتسنى لكل مواطن كفاء أن يلتحق بها، ويتسنى للإدارة العمومية الاستفادة من كفاءاته، وبالتالي تحقيق المنفعة العمومية، وتقديم الخدمات العمومية في أحسن صورة لها. ومن أجل التعرف على العديد من المفاهيم المتداولة في المجال العمومي، والتعرف على مفهوم الدولة وأشكالها، وكذا التعرف على الأنظمة الإدارية، ولمعرفة مفهوم الوظيفة العمومية والمبادئ التي تقوم عليها، قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث جاءت على النحو التالي:

❖ المبحث الأول: توضيحات حول بعض المفاهيم المتعلقة بالدراسة ؛

❖ المبحث الثاني: الدولة والأنظمة الإدارية؛

❖ المبحث الثالث: ماهية الوظيفة العمومية.

المبحث الأول: توضيحات حول بعض المفاهيم المتعلقة بالدراسة.

حضيت الإدارة العمومية باهتمام الباحثين والعلماء في جميع أنحاء العالم وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية فنشأ علم جديد اسمه "علم الإدارة العامة"، وهو واحد من العلوم الاجتماعية التي تعنى بالواقعة الإدارية في المجال العمومي، حيث يشير التعبير "عمومي" إلى كل ما له ارتباط بالدولة كمؤسسة "Institution"، ونظرا للغموض الذي يشوب العديد من المفاهيم المتعلقة بالمجال العمومي ارتأينا أن نخصص هذا الجزء من الدراسة لتوضيح بعضا من هذه المفاهيم خاصة وأن لها علاقة مباشرة بموضوع بحثنا، وبناء على ذلك سنقسم هذا المبحث إلى العناصر التالية:

- مفهوم الإدارة العمومية؛

- مفهوم المرافق العمومية؛

- مفهوم المنافع العمومية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة العمومية.

من خلال هذا المطلب سنتعرف على مفهوم كل من الإدارة العمومية، وتقسيماتها.

1. تعريف الإدارة العمومية (Administration publique):

1.1 التعريف اللغوي للإدارة العمومية: تنقسم عبارة الإدارة العمومية إلى جزأين: "الإدارة"، وهي من أصل لاتيني، جاءت من المفهوم «Administrate»، والتي تنقسم بدورها إلى جزأين حيث أن «Ad» يقابلها في الإنجليزية كلمة «To»، والجزء «ministrate» يقابله «Serve»، ويعني باللغة العربية "تقديم الخدمة" أو "تقديم العون للآخرين"، أما كلمة «Public»، فتعني العامة أو الجهات الرسمية أو الحكومية، وعليه فعبارة الإدارة العمومية تعني "تقديم الخدمة من طرف جهات عمومية"¹.

*لابد أن نشير أن هذا المفهوم (Institution) يترجم بطريقة مختلفة في الدول العربية، ففي الجزائر يترجم بكلمة مؤسسة، في حين تترجمه العديد من الدول العربية الأخرى بكلمة مؤسساتية.

¹النمر سعود وآخرون، الإدارة العامة (الأسس والوظائف)، الطبعة الخامسة، دار النواذب للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2001، ص 05.

2.1 تعريف الإدارة العمومية عند مختلف المفكرين: لقد تعددت التعاريف التي أعطيت للإدارة العمومية، حيث أن هناك من نظر إليها على أنها نشاط، في حين أن هناك من نظر إليها على أنها وسيلة أو أداة، وفيمايلي سنتطرق إلى بعض التعاريف التي أعطيت للإدارة العمومية:¹

التعريف: 01: عرفها جلا دن (Gladden) بأنها: " جميع أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارات العامة التي تغطي النشاط الإداري الحكومي " .

التعريف 02: عرفها ديموك (M- E- Dimock) بأنها: " تنفيذ السياسة العامة من خلال سلسلة من العمليات المرتبطة تبدأ بتحديد أهداف الدولة، وإدارة السياسة، والمصالح العامة والقانون " .

التعريف 03: عرفها دباش (CH - Debbacsh) بأنها: " وسيلة لإدارة الأعمال العامة، وهي تشتمل على إدارة مجموعة المرافق العامة لتحقيق الأهداف المقررة بواسطة السلطة السياسية في الدولة " .

التعريف 04: عرفها ديريشير (Derbyshire) بأنها: " الجهاز المحرك للحكومة المركزية والحكومة المحلية، وأنها تتعلق بتطبيق القرارات السياسية " .

التعريف 05: يرى (محمد الصغير بعلي) أن: للإدارة العمومية مفهومين أحدهما شكلي والآخر مادي، حيث يشير الأول إلى مجموع الأجهزة، والهياكل القائمة في إطار السلطة التنفيذية عبر مختلف مستوياتها (مركزية أو محلية)، أما الثاني فيشير إلى مجموعة الأنشطة التي تقوم بها هذه الأجهزة رغبة في تحقيق الصالح العام، والاستجابة لحاجات المواطنين .

من خلال التعاريف السابقة يمكن القول أن هناك من نظر للإدارة العمومية على أنها نشاط، وبذلك يكون قد اهتم بالمفهوم المادي أو الموضوعي للإدارة العمومية، في حين هناك من اعتبر أن الإدارة العمومية هي عبارة عن جهاز، وبذلك يكون قد صب جل اهتمامه على المفهوم الشكلي أو العضوي للإدارة العمومية، في حين أن هناك من جمع بين المفهومين (المادي والشكلي)، والأصح من وجهة نظرنا أن لا نهمل لا الجانب المادي ولا الجانب الشكلي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه ومن خلال ماسبق نستنتج التعريف التالي:

يقصد بالإدارة العمومية كل هيئة مركزية أو إقليمية أوكلت إليها السلطة السياسية مهمة تلبية الحاجات والمنافع العامة للمواطنين وزودتها بالوسائل اللازمة لذلك، مهمتها توفير خدمات غير سوقية أو القيام

¹ نعمة عباس الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، دار اليازوري للنشر، عمان، الأردن، 2009، ص ص

بعملية إعادة توزيع الثروة الوطنية، كما أن الإدارة العمومية تسهر على التنفيذ اليومي للقوانين والعمل على حفظ النظام العام، وسير المرافق العمومية بصفة مطردة.

2. تقسيمات الإدارة العمومية:

تنقسم الإدارة العمومية إلى قسمين هما الإدارة المركزية، والإدارة المحلية (الإقليمية)، وذلك كما يلي:

1.2 الإدارة المركزية (Administration centrale): يقصد بالمركزية تركيز السلطة الإدارية في يد جهاز واحد يكون متواجدا علمستوى العاصمة، ويتضمن النظام المركزي ممارسة الصلاحيات من طرف السلطة العليا بدون توزيعها على هيئات أخرى، " بمعنى أن النشاط الإداري جميعه يكون محصورا بالإدارة المركزية ولا يسمح للفروع بالأقاليم الإنفراد باتخاذ القرارات فيه"¹، وتمثل الإدارة المركزية في الجزائر برئيس الجمهورية، رئيس الحكومة* أو الوزير الأول، والوزارات، مهمتها توفير مختلف الخدمات المتعلقة بالسيادة الوطنية كالدفاع، الأمن الوطني، الوظيفة العمومية، كما تسهر على توفير مختلف المرافق العمومية الضرورية لتوفير الخدمات العمومية، هذه المرافق يطلق عليها اسم المرافق العمومية الوطنية لأنها تزاول نشاطها على مستوى كافة أرجاء إقليم الدولة، وتخضع لإشراف مباشر للوزارة الوصية، ومن أمثلتها نذكر: الطريق الوطني (شرق - غرب)، الجامعات، المراكز الصحية الجامعية وغيرها.

2.2 الإدارة المحلية أو الإقليمية (Administration locale ou territoriale): الإدارة المحلية أو الإقليمية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك ليتسنى للإدارة المركزية أن تتفرغ لرسم السياسة العامة من جهة، وإدارة المرافق العمومية ذات الطابع الوطني من جهة أخرى، في حين تتفرغ الإدارة المحلية لإدارة المرافق العمومية التابعة لها بكفاءة، تتمثل الإدارة المحلية فيما يعرف بالجماعات المحلية أو الإقليمية** (البلدية والولاية)***، وهي شخص معنوي يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، مهمتها إنشاء المرافق العمومية

¹أيمنعبدالمعاني، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010، ص48.

*قام رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في سنة 2008 بتغيير الدستور، وكذا تغيير اللقب الذي كان يطلق على رئيس الحكومة، حيث أصبح يطلق عليه لقب الوزير الأول.

**نلاحظ أنالدستورالجزائرييستعملعبارةالجماعاتالإقليميةبدلالمجماعاتالمحليةعلىعكسمانلاحظهلعلماسمالوزارة (وزارة الداخليةوالجماعاتالمحلية)،وقداستعملالدستوركلمةالإقليميةبدلالمحليةتأكيدامنهملمبدأوحدةالدولة.

***تعرف البلدية بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون، أما الولاية فتعرف على أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لها اختصاصات اقتصادية، سياسية، اجتماعية، وثقافية وهي تمثل مقاطعة إدارية للدولة.

الإقليمية، هذه الأخيرة تمارس نشاطها في الحيز الجغرافي لإقليم الوحدة المحلية، ومن المرافق الإقليمية التابعة للبلدية نذكر: الحالة المدنية، الديوان البلدي الرياضي، دور الشباب، أما المرافق الإقليمية التابعة للولاية فنجد مثلا: مؤسسة النقل الولائي، دور الثقافة، ينتفع من خدمات هذه المرافق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة غير أن الجماعات الإقليمية تمارس نشاطها في حدود الاختصاصات التي حددها القانون وتحت إشراف ورقابة من الإدارة المركزية.

نشير إلى أنه إضافة إلى النظام المركزي والنظام اللامركزي يوجد نظام آخر يطلق عليه نظام عدم التركيز (أو ما يعرف بالمركزية المخففة) (**Système de déconcentration**)، وهو شكل من أشكال المركزية فرضه اتساع مجالات النشاط الإداري بسبب تطور وظائف الدولة، مما أدى إلى بقاء العمل الإداري، وتعطل مصالح المواطنين، وعليه كان من الضروري أن تعمل الدولة على التخفيف من درجة المركزية، فظهر عدم التركيز الإداري الذي يقوم على فكرة التفويض (**Délégation**). إن عدم التركيز الإداري نجده على المستويين المركزي والإقليمي، حيث يعني أن تنتقل الصلاحيات من الهيئات المركزية إلى هيئات غير ممرزة تابعة لها، فعدم التركيز هو نوع من أنواع توزيع الاختصاص في إطار علاقة تبعية، والهيئات غير الممرزة لا تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، وإنما تحصل على ميزانيتها من الإدارة المركزية، ومن بين الهيئات غير الممرزة التابعة للولاية نذكر الدائرة، فهذه الأخيرة هي مصلحة من مصالح الولاية تنتقل لها بعض المصالح الإدارية لتخفيف الأعباء الإدارية على الولاية، فجاوز السفر تسليمه يعتبر من صلاحيات الولاية، لكن الولاية فوضته للدائرة، أما من بين الهيئات غير الممرزة التابعة للإدارة المركزية (الوزارات) نذكر مختلف المديريات الموجودة على مستوى إقليم الولاية كمديرية التربية، مديرية الصيد، الشباب والرياضة، مثل هذه المديريات وعلى الرغم من أنها متواجدة في إقليم الولاية إلا أنها تقع تحت الإشراف المباشر للوزارة الوصية ماليا وإداريا، ودور الوالي يقتصر فقط على التنسيق بين هذه المديريات والوزارات الوصية التابعة لها، حيث أنه لا يمتلك أي حق في اتخاذ أي قرار يتعلق بها دون الرجوع للوزارة الوصية.

المطلب الثاني: مفهوم المرافق العمومية.

سنحاول من خلال هذا المطلب التعرف على مفهوم المرافق العمومية، وهنا لا بد أن نشير أن عبارة المرافق العمومية يقابلها في اللغة الفرنسية عبارة « **Services publics** »، غير أن هذه الترجمة غير دقيقة لأن كلمة « **Service** » تعني خدمة وليس مرفق، أما عند الإنجليز فيقابلها عبارة « **Public services** »، في حين يقابلها عند الأمريكيين عبارة « **Services utilities** ».

1. تعريف المرافق العمومية (Services publics):

قبل تعريف المرافق العمومية لا بد أن نشير إلا أن هناك مفهومين للمرافق العمومية مفهوم عضوي (المرفق العمومي كجهاز)، وهو يشير إلى الهيئة المسؤولة عن تقديم الخدمة العمومية، ومفهوم موضوعي أو مادي (المرفق العمومي كنشاط)، وهو يشير إلى الخدمة التي تقدمها الهيئات العمومية للمواطنين في حد ذاتها، وعليه سنتطرق أولا إلى المفهوم الشكلي للمرافق العمومية ومختلف العناصر المرتبطة به، ثم ننتقل إلى المفهوم الموضوعي بمختلف عناصره.

1.1/ المفهوم الشكلي للمرافق العمومية (المرفق العمومي كجهاز): يقصد بالمرافق العمومية بالمفهوم الشكلي كل جهاز أو هيئة أو منظمة أو شخص يزاول نشاطا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، حيث توكل إليه مهمة تحقيق المنفعة العامة ويخضع لرقابة الدولة، تكون هذه المرافق إما ذات ملكية عامة وتدار من قبل شخص عمومي، أو ذات ملكية مختلطة بين شخص عمومي وشخص خاص غير أن الدولة تساهم بالنسبة الأكبر، أو تكون ملكا للدولة ويديرها شخص خاص يكون خاضعا لرقابة شخص عمومي، وتنقسم المرافق العمومية إلى عدة أنواع حسب المعيار المستخدم في تصنيفها، وفيمايلي سنتطرق إلى هذه الأنواع

أ. أنواع المرافق العمومية حسب طبيعة نشاطها: تنقسم المرافق العمومية حسب هذا المعيار إلى: مرافق عمومية ذات طابع إداري، ذات طابع اجتماعي، ذات طابع اقتصادي وتجاري، مرافق عمومية ذات طابع مهني أو نقابي:

1.1/ المرافق العمومية ذات الطابع الإداري (EPA): هي تلك المرافق التي تنشئها الإدارة العمومية (المركزية أو الإقليمية) لممارسة وظائفها المتمثلة أساسا في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الصحة، الأمن، والدفاع الوطني، هذه المرافق تمارس نشاطا إداريا بحتا يدخل في صميم الوظيفة الإدارية، هذا النشاط الإداري يختلف اختلافا جذريا وجوهريا في طبيعته عن النشاط الخاص للأفراد الأمر الذي

يستوجب ويحتّم خضوع هذه المرافق لنظام قانوني خاص بها واستثنائي وهو نظام القانون الإداري الذي يختلف في قواعده عن قواعد القانون الخاص، فالمرافق العمومية الإدارية هي فئة المرافق العمومية التقليدية التي قامت على أساسها نظرية القانون الإداري.

2. المرافق العمومية ذات الطابع الاجتماعي (EPS): هي تلك المرافق التي تمارس نشاطا اجتماعيا وتستهدف تحقيق خدمات اجتماعية للمواطنين، مثل: المرافق المخصصة لتقديم إعانات للمواطنين ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، مرافق الحماية الاجتماعية، والتأمينات، هذا النوع من المرافق يخضع لخليط من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص، كما تمثل منازعاتها أمام القضاء الإداري وأحيانا أمام القضاء العادي.

3. المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري (EPIC): ظهرت هذا النوع من المرافق نتيجة ازدياد تدخل الدولة في الحياة العامة خاصة في الميادين الاقتصادية والتجارية والتي هي أصلا من شؤون القطاع الخاص واهتمامات الأفراد، وتشمل المرافق العمومية ذات الطابع الاقتصادي مجموع المرافق التي تزاول نشاطا اقتصاديا بهدف تحقيق أهداف اقتصادية لإشباع حاجات عامة اقتصادية، صناعية، تجارية، مالية، أو زراعية، وتخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري وقواعد القانون الخاص (القانون التجاري، وقانون العمل)، ومن أمثلة هذه المرافق نذكر: مرافق النقل البري، البحري، والجوي، المعهد الوطني للإنتاجية والتنمية الصناعية (INPED)، البريد والمواصلات*.

4. المرافق العمومية ذات الطابع المهني أو النقابي (EPP): تتولى هذه المرافق توجيه النشاط المهني بواسطة هيئات يخولها القانون بعض امتيازات السلطة العامة كنقابات المهن الزراعية، نقابة المهندسين، نقابة الأطباء، وغرف التجارة، حيث تلزم القوانين العاملين بإحدى هذه المهن أن يشتركوا في عضويتها، وأن يخضعوا لسلطتها، تخضع هذه المرافق لمزيج من قواعد القانون الإداري والقانون الخاص.

ب. أنواع المرافق العمومية وفقا لمداهما الإقليمي: تنقسم المرافق العامة وفقا لهذا المعيار إلى مرافق عمومية وطنية، وأخرى محلية أو إقليمية:

* تشير في هذا الصدد إلى أن الدولة تتنازل لتعني بعض المرافق العمومية، ومنها البريد والمواصلات، سونغاز، وغيرها، حيث تحولت لمثل هذه المرافق من EPIC إلى SPA، وهذا في إطار محاولة تقليص حجم الدولة.

ب1. المرافق العمومية الوطنية: وهي مجموعة المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة وتنشأ لتحقيق أهداف على المستوى الوطني، ومنها مرفق الأمن الوطني، مرفق الجمارك، مرفق القضاء.

ب2. المرافق العمومية الإقليمية أو المحلية: وهي تلك المرافق التي أمر قانون البلدية أو الولاية بإنشائها، بحيث تمارس نشاطها داخل إقليم الولاية أو البلدية، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييرها والإشراف عليها لأنها أقدر من الدولة، وهي تأخذ عدة أشكال إدارية، اقتصادية، اجتماعية، ومنها نذكر دور الشباب، ودور الثقافة.

ج أنواع المرافق العمومية وفقا لأسلوب إنشائها: تنقسم المرافق العمومية وفقا لهذا المعيار إلى مرافق إجبارية، أخرى إرادية أو اختيارية:

ج1. المرافق العمومية الإجبارية: يشمل هذا النوع من المرافق تلك المرافق التي تلتزم الدولة بإنشائها وجوبا، أي لا تحتاج لأداة تشريعية لممارستها باعتبار أنها تدخل في إطار الوظيفة الطبيعية للدولة ومنها: نذكر مرفق الدفاع الوطني، مرفق العدالة.

ج2. المرافق العمومية الإرادية: هي مجموعة المرافق العمومية التي تنشئها الدولة بإرادتها الصريحة، حيث أنها مرافق اختيارية تتمتع السلطة الإدارية المختصة بحرية التصرف بصدد إنشائها من أجل القيام بنشاط محدد، ويتم ذلك بتدخل السلطة التشريعية، ومن الأمثلة عليها مرفق النقل والمواصلات، مرفق المناجم.

د. أنواع المرافق العمومية وفقا لكيفية تنظيمها: تنقسم المرافق العمومية وفقا لهذا المعيار إلى مرافق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية، وأخرى لا تتمتع بها:

د1. مرافق عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية: وهي تلك المرافق التي يعترف لها قرار إنشائها بالاستقلال المالي، والإداري، ويكون لها الحق في التقاضي.

د2. مرافق عمومية لا تتمتع بالشخصية المعنوية: وهي تلك المرافق التي لا يعترف لها قرار إنشائها بالشخصية المعنوية، ويتم إلحاقها بأحد أشخاص القانون العام (الدولة، الوزارات)، ومنها نذكر الدائرة المديرية غير الممركزة (مديرية الري، الشباب والرياضة، التربية).

2.1 المفهوم الموضوعي للمرافق العمومية (المرفق العمومي كنشاط تجسده الخدمة العمومية): يعتبر

ليون دوجي (L-Duguit) (عميد كلية بوردو) أول من استعمل عبارة « service public » بمفهومها الموضوعي، حيث قام هذا الأخير بتطوير النظرة الموضوعية للمرافق العمومية من خلال اهتمامه بمخرجات هذه الأخيرة، وقد اعتبر دوجي أن القانون الإداري مستوحى من الخدمة العمومية وأن الدولة عبارة عن تشكيلة من الخدمات العمومية، وفيمايلي سنعرض إلى أهم التعاريف التي اعتبرت المرفق العمومي كنشاط:

التعريف 01: عرفها دوجي (L- Duguit): " المرافق العمومية هي كل نشاط تؤمنه، تنظمه، وتراقبه الحكومة، هذا النشاط هو ضروري لتحقيق التضامن الاجتماعي، والذي لا يمكن تحقيقه إلا بتدخل القوة العمومية ¹"

التعريف 02: عرفها كل من جيز و مستر (G- Jèze & Mester): " المرافق العمومية هي تلك الأنشطة التي تتعلق بتحقيق المنفعة العامة ²"

التعريف 03: عرفها القانون الفرنسي: " المرافق العمومية هي تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية، تزود بصورة عامة كاستجابة لحاجة عامة، ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ: المساواة، الاستمرارية، والتكيف ³"

التعريف 04: عرفها بارتولي (A- Bartoli): " المرافق العمومية هي كل نشاط تقوم به الهيئات العمومية بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق منظمات خاصة تكون خاضعة لرقابة السلطة العمومية، ويهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ⁴"

من خلال التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي: المرافق العمومية بمعناها الموضوعي هي كل خدمة عمومية يسهر كل جهاز عمومي على توفيرها بغرض تحقيق المنفعة العامة، هذه الخدمة يتم تسييرها وتنظيمها من قبل الدولة سواء بصفة مباشرة عن طريق الهيئات العمومية، أو بصفة غير

¹ Jean Horgues-Debat, service public et au public : de quoi parle-t-on ? (définition et classement des termes et des concepts), publier en novembre 2007, sur le site :

adrets-asso.fr/.../Dossier_def_service_public_et_au_public-ADRETS-, consulté le : 20/05/2012 à 19 :00h.

² Jérémie Chiron- Escallier, la notion de service public et ses évolutions, publier le : 13 novembre 2007, sur le site : <http://thesededroit.over-blog.com/article-13773300.html>, consulté le : 20/05/2012 à 20 :00h.

³ المرسي سيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة (النظرية والتطبيق)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 29.

⁴ Annie Bartoli, management dans les organisations publiques, 3^{ème} édition, Dunod, Paris, France, 2009, P 51.

مباشرة عن طريق الخواص تحت رقابة شخص عمومي، وتأخذ الخدمة العمومية عدة أشكال فقد تكون خدمات إدارية، اجتماعية، أو ثقافية، هذه الأشكال نذكرها فيمايلي:¹

أ. خدمات عمومية مرتبطة بسيادة الدولة: يرتبط هذا النوع من الخدمات بالدور التقليدي للدولة (العدالة، الأمن، الدفاع الوطني، المالية العامة)، مثل هذه الخدمات تسهر على تقديمها الإدارة المركزية.

ب. خدمات ذات طابع اجتماعي وثقافي: كالتعليم، الصحة، المساعدات الاجتماعية...

ج. خدمات ذات طابع صناعي وتجاري: ظهر هذا النوع من الخدمات في القرن 20 مع التطور الملحوظ لدور الدولة في الحياة الاقتصادية، وفي تحقيق رفاهية المواطنين كالنقل، الاتصالات، الطاقة...

2. مبادئ المرافق العمومية:

تقوم المرافق العمومية بمفهومها الشكلي والموضوعي على ثلاث مبادئ تم وضعها من طرف لويس رولاند (L- Roland)، هذه المبادئ هي:

1.2 مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية (L'égalité): يقصد بمبدأ المساواة أمام المرافق العمومية، المساواة في الالتحاق بهذه المرافق من جهة، والمساواة في المعالجة من جهة أخرى، بمعنى أن المستفيدين من الخدمة العمومية يكونون في وضعية متماثلة ويعالجون بنفس الطريقة، وعليه فإن الخدمة العمومية يجب أن تضمن الحياد، وعدم التفرقة من خلال إعطاء الأولوية لفئة معينة من المستفيدين على حساب فئة أخرى، بمعنى أنه يجب أن يحصل جميع المواطنين على الخدمة العمومية، وأن تتشابه الضريبة أو الرسوم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع الجميع بنفس الطريقة، وأن يحصلوا على جميع الضمانات.

2.2 مبدأ استمرارية المرافق العمومية (La continuité): "يعتبر هذا المبدأ جوهر المرافق العمومية لأن عمل هذه الأخيرة يجب أن يكون بصفة مستمرة ومنتظمة من أجل ضمان تقديم الخدمة العمومية بصفة دائمة، أي إتاحة الخدمة العمومية لأي فرد يحتاجها في ظل ظروف محددة (إلا في حالات يتعذر على

¹ Ibid, p 52.

هيئات تقديم الخدمة العمومية الاستمرار في تقديمها)¹ ، فمبدأ الاستمرارية في تقديم الخدمة العمومية يضمن استمرارية الدولة، ويسمح بتلبية الحاجات الأساسية للمواطنين في الأوقات التي يحتاجون إليها.

3.2. مبدأ التكيف مع التغيرات (La mutabilité): يشير هذا المبدأ إلى ضرورة تكيف المرافق العمومية مع احتياجات المستخدمين، بمعنى أن الخدمة العمومية يجب أن تتطور مع مرور الزمن، وتطور المجتمعات، هذا التطور يجب أن يكون كمياً ونوعياً.

من خلال ما تم التعرض إليه في هذا المطلب نتوصل إلى خلاصة مفادها أن المرافق العمومية لها معنيين، معنى شكلي أو عضوي يتمثل في الهيئات والأجهزة العمومية التي تنشأ سواء على المستوى المركزي أو المحلي، وتوكل إليها مهمة تقديم خدمة عمومية للمواطنين، وآخر مادي أو موضوعي يتمثل في الخدمات العمومية التي توفرها تلك الأجهزة والهيئات، هذان المفهومان لا يمكن الفصل بينهما لأننا عندما نتحدث عن الصحة كخدمة لا يمكن أن لا نتكلم عن المستشفيات باعتبارها الهيئة المسؤولة عن تقديم هذه الخدمة، هذه المرافق العمومية هدفها تحقيق المنفعة العمومية أو الجماعية للمواطنين، وهنا لا بد أن نشير إلى أن المنفعة العمومية أو الجماعية من المفاهيم التي تثير الكثير من الغموض والجدل حتى بين المتخصصين في المجال العمومي، وعليه ففي المطلب الموالي سنصب اهتمامنا للتعرف على مفهوم المنفعة العمومية أو الجماعية.

المطلب الثالث: مفهوم المنفعة العمومية.

لقد سبق وأشرنا أن الإدارة العمومية مهمتها الرئيسية هي تحقيق المنفعة العمومية أو الجماعية للمواطنين، من خلال مجموع المرافق العمومية التي تنشأ سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، ومن خلال هذا المطلب سنتطرق إلى مضمون المنفعة العمومية أو الجماعية.

1. تعريف المنفعة العمومية (bien public) أو المنفعة الجماعية (bien collectif):

قبل الشروع في تعريف المنفعة العمومية أو الجماعية لا بد أن نشير لأن هناك جدل كبير جرى بين المتخصصين في الميدان العمومي حول هذين المفهومين إن كانا مترادفين أم مختلفان، حيث أن هناك من يرى أن كلا المفهومين يشيران إلى نفس الشيء في حين أن هناك من يرى أنهما لا يمثلان نفس

¹ René CHapus, Droit Administratif Général, Tome I, 15ème édition, édition Montchrestien, Paris, France, 2001, p608.

الشيء ،" ويعتبر الأنجلوسكسونيون أول من استعملوا عبارة « **public goods** »، ثم ترجمت إلى الفرنسية بعبارة « **biens publics** »، غير أن المتخصصين الفرنسيين في الاقتصاد العمومي يرون أن هذه الترجمة غير دقيقة، لذا شرعوا ومنذ منتصف الثمانينات في استعمال عبارة « **biens collectifs** » بدلا من « **biens publics** »، وذلك لأن كلمة « **public** » لا تشير إلى طبيعة المنفعة وإنما إلى الهيئة التي تقدمها، في حين أن كلمة « **collectif** » تشير إلى طبيعة المنفعة المقدمة للمواطنين في حد ذاتها¹، ولكن بما أن الجدل لا يزال قائما إلى حد الآن وحتى لا ندخل في مآهات، خاصة وأنه ليس موضوع دراستنا سنستعمل المفهومين على أنهما مترادفين.

التعريف 01: التعريف الأوربي للمنفعة الجماعية: " المنفعة الجماعية الأوربية هي تلك المنفعة التي يستفيد منها مجموع السكان الأوربيين ودون استثناء كالدفاع مثلا، حيث أن عمومية الدفاع يجعل منه منفعة يستفيد منها كل المواطنين في نفس الوقت، بمعنى أن استفادة أحدهم من المنفعة العامة لا تقصي الآخرين من التمتع بها ²

التعريف 02: " هي تلك الخدمات التي تقوم السلطات العامة بتأديتها بناء على قرار سياسي من جانب أفراد المجتمع لحاجتهم إليها نتيجة للتضامن الاجتماعي و رغبتهم في التمتع بمظاهر المدنية ³

التعريف 03: عرفها بول سامويلسون (P- Samuelson): " المنفعة العامة هي تلك المنفعة غير القابلة للجزئية وغير المقصية ⁴

من خلال التعاريف السابقة نستنتج التعريف التالي:

المنفعة العامة أو الجماعية هي تلك المنفعة التي لا تكون محلا للتنافس السوقي **non-rivalité**) (يمكن استهلاكها من طرف العديد من المواطنين في آن واحد)، وغير مقصية **(non-excluable)** بمعنى أن استهلاكها من طرف أحد المستهلكين لا يقصي الآخرين من الانتفاع بها، وعليه فإن المنفعة الجماعية تنتج وتكون متاحة لكل مستخدم جديد وبتكلفة حدية ضعيفة كالدفاع الوطني، العدالة، الأمن، حفظ النظام العام، العلاقات الخارجية، الصحة والتعليم...

¹Alain Beitone, biens publics, biens collectifs, Revue du MAUSS permanente, article n°690, publié le : 27/05 /2010, sur le site : <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article690>, consulté le 17 /04/2012 à 9 :30h.

² Ibid,

³Annie Bartoli, op. cit, p 52.

⁴Nicolas Rouillot, la théorie des biens publics, publié le :15/09/2010, sur le site : <http://science-economique.blogspot.com/2010/09/la-theorie-des-biens-publics.html>, consulté le 13/03/2011 à <http://science-economique.blogspot.com/2010/09/la-theorie-des-biens-publics.html> 11 :15h.

من خلال التعريف السابق نقدم الملاحظات التالية:

لقد استخدمنا كلمة منفعة (bien) من أجل التسهيل، حيث أن هذه الكلمة من الناحية العملية تشير إلى كل شيء أو فعل قابل للاستهلاك وهو لا يغطي فقط الخدمات وإنما كل ما يمكن أن يحقق المنفعة؛ نحن نستعمل الصفتان (عامة وجماعية) كمترادفين ولا نفرق بينهما حيث تشير الكلمة الأولى إلى الاستعمال المشترك أما الثانية فتشير إلى أسلوب تمويل هذه المنافع سواء كان التمويل عمومي أو خاص تحت مراقبة شخص عمومي؛

المنفعة العامة أو الجماعية هي عكس المنفعة الخاصة أو الفردية حيث أن المنفعة الخاصة هي منفعة لا يمكن استهلاكها إلا من قبل شخص واحد.

2. خصائص المنافع العمومية:

من خلال التعريف المقدم يمكن أن نستنتج خاصيتين أساسيتين للمنافع الجماعية هما:

1.2 المنفعة الجماعية لا تكون محلاً للتنافس السوقي (non-rivalité): بمعنى أن المنفعة الجماعية لا يكون عليها تنافس سوقي، أي أن لا تكون من السلع التي يقدمها القطاع الخاص لعدم وجود تنافس عليها و ذلك لأن إضافة أي مستهلك جديد لاستهلاك السلعة لا تزيد من تكاليف الإنتاج و لا تقلل من استهلاك الآخرين لها فالمنطق الاقتصادي يقضي بأن يكون سعر استهلاك السلعة للمستهلك مساوياً للنفقة الحدية الناتجة من استهلاكه، و بما أن النفقة الحدية بالنسبة لهذا المستهلك تساوي صفراً، وعليه ينبغي أن يكون سعر استهلاكها مساوياً لنفقتها أي ينبغي أن تقدم مجاناً أو بسعر رمزي للمستهلك ولا يمكن أن تقدم هذه الخدمات بالمجان وعلى سبيل الالتزام سوى الدولة بحكم مسؤوليتها عن رعايتها لشؤون المجتمع.

2.2 المنفعة العامة لا تقصى الآخرين من الانتفاع بها (non-excludable): ويقصد بذلك أن السلعة التي لا يستطيع المستهلك الحصول عليها إلا بعد دفع ثمنها يكون قد حرم المستهلكين الآخرين من استهلاكها حيث يكون أثر حصوله على هذه المنفعة هو استبعاد أو إقصاء الآخرين من الانتفاع بها وعملية الاستبعاد هذه تدفع القطاع الخاص لإنتاجها، حيث يؤدي هذا الاستبعاد إلى إحداث تنافس سوقي على الانتفاع بها وبموجب ذلك يتحدد حجم الطلب ويتأثر السعر أما السلع التي لا يستطيع الفرد استبعاد الآخرين عن استهلاكها بحيث لا يؤثر انتفاعه بها على انتفاع الآخرين، فإن السوق لا يستطيع إنتاجها لعدم وجود تنافس عليها يحدد حجم الطلب ويعكس التكلفة ويحدد السعر.

وعليه من خلال التعاريف السابقة، ومن خلال الخصائص المتعلقة بالمنفعة العامة نذكر بعض المنافع التي تدخل ضمن المنفعة العامة أو الجماعية:

« حاجات الأمن والدفاع (القوات المسلحة، قوات الأمن)؛

« حفظ النظام العام (القضاء، الشرطة)؛

« الصحة والتعليم...؛

« بناء الجسور، الطرق، القنوات...»

تجدر الإشارة إلى أن التعاريف السابقة وحتى التعريف المستنتج منها كان صالحا في وقت كانت فيه مختلف الأنشطة المرتبطة بالمنفعة الجماعية حكرا على الدولة، ولكن عندما قل تدخل الدولة، وأصبح مسموحا للقطاع الخاص أن يشارك في إنتاج مثل هذه المنافع (التعليم، الصحة...)، أصبح هذا التعريف غير شامل، وهذا ما جعل العديد من الكتاب يوجهون انتقاداتهم لخصائص المنفعة الجماعية والمذكورة أعلاه، فعلى سبيل المثال انتقد **جوليان مارغولي (J- Margolis)** المسلمة التي تقر بأن المنافع الجماعية لا تكون مجالا للتنافس، فبالنسبة إليه هناك منافع جماعية تكون محلا للتنافس السوقي وأعطى في هذا الصدد الأمثلة التالية: التعليم، المستشفيات، الطرق...، حسب **مارغولي** المنافع التي تدخل ضمن التعاريف السابقة هي العدالة، الدفاع، الأمن الوطني، كما انتقد **روبرت دورفمان (R- Dorfman)** المسلمة الثانية التي بنيت عليها التعاريف السابقة والتي مفادها أن المنفعة العامة غير مقصية، فحسب هذا الأخير توجد بعض المنافع العامة التي تقصي الآخرين من الانتفاع بها، كالجسور، النوادي الرياضية، الطرقات...

وعليه ومن خلال كل ما سبق يمكن تصنيف المنافع العامة أو الجماعية بناءً على معياري الإقصاء، والتنافس السوقي إلى: المنافع الخاصة بالبحث، المنافع الجماعية المختلطة، المنافع الجماعية البحثية وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

الجدول (I - 01): مصفوفة المنافع الجماعية.

المعايير	الإقصاء	عدم الإقصاء
التنافس	(أ) المنافع الخاصة البحتة أمثلة: المنافع الاستهلاكية اليومية، وغيرها	(د) المنافع الجماعية المختلطة المياه الجوفية، الهواء النقي، وغيرها.
عدم التنافس	(ج) المنافع الجماعية المختلطة أمثلة: الجسور، الطرق السريعة، وغيرها.	(ب) المنافع الجماعية البحتة العدالة، الأمن، الدفاع الوطني، وغيرها.

المصدر: X. Greffe, *économie Des politiques publiques*, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, France, 1997, P 130.

من خلال الجدول أعلاه يتبين لنا أن المنافع الجماعية تصنف إلى أربع أنواع هي:

- 1- المنافع الخاصة البحتة، والممثلة بالخانة (أ)، وهي منتجة من طرف القطاع السوقي؛
 - 2- المنافع الجماعية البحتة، والممثلة بالخانة (ب)، وهي من تتكفل الدولة بتأمينها؛
 - 3- المنافع الجماعية المختلطة، والممثلة بالخانة (ج)، وهي تلك المنافع التي تكون مقصية بمعنى أن استهلاكها من طرف البعض يمكن أن يقصي الآخرين من الانتفاع منها، و في نفس الوقت لا تكون مجالا للتنافس السوقي، كالجسور، النوادي الرياضية والثقافية؛
 - 4- المنافع الجماعية المختلطة، والممثلة بالخانة (د)، وهي تشير إلى صنف آخر من المنافع الجماعية، وهي منافع غير مقصية، ولكنها تكون محلا للتنافس، كالهواء، والمياه.
- وضحت لنا المصفوفة أعلاه أن المنافع المختلطة مرتبطة بعدد المستخدمين، حيث أن التحاق المستعملين بهذه المنافع يكون محدودا، إما بالإقصاء، أو بالمنافسة على هذه المنافع من خلال نظام السعر.

المبحث الثاني: الدولة والأنظمة الإدارية.

يرتبط ظهور الوظيفة العمومية بظهور الدولة، كما يرتبط النظام الذي تدير وفقه الوظيفة العمومية بشكل الدولة، حيث أن الوظيفة العمومية في الدولة الموحدة تختلف عنها في الدولة المركبة، ونظرا لوجود علاقة وطيدة بين شكل الدولة والوظيفة العمومية من جهة، وبين النظام الإداري في الدولة والوظيفة العمومية من جهة أخرى، فإننا نخصص هذا المبحث للتعرف على مفهوم الدولة وأنواعها، وكذا التعرف على أنواع الأنظمة الإدارية، وبناء على هذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى العنصرين التاليين:

- مفهوم الدولة وأشكالها؛
- محتوى المركزية واللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الدولة وأشكالها.

لقد تقلب مفهوم الدولة ارتقاء وانحطاطا، حتى استقر في الفقه القانوني والسياسي الحديث، غير أن ذلك لا ينفي استمرار المناقشات حول هذا المفهوم ، وفيمايلي سنتطرق إلى كل من مفهوم الدولة وأنواعها:

1. مفهوم الدولة:

سنتطرق في هذا العنصر إلى المفهومين اللغوي والاصطلاحي للدولة:

1.1 التعريف اللغوي للدولة: كلمة دولة (State) هي من أصل لاتيني ومأخوذة من الكلمة (Status) والتي تعني الحالة المستقرة، ولم تأخذ الكلمة مدلولاً سياسياً إلا في العهد الروماني عندما أقيمت الجمهورية، ولم تدل هذه الكلمة على مدلولها الحالي حتى استخدمها **مكيافيلي (N- Machiavel)** في كتابه الشهير (الأمير) حين عرف الدولة بأنها (كل هيئة يكون/ أو كان لها سلطة على الشعوب، وهي إما جمهوريات أو إمارات).¹

2.1 تعريف الدولة من طرف مختلف المفكرين: لقد اختلف المفكرون في تعريفهم للدولة، حيث عرفها كل منهم من زاوية مختلفة، وفيمايلي سنذكر بعضاً من التعاريف التي أعطيت لهذا المفهوم:

¹JeanGieque et André Hauriou, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Montchrestien, France, 1985, p8.3

التعريف 01: عرف كاري دي مالبرج (C- de Malberg) الدولة بأنها "مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين تحت تنظيم خاص، يعطي جماعة معينة فيه سلطة عليها تتمتع بالأمر والإكراه"¹

التعريف 02: عرفها أندري هوريو (A- Hauriou) بأنها: "مجموعة بشرية مستقرة على أرض معينة وتتبع نظاما اجتماعيا وسياسيا وقانونيا معيناً يهدف إلى تحقيق الصالح العام ويستند إلى سلطة بصلاحيات الإكراه"²

التعريف 03: عرفها بيردو (G-Burdeau) بالقول: "إن البشرية قد توصلت إلى شكل آخر للسلطة السياسية فعوض أن يعتبروا السلطة كملكية شخصية للذي يمارسها ابتكروا سنداً يكون مستقلاً ومتميزاً عن الأشخاص الحكام أنفسهم هذا السند هو الدولة"³

التعريف 04: عرف محسن خليل الدولة بأنها: "جماعة من الأفراد تقطن على وجه الدوام والاستقرار، إقليماً جغرافياً معيناً، وتخضع في تنظيم شؤونها لسلطة سياسية، تستقل في أساسها عن أشخاص من يمارسها"⁴
من خلا ماسبق عرضه من تعاريف يمكن أن نستنتج التعريف التالي للدولة:

من خلا ما سبق عرضه من تعاريف يمكن أن نستنتج التعريف التالي للدولة:

الدولة هي شخص معنوي يمثل قانوناً مجموعة من الأفراد يقطنون أرضاً معينة، ويبيده مقاليد السلطة العامة، ومن هذا التعريف يمكن القول أن هناك ثلاثة عناصر (أركان) لابد من توافرها لوجود دولة ما، وهذه العناصر هي: المجموعة البشرية، الإقليم، والسلطة السياسية.

أ. **المجموعة البشرية:** تذهب غالبية الفقه إلى أن الركن الأول لأي دولة هو وجود «جماعة من الناس»، متجانسة (الأمة)، أو غير متجانسة (الشعب)، ولا يشترط أن يبلغ عدد هؤلاء الناس مبلغاً محدداً للقول بتوافر هذا الركن؛

ب. **الإقليم:** إذا كانت الدولة في تعريفها الصحيح تفترض وجود مجموعة من الأفراد يعيشون معاً عيشة دائمة ومستقرة، فإن هذا الاستقرار والدوام لن يتحقق دون توافر الإقليم، بوصفه من المعالم الرئيسية للنظام

¹ Direction de l'information légale et administrative, qu'est ce que l'état, publier le 14 /09/2012 sur le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat.html>, consulté le 05/10/12 à 20 :57h.

² Jean Gieque et André Hauriou, op.cit, p84.

³ Jean Leca, Faut-il revisiter Georges Burdeau ? Retour sur une conception (« dépassée » ?) de la science politique d'un « constitutionnaliste » déçu et nostalgique, Jus politicum , n°7, 2012, p 03.

⁴ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1972، ص22.

الدولي الحاضر، إذ لا بد أن تنفرد كل دولة برقعة محددة من أرض المعمورة تعرف بإقليم الدولة ولها وحدها عليه حق السيادة، بحيث يخضع لسلطانها كل الأشخاص والأشياء الموجودة عليه، بعكس ما كان في الماضي من سيطرة لنظام شخصية القوانين، فالدولة المعاصرة إذن منظمة سياسية إقليمية، كما نشير إلى أنه ليس من الضروري أن يكون إقليم الدولة منطقة أرض متصلة، فقد يتكون إقليم الدولة من عدد من الجزر، ويفصل إقليم الدولة عن أقاليم الدول المجاورة حدود ذات أهمية خاصة يحدد على أساسها امتداد سيادة الدولة، والأساس المعتمد في تعيين حدود الدول هو في الغالب المعاهدات والاتفاقات الدولية التي تبرم بين الدول المعنية صاحبة المصلحة، ولكل دولة ثلاثة أقاليم: إقليم بري، بحري، وجوي؛

السلطة السياسية: هي الهيئة الحاكمة التي تتخذ القرارات باسم كل أفراد الدولة وتنفذها باعتبارها ملزمة للجميع، وتقوم هذه السلطة بوضع منظومة قانونية تضبط من خلالها سلوك الجماعة، كما تقوم بكل الإجراءات والتدابير اللازمة لتسيير شؤون الجماعة وحماية مصالحهم، ويشترط فيها أن تكون شرعية ومشروعة تقوم على رضا الأفراد المحكومين للحكام. تنقسم الدولة من حيث كيفية ممارستها للسلطة (هل فيها هيئة واحدة ويخضع لهذه الممارسة شعب دولة بكامله، أم أن ممارسة السلطة تتجزأ بين هيئات مختلفة مركزية ومحلية ولا يخضع شعبها بذات الدرجة لهذه السلطات المتعددة) إلى دولة موحدة (بسيطة)، ودولة مركبة.

1.2 الدولة الموحدة (البسيطة): الدول الموحدة هي تلك الدول البسيطة في تركيبها الدستوري، حيث تكون السلطة فيها واحدة ويكون شعبها وحدة بشرية متجانسة تخضع لدستور واحد وقوانين واحدة داخل إقليم الدولة الموحدة، وتتميز الدولة الموحدة بكون التنظيم السياسي للسلطة فيها واحد وتتجسد في جهاز حكومي موحد يضطلع بجميع الوظائف في الدولة طبقاً للقواعد الدستورية فيها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تكون الدولة الموحدة متحدة في عنصرها البشري، حيث تخاطب السلطة السياسية فيها جماعة متجانسة، على الرغم من ما قد يوجد من اختلافات فردية بين أعضاء الجماعة، كما يخضع الجميع في الدولة الموحدة لقرارات صادرة من الهيئات الحاكمة، وأخيراً يغطي التنظيم الحكومي جميع أجزاء إقليم الدولة بطريقة متجانسة دون أي اعتبار للفوارق الإقليمية أو المحلية، وعلى ذلك فإن الدولة الموحدة تتميز بعدم تجزئة السلطة الحكومية فيها سواء في تكوينها أو في طريقة ممارستها لاختصاصاتها، كما تتميز بوحدة السلطة التشريعية التي تتولى سن القوانين التي يخضع لها أفراد شعبها، وبوحدة السلطة القضائية التي يلجأ إليها هؤلاء الأفراد للفصل في النزاعات التي قد تنشأ بينهم، وإذا كانت القاعدة العامة في الدولة

الموحدة - كما رأينا - هي وحدة السلطة وممارستها على مجمل إقليم الدولة لمواجهة جميع الأفراد بقواعد موحدة يخضعون لها عند تماثل الظروف، فإنها قد تضطر إلى تطبيق قوانين مغايرة على بعض الأقاليم التي تخضع لظروف خاصة بيئية أو سكانية كاستثناء على القاعدة العامة، ومن الدول الموحدة نذكر: فرنسا، هولندا، بلجيكا، اليابان، الجزائر، مصر، لبنان، تونس وغيرها، أما فيما يتعلق بالنظام الإداري الذي تتبعه هذه الدول - وهو ما يهمنا - فهو مزيج بين النظامين المركزي واللامركزي* وإن كان النظام الأول هو النظام الغالب في العديد من الدول الموحدة خاصة فيما يتعلق بالوظيفة العمومية التي نجدها تتركز في يد السلطة المركزية في العاصمة بحيث تتولى هذه الأخيرة سن جميع القوانين التي يخضع لها الموظفون العموميون بغض النظر عن مكان تواجدهم، كما نجدهم يمارسون وظائفهم بنفس الأسلوب رغم تواجدهم في أماكن مختلفة ويعيشون في ظروف متباينة، ويتمتعون بنفس الحقوق، ويقومون بنفس الواجبات ويتعرضون لنفس العقوبات التأديبية، وذلك لأنهم يخضعون لنفس القانون وهو قانون موحد وعام ويطلق عليه اسم " القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "، والذي تصدره السلطة المركزية وهو المسؤول عن تسير الحياة المهنية للموظف العمومي منذ دخوله للوظيفة العمومية وإلى غاية خروجه منها، فغالبية الدول الموحدة تتبع النظام المغلق في تسير الوظيفة العمومية**، هذا بالإضافة إلى أن نفس الإدارات العمومية نجدها تتكرر في كل الأقاليم، وتمارس نفس المهام وتخضع لنفس القوانين.

2.2 الدول المركبة: يقصد بالدولة المركبة اتحاد عدة دول مع بعضها البعض قصد تحقيق أهداف مشتركة، وعكس الدول البسيطة فإن الدول المركبة تتعدد فيها الدساتير، وكذلك السلطات العامة بعدد الدول المكونة للاتحاد، نشير إلى أن قيام اتحاد بين عدد من الدول لا يعني بالضرورة قيام دولة واحدة، إذ أن الأمر يتوقف على نوع الاتحاد المتفق عليه، ومدى الاندماج الذي يسمح به بين الدول

الداخلية فيه، فللدولة المركبة صورتين من الاتحاد* هما: الاتحاد الكونفدرالي (التعاهدي)، والاتحاد الفدرالي أو ما يسمى بالاتحاد المركزي، الذي يعتبر من أقوى الاتحادات على الإطلاق، وفيما يلي سنتطرق إلى كل من الإتحادين الكنفيدرالي، والفيدرالي:

* للتعرف مفهوم النظامين المركزي واللامركزي وخصائصهما اطلع على المطلب الثاني من هذا البحث.

** للتعرف على مفهوم الوظيفة العمومية، ومفهوم النظام المغلق للوظيفة العمومية اطلع على المبحث الثالث من هذا الفصل.

* بالإضافة إلى الإتحادين الفيدرالي والكونفدرالي هناك نوعين من الاتحادات كانا سائدين في الماضي وهما: الاتحاد الفعلي (تفقد الدول الأعضاء بموجبه شخصيتها الدولية وتتكون لها شخصية جديدة، على أن تحتفظ الدول الأعضاء بدستورها وقوانينها ونظامها الداخلي، كاتحاد السويد والنرويج

أ. **الإتحاد الاستقلالي (التعاهدي):** ويطلق عليه أيضا اسم **الإتحاد الكنفدرالي** وينشأ نتيجة اتفاق دولتين أو أكثر في معاهدة دولية في تكوين هذا الاتحاد أو الانضمام إليه و تحتفظ كل دولة باستقلالها الخارجي و سيادتها الداخلية، وعليه فالمعاهدة أو الاتفاقية هي أساس نشأة الاتحاد الاستقلالي وتبين الأهداف المشتركة للدول مثل: ضمان استقلال كل دولة، الدفاع عن أمنها الخارجي، والعمل على تحقيق مصالح اقتصادية متبادلة، كل هذا يتم تحت إشراف الهيئة سواء كانت جمعية أو مؤتمر أو مجلس يتكون على أساس المساواة بين الدول الأعضاء بغض النظر عن قوتها أو مساهمتها أو عدد سكانها دول، وتبقى الهيئة مجرد مؤتمر سياسي والقرارات التي تصدرها بإجماع الدول في الغالبية، وعليه يمكن أن نستنتج مايلي:

✓ تبقى كل دولة محتفظة بمتعة بسيادتها الداخلية كاملة وشخصيتها الدولية لها الحق في التمثيل السياسي مع الغير، وعقد المعاهدات بشرط أن لا تتعارض مصالح وأهداف الاتحاد التي تقيمها إحدى دول الاتحاد ضد الدولة الأجنبية؛

✓ الحروب التي تكون بين الدول الاتحادية تكون حرب دولية لا أهلية؛

✓ رعايا كل دولة من الاتحاد يظلون محتفظين بجنسيتهم الخاصة لأن العلاقة مجرد ارتباط تعاهدي وحسب رأي الفقه أن حق انفصال الدول تقرر حسب ما تراه مناسبا ومتماشيا مع مصالحها الوطنية.

أ. **الإتحاد المركزي (الفيدرالي):** الاتحاد الفيدرالي هو اتحاد ينظم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الاختصاصات الخارجية باسم جميع الأعضاء، وتتولى كذلك إدارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الإتحاد أو ولاياته، وبذلك لا يعتبر الإتحاد المركزي بعد قيامه اتحادا بين دول مستقلة، وإنما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دويلات أو ولايات ، أي أنه دولة عليا فوق الدول الداخلة في الاتحاد التي ذابت شخصيتها في الشخصية الدولية للدولة الاتحادية، وعلى هذا الأساس

فإن الدويلات الأعضاء ليس لها الحق في الانفصال، وينشأ الإتحاد المركزي بطريقتين: الأولى عن طريق اندماج عدة دول مستقلة في الإتحاد وتسمى « **Fédération par agrégation** »، وهي الطريقة السائدة في نشأة الإتحاد المركزي وقد قامت الدول الاتحادية في كل من سويسرا، الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، ألمانيا، كندا، وجنوب إفريقيا بهذه الطريقة، أما الطريقة الثانية فتحدث عند تفكك دولة

من 1815 إلى 1905)، والإتحاد الشخصي (هو اتحاد بين دولتين أو أكثر في شخص رئيس الدولة، كاتحاد لكسمبورغ وهولندا من 1714 إلى 1816).

موحدة إلى عدة دويلات صغيرة يجمعها الإتحاد المركزي وتسمى « **Fédération par ségrégation** »، وبها نشأ الإتحاد المركزي في روسيا، البرازيل، الأرجنتين، والمكسيك، وأيا ما كانت الطريقة التي نشأ بها الإتحاد المركزي فإن قيامه يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين أساسيين، رغبة الدول الأعضاء في تكوين دولة واحدة (أي فكرة المشاركة)، ورغبتها في المحافظة على استقلالها الذاتي قدر الإمكان، ومن أسس الوحدة في الإتحاد المركزي على المستوى الدولي نذكر:

- ✓ يقوم الإتحاد المركزي على أساس وحدة الشخصية الدولية، إذ أن الدولة الاتحادية هي المتعاملة مع دول العالم في جميع المجالات؛
- ✓ يظهر رعايا الدولة الاتحادية كشعب واحد يتمتع بجنسية موحدة، أما انتماءهم إلى الدويلات الداخلية فلا يعدو أن يكون مجرد رعية أو مواطنة؛
- ✓ يقوم الإتحاد المركزي على إقليم موحد يمثل الكيان الجغرافي للدولة الاتحادية في مواجهة العالم الخارجي ويتكون من مجموع أقاليم الدويلات المكونة للاتحاد.

أما من أسس الوحدة على المستوى الداخلي فنذكر:

- ✓ الدستور الاتحادي الذي يمثل حجر الزاوية والأساس القانوني الذي تقوم عليه الدولة الاتحادية؛
- ✓ السلطة التشريعية الاتحادية والتي تتكون من مجلسين، كقاعدة عامة، هما مجلس الشعب ومجلس الولايات؛
- ✓ السلطة التنفيذية الاتحادية والتي تتكون من رئيس دولة وحكومة اتحادية، ونظرا لأن معظم الدول الاتحادية تأخذ بالنظام الجمهوري فإن رئيس الدولة ينتخب عن طريق شعب الدولة الاتحادية؛
- ✓ السلطة القضائية الاتحادية تتولاها محكمة عليا اتحادية بمساعدة بعض المحاكم الاتحادية، وتتلخص مهمتها في الفصل في المنازعات التي تهم الدولة بصفة عامة، وفيما يثور بين الدولة الاتحادية والولايات من خصومات.

نشير أن دويلات أو ولايات الإتحاد المركزي تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي على المستوى الداخلي، هذه الاستقلالية تتعلق بالدستور من جهة، وبالسلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) من جهة أخرى، وفيمايلي سنذكر مظاهر هذا الاستقلال:

✓ لكل دويلة أو ولاية عضو في الإتحاد المركزي الحق في أن يكون لها دستور خاص بها، تتولى وضعه السلطة التأسيسية فيها بكامل الحرية، وتملك حرية تعديله دون أي قيد، إلا تلك القيود التي يفرضها الدستور الاتحادي؛

✓ يقوم سكان كل ولاية بانتخاب برلمانها لكي يتولى السلطة التشريعية فيها عن طريق سن القوانين الخاصة بالولايات والمنظمة للحياة السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية فيها؛

✓ تتولى المهام السياسية والإدارية في كل ولاية حكومة خاصة بها، تعمل بصفة مستقلة عن الحكومة الاتحادية دون أن تخضع لأي نوع من الرقابة أو التوجيه من جانب السلطة المركزية في العاصمة الاتحادية، وتقوم بوجه عام برسم السياسة العامة للإقليم في النواحي السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، والإدارية إلى جانب تنفيذ القوانين والقرارات والمحافظة على الاستقرار في الأقاليم، وعليه ففي الجانب الإداري تتمتع الدول أو الولايات الأعضاء في الاتحاد بالاستقلالية وبكامل الحرية في القيام بالوظيفة الإدارية، وبالتالي الحرية في تسير شؤون الإدارات العمومية بصفة عامة وتسيير شؤون الوظيفة العمومية بصفة خاصة، وهنا لابد أن نشير أن العديد من دول الإتحاد المركزي وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة، والذي في إطاره لا يكون للموظف العمومي أي امتياز عن غيره من العاملين في القطاع الخاص، كما تكون مناصب العمل محددة مسبقا وفق مواصفات يقتضيها التنظيم الإداري الساري المفعول مقابل حقوق وحوافر مادية ومعنوية يستفيد منها الموظفون لخضوعهم لواجبات مهنية يفرضها الأداء الفعال وطبيعة الوظيفة المشغولة.

✓ تنشئ كل ولاية محاكم خاصة بها تتولى تطبيق قوانينها والفصل في النزاعات التي تثور بين مواطنيها في النطاق الجغرافي لحدودها الإقليمية، وذلك بجواز القضاء الاتحادي.

في الأخير وبعدما انتهينا من هذا المطلب نشير إلى أن الهدف من التطرق إليه يكمن في توضيح أن هناك علاقة بين شكل الدولة والنظام الإداري الذي تتبعه، وبالتالي وجود علاقة بين شكل الدولة وكيفية تسييرها لوظيفتها العمومية، وهنا لابد أن نوضح أن الدول الموحدة قد تأخذ بالنظام المركزي

أو النظام اللامركزي، كما لها أن تمزج بينهما، في حين أن دول الإتحاد المركزي كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا تتبع نظاما مركزيا فيما يتعلق بالدفاع والسياسة الخارجية، أما الجانب الاقتصادي، القانوني، والإداري فهي تعطي استقلالية تامة للدول أو الولايات الأعضاء في تسييرها، وعليه فالوظيفة

العمومية في هذه الدول لا تكون مركزية وإنما كل دولة عضو لها أن تختار النظام الذي يتلاءم مع ظروفها. وللتعرف أكثر على النظامين المركزي واللامركزي، ومعرفة الفرق بين النظامين اللامركزي والفيدرالي قمنا بتخصيص المطلب الموالي لدراسة كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: محتوى المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

عرف النظام الإداري مجموعة من التطورات الهامة، ويمكن حصر الأنظمة الإدارية التي عرفت مختلف الدول في نظامين أساسيين هما: نظام وحدة السلطة الإدارية أو ما يعرف بالمركزية الإدارية، ونظام تعدد السلطات الإدارية ويطلق عليها اسم اللامركزية الإدارية، وفيمايلي سنتطرق إلى هذين النظامين كل على حدى:

1. المركزية الإدارية:

1.1 تعريف المركزية الإدارية: يقصد بالمركزية الإدارية تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة (الملك، مجلس الوزراء، والوزراء) في الدول الملكية، و(مجلس الوزراء، والوزراء) في الدولة البرلمانية وممثليها في الأقاليم (المحافظ، الوالي...) دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة، كالمجلس البلدي.

من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن المركزية الإدارية تقوم على عنصرين أساسيين هما:¹

أ. **تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية:** طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً، فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة والنواحي من سلطة القرار والتفرد به، فالإدارة المركزية لها وحدها السلطة في إصدار القرارات الإدارية النهائية وتتضمن هذه السلطة ولاية تعديل هذه القرارات أو تعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها حسبما تقتضيهاملاءمات حسن سير المرافق العمومية. غير أن هذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه على أرض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم، وسواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم.

ب. **السلطة الرئاسية:** السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة، وهي ليست حقاً شخصياً ولا مطلقاً لصاحبه ولكنها مجردا

¹ عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص ص 235-236.

اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسه وفق قوانين ونصوص تنظيمية فهي تخول الرئيس حق تعيين مرؤوسه وتخصيصهم لعمل معين، ونقلهم وترقيتهم وتوقيع الجزاء التأديبي عليهم متى وقع منهم إخلال بواجباتهم وله أيضا على أعمال مرؤوسه سلطات يأخذ بعضها صورة التوعية للمرؤوس لإعانتة على تفهم القوانين والأنظمة، ويأخذ بعضها الآخر صورة التعقيب لإرجاع تصرفات المرؤوس إلى حكم القانون والأنظمة.

1.2 صور المركزية الإدارية: تظهر المركزية الإدارية في صورتين مختلفتين، فقد تظهر على نحو تجمع فيه السلطة المركزية جميع الصلاحيات المتعلقة بالوظيفة الإدارية (التركيز الإداري)، كما قد تتطوي المركزية على نوع من المرونة التي تفرضها ضرورات التطور واتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها فتعطي لموظفيها بعض الاختصاصات في ممارسة وظائفهم المحلية أو المرفقية مع خضوعهم للمركز بشكل مباشر (عدم التركيز الإداري).

أ. **التركيز الإداري:** ويسميه البعض بالمركزية المطلقة أو الوحشية، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتّم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق، ولاشك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة مناخاقتناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني، وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلبا على الجمهور المعني بالخدمة.

ب. **عدم التركيز الإداري:** ويسميه البعض بالمركزية النسبية، وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة)، وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة. ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الأفراد بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض، غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص لذا فإنّ هذا الأسلوب

من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية ومنعا لاختناق العمل الإداري.

3.1 تقييم المركزية الإدارية: للمركزية الإدارية مزايا كما لها عيوب وفيما يلي سنذكر كل من مزايا وعيوب النظام المركزي:

- أ. مزايا المركزية الإدارية: للمركزية الإدارية جملة من المزايا يمكن حصرها فيما يلي:
 - ✓ إن النظام المركزي يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور؛
 - ✓ يؤدي النظام المركزي إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم، فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام لأن سلطة القرار تم تركيزها ومن ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة مثلا وغيرها من المناطق؛
 - ✓ إن النظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة، فشروط الانتفاع بخدمة ما وإجراءاتها تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة، كما أن عدم التركيز كصورة من صور المركزية يؤدي إلى الوضوح في العمل وتوحيد نمطه؛
 - ✓ إذا نظرنا للنظام المركزي من الناحية المالية نراه أفضل الأنظمة في مجال اقتصاد المال لأنه يقلل إلى أبعد الحدود من ظاهرة تبديد النفقات العامة، وذلك لأن الاستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة.

- ب. عيوب المركزية الإدارية: تتمثل عيوب النظام المركزي في النقاط التالية:
 - ✓ إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار، وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية، وبسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم وبشأن كل صغيرة وكبيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية¹؛
 - ✓ تتعارض المركزية الإدارية مع مبدأ هام من مبادئ الإدارة العمومية وهو مبدأ ديمقراطية الإدارة؛
 - ✓ إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجز عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب كثرة الإجراءات والملفات نتيجة تركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي ينتج

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 170.

عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي، وفضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار؛

✓ أنها تعتبر سلاح خطير في يد السلطة، يأخذ شكل الضغط على المواطنين بسبب التعطيل في تصريف معالجة الأمور بسوء النية فالإدارة المركزية تولد بطئا في أعمال الإدارة، و تؤدي إلى تراكم القضايا أمام الإدارة المركزية، مما يؤدي إلى تأخير البت وإلى صدور قرارات قد تكون عاجلة غير مدروسة، كما أنها تؤدي إلى وحدة تامة في الحلول التي توضع في معالجة الأمور كافة أي أنها تضع حلول متشابهة بل موحدة لقضايا قد تكون مختلفة دون الاهتمام بالأوضاع والظروف الخاصة لكل منها؛

2. اللامركزية الإدارية:

1.2 تعريف اللامركزية الإدارية: يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله النظام اللامركزي، إذ أن الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها، ولللامركزية الإدارية جانبين: جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من المواطنين.

من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن اللامركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما:

أ. الاعتراف بوجود هيئات مستقلة لإدارة المصالح: يكون لهؤلاء الأشخاص الحق في إصدار القرارات في حدود اختصاصاتهم، كما يكون لهم الحق في إبرام العقود ومقاضاة الغير، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتحمل هؤلاء الأشخاص المسؤولية عن الأضرار التي يتسبب بها موظفهم ويلتزمون بالتعويض عنها، ومواجهة الدعاوى التي ترفع عليهم من الغير.

ب. خضوع الهيئات اللامركزية لوصاية السلطة المركزية: تمثل اللامركزية الإدارية صورة من صور الإدارة الذاتية إذ أنها تمكن الإدارة المحلية أو المرفق من تسيير شؤونه بنفسه دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات يمارسها بعيدا عن السلطة المركزية،

بحيث تتوزع الوظيفة الإدارية بين الشخص المعنوي العام الأساسي أي الدولة والأشخاص العامة القانونية الأخرى كالجماعات المحلية، فإنّ هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق وإلى إعدام كل علاقة بين هؤلاء الأشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بن الهيئة المستقلة والدولة من خلال إخضاع الهيئات اللامركزية إلى نوع من الرقابة يطلق عليه اسم الوصاية الإدارية*.

2.2 صور اللامركزية الإدارية: إذا كانت اللامركزية الإدارية تعني توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المستقلة المحلية والمصلحية، فإنها على هذا النحو تتخذ صورتين هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية:¹

أ. **اللامركزية الإقليمية:** تنشأ اللامركزية الإقليمية عندما يعترف المشرع بالشخصية القانونية لأجزاء محددة من الدولة تتمثل في المحافظات، المدن، القرى، البلديات، والولايات أو غيرها من الوحدات المحلية التي تنشأ وفقا للتقسيم الإداري للدولة ووفقا للنظام الذي يقرره المشرع، وقد دعت الضرورة إلى إتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية، يسهر على إدارة هذه الوحدات مجالس محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة مع خضوعها لرقابة الدولة في الحدود التي يرسمها القانون (الوصاية الإدارية).

ب. **اللامركزية المرفقية:** وتتجسد في انفصال مرفق أو عدد من المرافق موحدة الأهداف عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال، يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المعنوية، وتكون بذلك مستقلة إداريا، ماليا، وفنيا عن السلطة التي أنشأتها، وتشكل هذه المرافق مؤسسة عامة وطنية أو محلية.

3.2 تقييم اللامركزية الإدارية: إن الحديث عن تقييم نظام اللامركزية الإدارية يدفعنا للتركيز عن مزاياه وعيوبه، وذلك كمايلي:

أ. **مزايا اللامركزية الإدارية:** يمكن حصر مزايا اللامركزية فيمايلي:

✓ يترتب على النظام اللامركزي ظهور نوع من التضامن والتعاون بين أفراد الجماعة الواحدة فتتضافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد منشود، فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا

* الوصاية الإدارية هي الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها المحليين على الهيئات اللامركزية .

¹ عبدالعزيز صالح الحنحيتور، مرجع سبق ذكره، صص 242-243.

يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون ربما إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا جهودهم اتحدت من أجل التنمية المحلية؛

✓ يكرس النظام اللامركزي مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية، بل هناك من قال إن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية، والحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيبا فقيل أن اللامركزية تتيح استقلالية للوحدات الإدارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطرا على وحدة الدولة وتماسكها. والذي لا ريب فيه أن هذه الانتقادات تفقد معناها إذا طبق النظام اللامركزي على أفضل صورة ووجه، فما كانت اللامركزية يوما خطرا على الدولة لأن المقصود بها هو الاعتراف للوحدات الإدارية بالاستقلال الإداري وليس بالاستقلال السياسي، فتظل وبوجود النظام اللامركزي الهيئة المستقلة خاضعة لقوانين الدولة، وتنظيماتها المختلفة، ولا علاقة للإدارة المحلية بالشؤون السياسية والنشاط التشريعي، ولا علاقة لها بالسلطة القضائية وعملها، فأين إذن تكمن خطورتها؟ ثم إنه ما يقلل من هذه المخاوف أن استقلال الهيئات المحلية ليس استقلالا تاما مطلقا بل تظل تابعة للجهاز المركزي في مسائل حددها القانون؛

✓ يضمن النظام اللامركزي تطبيق مبدأ تقريب الإدارة من المواطن، كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في كثير من القرارات على مستوى المحلي (الولاية أو البلدية)، وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية. وإذا قيل عن اللامركزية أنها تعني المرونة والحركة والنشاط والمشاركة في اتخاذ القرار، فاللامركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء الشؤون الاجتماعية أو الثقافية أو الاقتصادية وتحول للإدارة المركزية أمر الفصل فيها دون أخذ المعطيات المحلية بعين الاعتبار، وكل هذه المساوئ يتم القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي أين تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وأين يتم التخفيف من حدة الإجراءات، ومن الناحية الإدارية يكفل النظام اللامركزي للمنتخبين فرصة للتدريب على العمل الإداري والمشاركة في دراسة الشؤون المحلية واتخاذ القرار ويمكن هؤلاء من الارتقاء لمهام القيادة الإدارية.

ب. عيوب اللامركزية الإدارية: يمكن حصر الانتقادات الموجهة للنظام اللامركزي في جوانب ثلاث هي:

✓ إذا كان النظام المركزي على النحو السابق شرحة يكفل وحدة الدولة وبضمن نفوذ وهيمنة السلطة المركزية، فقد عاب البعض عن النظام اللامركزي أنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية؛

✓ عاب البعض على النظام اللامركزي كونه يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب لجوء ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية؛

✓ لعل أهم نقد وجه للنظام اللامركزي أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه ظاهرة تبديد النفقات العامة، ذلك أن الاعتراف للأجهزة المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي سيتبعه دون شك تحمل الخزينة العمومية لمبالغ ضخمة سنوياً ونفقات كثيرة، إذ أن استقلالية الإقليم من الناحية القانونية وكذلك استقلالية المرفق تفرض الاعتراف له بذمة مالية مستقلة من الناحية القانونية عن الدولة كما سبق البيان. وهو ما ينقل في النهاية سلطة الأمر بالصرف من علو درجة الهرم إلى مستويات أخرى كثيرة (ولاية، بلدية، مؤسسة) و يفترض أن ينجم عن تعدد الأمرين بالصرف ظاهرة سلبية هي المبالغة والإفراط في صرف النفقات العامة وهو ما سجلناه عملياً على مستوى الكثير من الإدارات.

بعدما تطرقنا في العنصرين السابقين إلى النظامين المركزي واللامركزي سنتعرف في العنصر الموالي إلى أهم الفروقات الموجودة بين النظامين اللامركزي، والفيدرالي لأن هناك خلط بينهما.

3. الفرق بين اللامركزية الإدارية والإتحاد الفيدرالي:

هناك من يخلط بين النظامين اللامركزي والإتحاد الفيدرالي، وفيمايلي جدول يوضح الفرق بين هذين النظامين:

الجدول (I-02): الفرق بين اللامركزية الإدارية والإتحاد الفيدرالي.

الإتحاد الفيدرالي	اللامركزية الإدارية
- يتعلق الإتحاد الفيدرالي بالنظام السياسي للإتحاد المركزي، ولكل دولة عضو دستور خاص بها؛	- تعبر عن نظام إداري يتم عن طريقه توزيع الاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية والهيئة اللامركزية الإقليمية أو المصلحية، وهي وحدات إدارية صرفة؛
- تتمتع الولايات في في الدول الاتحادية بالحق في تطبيق قوانينها الخاصة التي سنتها سلطتها التشريعية المستقلة عن السلطة التشريعية الاتحادية؛	- تخضع المحافظات أو الأقاليم في اللامركزية الإدارية لذات القوانين المطبقة في جميع أرجاء الدولة؛
- تتمتع الولايات بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدولة الاتحادية وتمارسها دون رقابة؛	- الهيئات اللامركزية تخضع للوصاية الإدارية من الحكومات المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية؛
- يتولى الدستور الاتحادي مهمة توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات بالطريقة التي تلائم ظروف وأوضاع كل دولة؛	- يضطلع القانون العادي بتشكيل الهيئات اللامركزية سواء الإقليمية أو المصلحية ويحدد اختصاصاتها وكيفية مباشرتها لها؛
- تشارك الولايات الاتحادية في التعبير عن إرادة الدولة الاتحادية في شؤون التشريع وتعديل الدستور.	- الهيئات اللامركزية المحلية لا تتمتع بأي وجه من وجوه المشاركة في شؤون التشريع وتعديل الدستور.

المصدر: من إعداد الطالبة بناءً على المعلومات السابقة.

المبحث الثالث: ماهية الوظيفة العمومية.

تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها، فهم أداة الدولة في تحقيق أهدافها، وهذا ما جعل الوظيفة العمومية تحظى بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول، فالتوسع نشاط الدولة وعدم اقتصار دورها على الحماية وتوفير الأمن الداخلي والخارجي وحل المنازعات بين الأفراد، وقيامها ببعض الأشغال العامة، وازدياد تدخلها في المجالين لاقتصادي والاجتماعي أدى بالضرورة إلى ازدياد عدد موظفيها، كما ازداد اهتمامها بتنظيم شؤونهم، ومن ثم أصبح للوظيفة العمومية نظاما خاصا بها يحوي كل ما يتعلق بالموظف العمومي منذ دخوله إلى إليها، وإلى غاية خروجه منها، وعليه ففي هذا الجزء من البحث سنتعرف على مفهوم الوظيفة العمومية والمبادئ التي تدير وفقها، وعليه قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى العنصرين التاليين:

- مفهوم الوظيفة العمومية؛

- مبادئ الوظيفة العمومية.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية.

تعتبر الوظيفة العمومية الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي، وتتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تسند إلى شخص تتوفر فيه شروط التأهيل المحددة من: تعليم، خبرة، تدريب، ومعارف، ... الخ وفي مقابل هذه الواجبات يحصل هذا الشخص على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات التي قام بتأديتها، ومن خلال هذا المطلب سنحاول التعرف على مفهوم الوظيفة العمومية، ولكن قبل ذلك سنتعرف على الملامح الأولى لظهورها في العالم.

1. الجذور التاريخية للوظيفة العمومية:

إن الدراسات التاريخية المتعلقة بالوظيفة العمومية ليست كثيرة ولكننا إذا تصفحنا المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع نلاحظ أن ظهور الوظيفة العمومية ارتبط بظهور الإدارة العمومية، والتي يرجع ظهورها إلى العصور القديمة، وفي هذا الصدد أكد مارشل ديموك (M-Dimock) في كتابه "تاريخ الإدارة العامة"، على أن الإدارة العامة قديمة قدم الحضارات الإنسانية، حيث كانت موضع اهتمام العديد من الحضارات القديمة (الصينية، المصرية، الإغريقية...)، وقد كان ذلك الاهتمام نابعا من إدراك الإنسان أن الإدارة عنصر أساسي وموجه رئيسي في كافة شؤون الحياة، وتشير الدراسات المتعلقة بالوظيفة العمومية أن الملامح الأولى لظهورها كانت إبان الحضارة الصينية، حيث تدل

الوثائق التاريخية " على أن الصينيين كانوا على علم ببعض المبادئ الإدارية في مجال التنظيم، التوجيه، والرقابة ولذلك فإن دستور تشاو الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد قد استخدم كدليل إداري للجميع من أصغر موظفي الدولة إلى الإمبراطور، وكان هناك ثمانية قواعد يحكم بها رئيس الوزراء مختلف الأجهزة الحكومية، الأولى بما يضمن استقرار حكومة الدولة، والثانية بتخصصاتها بما يضمن تخفيف حكومة الدولة من المعوقات، الثالثة بالاتصالات بما يضمن تعاون حكومة الدولة، الرابعة تتعلق بما يضمن ظهور حكومة الدولة، الخامسة تتعلق برسمياتها بما يضمن ظهور حكومة الدولة بظهر البقاء، السادسة تتعلق بالرقابة بما يضمن كمال حكومة الدولة، السابعة تتعلق بالمسائلة والعقاب بما يضمن إصلاح حكومة الدولة، والقاعدة الثامنة بتدبيرها بما يضمن مراجعة حكومة الدولة، كما اهتم الصينيون باستخدام المستشارين والمساعدین للقادة الإداريين، وتأكيدهم على مبدأ التخصص حيث كانت الحرف وراثية وكل حرفي مرتبط بمهنته طول العمر"¹ وكان الحرفيون يعيشون في أحياء خاصة بهم تميزهم عن غيرهم من المواطنين حتى يتعلموا حرفهم دون إعاقة وبعبث الأذهان وهذا ما يقابله التدريب في وقتنا الحاضر، والأمر المهم الذي يجب أن نشير إليه هو أن الصينيين اهتموا وبشكل جدي بمعيار الكفاءة في تعيين موظفي الدولة، ذلك لأن معيار الكفاءة في شغل الوظيفة لهو أمر هام للغاية بغية تحقيق أهداف المنظمة، وهذا الأمر قديم قدم الزمان، فقد أكد فيريل هيدى أن الحضارة الصينية ابتدعت ومنذ القرن الأول قبل الميلاد على يد الوزير الأول كنج سين هونغ أقدم نظام في التاريخ لشغل الوظائف العمومية، والذي يعتمد على نظام المسابقة كأساس لاختيار أفضل المتقدمين الراغبين في شغل الوظائف العمومية الشاغرة من خلال إجراء اختبارات لهؤلاء المتقدمين واختيار الحاصل على أعلى الدرجات من بينهم ليكون أهلاً لتحمل مسؤولية تولي وظيفة عمومية، وكان معيار الصلاحية هو كفاءة الموظف وقدرته على القيام بالعمل، وفي عهد هان (Han)* أصبح المترشح للوظيفة العمومية ملزماً على اجتياز عدة اختبارات أدبية وهي تعتبر جد مهمة في تنمية ملكة الحكم الصائب والتقدير السليم للأمور، ويوجد نوعين من الامتحانات التي عرفتها الصين القديمة، أحدهما يتعلق باختبار الذاكرة أما الثاني فيتعلق باختبار ملكة الابتكار والإبداع لدى طالب الوظيفة، وهو يعتبر

¹ علي محمد ابراهيم كردي، نشأة وتطور علم الإدارة، نشرت في 30 نوفمبر 2011، على

الموقع: <http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/352121>، تم الإطلاع عليه في: 20 أبريل 2012، على الساعة: 21:05 .

* هان اسم أطلق على سلالة صينية تواجدت ما بين القرنين الثاني والثالث قبل الميلاد.

من الاختبارات جد المهمة، وإلى جانب هذه الاختبارات يطلب من المترشح كتابة مقال عن موضوع يخص مبادئ الأخلاق والمشاكل الإدارية الجارية، ومن هنا نخلص إلأن الدراسات الأدبية والفلسفية كانت أساس هذه الامتحانات. وفي القرن الخامس قبل الميلاد قام الحاكم الصيني كونفوشيوس (Confucius) بوضع القواعد العامة للإدارة العمومية، وهي لا تزال السارية المفعول إلى يومنا، حيث قام بتحديد الصفات التي يجب أن تتوفر في الموظف قبل تسلمه للوظيفة، وقد حددها في كل من النزاهة، المساواة بين الأفراد، عدم الأثرة (عدم التفضيل)، وإتباع الطريق المستقيم¹، ولقد سأله أحد الحكام ذات مرة عما يفعله لكي يحظى باحترام الشعب ورضاه، فرد عليه قائلاً: "إذا رفعت أهل النزاهة والعمل أكبرك شعبك واحترمك، أما إذا رقيت أهل الفساد والكسل احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك، وكان يقول دائماً أن الإدارة السليمة هي وسيلة الحكم الصالح"²، كما أوجد الصينيون جهازاً من المفتشين المتنقلين الذين يقومون برقابة أداء وولاء الموظفين، وهكذا نرى بأنه منذ أكثر من ثلاثة ألف سنة عرف الصينيون القدماء بعض المبادئ والمفاهيم الإدارية التي عرفت الإدارة العمومية الحديثة بصفة عامة والوظيفة العمومية بصفة خاصة، هذا كما نشير أن الحضارة المصرية هي الأخرى كان لها نصيب كبير في بزوغ العمليات الإدارية المعروفة في الوقت الحالي، وفي ظهور الفكر الإداري والتنظيمي، فالمجتمع المصري الفرعوني كان على جانب كبير من التنظيم الهرمي الذي هو رمز التنظيم الإداري على مر الزمن، ففي قمة الهرم نجد فرعون ملك مصر، وتحت هذه القمة كان ينتظم في تسلسل تنازلي أخذ في الاتساع النبلاء، ثم كبار موظفي الدولة، ثم الكتاب والحرفيين، ثم العمال غير المهرة وأخيراً الفلاحين، وهناك ثلاثة أقسام لإدارة شؤون الدولة، أولها لإدارة الشؤون المدنية، وكان يشرف عليها الوزير، والثاني مخصص لإدارة شؤون المعابد الدينية، يشرف عليها كبار رجال الدين، وقسم لإدارة شؤون الحرب والجيش، وقد اهتم الملك والشعب اهتماماً كبيراً بنظام التوظيف والموظفين، وقد فضل أفراد الشعب العمل بمجال الإدارة العمومية عن باقي المجالات الأخرى، وكان العرف السائد أن الوظائف العمومية وراثية (تنتقل من الأب إلى الابن)، غير أن هذا النظام أبطل بعد ذلك وأصبح يشترط فيمن يوظف في الوظائف العمومية شروطاً أهمها:³

¹ كمال دسوقي، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1961، ص 145.

² محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 38.

³ نفس المرجع، ص 35.

- ✓ أن يكون محمود السيرة، متعلما لآداب السوك والمعاملة؛
- ✓ أن يكون متعلما، راقيا، وتلقى دروسه في المدارس الخاصة ؛
- ✓ أن يكون على إلمام بالعلوم الرياضية والحساب، والذي كان يحظى بأهمية خاصة لديهم ؛
- ✓ أن يكون ماهرا في الكتابة، خاصة الخط الذي يستعمل في الأعمال المصلحية ؛
- ✓ أن يكون قد التحق بالمدرسة الخاصة بالمصلحة التي يرغب العمل بها لتعلم النظم المتبعة فيها؛
- ✓ أن يقبل الالتحاق بمكتب أحد الموظفين بالمصلحة للتدرب العملي على الأعمال الكتابية والإدارية، وتصريف أمور الوظيفة.

في الأخير يمكن القول أنه على الرغم من بساطة المبادئ التي ابتدعها الصينيون في مجال الوظيفة العمومية إلا أنها لا تزال تطبق في العديد من دول العالم، حيث أن نظام المسابقة في التوظيف العمومي هو النظام الأكثر شيوعا والأكثر استعمالا، فمختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية تعتمد على هذا النظام كأساس للالتحاق بالوظيفة العمومية، وذلك منذ ظهور أول قانون منظم للوظيفة العمومية في العالم، والذي يطلق عليه اسم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " **le statut de la fonction publique** " الذي نشأ في أوروبا خلال القرن 19 من أجل تحقيق أهداف هامة وهي: خلق وظيفة عمومية متكاملة، كفأة، وغير سياسية، بمعنى بعيدة عن الضغوطات السياسية والحزبية وتعكس مصداقية وشفافية السلطات العمومية، " وقد كانت بروسيا السباقة في وضع المبادئ الأساسية التي يقوم عليها قانون الوظيفة العمومية وذلك منذ سنة 1794 لتقوم بعد ذلك الإمبراطورية الألمانية بإعطاء الصبغة القانونية لهذه المبادئ من خلال تقنينها وبالتالي إصدارها في شكل قانون أرخ في 31 مارس 1873، حيث قام هذا القانون بتحديد وتوضيح الوضعية القانونية للموظفين العموميين، من خلال تأكيده على مبدأ استمرارية الموظف العمومي في الوظيفة العمومية مدى الحياة، هذا النص كان المرجع للتقرير الذي استلمه الكونغرس الأمريكي سنة 1895 من طرف لجنة شكلت من أجل دراسة المبادئ الأساسية للنظام الإداري في الدول الأوروبية والتي أقرت من خلاله أن الدول الألمانية يمكن أن تكون بمثابة نموذج ليس فقط بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية بل بالنسبة لكل الدول، وفي وقت لاحق صدر قانون الوظيفة العمومية الإنجليزي والصادر بالأمر المؤرخ في 4 جوان 1877 ، ثم في إيطاليا في 25 جوان 1908، أما بالنسبة لفرنسا فقد صدر أول قانون رسمي منظم للوظيفة العمومية الفرنسية في سنة 1946، غير أن القواعد والمبادئ التي قام عليها هذا القانون كانت قد تبلورت وبشكل تدريجي خلال فترة

الحكم الملكي، ثم تطورت هذه المبادئ لتصبح أكثر منهجية وأكثر تنظيم في بداية الجمهورية الثالثة، لتتطور بعد ذلك وتصدر في شكل قانون أرخ في 19 نوفمبر 1946، ثم انتشر ظهور القوانين المنظمة للوظيفة العمومية وبشكل تدريجي في الدول الأخرى¹.

2. تعريف الوظيفة العمومية:

يتحدد مفهوم الوظيفة العمومية بناء على فلسفة الدولة ودرجة تدخلها في الخدمة العمومية، وعلى نظرتها للقائمين بهذه الخدمة، والنظام الذي تختاره لتحقيق غايتها، ويعتبر مصطلح "الوظيفة العمومية" من المصطلحات الحديثة الاستعمال في أدبيات الإدارة العمومية باللغة العربية، يقابلها بالفرنسية اصطلاح الوظيفة العمومية "fonction publique"، وبالانجليزية اصطلاح الخدمة المدنية "civil service" ويصعب تعريف الوظيفة العمومية تعريفا دقيقا وشاملا، ذلك أن قوانين الوظيفة العمومية وأنظمتها في أغلب الدول لم تقدم لها تعريفا محدد².

1.2 تعريف الوظيفة العمومية: لقد تعددت التعاريف التي أعطيت للوظيفة العمومية، وفيما يلي سنتطرق إلى بعض التعاريف التي أعطيت لها:

التعريف 01: " الوظيفة العمومية ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية أو الأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص بطريقة دائمة في الإدارة مستهدفا الصالح العام، ومن ثم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة، والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته"³.

التعريف 02: " الوظيفة العمومية هي مركز قانوني يشغله الموظف وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد، لذلك فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن يشغلها، فهي تبقى قائمة ولا تنتهي بوفاة أو استقالة أو إقالة الموظف الذي يشغلها والقاعدة أن الوظيفة العمومية تنشأ بالأداة القانونية التي يحددها المشرع"⁴.

التعريف 03: " الوظيفة العمومية بمفهومها الواسع تعني مجموع الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية، و بهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص

¹ Direction générale des ressources humaines (Polynésie française), le concept de fonction publique, quelque élément d'histoire, sur le site : <http://www.fonction-publique.gov.pf/spip.php?article425>, consulté: le 20/05/2012 à 12 :00h.

² محمد أنس قاسم، مرجع سبق ذكره، ص 05.

³ نفس المرجع، ص 06.

⁴ أبو زيد فهمي، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 35.

الإدارة العمومية الذين تربطهم بها شروط قانونية، أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون¹.

التعريف 04: "تشتمل الوظيفة العمومية على مدلولان أحدهما شكلي والآخر موضوعي:

المعنى الشكلي: تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء الوظيفة الإدارية في مرافق الدولة، و هؤلاء الموظفين يعملون لصالح الإدارة و باسمها.

المعنى الموضوعي: وتعني به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين، والذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما أوكل إليها من مهام واختصاصات².

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يلاحظ أن هناك من اكتفى في تعريفه بذكر أحد المعنيين الشكلي أو الموضوعي، في حين أن هناك من جمع بين المفهومين في تعريفه للوظيفة العمومية، والأصح من وجهة نظرنا ألا نهمل لا المعنى الشكلي ولا المعنى الموضوعي لأنهما مرتبطان ببعضهما البعض، وعليه يمكن تعريف الوظيفة العمومية بأنها مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين، هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية، وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشتمل دائما على جانبين: جانب قانوني وآخر فني، فالوظيفة العمومية هي خدمة عامة يؤديها الموظف العمومي للأفراد أو للدولة أو أحد فروعها ومصالحها في نطاق نظام قانوني معين يحدد علاقته بمن يؤدي إليهم هذه الخدمة وعلاقتهم به منظما لحقوق وواجبات الوظيفة.

2.2 مفهوم الوظيفة العمومية في النظم المقارنة: يسود في مختلف دول العالم نظامين رئيسيين للوظيفة العمومية وهما: نظام السلك الوظيفي

(La fonction publique de la carrière)، ونظام الاستخدام (La fonction publique d'emploi)، وفيما يلي سنتطرق إلى محتوى كل نظام بشيء من التفصيل:

أ. نظام السلك الوظيفي: ويطلق عليه أيضا نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة **systeme de la fonction publique fermée**، نشأ هذا النظام في فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر،

¹Essaid Taib, *droit de la fonction publique*, édition distribution Houma, Alger 2003, P 11.

²عبد العزيز السيد الجوهري، *الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص 05.

وتبنته العديد من الدول الأوروبية (إنجلترا، بلجيكا، ألمانيا، إيطاليا، اسبانيا، السويد، والنرويج)، كما تبنته اليابان، وكافة الدول العربية، وتعني الوظيفة العمومية في مفهومها المغلق أنها عبارة عن مهنة أو سلك يلتحق به الموظف ليستمر فيه حتى نهاية خدمته وإحالاته على التقاعد، وهذا يعني أن الموظف العمومي لا يرتبط مصيره بوظيفة معينة، بل يحق للإدارة العمومية أن تستفيد من خدماته للقيام بعمل آخر. ويتميز هذا النظام بوجود خاصيتين أساسيتين:

- الخاصية الأولى: وجود قواعد قانونية متميزة تحكم شؤون الموظفين العموميين ينظمها القانون (التشريع)، أو التنظيم (اللوائح)، ويطلق عليه عادة بـ: "القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية" وبهذا يعتبر القانوني للموظف العمومي مركزا تنظيميا، ويعرف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "بأنه مجموعة من القواعد النوعية المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية، أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان بدءاً بالتحاقهم بالوظيفة العمومية وإلى غاية نهاية الخدمة بالطرق المحددة سلفا فهذه القواعد هي التي تحدد كافة النظام القانوني الذي يسري على الموظفين، ويحدد كفاءات تسير مسار حياتهم المهنية المكرسة لخدمة الدولة"¹.

وبهذا يكون على الموظفين العموميين في وضع مختلف تماما عن غيرهم من العاملين العاديين ذلك أن الموظفين العموميين لهم حقوق والتزامات يتميزون بها، إذ لهم واجبات من نوع خاص وهي أكثر أهمية من تلك التي تقع على عاتق العاملين في القطاع الخاص، ولكنهم في المقابل يتمتعون بضمانات وحماية خاصة من قبل الدولة التي يلتزمون بخدمتها دون انقطاع، وذلك بهدف تأمين السير الحسن للمرافق العمومية.

- الخاصية الثانية: وجود السلك الوظيفي أي النظام التدرجي للوظيفة العمومية، حيث يلتحق الموظف العمومي من يوم تعيينه ويتدرج سلمه الوظيفي مرتقيا بصفة منتظمة بموجب قواعد الترقية حتى التقاعد. إن التنظيم الدائم للمسار الوظيفي للموظفين القائم على السلك الوظيفي الذي يرمي إلى تحقيق الثبات والاستقرار في الوظيفة العمومية يخلق في روح الموظف نوعا من الولاء للإدارة العمومية، ففكرة الحياة الوظيفية لمختلف الموظفين العموميين تستند إلى فكرة تعزيز ارتباط الموظفين بمقتضيات المرافق العمومية ولكن رغم ما يتميز به نظام السلك الوظيفي إلا أنه لا يخلو من العيوب فهذا النظام يقتضي وضع نظام

¹ طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة، والإصلاح الإداري) الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2000، ص 287.

قانوني معقد بغية تنظيم الإجراءات التي يجب إتباعها لتحقيق التوازن بين الواجبات التي تقع على كاهل الموظفين والحقوق والضمانات التي يتمتعون بها، كما أن مهمة تكوين وتطوير مؤهلات الموظفين وتحسينها بشكل مستمر يقع على كاهل الإدارة العمومية، وهذه مهمة إضافية ومسؤولية خطيرة هذا بالإضافة إلى أن ارتباط الموظف بوظيفته طيلة مساره المهني يشكل خطرا كبيرا على تحقيق المصلحة العامة للمرافق العمومية، لأن ذلك قد يولد لدى الموظفين شعورا بأنهم أصبحوا في مأمن وظيفي بمجرد دخولهم إلى سلك الوظيفة العمومية مثل هذا الشعور قد يدفعهم إلى عدم الاهتمام بتحقيق المصلحة العامة، كما قد يترجم بفقدان الحافز وروح المبادرة، هذا إلى جانب أخطار الروتين والبيروقراطية التي تكون غالبا من طبيعة نظام الوظيفة العمومية للسلك الوظيفي.

ب. نظام الاستخدام: وهو ما يطلق عليه أيضا بنظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة **"Le système de la fonction publique ouverte"**، طبق هذا النظام لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم تبنته العديد من الدول مثل: كندا، سويسرا، فنلندا، والدول الاشتراكية سابقا، وفقا لهذا النظام لا تعتبر الوظيفة العمومية خدمة عامة، وإنما هي مجرد أنشطة واختصاصات قانونية يحكمها نظام قانوني خاص، وفيها لا يتميز الموظفون عن عمال القطاع الخاص في الحقوق والواجبات الوظيفية، كما أن علاقتهم بالإدارة هي علاقة عقدية، وفي إطار هذا النظام يقع على عاتق الإدارة العمومية تحديد عدد المناصب الشاغرة والتي تحتاج إلى شغلها، ومن ثم تحديد المواصفات اللازمة للوظيفة ومن سيشغلها، وأخيرا تبيان الطرق التي يجب اعتمادها بغية اختيار أفضل المترشحين المتقدمين لطلب التوظيف فيها، ولكن عندما يعين المترشح المختار بشكل نهائي يصبح صاحب حق في هذه الوظيفة فقط ومصيره مرتبط بها، بحيث أنه إذا تم إلغاؤها لأي سبب من الأسباب يكون من الجائز فصل الموظف الذي عين فيها دون أن يكون له حق مكتسب في النقل إلى وظيفة أخرى، كما يغيب عن هذا النظام الترقية في الدرجات، ذلك أن الترقية فيه تأخذ حكم التعيين الجديد في منصب أعلى وبشروط أفضل، ولا تعتبر حقا مكتسبا يناله الموظف بمجرد قضائه فترة زمنية في الوظيفة، وإنما ترتبط بالصلاحية، ويتميز هذا النظام بمايلي:

- البساطة لأن الإدارة العمومية فيه يكون دورها مقتصر على تصنيف الوظائف وتحديد المواصفات والمؤهلات اللازمة لكل منها، وكذا تحديد مواصفات شاغلها؛

- المرونة، بحيث أن المنظمة يمكنها فصل الموظفين الذين لم تعد بحاجة إليهم، ولا تكون مجبرة على تأمين وظائف أخرى لهم؛

بعد تطرقنا لهذين النظامين المتناقضين يمكن القول أن الاختيار بينهما ليس بالأمر اليسير ذلك أن النظام يجب أن ينبع من البيئة التي سيطبق فيها فالنظام الأمريكي يناسب التفكير والحياة في أمريكا، والنظام الأوربي يناسب الأوضاع والظروف في أوروبا، وعليه فالمسألة ليست مسألة اختيار نظام بقدر ما هي دراسة للبيئة المحلية والمجتمع في الدولة للتعرف على أي النظامين يكون مناسباً للتطبيق، ولكن على الرغم من أن هذين النظامين مختلفين تماماً إلا أن الوظيفة العمومية في ظل كل منهما تسعى لتحقيق مبدئين أساسيين وهما مبدأ المساواة والجدارة، وعليه ففي المطلب الموالي سنتطرق إلى محتوى هذين المبدئين.

المطلب الثاني: المبادئ العامة للوظيفة العمومية.

تقوم الوظيفة العمومية على مبدئين أساسيين وهما مبدأ المساواة والجدارة، وقد وجد هذان المبدآن منذ وجود الوظيفة العمومية، وفي هذا المطلب سنتعرف على محتوى كل من هذين المبدئين:

1. مبدأ المساواة أمام الوظائف العمومية:

يعتبر مبدأ المساواة من أهم المبادئ التي تقوم عليها نظم الوظيفة العمومية على اختلاف أشكالها، فغالبا ما يرد النص على هذا المبدأ صراحة - بل لقد أصبح مبدأ المساواة ضماناً جوهرياً وأساسياً من ضمانات النظام الوظيفي- وقد لا يكتفي المشرع بأن يضمن النظام القانوني للوظيفة العمومية النص على مبدأ المساواة فيورد النص عليه في صلب الدستور زيادة في تأكيد هذا المبدأ وحرصاً على تثبيته، فالمساواة أمام الوظائف العمومية تعتبر من الحقوق السياسية التي تكفلها الدساتير وتضع لها الضمانات الأساسية، وقد أكدت الدساتير هذا الحق في معظم دول العالم في غربه وشرقه بأن نصت عليه صراحة وكفلت المساواة أمام الوظائف العمومية بالنسبة لجميع المواطنين دون تفرقة في ذلك بسبب الجنس أو اللون أو الدين، وبذلك أصبحت الوظيفة العمومية حقاً من الحقوق العامة التي يتمتع بها كل مواطن تتوفر لديه الشروط اللازمة والصلاحية الكافية لتولي الوظائف العمومية، ومبدأ المساواة بين البشر وفي جميع الميادين ليس وليد الحاضر وإنما أقرته جميع الأديان السماوية، وخاصة الدين الإسلامي، حيث أكد عليه صراحة وهذا ما يظهر من خلال قول الرسول صلى الله عليه وسلم في حديثه الشريف: " الناس سواسية كأسنان المشط "، ويقول عمر بن الخطاب رضي الله عنه: " متى استعبدتم الناس وقد ولدتهم

أمهاتهم أحرارا"، كما كان الرسول صلى الله عليه وسلم وخلفاءه الراشدين حريصين على توزيع الوظائف بين الناس على أساس المساواة مستبعدين العنصرية العرقية والتمييز الاجتماعي بين البشر.

أما في المنظور الغربي فقد ظهر هذا المبدأ لأول مرة أثناء الثورة الفرنسية للحد من الفوارق التي كانت سائدة بين المواطنين وتحقيق المساواة بينهم أمام القانون وأمام المسؤوليات العامة، ومن ثم فتح أبواب تولي الوظائف العمومية لكافة المواطنين ودون أي تمييز ومن أي نوع، وقد استلهم مبدأ المساواة في الوظيفة العمومية من المبادئ المعلنة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة 1789، والذي نص على هذا المبدأ في المادة السادسة منه: "إن جميع المواطنين متساويين في نظر القانون، فهم سواسية في الوصول إلى المراكز والوظائف تبعا لإمكاناتهم ومن غير أي تفريق إلا فيما يميزهم من فضائل ومواهب"¹، وفي نفس الإعلان نصت المادة الواحدة والثمانون على: "الناس يولدون وبيقون أحرارا ومتساوين في الحقوق، والفروق الاجتماعية لا يمكن أن تبنى إلا على المنفعة العامة..."²، بعدها أكدته المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان الصادر سنة 1793 من الدستور الفرنسي وعممته كل دساتير العالم والمواثيق الدولية، ثم أقرته الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948³، حيث نصت المادة الواحدة العشرون وفي فقرتها الأولى منه على: "لكل إنسان حق التعلم... ويجب أن يكون التعليم الفني والمهني بصفة عامة وأن يقبل الجميع في التعليم العالي على قدم المساواة على أساس الجدارة"⁴ ومن ثم نصت الدساتير آنذاك على عدم تفضيل أي طبقة أو فئة على غيرها في شغل الوظائف العمومية، فلكل مواطن الحق في التقدم لشغلها.

إن المفهوم الذي اتخذته مبدأ المساواة في أوروبا كان مفهوما قانونيا ولم يعرف تطبيقا فعليا لأنه كان يشترط فيمن يتقدم لشغل المناصب الشاغرة كل ما يتطلبه القانون من مؤهلات علمية، في حين أن التعليم لم يكن متاحا للجميع بل كان لا يزال يخضع لقيود اجتماعية ومادية، خاصة في الدول حديثة الاستقلال التي نجدها لا تزال تعاني من هذه الوضعية بسبب ما خلفته الإدارة الاستعمارية من طبقة اجتماعية غنية على حساب الأغلبية التي لم تحض بنفس الفرص في التعليم والثراء، وبالتالي فإنها قد هيأت الظروف الملائمة لنمو طبقة بيروقراطية فاسدة عند استقلال هذه الدول، كل هذا جعل مبدأ المساواة القانوني مجرد مبدأ

¹ لوران بلان، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، مطبعة عويدات، بيروت، لبنان، 1973، ص 48.

² نفس المكان.

³ مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر 1981، ص 87.

⁴ حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة (أصولها، أساليبها وإصلاحها)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة 1990، ص 47.

نظري، ولكن مع مرور السنين عرف هذا المبدأ تحولا جذريا في الدول المتقدمة، حيث انتقل من الميدان النظري إلى الميدان التطبيقي، وأصبحت المساواة أمام الوظائف العمومية فعلية وبهذا زال الاحتكار الوظيفي.

وقد كانت الدول الاشتراكية السبابة إلى التطبيق الفعلي لمبدأ المساواة وفي جميع الميادين، وخاصة في ميدان الوظيفة العمومية وبطريقة غير مباشرة من خلال تكريسها لمجانية التعليم وإجباريته لكافة المواطنين ودون استثناء، هذا بالإضافة إلى إعلانها أن العمل حق وواجب لكل المواطنين القادرين، وبهذا تكون قد أكدت رغبتها في تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص، وتحقيق المساواة الفعلية للالتحاق بالوظائف العمومية من خلال إنشاء القطاع العمومي، الذي عمل على استيعاب كافة الطاقات البشرية، وتوفير فرص العمل للمواطنين الراغبين والقادرين على العمل بالشكل الذي يحقق المساواة الفعلية بين المواطنين. ومن الأمور الجديرة بالذكر هي مسألة المساواة بين المرأة والرجل في شغل وتولي الوظائف العمومية، ففي هذا الصدد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المساواة بين الجنسين في تقلد الوظائف العمومية وأنه لا يجب التمييز بين الأفراد إلا على أساس الجدارة والاستحقاق، لكن هذا المبدأ لم يطبق فعليا إلى غاية صدور القانون العام للتوظيف العمومي الفرنسي الصادر سنة 1946، والذي نص في المادة 07 منه على: " لا يوجد أي تمييز في تطبيق هذا القانون بين الجنسين فيما عدا التحفظات التي يصنعها"¹

في الأخير يمكن القول أن المساواة أمام الوظائف العمومية أصبحت من الدعامات التي تستند إليها الديمقراطيات المعاصرة سواء كانت الديمقراطية الغربية أم الديمقراطية الاشتراكية وخاصة بعدما أصبحت وظيفة الدولة في العصر الحديث لا تتحدد في ذلك النطاق الذي كانت حبيسته في الماضي إذ امتدت يد الدولة إلى كثير من المجالات والأنشطة التي كانت في الماضي ممنوعة عليها ومقصورة على الأفراد، وبهذا أصبحت الوظيفة العمومية بعد أن وصلت أهميتها إلى قدر كبير من التأثيرات والفعالية على سلطة الحكم وجهاز الإدارة في الدولة تشكل في نفس الوقت عنصرا هاما من عناصر سلطة الحكم وجهازا للإدارة في الدولة على المواطنين جماعة أو عليهم فردا فردا، فالوظيفة العمومية باعتبارها مقياسا للضغط في المجتمع كثيرا مانجدها محلا للصراع بين الطوائف الاجتماعية المختلفة والأحزاب المتعارضة،

¹ مصطفى الشريف، مرجع سبق ذكره، ص 91.

إذ تريد كلمن هأن تسيطر عليها حتى تكون بمثابة المصعد الذي يوصلها إلى السيطرة، وبالتالي إل سلطة الحكم والجهاز الإداري بالدولة، ومنهنا كانت الأهمية البالغة لكفالة كل الضمانات الدستورية الت يتدعم وتحمي حق المساواة أمام الوظائف العمومية، بحيث تكون الوظيفة العمومية حقا لكل مواطن تتوافر فيه شروطها العامة والخاصة كما تتوافر لديه الصلاحية والكفاءة للقيام بأعمالها والنهوض بمسؤولياتها وواجباتها خير قيام دون تفرقة أو محاباة أو تمييز لطائفة معينة أو حزبية أو سياسية أو الانتماء إلى جنس معين.

إن المساواة أمام الوظيفة العمومية يتجسد من خلال المساواة في الحقوق والواجبات التي تتعلق بها، حيث أن المساواة في المعاملة الوظيفية بالنسبة لجميع الموظفين في مختلف مجالات الوظيفة العمومية حقيقة تقرها التشريعات الوظيفية في معظم دول العالم فنظام الموظفين يقوم على أساس المساواة بين جميع الموظفين الذين يخضعون لنظام وظيفي واحد في الحقوق (المساواة في: طرق الاختيار بين المترشحين، المرتب، العلاوات، الترقيّة، نظام الحوافز، فرص التدريب...)، والواجبات (واجبات تتصل بكيفية أداء العمل، واجبات تتبع الموظف خارج نطاق العمل الوظيفي) التي يكفلها هذا النظام.

2. مبدأ الجدارة في الوظائف العمومية.

يقتضي الرفع من مستوى أداء الوظيفة العمومية اختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على تحمل مسؤولياتها، لذا لابد من وضع نظام يكفل هذا الاختيار ويدعمه، فكان مبدأ الجدارة والاستحقاق الأفضل لتحقيق ذلك، ويعتبر مبدأ الجدارة المبدأ الثاني الذي تقوم عليه الوظائف العمومية لمختلف الدول، طبقته العديد من الدول المتقدمة كبديل للممارسات السابقة* التي عرفتھا الوظيفة العمومية، هذا التغيير كان كنتيجة حتمية للتحوّلات التي عرفتھا أوربا من نهضة علمية وثورة صناعية.

يعرف الأستاذ ثوري مبدأ الجدارة على أنه: "أسلوب اختيار الموظفين العاملين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية أو الجدارة"¹، كما وضع الدكتور بهمري مفهوم هذا النظام من خلال خصائصه التي عددها فيما يلي:

- يقتصر التوظيف في الوظيفة العمومية على الموارد البشرية التي تتمتع بالقدرة والكفاءة اللازمة للقيام بأعباء ومسؤوليات الوظيفة العمومية؛

* عندما كانت الوظيفة العمومية تباع وتشترى، وتنقل بالوراثة من الأب إلى الابن.

¹ حمدي أمين عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص 58.

- يتم تعيين لجنة محايدة ومستقلة يعهد إليها بمسؤولية تقدير مدى جدارة المترشحين المتقدمين واختيار أكفئهم؛
 - يتم الاعتماد على المسابقة المفتوحة كأسلوب للكشف عن الكفاءات؛
 - الاعتماد على مبدأ تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين للتنافس على الالتحاق بالوظائف العمومية الشاغرة والمعلن عنها، فالتمييز لا يكون إلا على أساس الجدارة والاستحقاق؛
 - الاعتماد على مبدأ الدائمة في تقلد الوظائف العمومية وعدم ارتباطها بالحزب السياسي الحاكم؛
 - الاعتماد على مبدأ الجدارة عند القيام بعملية ترقية الموظفين العموميين.
- تجدر الإشارة إلى أن مبدأ الجدارة أقره الدين الإسلامي منذ أربعة عشر قرناً وهذا ما يتضح من خلال العديد من الآيات والأحاديث، إذ يقول الله تعالى: "إن خير من استأجرت القوي الأمين"¹، أما في الدول الغربية فإن اعتماد هذا المبدأ يعتبر حديث العهد نسبياً، حيث كانت الوظائف العمومية تشغل بالوراثة دون أي اعتبار للكفاءة والصلاحية، كما كانت تباع وتشترى وبمبالغ كبيرة أحياناً، وهو ما أدى إلى انتشار الرشوة والفساد في الإدارة فتم استبدال هذه الطرق في التوظيف العمومي بمبدأ الجدارة الذي تجسد من خلال إجراء مسابقات التوظيف، حيث تشمل هذه المسابقات العديد من الامتحانات الكتابية والعملية والشفوية من أجل الكشف عن أفضل المترشحين، وتعتبر إنجلترا من الدول الرائدة في هذا المجال، حيث شكلت سنة 1854 لجنة خاصة عرفت بلجنة (North the detrevelyan) لدراسة شؤون الموظفين وتقديم التوصيات بهذا الشأن، حيث قدمت تقريراً ينص على إنشاء أول هيئة مستقلة لشؤون الموظفين وهو ما حدث فعلاً سنة 1855، واعتمد مبدأ الجدارة في الاختيار وكان أثر هذا الإصلاح كبيراً وهاماً على المجتمع البريطاني وإصلاح نظام الوظيفة العمومية، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد أخذت بهذا المبدأ منذ سنة 1882 بعد أن مرت بحقبة زمنية طويلة ساد فيها نظام الغنائم للمنتصر الذي أدى إلى انتشار الفساد في الإدارة، مما دفع برجال الفكر والإصلاح للمناداة بفصل الإدارة عن السياسة، فكان إنشاء مجلس الخدمة المدنية سنة 1882 واعتماد مبدأ الاختبار كأساس للكشف عن الكفاءات. وهكذا اتجهت الدساتير الحديثة نحو تأصيل وتأكيد مبدأ الجدارة الذي اقترن ظهوره بامتحانات التوظيف التي تتيح للمواطنين جميعاً دخولها على قدم المساواة، ومنه كانت بداية الانطلاق نحو تحقيق الكفاءة في الوظيفة العمومية.

¹سورة القصص، الآية 26.

إن تطبيق مبدأ الجدارة بشكل سليم يؤدي إلى تحسين الأداء وتحقيق المصلحة العامة فالأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يضع من نظم إدارية فعالة فحسب وإنما بشكل أوفى يعتمد على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها لأنه بدون موظف كفء تظل الإدارة العمومية عاجزة عن تحقيق أهدافها حتى وإن أحسن وضع أنظمتها.

في نهاية هذا الفصل لا بد أن نشير إلى أن تطور وظائف الدولة واتساع أنشطتها أدى زيادة عدد الموظفين العموميين، وبالتالي وجود إدارات عمومية ضخمة، وهو ما صعب على الإدارة العمومية من مهمة تسيير شؤون الموظفين العموميين، كل هذا انعكس سلباً على نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، فالتطبيق السيئ للنظام البيروقراطي أدى إلى كثرة الإجراءات وتعقدها، والالتزام الحرفي بالقوانين تسبب في تمديد المدد لمعالجة ملفات المواطنين، وهذا ما جعلهم يتذمرون وبشكل مستمر من سوء الخدمات المقدمة لهم، وهذا ما يعني حتمية تغيير النظام السائد في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري لأنه لم يعد قادراً على الاستمرار خاصة مع ما أصبح يعيشه العالم من تغيرات سريعة.

خلاصة الفصل الأول.

قمنا في هذا الفصل بتسليط الضوء على العديد من العناصر التي تتصل بشكل مباشر مع الدراسة التي نحن بصدد القيام بها، حيث تناول هذا الفصل ثلاث مباحثة. خصصنا المبحث الأول لإزالة الغموض عن بعض المفاهيم المتداولة في المجال العمومي (الإدارة العمومية، المرافق العمومية، والمنافع العمومية أو الجماعية)، أما المبحث الثاني فخصصناه للتعرف على مفهوم الدولة وأشكالها، وكذا الأنظمة الإدارية بنوعيتها المركزية واللامركزية، في حين خصصنا المبحث الثالث لدراسة الوظيفة العمومية من خلال التعرف على نشأتها، مفهومها، ومبادئها، ومن خلال المباحث الثلاثة توصلنا إلى استنتاج النقاط التالية:

- الإدارة العمومية تشمل جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهي موضوع متخصص من موضوع أكثر شمولاً وهو " الإدارة "؛

- للمرافق العمومية معنيين أحدهما شكلي يتعلق بكون المرفق العمومي عبارة عن جهاز أوكلت إليه مهمة تحقيق المنفعة العمومية ويكون خاضعاً لرقابة الدولة، والآخر موضوعي ويشير إلى الخدمات العمومية التي تقدمها هذه الأجهزة؛

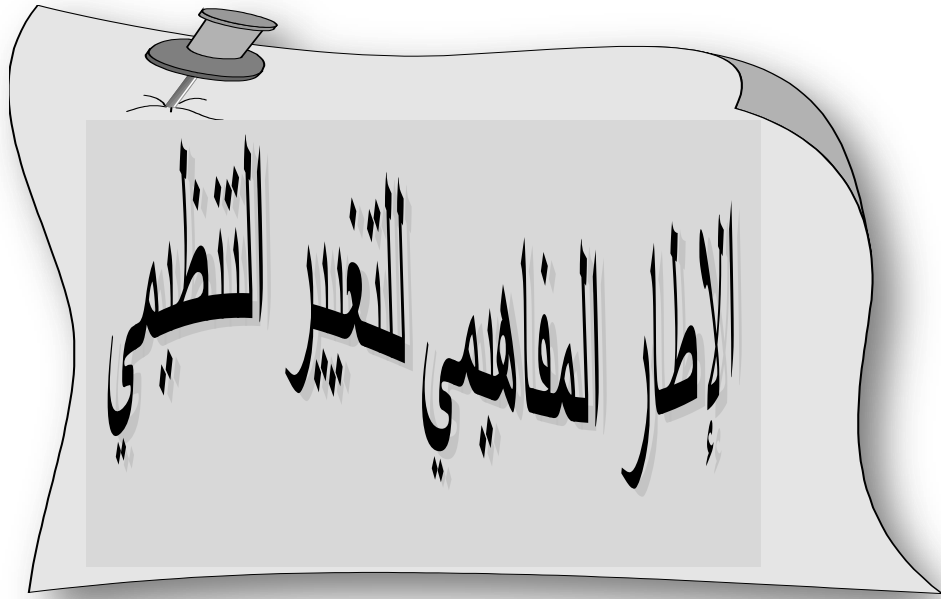
- إن شكل الدولة له ارتباط وبشكل مباشر بالنظام الإداري الذي تتبناه الدولة، كما له تأثير مباشر على أسلوب تسيير الوظيفة العمومية، حيث أن الدولة الموحدة غالباً ما تكون لها وظيفة عمومية مركزية، في حين أن الدولة المركبة غالباً ما تكون لها وظيفة عمومية لا مركزية؛

- الوظيفة العمومية ليست وليدة العصر الحديث وإنما تعود الملامح الأولى لظهورها إلى الحضارات القديمة وخاصة الحضارة الصينية التي ابتدعت أول نظام للالتحاق بالوظيفة العمومية، ألا وهو نظام المسابقة، والذي لقي رواجاً كبيراً في العديد من الدول، حيث أصبح النظام الأكثر تطبيقاً عندما يتعلق الأمر باختيار وتعيين الموظفين العموميين؛

- تهتم الوظيفة العمومية بكل ما له علاقة بالحياة المهنية للموظف العمومي منذ التحاقه بها وإلى غاية نهاية خدمته، فهي تشكل مختلف التنظيمات المتعلقة بالموظفين العموميين، هذه التنظيمات لها جانبين الأول قانوني، والآخر فني، وللوظيفة العمومية نظامين هما: نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، والذي يعتبر الوظيفة العمومية عبارة عن مهنة يلتحق بها الموظف ليبقى فيها حتى استقالته، أو إحالته على التقاعد، ونظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة الذي يعتبر الوظيفة العمومية مجرد أنشطة واختصاصات قانونية يحكمها نظام قانوني خاص، و فيها لا يتميز الموظفون عن عمال القطاع الخاص،

ولكن على الرغم من أن هذين النظامين مختلفين تماماً إلى أن الوظيفة العمومية فيهما تقوم على نفس المبدأين وهما مبدأ، المساواة والجدارة؛

الفصل الثاني



تمهيد .

تعيش المنظمات على الدوام في ظل بيئة اقتصادية، اجتماعية، وسياسية متغيرة، بل متقلبة ما يجعلها ملزمة على التكيف مع هذه التغيرات، والعمل على الصمود أمام التحديات التي تفرضها من خلال إحداث عملية تغيير داخل المنظمة كلما كان ذلك ضروريا، هذا التغيير قد يشمل جميع عناصر المنظمة وأبعادها، كما قد يقتصر على جزء منها، وتتبع أهمية التغيير الذي تقوم به المنظمة من كون أن كثيرا من الأساليب الإدارية، الأهداف، الإجراءات، والبرامج تحتاج إلى تعديل حتى تتماشى مع متطلبات التجديد والتوجه نحو وضع إداري أفضل يحسن استغلال الموارد البشرية، المادية، والمالية المتاحة.

إن التغيير لا يقتصر فقط على المنظمات الاقتصادية وإنما يخص أيضا المنظمات العمومية الإدارية خاصة بعدما بدأت هذه الأخيرة تفكر في الانتقال إلى ما يسمى بالمناجمنت العمومي الجديد من نقل أدوات المناجمنت الخاص إلى القطاع الإداري العمومي، مما يدعو إلى القيام بإصلاحات جوهرية، هذه الإصلاحات يجب أن تمس جميع الجوانب المتعلقة بالمنظمة العمومية الإدارية.

إن إدخال إصلاحات على الإدارة العمومية يشير إلى القيام بعملية تغيير متعدد الجوانب، وهذا ما جعلنا نخصص هذا الفصل لدراسة محتوى التغيير، وقد تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث جاءت كالتالي:

المبحث الأول: ماهية التغيير؛

المبحث الثاني: سيروية التغيير؛

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري كمدخل للتغيير في المنظمات العمومية الإدارية.

المبحث الأول: ماهية التغيير التنظيمي.

أصبح التغيير عملية ضرورية وحتمية بالنسبة للمنظمات طالما أنها تعمل في بيئة معقدة تتصف بالتغيير المستمر والسريع في القوى المؤثرة فيها، والتي يصعب التحكم فيها، ومن هذا المنطلق فإن الطريق الصحيح للارتقاء بمستوى الأداء في المنظمات هو التغيير من أجل التكيف مع البيئة المحيطة، وتختلف المجالات التي يمسه التغيير من منظمة إلى أخرى باختلاف الحاجة إلى ذلك من جهة، واختلاف الدوافع الرامية إلى ذلك من جهة أخرى، وفي هذا الجزء من البحث سنتطرق إلى العناصر التالية:

- مفهوم التغيير التنظيمي وأهدافه؛
- العوامل الدافعة للتغيير التنظيمي؛
- أنواع التغيير التنظيمي.

المطلب الأول: مفهوم التغيير التنظيمي وأهدافه.

يعتبر التغيير من المفاهيم الإدارية الحديثة* لأنه يهدف أساساً إلى تحويل المنظمة من وضعها الحالي إلى وضع مستقبلي آخر، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى كل من مفهوم التغيير والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

1. مفهوم التغيير التنظيمي:

1.1 مفهوم التغيير في اللغة: ورد في المعجم الوسيط تعريف التغيير على النحو التالي: " غير الشيء أي بدله بغيره أو جعله على غير ما كان عليه، ويقال غيرت دابتي وغيرت داري أي بنيتها بناءً غير الذي كان. وغير فلان عن بغيره أي حط من رحله و أصلح من شأنه " ¹.

2.1 مفهوم التغيير التنظيمي عند مختلف المفكرين: لم يتفق العلماء والمتخصصون على تعريف واحد للتغيير سواء كانوا علماء إدارة أو اجتماع أو نفس أو تربية أو غيرهم إلا أن هناك نقاط التقاء في مفاهيمهم للتغيير، وفيما يلي سنذكر بعضاً من التعاريف التي أعطيت للتغيير:

التعريف 01: " التغيير هو التحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة توازن مستهدفة ويعني ذلك الانتقال من حالة إلى أخرى في المكان والزمان " ¹.

* نظراً لعدم الاستقرار الذي أصبحت تعيشه البيئة خاصة بعد الثمانينات.

¹ إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، تركيا، 1989، ص 668.

التعريف 02: "التغيير هو تحرك ديناميكي بإتباع طرق وأساليب مستحدثة ناجمة عن الابتكارات المادية والفكرية، ليحمل بين ثناياه آمالا للبعض وإحباطا للبعض الآخر، وفي جميع الأحوال هو ظاهرة يصعب تجنبها"².

التعريف 03: يعرف هولت (D-Holt) التغيير التنظيمي بأنه: "عملية مدروسة ومخططة لفترة زمنية طويلة عادة، وينصب على الخطط والسياسات، أو الهيكل التنظيمي، أو السلوك التنظيمي، أو الثقافة التنظيمية وتكنولوجيا الأداء، أو إجراءات وطرق وظروف العمل، وغيرها لغرض تحقيق المواءمة والتكيف مع التغيرات في البيئة الداخلية والخارجية للبقاء والاستمرار والتميز"³.

من خلال التعاريف التي تم إدراجها سابقا يمكن استنتاج التعريف التالي:

التغيير التنظيمي هو سيرورة التحول من الوضع الحالي للفرد أو المنظمة إلى وضع آخر من المفروض أن يكون أحسن يرغب في البلوغ إليه، وذلك في فترة زمنية محددة باستعمال أساليب وطرق مختلفة من أجل تحقيق أهداف قصيرة أو طويلة الأجل، لكي تعود بالنفع إما على الفرد أو على المنظمة أو على كليهما معا، هذا التغيير يمس جوانب مختلفة من المنظمة قد تكون: تكنولوجية، سياسية، ثقافية، كما أنه يحدث نتيجة لتدخل عوامل خارجية تفرضها التغيرات التي تطرأ على البيئة الخارجية للمنظمة، أو عوامل داخلية تفرضها التغيرات التي تحدث على مستوى البيئة الداخلية للمنظمة.

نستنتج من خلال التعاريف السابقة أن التغيير التنظيمي يتميز بالخصائص التالية:

« التغيير التنظيمي عملية مستمرة كونه يحدث استجابة للتغيرات التي حدثت في ظروف المنظمة أو من المتوقع أن تحدث، هذه التغيرات قد تحدث في فترات متقاربة أو متباعدة، ولكن لا بد من حدوثها ومن هنا يجب إحداث التغيير كلما استلزمت الظروف المتغيرة ذلك؛

« التغيير التنظيمي غالبا ما يكون عملا مخططا لأنه يقوم على أساس اكتشاف الحاجة للتغيير، والتي عادة ما تحدث نتيجة لوجود مشاكل في النظام الحالي، أو نتيجة لحدوث تغيرات في البيئة (الداخلية أو الخارجية)، ومن هنا يستلزم إدخال تغيير مخطط لمواجهة ذلك، من خلال معرفة ما المطلوب تغييره؟ كيف

¹ فاروق السيد عثمان، قوى إدارة التغيير في ق 21، دار الوفاء، المنصورة، مصر، 2000، ص 09.

² سعيد عامر، مفاهيم إدارة التغيير وأهميتها، مركز وايد سرفس، القاهرة، مصر، 1991، ص 51.

³ Gresse Carole, les entreprises en difficulté, édition economica, Paris, France, 1994, p88.

يمكن تغييره؟ ومتى يتم تغييره؟ تكلفته؟، المشاكل المتوقعة منه؟، كيف يمكن التغلب عليه؟ ، وبذلك فالتغيير غالبا ما لا يتم بشكل عشوائي أو تلقائي؛

◀ التغيير التنظيمي مبني على النظم المفتوحة لأنه يحدث نتيجة لتأثر المنظمة بظروفها الخارجية؛
 ◀ غالبا ما تقابل عمليات التغيير التي تتم داخل المنظمة بمقاومة شديدة من قبل الأفراد العاملين بها، والذين يمسه التغيير حتى ولو كان في صالحهم، ذلك لأن الإنسان بطبعه يرفض التغيير لأنه يخاف من المجهول؛

◀ لا تقتصر مسؤولية التغيير التنظيمي على الإدارة العليا فقط، وإنما تمتد لتشمل كافة المستويات الإدارية والوحدات التنظيمية بالمنظمة ويتوقف نجاح عملية التغيير التنظيمي على مدى كفاءة توزيع المهام والمسؤوليات على الإدارة العليا من جانب، وجميع العاملين بالمنظمة من جانب آخر¹، كما أن نجاح التغيير يعتمد على مشاركة العاملين مع الإدارة في إحداثه.

2. أهداف التغيير التنظيمي:

- التغيير التنظيمي لا يتم بصفة تلقائية أو عشوائية وإنما تكون عملية هادفة ومدروسة، وفيما يلي سنتطرق إلى أهم الأهداف التي تسعى برامج التغيير التنظيمي إلى بلوغها:
- ✓ زيادة قدرة المنظمة على التكيف مع البيئة التي تعمل فيها من خلال العمل على تحقيق المواءمة بين أوضاعها وظروفها الداخلية والقوى الخارجية المؤثرة؛
 - ✓ " تغيير سلوكيات الأفراد العاملين بالمنظمة لتتسجم مع التغيرات التي حدثت في الظروف المحيطة بالمنظمة مثل الانتقال من العمل الفردي إلى تشجيع العمل الجماعي في شكل فرق عمل "² ؛
 - ✓ إدخال التقنيات الحديثة في المنظمة بطريقة سليمة يقبلها الأفراد وإجراء التعديلات اللازمة في نظم المنظمة الداخلية والمطلوبة لإنجاح التغيير التكنولوجي؛
 - ✓ مساعدة الأفراد على تشخيص مشكلاتهم وتحفيزهم على إحداث التغيير والتطوير المطلوب؛
 - ✓ تشجيع الأفراد العاملين على تحقيق الأهداف التنظيمية وتحقيق الرضا الوظيفي لهم؛
 - ✓ الارتقاء بمستوى جودة الخدمة وتحقيق رضا المواطنين والمجتمع.

¹ رحيم حسين، علاء عبد الفتاح، التغيير التنظيمي (دوافعه، أهدافه، مداخله)، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، كلية العلوم

الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، البلدة، يومي 12-13/05/2010، ص 04.

² محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 20.

المطلب الثاني: العوامل الدافعة للتغيير.

تتعدد التحديات والقضايا التي تواجهها منظمة اليوم، ويأتي في مقدمة هذه التحديات عدم استقرار بيئة المنظمة، لذا فالمنظمة تجد نفسها باستمرار في محاولة تحقيق التوافق والانسجام مع التغييرات، مثل هذه التغييرات قد تحدث بفعل قوى خارجية، كما قد تحدث نتيجة لتغير القوى داخل التنظيم نفسه، ومن هنا يمكن تقسيم الأسباب الدافعة للتغيير إلى عوامل داخلية، وخارجية وفيما يلي تفصيل لكل منها، ولكن قبل ذلك لابد أن نشير إلى أن التغيير التنظيمي في بداية ظهوره عرف ثلاثة تيارات، وضحت الأسباب التي تقف وراء إحداث التغيير في المنظمة كل حسب وجهة نظره، وتتمثل هذه التيارات في:¹

✓ التيار الحتمي (Lecourant déterministe): أكد أنصار هذا التيار مثل ميشال حنان

(M-T-Hannan) وجون فريمان (J-Freeman) أن السبب الرئيسي لحدوث التغيير التنظيمي يرجع إلى عوامل البيئة الخارجية.

✓ التيار الإرادي (Le courant volontariste): وعلى عكس أنصار التيار الحتمي أكد أنصار التيار الإرادي خاصة توماس باور (TH -Bower) أن التغيير التنظيمي يرجع إلى عوامل البيئة الداخلية وخاصة تلك العوامل التي تتعلق بالخيارات الإستراتيجية للمناجير وكذا عمليات صنع القرارات المرتبطة بهذه الخيارات.

✓ التيار العرضي (Lecourant transversal): لقد شكك أنصار هذا الاتجاه أمثال كيم كاميرون (K- Cameron) وروبرت كوين (R- Quinn) في الافتراضات التي بني عليها التيارين السابقين (الحتمي والإرادي)، واعتبروا أن التغيير التنظيمي يرجع لأسباب داخلية ولا لأسباب خارجية، بل أنه يحدث نتيجة لتفاعل الاثنين معا (عوامل البيئة الداخلية مع عوامل البيئة الخارجية).

1. العوامل الخارجية الدافعة للتغيير:

بما أن المنظمة عبارة عن نظام مفتوح فمن الطبيعي أن تتأثر بالبيئة الخارجية وتؤثر فيها، وهو ما يجبر المنظمة على التأقلم معها، وتتمثل العوامل الخارجية الدافعة للتغيير فيما يلي:

¹Quintino Quadén, article critique sur le changement organisationnel, sur le site : http://www.memoireonline.com/12/09/3039/m_Article-sur-la-critique-du-changement-organisationnel0.html, consulté le : 07 /04/2017 à 16 :09 h.

1.1/ الأسباب التكنولوجية أو التقنية: تمثل الأسباب التكنولوجية والتقنية أهم مصدر لإحداث التغيير في المنظمة، وخاصة في القرن الحالي، حيث يبدو واضحاً التطور العلمي المتسارع في جميع نواحي الحياة، إذ تؤثر ثورة المعلومات التكنولوجية بشكل كبير على أساليب الإدارة وتقديم الخدمات، وتتصاعد هذه التأثيرات يوماً بعد يوم وبشكل سريع جداً لأن التطور التكنولوجي المستمر، وكذا تقنية المعلومات أصبحت جزءاً من الاتجاه الهادف إلى إنجاز المهام المتداولة بفاعلية أكبر، "وبناءً على ذلك تجد المنظمة نفسها مجبرة على مجازاة التغيرات التكنولوجية الحاصلة في البيئة من أجل الصمود أمام المنافسة من خلال إتباع سياسة الانفتاح حيال كل تطور تكنولوجي مما يساعدها على إنجاز أهدافها بكفاءة وفاعلية"¹.

2.1/ الأسباب الاقتصادية: إن التغيرات الاقتصادية أصبحت سمة من سمات هذا العصر، حيث أنها أصبحت تتم بسرعة كبيرة مما يصعب من فرص التغلب عليها فقد يكون التغيير في تقلب أسعار المنتجات أو وسائل الإنتاج، تغير في التدفقات النقدية، زيادة حدة المنافسة الخارجية خاصة في ظل ما يطلق عليه بالعولمة الاقتصادية وانفتاح الأسواق الدولية وانضمام الكثير من الدول إلى المنظمة العالمية للتجارة، دخول منافسين جدد، ظهور ما يعرف بالتحالفات الاقتصادية، متطلبات الجودة الشاملة، التغير في أسعار الفائدة الدولية وفي أسعار العملات التي يتم الاستيراد والتصدير من خلالها، زيادة القوة التي يتمتع بها العملاء والمستهلكون وسيادة عصر التوجه نحو العميل واحترام المستهلك والعمل على إرضاءه، التغير المستمر في رغبات وأذواق المستهلكين، مما يتسبب في تغير في النشاطات والخدمات وطرق تقديمها. هذه بعض التغيرات الاقتصادية العالمية التي أثرت بشكل أو بآخر في أساليب وأنماط الإدارة في المنظمات، وبالتالي دفعتها إلى الانتقال من المركزية والنظم البيروقراطية الساكنة، وطرق العمل النمطية إلى نظام أكثر مرونة يتناسب مع طبيعة التحولات الاقتصادية العالمية، وبرزت الحاجة إلى ضرورة تنبني التغيير كخيار إستراتيجي.

3.1/ الأسباب الاجتماعية: ترتبط هذه الأسباب بالعادات والتقاليد والقيم وكذلك بالاتجاهات، كالتغيير في عادات المواطنين أو في العلاقات الهيكلية الاجتماعية أو تزايد وعي المواطنين، أو ظهور اهتمامات جديدة للمواطنين كازدياد الاهتمام بالبيئة والصحة، "وكذلك من القوى الاجتماعية النمو المضطرب للسكان وتعدد

¹ محمد بن يوسف النمران العطيات، إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير (رؤية معاصرة لمدير القرن 21)، دار حامد، عمان، الأردن، 2006،

الأجناس والثقافات وتفكك الأسرة وانتشار الجريمة، وازدياد الضغوط التي تمارسها الجمعيات كجمعية حماية المستهلك¹، كل هذه التغيرات تساهم إلى حد بعيد في طرق عمل المنظمات.

4.1/ الأسباب التشريعية: إن التغيير في القوانين والتشريعات الحالية أو ظهور تشريعات جديدة تؤثر على سياسة المنظمة وطريقة عملها، إذ أن هذه التشريعات تفرض قيوداً أو تهيئ فرصاً، مثل التغييرات في السياسة الحكومية المالية والنقدية، أو وجود تغييرات داخلية أو عالمية تؤثر على الاتفاقيات الاقتصادية خاصة إذا كانت مع الدول التي تمثل أسواقاً مستهدفة أو المصدرة لسلع منافسة للمنتجات المحلية، بالإضافة إلى ما تفعله بعض الحكومات مثل الانسحاب من بعض الأنشطة وتنظيم البعض الآخر ونتيجة لذلك تظهر فرص وتهديدات جديدة أمام المنظمات المتأثرة بهذا التحول²، مثل إصدار قوانين وتشريعات حكومية جديدة (قانون العمل، قانون الضمان الاجتماعي، الضرائب، إلغاء بعض الأنشطة، القوانين المرتبطة بالبيئة أو الخاصة بالعلاقات مع العاملين، أو الدفاع عن حقوق المستهلك، أو المتعلقة بالنظام الاقتصادي...) ³.

5.1/ الأسباب الثقافية: إن اعتماد المنظمة على ثقافة ترتكز على قاعدة متينة والعمل على تطويرها وفقاً للظروف الحاصلة يعتبر من التحديات التي تواجه المنظمة للبقاء والاستمرار في وقتنا الحالي، فرغم اتسام الثقافة بالثبات الظاهري إلا أنها تتأثر بالتغيير الحاصل في البيئة الثقافية، ويظهر ذلك من خلال تأثر المنظمة بثقافة المجتمع، حيث أن ثقافة المجتمع تؤثر على قيم واتجاهات وسلوكيات الأفراد كمروسين ورؤساء وعملاء وموردين، فثقافة المحيط لا تؤثر فقط على سلوك العاملين وأسلوبهم في التعامل، بل تنعكس هذه الثقافة في الهيكل القائم ونمط الإدارة السائد، ونظم الاتصالات والمعلومات، وطرق الأفراد في حل المشكلات واتخاذ القرارات، كما تؤثر في اتجاهات العملاء وبالأخص في حجم الطلب وتصميم المنتج والمزيج التسويقي وأساليب التعامل مع العملاء.

مما تقدم يتضح بجلاء أن متغيرات البيئة الخارجية، كالتغيرات التكنولوجية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والقانونية تعمل باستمرار على تغيير الأهداف العامة والخاصة للمنظمة، ولذا فعلى المنظمة أن

¹ صالح بن فالح عبد الله البلوري، اتجاهات العاملين نحو التغيير التنظيمي (دراسة مسحية على العاملين في هيئة الطيران المدني)، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2005، ص 67.

² دوجلاس سميث، إدارة تغيير الأفراد (المبادئ والاستراتيجيات والرؤى)، ترجمة عبدالحكيم أحمد الخزامي، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص 23.

³ إسماعيل السيد، الإدارة الاستراتيجية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1998، ص 102.

تستجيب لمقتضيات التغيير والتكيف الملائم من أجل أن تحقق استمرارية البقاء في الأسواق، والاستقرار والثبات في ظل كل هذه التغيرات خاصة العولمة، والتجارة الحرة.

1. العوامل الداخلية الدافعة للتغيير:

يقصد بالعوامل الداخلية للتغيير القوى الناشئة في البيئة الداخلية للمنظمة نتيجة للعمليات والتفاعلات داخل المنظمة والتي من أهمها نجد:

1.1 ظهور أهداف جديدة: إذا قامت المنظمة بإضافة أهداف جديدة إلى الأهداف الحالية أو بتغيير أهدافها بأهداف أخرى جديدة (التخلي عن منتج أو إضافة منتج جديد)، فستقوم حتما بالتغيرات المناسبة لتوفير جو وظروف ملائمة بما في ذلك الموارد، الإمكانيات والوسائل، لتحقيق هذه الأهداف الجديدة¹.

2.1 عدم رضا العاملين في المنظمة: إن عدم رضا العاملين ينتج عنه آثار سلبية على أداء المنظمة، ولهذا على المديرين تشخيص أسباب عدم الرضا ومحاولة إيجاد الحلول بإجراء التعديلات والتحسينات اللازمة التي يطلبها العاملون، حيث يظهر عدم الرضا هذا من خلال زيادة حدة الصراع التنظيمي وظهور النزاعات الفردية والجماعية داخل المنظمة، زيادة معدلات الشكاوي، كثرة الغيابات، ارتفاع نسبة الدوران الوظيفي، الإضراب، والتخريب، هذه العوامل ما هي إلا مؤشرات تنبه المنظمة إلى أن التغيير أصبح أمراً حتمياً.

3.1 انضمام أفراد جدد: إن انضمام أفراد جدد ذوي أفكار وخبرات ومهارات مختلفة خاصة إذا عينوا قادة في الإدارة سوف ينتج عنه حدوث تغييرات وظهور أوضاع جديدة.

4.1 إدراك الحاجة إلى تغيير الهيكل التنظيمي، اللوائح، والأنظمة المتبعة في المنظمة: وذلك لتصبح أكثر مرونة وقادرة على الاستجابة الشاملة لضروريات التغيير والتحسين المستمر في الأداء، حيث تظهر الحاجة إلى تغيير الهيكل التنظيمي، اللوائح، وأنظمة العمل المتبعة من خلال حدوث تغييرات في بعض العوامل، كالتغيير في هياكل العمالة ووظائف العمل وعلاقات العمل، التغيير في الإجراءات المتبعة في العمل، التغيير في علاقات السلطة والمسؤولية والمركز والنفوذ، التغيير في الوظائف الأساسية للمنظمة كوظيفة الإنتاج والتسويق والتمويل وتسيير الموارد البشرية، التغيير في الآلات والمنتجات وخطوط الإنتاج وغيرها من الأساليب الفنية، التغيير في أساليب التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة.

¹ رجب حسين، علاوي عبد الفتاح، مرجع سبق ذكره، ص 09.

1.5 انخفاض مستوى الأداء: إذا تم اكتشاف تدني مستوى أداء المنظمة، عليها البحث في الأسباب والقيام بالتعديلات أو التغييرات التي من شأنها تحسين مستوى الأداء¹.

بعد استعراضنا للعوامل التي تدفع بالمنظمة للقيام بعملية تغيير نلاحظ أن لهذه العملية تأثير كبير على الأفراد والجماعات في المنظمة لأنه في حالة التغيير الذي يتم كنتيجة للاستجابة لضغوط خارجية أي يحدث نتيجة لتأثير العوامل الخارجية، فهنا لا يكون للأفراد قدر كاف من المعلومات عن أسباب ودوافع التغيير خاصة إذا لم يكن في الإمكان التصريح بمصادر الضغط الخارجي بسبب المنافسة، في هذه الحالة قد يتخذ العاملون أحد الموقفين:

❖ عدم الاكتراث واللامبالاة، حيث لا يشعرون باقتناع عقلي أو منفعة واضحة في التزامهم بمتطلبات التغيير؛

❖ موقف معارضة ومقاومة التغيير إذا شعروا بأن هذا التغيير يهدد مصالحهم واستقرارهم، وهنا يأتي دور الإدارة في اكتساب ثقة الأفراد وتعاونهم من أجل تحقيق التغيير إذا نجحت في إقناعهم بدوافعه وبيئت ارتباطه بمصالحهم.

أما إذا كان التغيير ناتجا عن أسباب داخلية فهذا قد يزيد من احتمال معرفة الأفراد بالرغبة في التغيير وتوقعهم لحدوثه يكون أكبر، وبالتالي إذا تبين لهم أن اتجاهات التغيير لا تتعارض مع أهدافهم ورغباتهم فلن يقاوموه، وعادة يكون للأفراد دور أهم في إحداث التغيير وأداته الرئيسية²

المطلب الثالث: أنواع التغيير التنظيمي.

يتطلب نجاح عملية التغيير فهما لطبيعة التغيير وأنواعه، وتتعدد أنواع التغيير بتعدد معايير التصنيف المستخدمة في تحديد هذه الأنواع، وفي هذا المطلب سنحاول الإلمام بمختلف المعايير المستخدمة في تحديد أنواع التغيير التي يمكن أن تتم على مستوى المنظمة.

1. أنواع التغيير من حيث درجة التخطيط:

يمكن تقسيم التغيير حسب هذا المعيار إلى تغيير مخطط وتغيير تلقائي أو عشوائي:

1.1 التغيير المخطط: يقصد به التغيير الذي يحصل بصورة مخططة طبقا لمتطلبات تحقيق الأهداف العامة أو الخاصة في المنظمة ذاتها وبفعل إرادي من الإنسان وبدرجات متفاوتة من تدخله، وقد عرف

¹ أحمد المصري، التغيير التنظيمي، مجلة الإدارة، العدد الرابع، مصر، أبريل 1997، ص 13.

² عبد الرحمن توفيق، أدوات تقييم الأداء، الجزء الرابع، القاهرة، مصر، 2004، ص 57-58.

سكينز (Skibbines) التغيير بأنه: "الأسلوب الإداري الذي يتم بموجبه تحويل المنظمة من حالتها الراهنة إلى صورة تطورها المتوقعة"¹، كما عرفه بنس (W-Bennis) بأنه "الاستجابة للتغيير نتيجة لوضع إستراتيجيات تنقيفية هادفة لتغيير المعتقدات والقيم والاتجاهات والهيكل التنظيمي، وجعلها أكثر ملاءمة للتطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق"². ومنه يمكن القول أن التغيير المخطط يتطلب فهما وإدراكا كاملين لبيئة المنظمة وتوجيه الأفراد، الهياكل، والتكنولوجيا التي تحوزها نحو تحقيق الفعالية والكفاءة، مما يعني أن التغيير المخطط يتطلب الإلمام الكافي بالظواهر المنظمة والمشكلات التي تواجه المنظمة واتخاذ القرارات الهادفة إلى إحداث التغيير.

2.1/ التغيير غير المخطط: هو التغيير الذي يحدث تلقائيا دون تدخل الإنسان، ودون إعداد مسبق، حيث يتم بشكل مستقل عن رغبة المنظمة ويحدث نتيجة التطور والنمو الطبيعي في المنظمة.

2. أنواع التغيير من حيث درجة الشمول:

يقسم التغيير اعتمادا على معيار الشمول إلى تغيير شامل، وتغيير جزئي.

1.2/ التغيير الشامل: هو ذلك التغيير الذي يشمل كافة أو معظم الجوانب والمجالات في المنظمة، سواء كانت تكنولوجية، أو ثقافية، أو هيكلية.

2.2/ التغيير الجزئي: هو ذلك التغيير الذي يقتصر على جانب واحد أو جوانب قليلة في المنظمة، كتغيير الأجهزة والمعدات، إلا أنه يعاب على التغيير الجزئي أنه قد ينشئ نوعا من عدم التوازن في المنظمة، بحيث تكون بعض الجوانب متطورة والأخرى متأخرة مما يقلل من فعالية التغيير.

3. أنواع التغيير من حيث وقت التنفيذ.

إذا اعتمدنا على وقت التنفيذ كمعيار يمكن عندها تقسيم التغيير إلى تغيير سريع وتغيير بطيء أو تدريجي.

1.3/ التغيير السريع: هو تغيير مفاجئ وسريع وذو نتائج واضحة سواء واجهته المنظمة، أو قامت به و يستخدم هذا النوع من التغيير في إدارة الأزمات إذ تتطلب أحيانا تغييرات سريعة لتجنب الكارثة.

2.3/ التغيير البطيء (التدريجي): هو ذلك التغيير الذي تقوم به المنظمة بطريقة بسيطة وعلى فترات زمنية طويلة أو قصيرة ولكنه يكون بصفة تدريجية، وعادة ما يكون هذا النوع من التغيير أكثر رسوخا من التغيير السريع المفاجئ، ويعتمد في اختيار السرعة المناسبة للقيام بالتغيير المتدرج على طبيعة الظروف.

¹ محمد الصيرفي، مرجع سبق ذكره، ص 26.

² نفس المرجع، ص 27.

4. أنواع التغيير من حيث موضوع التغيير:

إذا أخذنا موضوع التغيير أساساً لأمكن التمييز بين التغيير المادي والتغيير المعنوي.

1.4 التغيير المادي: هو التغيير الذي يتم على مستوى الأشياء المادية والملموسة في المنظمة كالتغيير الذي يطرأ على الهيكل التنظيمي (الاختصاصات، المسؤوليات...)، التغيير في الأعمال والأنشطة التي تزاوّلها المنظمة، أو التغيير في وسائل التكنولوجيا المستخدمة.

2.4 التغيير المعنوي: هذا النوع من التغيير يهدف إلى إحداث التغيير في الأنماط السلوكية للأفراد داخل المنظمة عن طريق برامج التنمية أو التدريب.¹

5. أنواع التغيير من حيث طريقة إحداثه:

اعتماداً على هذا المعيار في التصنيف يمكن تقسيم التغيير إلى تغيير مفروض وتغيير بالمشاركة.

1.5 التغيير المفروض: هذا النوع من التغيير يفرض جبراً على العاملين من طرف الإدارة (السلطة) لذا عادة ما يقابل بالرفض والمقاومة، كما قد يصدر هذا التغيير من سلطات أو منظمات خارج المنظمة نفسها، كصدور قوانين ولوائح جديدة للعمل أو التوظيف... هنا تكون المنظمة مجبرة على الالتزام بما تنص عليه اللوائح الجديدة والتخلي عن التعامل باللوائح والقوانين القديمة.

2.5 التغيير بالمشاركة: يحدث هذا النوع من التغيير برضا العاملين من خلال مشاركتهم في التخطيط للتغيير، وعادة ما يكون هذا التغيير تكيفياً، إذ أنه عادة ما يحدث للأسباب التالية:

✓ تحديث السياسات والإجراءات القديمة التي لم تعد تتماشى مع المناخ التنظيمي ومتطلبات العمل الجديدة؛

✓ جعل أنظمة الأداء أكثر ملاءمة؛

✓ الاستفادة من فرصة مواتية لا تساعد الظروف القائمة على استغلالها.

¹ صلاح الدين محمد عبد الباقي، السلوك التنظيمي (مدخل تطبيقي معاصر)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 362.

المبحث الثاني: سيرة التغيير التنظيمي.

تهدف العملية التغييرية إلى زيادة فعالية المنظمة وتحسين بيئة العمل فيها من خلال نقلها إلى وضع أحسن يمكنها من الصمود أمام التغيرات السريعة التي يعرفها عالم اليوم وتحقيق التميز بين منافسيها، ويتوقف نجاح عملية التغيير على مدى قدرة المنظمة على التحديد الدقيق للمجالات التي يشملها من جهة، وعلى مدى توفيقها في اختيار النموذج المناسب لإحداث التغيير من جهة أخرى، وللتعرف على كل من مجالات التغيير ونماذجها خصصنا هذا المبحث لدراسة العناصر التالية:

- مجالات التغيير التنظيمي؛

- نماذج التغيير التنظيمي.

المطلب الأول: مجالات التغيير التنظيمي.

يمس التغيير عدة جوانب في المنظمة فعندما ترغب هذه الأخيرة في القيام بعملية تغيير يجب أن تحدد المجالات والمجالات التي تحتاج إلى تغيير، ذلك لأن العملية التغييرية قد تشمل جميع العناصر في المنظمة أو جزءاً منها حسب الظروف والعوامل الدافعة للتغيير، فالتغيير قد يمس: الهيكل التنظيمي، إستراتيجية المنظمة، التكنولوجيا، ثقافة المنظمة، سياسة تسيير الموارد البشرية، وفيما يلي سنتطرق إلى هذه العناصر بشيء من التفصيل.

1. التغيير البنائي (الهيكل):

إن أي تغيير في: " الهيكل التنظيمي الرسمي للمنظمة، علاقات السلطة، طبيعة الوظيفة، إعادة توزيع الاختصاصات، إعادة تصميم خطوط الاتصال وقنوات تدفق السلطة والمسؤولية، نطاق الإدارة، العلاقة بين الإداريين والاستشاريين...، تدخل في مجال التغيير الهيكلي"¹، وتعتبر الهياكل التنظيمية من أكثر المجالات عرضة للتغيير، حيث أن معظم التغييرات التي تحدث في المنظمة غالباً ما يتبعها تغييرات في الهياكل والعلاقات التنظيمية، فالتغيير الهيكلي قد يكون نتيجة للتغيير في الإستراتيجية، أو التكنولوجيا أو سياسة تسيير الموارد البشرية وغيرها، ويحدث التغيير في الهيكل التنظيمي بتعديل أو تطوير أسس ومعايير إعداد الهياكل مما ينتج عنه حذف بعض الوحدات التنظيمية أو دمجها معاً، أو استحداث وحدات جديدة، أو تغيير تبعية بعض الوحدات بما يحقق المرونة للتنظيم القائم وملاءمته مع التغييرات الجديدة.

2. تغيير رسالة المنظمة، و/أو أهدافها وإستراتيجياتها:

¹ Jean Brilman, les meilleures pratiques du management au cœur de la performance, 3^{ème}, édition, éditions d'organisation, Paris, France, 2000, p363.

تتضمن رسالة المنظمة غرضها الرئيسي ومجال نشاطها وأنواع منتجاتها والسوق التي تخدمها، إن تغيير رسالة المنظمة يجب أن يتم مواكبة للمتغيرات التي قد تهيئ فرصا يتطلب استغلالها إضافة نشاط جديد، أو قد تفرض قيودا يتعين معها إلغاء أو تحجيم نشاط أو أكثر، ومن الطبيعي أن تغيير الرسالة يرتب تغييرا تابعا في الأهداف المتفرعة عن الرسالة والمترجمة لها، ومن ثم في الاستراتيجيات، باعتبارها مناهج تتبع لبلوغ الأهداف، فالتغيير الإستراتيجي يتم لتحقيق الغاية المرجوة من طرف المنظمة فالكثير من المنظمات الكبرى في العالم تقوم بتغيير إستراتيجيتها استجابة للتغيرات الحاصلة في البيئة الداخلية أو الخارجية للتمكن من الصمود أمام المنافسة، تغيير إستراتيجية المنظمة يكون إما بإدخال تعديلات على الإستراتيجية الحالية أو تبني إستراتيجية جديدة.

3. التغيير التكنولوجي:

يفرض التقدم التكنولوجي خاصة تكنولوجيا المعلومات ضرورة تغيير الأدوات والأساليب المستخدمة في المنظمة، وذلك من خلال تبسيط وتطوير إجراءات ومسؤوليات العمل والصلاحيات والسلطات وأنظمة المتابعة وتقييم الأداء، ونظم التحفيز وغيرها من الأنظمة الداخلية بغرض تخفيض الوقت والتكلفة وزيادة الكفاءة والفعالية التنظيمية، وقد تكون التغييرات التكنولوجية بسيطة أو كبيرة حسب حجم المنظمة وطبيعة نشاطها، وكذا حسب طبيعة التغيير.

4. التغيير الثقافي:

الثقافة عبارة عن مجموعة من القيم والمعايير التي تمثل المحرك الأساسي لنجاح المنظمة كونه أداة فعالة لتحقيق التكامل بين أفراد المنظمة ومساعدتهم على أداء أعمالهم بصورة أفضل، فالتغيير في البعد الثقافي أضحي ضرورة ملحة باعتباره يمثل نقطة البداية لنجاح أي تغيير داخل المنظمة، إذ أثبتت الدراسات أن الأفراد لا يقبلون ما لا يتلاءم مع معتقداتهم وقيمهم وعاداتهم ولذلك ركز المؤلفين ومنذ سنوات الثمانينات على ضرورة الاستثمار في ثقافة المنظمة من خلال توجيه سلوك الأفراد باتجاه يخدم المنظمة من خلال ترسيخ بعض الأفكار (أولوية الزبون، حتمية المرونة في التعامل ، الالتزام بالأخلاقيات...)، فالثقافة أصبحت مشروعا دقيقا للاستثمار¹، ومن أجل نجاح التغيير الثقافي في المنظمة لا بد في بداية الأمر من إذابة الجليد عن الثقافة الحالية بما يسمح للأفراد العاملين في المنظمة أن يدركوا أن المنظمة التي ينتمون إليها تعاني من أزمة حقيقية تهدد وجودها، ويمكن للإدارة العليا أن تغير وتعديل القيم والمعايير الثقافية المترسخة من خلال تعديل وتغيير العناصر الأساسية لثقافة المنظمة والتي يستخدمها الأفراد للتعبير عن

¹François Pichault, *gestion du changement (Perspectives théoriques et pratiques)*, boeck, Paris, France, 2009, p 19.

المعاني والمفاهيم ونقلها مثل: الرموز، اللغة، المراسيم، الاحتفالات، الطقوس والتصريحات العلنية عن الرؤيا المستقبلية للمنظمة وغيرها.

المطلب الثاني: نماذج التغيير التنظيمي.

التغيير هو عملية تحول من الوضع الحالي إلى وضع آخر، وبهذا فالتغيير يبني على ثلاث عناصر أساسية هي الحالة الراهنة، عمليات التغيير، الحالة المستقبلية، ومن أجل أن تتم العملية التغييرية بنجاح قام المتخصصون والباحثون بصياغة عدة نماذج للتغيير، ولكن هنا يجب أن نشير إلى أنه لا يمكن اعتماد نموذج شامل للتغيير لأن نجاح أحد هذه النماذج في منظمة ما لا يعني بالضرورة نجاحه في منظمة أخرى، وتمثل نماذج التغيير الخطوط العريضة التي تشتمل على المتغيرات أو العوامل ذات الصلة بالتغيير، وفيما يلي سنتطرق إلى أهم هذه النماذج:

1. نموذج كيرت ليوين (K- Lewin):

حضي نموذج التغيير الذي اقترحه ليوين سنة 1951 باهتمام كبير وقبول واسع، حيث يعتقد الكثيرون أن هذا النموذج والمراحل التي يحددها تساعد كثيرا في إنجاح عملية التغيير إذا ما تم تطبيقه بصورة سليمة. " يرى ليوين أن التغيير يمر بثلاث مراحل فيبدأ بإذابة الجليد (Dégel) للنظام القائم (الحالي)، وذلك قبل المرور إلى مرحلة التغيير (Changement)، ثم مرحلة التجميد (Regel) للنظام الجديد ¹."

و فيما يلي سنطرق إلى هذه المراحل:

1.1 مرحلة إذابة الجليد (Dégel): " تتضمن هذه المرحلة إذابة القيم القديمة والمعتقدات والهيكلية التي تقوم عليها المنظمة ²، أو بمعنى آخر زعزعة واستبعاد الاتجاهات والعادات والممارسات والسلوكيات الحالية للفرد بما يسمح بإيجاد شعور بالحاجة إلى شيء جديد فقبل تعلم أفكار واتجاهات وممارسات جديدة ينبغي أن تختفي الأفكار والاتجاهات والممارسات الحالية، ومن أساليب تحرير وإذابة الجليد نجد:

- ✓ " منع أي نمط سلوكي يمثل نوعا من المشاكل التي يجب تغييرها، أي الأنماط السلوكية غير المرغوبة؛
- ✓ انتقاد التصرفات والسياسات وأساليب العمل التي تؤدي إلى مشاكل وقد يصل الأمر بالانتقال إلى زرع الإحساس بالذنب أو الحط من القدر والقيمة؛
- ✓ تحسيس العاملين بالأمان اتجاه التغييرات التي قد تحدث مستقبلا ويتم ذلك بإزالة أي مسببات لمقاومة التغيير؛

² Yvers Simon, Patrick Joffre, *Encyclopédie de gestion*, 2^{ème} édition, Economica; Paris, France, 1997, p 308.

² Raymond Alain Thietart, *le management « que sais-je ? »*, 11^{ème} édition, puf, Paris, France, 2003, p95.

✓ نقل الفرد من القسم أو بيئة العمل التي تشجع أساليب العمل والتصرفات غير المرغوبة، ويكون النقل مؤقتاً أو نهائياً إلى أحد الأقسام الأخرى، أو إلى دورة تدريبية تدور حول المشكلة المعينة.

✓ تغيير بعض الظروف المحيطة بالتصرفات السيئة، فإذا كانت هي التأخير والغياب والأكل على المكاتب والتوقف عن مواعيد العمل الرسمية، فإن التغييرات التي تشعر العاملين بسوء هذه التصرفات قد تكون مثل: تغيير مواعيد الحضور والانصراف، وعدد ساعات العمل والراحة¹.

إن تفكيك أو إذابة الجليد أمر يسهل للأفراد والقائمين على برامج التغيير القيام به من خلال توضيح مشاكل توجد في العمل تحتاج إلى تغيير، يعقب ذلك عادة مناقشة مخططة بين الأفراد وجماعات العمل، والمشرفين على برنامج التغيير.

إن هذه المرحلة هامة جداً، وتلعب دوراً كبيراً في نجاح عملية التغيير، حيث كثيراً ما تفشل محاولات وجهود التغيير نتيجة إهمال أو إغفال هذه المرحلة وعدم إعطائها الاهتمام المناسب، وذلك لأن هذه المرحلة تهدف إلى إيجاد الاستعداد والدافعية لدى الفرد للتغيير وتعلم معارف أو مهارات أو اتجاهات جديدة من خلال استبعاد المعارف والمهارات والاتجاهات الحالية، بحيث ينشأ لدى الفرد نوعاً من الفراغ يسمح بتعلم أشياء جديدة لملئ هذا الفراغ².

2.1 مرحلة التغيير (Changement): تتضمن هذه المرحلة اختيار بعض الأساليب التي يمكن استخدامها في وضع التغيير المطلوب موضع التنفيذ، وذلك عن طريق تطبيق أسلوب أو برنامج ما، حيث يمكن أن يكون التغيير تنظيمياً أو موجهاً نحو الأفراد...

في هذه المرحلة يحذر ليوين من عدم التسرع في الإقدام على تنفيذ هذه المرحلة وإحداث التغيير، لأن التسرع من شأنه أن يؤدي إلى بروز مقاومة شديدة ضد التغيير مما يتسبب في حدوث نوع من الإرباك والتشويش، وعدم الوضوح، ومن ثم عدم تحقيق ما هو مطلوب³.

3.1 مرحلة التجميد (Regel): تعني هذه المرحلة محاولة المنظمة بناء درجة عالية من الالتزام للأفراد نحو الأوضاع الجديدة دون خلق أي نوع من المقاومة، وهنا يتم التعزيز اللازم للتغيير، بحيث تصبح الاتجاهات والأنماط السلوكية الجديدة ثابتة وراسخة من خلال ما تم إكسابه للأفراد العاملين في مرحلة التغيير⁴، وفي

¹ أحمد ماهر، السلوك التنظيمي (مدخل بناء المهارات)، الطبعة السابعة، دار الجامعة، مصر، 2000، ص ص 460-462.

² محمد الصيرفي، مرجع سبق ذكره، ص 70.

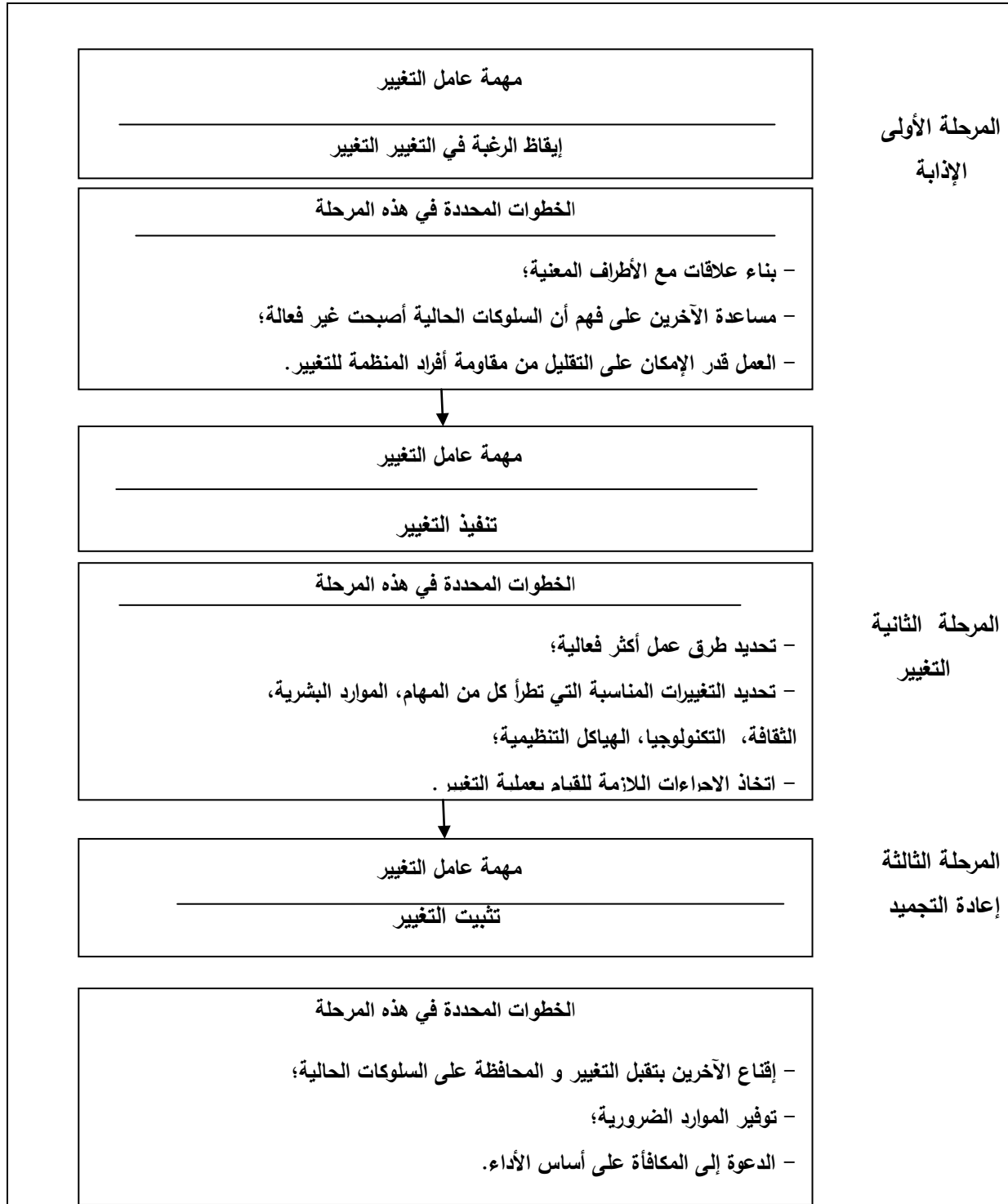
³ John R. Schermerhorn & David S. Chappell, principes de management, édition Alphatek, Canada, 2002, p341.

⁴ محمد بن يوسف النمران العطيات، مرجع سبق ذكره، ص 108.

هذه المرحلة يعتبر التقويم خطوة أساسية لا ينبغي إهمالها، فالتقويم يعمل على توفير البيانات للأفراد فيما يتعلق بمنافع التغيير وتكاليفه ويساعد على توفير الفرص والإمكانات لإحداث التعديلات البناءة في التغيير مع مرور الوقت.

يمكن تلخيص نموذج ليوين من خلال الشكل الموالي:

الشكل (II - 01): نموذج لوين للتغيير.



المصدر: John R . Schermerhorn & David S. Chappell, principes de management, édition Alphatek, Canada, 2002, p341.

تجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من الاهتمام الكبير الذي حظي به نموذج لوين، إلا أنه لم يعد صالحاً للتطبيق في ظل التقلبات السريعة التي أصبحت تعرفها البيئة اليوم، حيث أن نموذج لوين ظهر سنة 1951 أين كانت البيئة مستقرة، والمنظمة عبارة عن نظام مغلق، وكان نظام فورد

(H-Ford) وتايلور (F-Taylor) هو النظام السائد آنذاك لكن الأمور اليوم أصبحت مختلفة تماماً، فالبيئة لم تعد مستقرة، والمنظمة أصبحت عبارة عن نظام مفتوح تؤثر وتتأثر بالبيئة، وبذلك لم يعد نموذج لوين صالحاً للتطبيق في منظمات اليوم، هذا ما أدى إلى ظهور نماذج أخرى، سنذكرها فيما يلي:

2. نموذج لبين، واطسون، وويستلي (R-Lippitt , J- Watson & B- Westley):

قام لبين، واطسون، وويستلي بتعديل نموذج لوين، وذلك في سنة 1958، وقد ركز هؤلاء على مسؤولية ودور وكيل التغيير أكثر من تركيزهم على تطور التغيير في حد ذاته، وتتم عملية التغيير حسبهم بسبع مراحل هي:¹

1.2 تشخيص المشكلة: أي إثبات الحاجة للتغيير من خلال توضيح العوامل الدافعة للقيام بالتغيير؛

2.2 الدخول في علاقة تعاقدية لإحداث التغيير: أي الاتفاق مع أحد الأشخاص لتولي مهمة إحداث التغيير داخل المنظمة ويسمى وكيل التغيير؛

3.2 دراسة حوافز التغيير: يتم في هذه المرحلة تقييم الموارد المتاحة للقيام بالتغيير، ومحاولة التعرف على الموقف الأولي للعاملين من التغيير؛

4.2 تحديد مجالات التغيير بدقة: يتم في هذه المرحلة تحديد الجوانب التي يمسها التغيير في المنظمة، كما يتم إعداد استراتيجيات التغيير، والخطط العملية لتنفيذه؛

5.2 القيام بالتغيير: في هذه المرحلة تبرز أدوار وكيل التغيير والمتمثلة في: توضيح أسباب القيام بالتغيير، إقناع العاملين بضرورة التغيير، قيادة التغيير، كما يتم تنفيذ الخطط العملية للتغيير؛

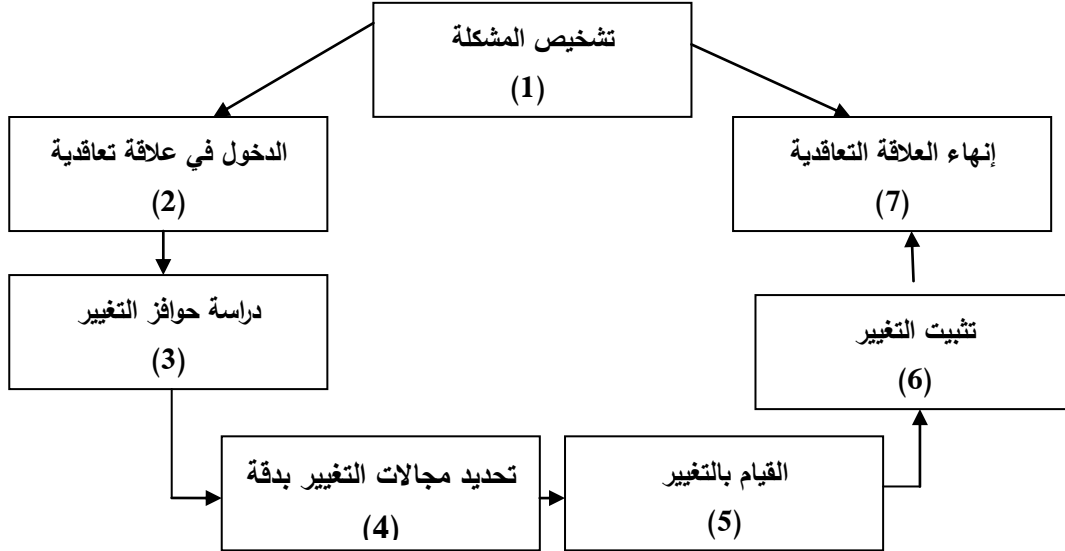
6.2 تثبيت التغيير: أي تأكيد التغيير وترسيخه؛

7.2 إنهاء العلاقة التعاقدية: في هذه المرحلة تنتهي العلاقة التعاقدية مع وكيل التغيير، حيث أن دوره ومهمته قد انتهت، ذلك لأن التغيير قد أصبح جزءاً من ثقافة المنظمة.

¹ محمد بن يوسف النمران العطيات، مرجع سبق ذكره، ص 109.

وفيما يلي شكل يوضح نموذج لبيت، واطسون، وويستلي:

الشكل (II - 02): نموذج لبيت، واطسون، وويستلي للتغيير:



المصدر: من إعداد الطالبة بناءً على المعلومات الواردة سابقاً.

3. نموذج هلريجل وسلوكوم (D- Hellriegel & J-W- Slocum):

يقوم هذا النموذج على التسلسل والتتابع في المراحل التالية:¹

1.3 معرفة مصادر التغيير: يجب أولاً محاولة معرفة مصدر التغيير، فهو إما أن يكون مصدره البيئة الخارجية كالتغيرات التكنولوجية أو التغيرات السياسية، أو القانونية، أو قد يكون مصدره من البيئة الداخلية للمنظمة كوجود خلل في هيكل المنظمة وعلاقات السلطة والاتصال بها ؛

2.3 تقدير الحاجة للتغيير ومدى الضرر الذي سيلحق بالمنظمة إذا لم تقم به: ويتم ذلك عن طريق تحديد الفجوة بين الوضع الحالي للمنظمة وبين ما تطمح المنظمة لتحقيقه بعد حدوث التغيير المطلوب؛

3.3 تشخيص الحاجة للتغيير ومحاولة وضع حلول لها: إن التشخيص السليم للمشكلات التي تواجهها المنظمة سواء كانت هذه المشكلات تتعلق بأساليب العمل أو التكنولوجيا أو الروح المعنوية للموظفين أو نسبة الغيابات يساعد كثيراً في إيجاد الحل المناسب للتغلب على هذه المشكلات؛

¹ خليل محمد حسن الشماع، خضير كاظم حمود، نظرية المنظمة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص 378.

4.3 التغلب على مقاومة التغيير بالطرق الكفيلة بذلك حسب مصادرها: إن مقاومة التغيير أمر طبيعي لأن الأفراد والجماعات غالباً ما يقاومون التغيير، وذلك إما لخوفهم من الخسارة المادية أو فقدان النفوذ، سوء فهم أثار التغيير، إحساسهم أنهم استغلوا أو أجبروا على التغيير؛

5.3 تخطيط الجهود اللازمة للتغيير: ويتمثل في توضيح أهداف التغيير بشكل دقيق يمكن قياسه واتخاذ الإجراءات الضرورية لإدخال التغيير من قبل منفذ التغيير، كما يجب إحداث مجموعات عمل تقوم بإجراء التجارب والمتابعة؛

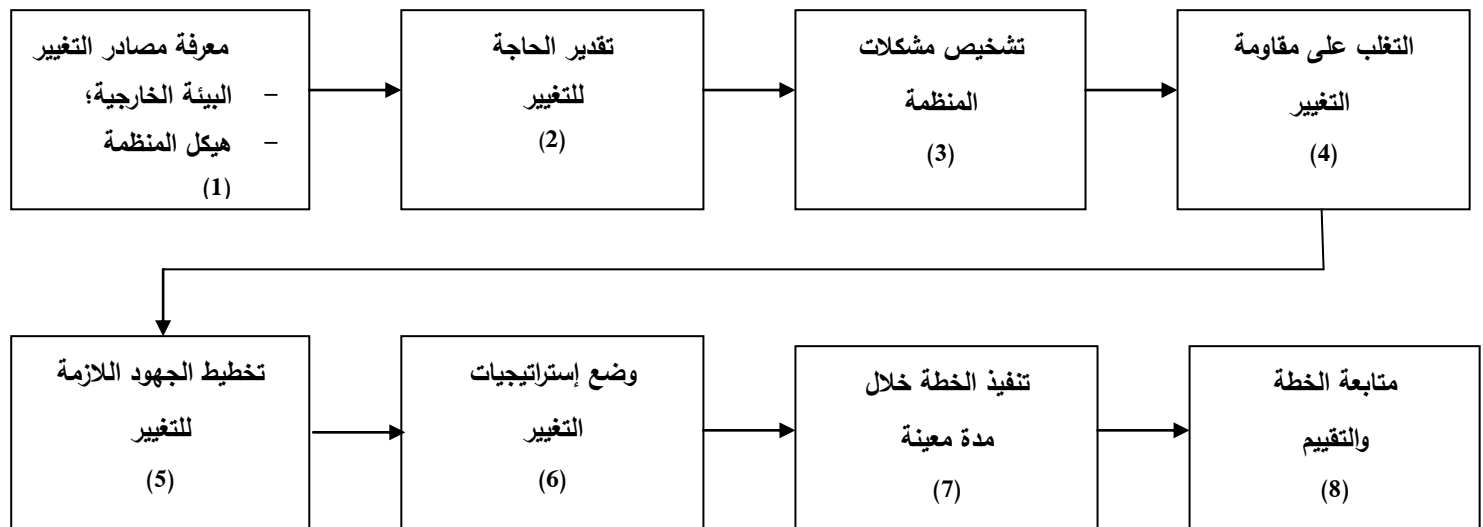
6.3 وضع إستراتيجيات التغيير: تتناول استراتيجيات التغيير عناصر المنظمة بأكملها وهي أنشطة المنظمة، التكنولوجيا، القوى البشرية، حيث لكل عنصر من عناصر المنظمة إستراتيجية خاصة به ؛

7.3 تنفيذ خطة التغيير: وذلك خلال مدة زمنية معينة تحددها الإدارة كي تسمح لها بالإطلاع على النتائج؛

8.3 متابعة خطة التغيير وتقييمها: وذلك من خلال تحديد نواحي القوة والضعف؛

وفيما يلي شكل يوضح نموذج هـريجل وسلوكوم:

الشكل (II-03): نموذج هـريجل وسلوكوم للتغيير.



المصدر: خليل محمد حسن الشماخ، خضير كاضم حمود، نظرية المنظمة، الطبعة الثانية، دار المسير

للنشر، عمان، الأردن، 2005، ص 378.

من خلال الشكل يتضح لنا أن أول خطوة نحو البدء بالتغيير هي معرفة أسبابه وتحديد مصدره هل هي داخلية أم خارجية، ومن ثم تقوم المنظمة بتقدير الحاجة إلى التغيير من خلال حساب تكلفته ومقارنتها مع الوضع الحالي، ومن ثم يتم الانتقال إلى تشخيص المشاكل التي تعاني منها المنظمة ومحاولة معالجتها ثم السعي إلى احتواء مقاومة التغيير بوضع الاستراتيجيات التي يتم إحداثها، بعدها يتم تحديد فترة معينة للتغيير من أجل القدرة على متابعة الخطة وتقييم النتائج المتوصل إليها من أجل إجراء التصحيحات اللازمة.

4. نموذج لورنس ولورش (P-Lawerence & W-Lorch):

يقوم النموذج المعد من طرف لورنس ولورش سنة 1967 على إنجاز أربع مراحل أساسية للتغيير هي:¹

1.4 مرحلة التشخيص: وتتناول دراسة ومعرفة الاختلافات بين النتائج المطلوب تحقيقها؛

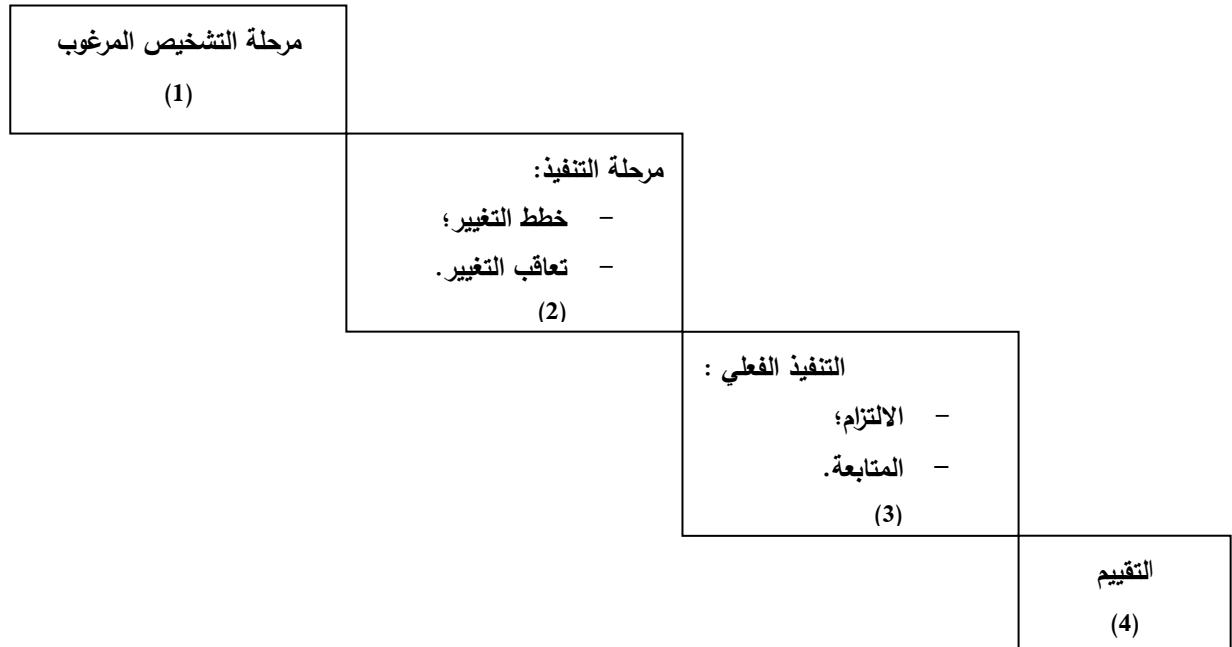
2.4 مرحلة التخطيط: ويتم في ضوءها وضع وتحديد الاستراتيجيات المناسبة للتغيير؛

3.4 مرحلة التنفيذ: وتشمل القيام بترجمة تلك الإستراتيجيات إلى سلوك فعلي خلال مدة محددة؛

4.4 مرحلة التقييم: حيث تقارن النتائج المتحققة مع الأهداف الموضوعية لغرض تشخيص الانحرافات الحاصلة وأسبابها.

¹ محمد الصيرفي، مرجع سبق ذكره، ص 80.

وفيما يلي شكل يوضح تسلسل مراحل التغيير كما وضحتها لورنس و لورش.
الشكل (II - 04): نموذج لورنس و لورش للتغيير.



المصدر: محمد الصيرفي، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 81.

5. نموذج كوتر (J- P - Kotter) :

يرى كوتر أن إدارة التغيير أمر مهم ففي غياب الإدارة الرشيدة قد تخرج عملية تحويل وتغيير العمل عن السيطرة وهذا أمر لا يحمد عقباه ومع ذلك فإن قيادة التغيير تعد من أكبر التحديات التي تواجه معظم المنظمات، فالقيادة وحدها هي التي تستطيع أن تعصف بكل مصادر القصور الذاتي في المنظمة والقيادة فقط هم الذين يستطيعون دفع الأفراد للقيام بكل ما يلزم من أفعال وإجراءات لتغيير السلوك بأي طريقة من الطرق، والقيادة وحدها هي التي يتسنى لها تثبيت التغيير بغرسه وترسيخه في الثقافة الأساسية للمنظمة، وفي هذا الإطار أعد كوتر سنة 1996 نموذجاً للتغيير يقوم على ثماني خطوات متسلسلة وينبغي احترام هذا التسلسل لأن نجاح كل خطوة يتوقف على نجاح الخطوة التي تسبقها، وتتمثل هذه الخطوات في:

1

¹John P.kotter, leading change, Harvard business school press, Boston, United States of America, 1996, pp35-145.

1.5 الشعور بأن التغيير ضرورة ملحة: يرى كوتر أن على قائد المنظمة أن ينجح في خلق الشعور والأجواء التي تؤدي للتغيير لأنه يعزز من المصداقية والثقة لدى العاملين وهو الوسيلة المتاحة لإنجاز أي مشروع جديد؛

2.5 بناء تحالف لقيادة مساعي التغيير: التحولات الكبرى تتسبب غالبا إلى كبار المسؤولين ومع ذلك لا يستطيع أحد بمفرده وضع رؤية صحيحة، وإيصالها إلى عدد كبير من الأفراد، وبذلك كل العقبات ويحقق انتصارات في الأجل القصير، ويرسخ التغيير في ثقافة المؤسسة بمفرده، لذا يجب إشراك جميع الأفراد في عملية التغيير، وتوفير جانب من الثقة المتبادلة بين أعضاء التحالف ؛

3.5 وضع رؤية إستراتيجية: وضع رؤية إستراتيجية للتغيير أمر في غاية الأهمية، لأن الرؤيا تسمح بتوضيح الاتجاه، فغالبا ما لا يتفق الأفراد على اتجاه التغيير، ويعتريهم لبس بشأن ما يحدث، أو يتساعلون عما إذا كانت التغييرات ضرورية أم لا، والرؤيا توضح للناس الطريق الذي يقودهم إليه التغيير؛

4.5 إيصال رؤيا التغيير من خلال الاتصال: الاتصال له القدرة على توحيد تصورات الأفراد داخل المنظمة؛

5.5 تمكين الموظفين من صلاحيات تساعدهم على التحرك والعمل: يرى كوتر أن التغييرات الطموحة لا بد أن تشترك في صياغتها كل الطاقات الفاعلة في هذه المرحلة حيث سيتم تحويل الموظفين بالعمل بوسائل تتطابق مع الرؤية، و فيها تظهر إبداعاتهم؛

6.5 تحقيق بعض المكاسب على المدى القصير: يتطلب إنجاز عمليات التغيير الكبيرة وقتا طويلا، لذلك كان لا بد من وضع خطة تحافظ على حماس الأفراد، وتعلقهم بالرؤيا الجديدة، للتدليل على أن عملية التغيير مجدية وتسير على الطريق الصحيح، كان لا بد من وضع مكاسب ملموسة تزرع الثقة في نفس الموظفين على المدى القريب؛

7.5 توسيع نطاق التحول وتوظيف قوة الدفع من التغيير: إن مظاهر الاحتفال بالانتصارات التي حققتها المنظمة على المدى القريب هو أمر يجب أن لا يبالغ فيه فقد يتولد عن ذلك تراجع المكاسب ويصبح تحديا جديدا فالإفراط في الثقة لدى العمال بذريعة تحقيقهم بعض الانجازات قد يكون له أثر عكسي عندما يتوهم الموظفون أن عملية التغيير المنشودة قد تحققت مما يؤدي إلى تراجع طموحهم فيقل عطاؤهم وهذا يمنح فرصة كبيرة لقوى المقاومة لتعيد ترتيب أوضاعها؛

8.5. تثبيت التغيير في ثقافة المنظمة: إن حفاظ المنظمة على المكاسب التي تحققت من عملية التغيير هو تأسيس لثقافة جديدة ولأنماط من السلوك والقيم التي ستعمم كافة المرافق الحيوية بداخلها، ولذا فعلى إدارة المنظمة أن تعمل في هذه المرحلة على تثبيت التغيير .

و فيما يلي شكل يوضح تسلسل مراحل التغيير كما وضحتها كوتر:

الشكل: (II - 05): نموذج كوتر للتغيير.



المصدر: من إعداد الطالبة بناء على المعلومات السابقة.

نلاحظ أن نموذج كوتر استفاد من النماذج السابقة، كما أنه وظف العلوم الحديثة واهتم بالجوانب النفسية للعاملين، وتتميز عملية التغيير في نموذجها بالمرونة والوضوح، كما أنها تتطلب صبرا من أجل تحقيقها لأنه يعي جيدا أن تغيير العقول والثقافات السائدة هي أصعب العمليات داخل المنظمة.

نود الإشارة إلى أن نماذج التغيير المذكورة سابقا ليست الوحيدة وإنما هناك نماذج أخرى للتغيير لم يتم التطرق إليها لأنها تقريبا تصب في نفس السياق، حيث أن معظمها تبدأ بمحاولة تشخيص الوضع لمعرفة مصدر التغيير (داخلي أو خارجي)، والعوامل التي تقف وراءه ، لتأتي بعدها مرحلة تنفيذ التغيير، وينتهي الأمر بمرحلة التقييم لمعرفة مدى نجاح برنامج أو برامج التغيير في تحقيق الهدف الذي وضعت من أجله.

المبحث الثالث: الإصلاح الإداري كمدخل للتغيير في المنظمات العمومية الإدارية.

اتسمت السنوات الماضية بتطورات وتحديات عديدة كان لها تأثيرات مباشرة على الإدارة العمومية، ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، العولمة، وحتى يتمكن القطاع الإداري العمومي من مواجهة تلك التغيرات الاقتصادية، التكنولوجية، والبيئية، توجب عليه ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات العمومية الإدارية وكيفية تقديمها للخدمات، وهذا ما يستلزم القيام بإصلاح إداري يتلاءم مع التغيرات التي يمر بها عالم اليوم، وعليه ففي هذا المبحث سنتطرق إلى العناصر التالية:

- مفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه؛
- العوامل الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات العمومية الإدارية؛
- لمحة عن محتوى التغيير في المنظمات العمومية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه.

إن الحاجة إلى الإصلاح لا تنتهي أبدا وإنما هي عملية ديناميكية مستمرة وفي جميع أنواع المنظمات بما فيها المنظمات الإدارية، وفي هذا المطلب سنحاول التعرف على مفهوم الإصلاح الإداري والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها.

1. مفهوم الإصلاح الإداري:

يرتبط مفهوم الإصلاح الإداري بتعاريف عديدة، وقد تنوعت هذه التعاريف وفقا لاهتمامات واختلاف وجهات نظر الكتاب والباحثين ومداخلهم المختلفة التي بحثوا من خلالها الإصلاح الإداري*، وقد أشار العديد من الباحثين في كتاباتهم إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري ومفاهيم أخرى كالتنمية الإدارية** والتطوير الإداري***، مما ترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة وزيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية، وعموما يمكن إعطاء بعضا من التعاريف التي أعطيت للإصلاح الإداري، وذلك كمايلي:

* الإصلاح الإداري يعبر عن عملية تحول إدارية واعية، كما يعبر عن نتائج إيجابية دائمة إلا أنها عملية جزئية مقارنة بالتنمية الإدارية، والإصلاح الإداري يعني مجموعة الإجراءات الرامية إلى إزالة خلل ما في النظام الإداري، أي يأخذ طابعا زمنيا و مكانيا، حيث يبدأ ببداية الخلل وينتهي بنهايته ...

** التنمية الإدارية عملية منظمة ومستمرة، ويتم من خلالها تزويد المديرين الحاليين بالمنظمة أو مديري المستقبل بحصيلة من المعرفة والمهارات والقدرات اللازمة التي تمكنهم من قيادة وإدارة المنظمة حاليا ومستقبلا بنجاح وتحقيق الأهداف المرصودة طبقا للخطط والاستراتيجيات الموضوعية.

*** يعبر مفهوم التطوير الإداري على تحسين جزئيات الجهاز الإداري بمعنى الميكانيكي أو الهيكلي، وغالبا ما يركز اهتماماته على البعد التقني والفني في الجهاز الإداري من خلال إتباع الأساليب العلمية في العمل وعلاج المشكلات التي تظهر، ودعم القدرات الإدارية.

التعريف 01: "الإصلاح الإداري هو تلك المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العمومية، من خلال إدخال إصلاحات على مستوى النظام كله، أو على الأقل من خلال وضع معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسة"¹.

التعريف 02: "الإصلاح الإداري هو الاستجابة للتغيير وذلك بوضع إستراتيجية تنفيذية لتغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم، وهيكلة التنظيم، وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وتخفيض نسبة القلق من التغيير نفسه"².

التعريف 03: "الإصلاح الإداري هو عملية تكييف دائمة ومستمرة للبنى الإدارية ومهامها مع مهام الدولة، وهو مواكبة دائمة لروح التجديد والتحديث التي يتطلبها النظام السياسي غير المتحجر، وبالتالي المجتمع الديناميكي، وسواء كان إصلاحا شاملا أم جزئيا، فهو عملية تطهير الإدارة من مشاكلها وإيجاد الحلول المناسبة لها والمتلائمة مع روح التحديث ومع التطور العلمي والتكنولوجي بما يؤدي إلى إدخال واستخدام أفضل الطرق والأساليب العقلانية لتحقيق أهداف الإدارة القائمة على إشباع حاجات المواطنين بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية"³.

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يمكن أن نستنتج مايلي:

الإصلاح الإداري هو إخضاع الواقع الإداري القائم لعملية تغيير تدريجي في ظل الظروف السياسية، الاجتماعية، والقانونية القائمة، بما يكفل تحسين مستويات أداء العملية الإدارية ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية للأجهزة الإدارية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق ، وإحداث نقلة نوعية في مجال تقديم الخدمات العمومية مع تقليص التكاليف.

¹المؤمن قيس وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007 ص 30.

²سميحة زبيدي، الإصلاح الإداري في الجزائر، نشرت يوم 2009/12/24، على الموقع :

³ الشامي علي حسن، الإدارة العامة والتحديث الإداري (مقارنة نظرية)، شركة رشاد برس، لبنان، 1995، ص 215.

2. أهداف الإصلاح الإداري:

تسعى عمليات الإصلاح الإداري إلى تحقيق الأهداف التالية:¹

- «تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية؛
- «تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة؛
- «إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والأعمال الإدارية؛
- «اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار وأداء الموظفين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.
- «استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى المنظمات الإدارية وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور؛
- «العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء إليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب والتطوير؛
- «دعم الجهود نحو الارتقاء بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وأن خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية؛
- «تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات؛
- «التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظمات الالكترونية تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطوير في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة؛

¹ سميحة زيدي، مرجع سبق ذكره.

«تتمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردوديات الأوسع؛

«تطوير القدرات الذاتية للمنظمات الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية، النوعية والزمنية لاستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة وقدرة للاستجابة للمستجدات الحالية والمستقبلية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الإصلاح الإداري يهدف إلى تعزيز القدرة التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية في مجال وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاءة والفعالية والعدالة والخضوع للمساءلة عن الأداء وتوفير الحوافز للموظفين لبذل أقصى طاقاتهم وتبين الدراسات المقارنة لتجارب الإصلاح الإداري في مختلف الدول أنها عموماً تسعى لتحقيق الأهداف التالية:¹

«تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية؛

«ترشيد الإنفاق العمومي، والتركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تقليص حجم البرامج والأجهزة والأعداد الزائدة من الموظفين؛

«تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات؛

«تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية بقصد توفير الموارد والعدالة في توزيع الأعباء؛

«تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين بالنسبة لهم هو سبب وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار المزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز المساءلة والمسؤولية الجماعية.

¹ القريوتي محمد قاسم، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001، ص 45.

المطلب الثاني: العوامل الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات العمومية الإدارية.

إن عمليات الإصلاح التي عرفتها الأجهزة الإدارية لمختلف الدول لم تأت من فراغ وإنما كانت نتيجة لتطافر عدة عوامل ساهمت في إحداث ما يعرف بالإصلاح الإداري، وفيما يلي سنتطرق إلى الأسباب الجوهرية التي وقفت وراء الإصلاحات التي تمت على مستوى المنظمات العمومية الإدارية وذلك خاصة منذ سنوات الثمانينات.

1. سيطرة الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية:

لقد كان دور الدولة لعقود كثيرة يقوم على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يعرف بالدولة الحارسة، حيث أن أول استعمال لهذا المصطلح يعود إلى إميل أوليفييه (Emile Olivier) سنة 1870، وابتداء من منتصف القرن 19 تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتعود بؤادر هذا التحول إلى أزمة سنوات الثلاثينات التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، والتي يتمثل دورها الأساسي في توفير الخدمات الأساسية للمجتمع، وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي، وضع نظام قضائي لحماية الحقوق واحترام التعاقدات، فرض الضرائب، السيطرة على النظام النقدي (إصدار العملة الوطنية)، ولكن في منتصف السبعينات عرفت العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة أزمة حادة، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول للخروج من الأزمة إلا أن هذه المحاولات باءت بالفشل.

لقد مثلت أعراض هذه الأزمة والتخمينات الفكرية الليبرالية لدى العديد من الباحثين عوامل أساسية في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة، حيث كان هذا الفكر يقوم على اعتبار أن تعاضد دور الدولة وما لذلك من آثار على مختلف الأنشطة هو السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية.

وعليه و بناءً على العديد من المساهمات الفكرية، كانت أولى الإصلاحات تهدف إلى تقليص دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي لإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق والمنافسة دورا متزايدا في ضبط الاقتصاديات، وهكذا ظهرت عدة نظريات أخذت على عاتقها البرهان على أن آلية السوق هي الأفضل فيما يتعلق بإعادة توزيع الدخل وتحقيق الاستقرار في المؤشرات الاقتصادية¹، وبهذا تم

¹.X.Grefe, op.cit, pp 53-107.

التراجع على معظم مبررات تدخل الدولة التي أوجدها الفكر الاقتصادي انطلاقاً من المدرسة الكينزية، وحتى المساهمات التي قدمها العديد من الكتاب في مجال الاقتصاد والتسيير العمومي¹ من خلال ما سبق يمكن القول أن الانتشار الواسع للأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية وسيطرتها على الذهنيات يعتبر من بين العوامل الجوهرية الداعية لإصلاح الإدارة العمومية، حيث ينادي أنصار هذا الاتجاه بضرورة تقليص حجم الدولة ودورها والإبقاء فقط على الدور التقليدي الذي كانت تقوم به سابقاً لأن السوق هو المسيطر الوحيد. الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية لم تسيطر فقط على الجوانب المتعلقة بالمجال الاقتصادي بل تجاوزتها إلى مجال الإدارة العمومية، وذلك خاصة بعدما أصبحت الطرق التقليدية في تسيير هذه الأخيرة غير فعالة، وهو ما يلزم القطاع العمومي الإداري هو الآخر اعتماد أساليب أقرب ما تكون إلى ممارسات المنظمات الاقتصادية الخاصة وميكانيزمات السوق، فتأثير الأفكار الليبرالية والنيو ليبرالية أدى إلى الاتجاه نحو تسيير المنظمات العمومية الإدارية باستعمال الأدوات والوسائل المطبقة في المنظمات الاقتصادية الخاصة، حيث يرى التيار الليبرالي أن القطاع العمومي أصبح أكثر تضخماً وأقل فاعلية وأن الكفاءة، الإنتاجية، الجودة، والمساءلة غائبة تماماً في المنظمات العمومية الإدارية، ومن ثم تبرز الضرورة الملحة لإحداث تغييرات جذرية في أسلوب إدارة هذه المنظمات وفي كيفية تقديمها للخدمات من خلال تحويل إدارة الخدمات من الأسلوب البيروقراطي إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي وإيجاد أساليب أكثر مرونة. ما تجدر الإشارة إليه أن الانتقادات الكثيرة التي وجهها الليبراليون والنيوليبراليون إلى الإدارة البيروقراطية أدت إلى تراجع شرعية الدولة ومصادقيتها.

2. تأثيرات العولمة:

لقد كان للعولمة تأثير كبير في إعادة النظر في الأسلوب الذي تسيير به المنظمات العمومية الإدارية²، ففي ظل العولمة أصبح العالم قرية صغيرة تختفي فيها جميع الحدود سواء كانت جغرافية، اقتصادية، ثقافية أم سياسية، وقد أدت العولمة إلى سيادة إيديولوجية المنظمات الخاصة، خاصة بعد النجاح الكبير الذي حققته هذه الأخيرة في مجال إدارة الأعمال بسبب فعالية أساليب التسيير التي تطبقها مثل هذه المنظمات في مقابل فشل كبير في أسلوب التسيير الذي تعتمد عليه المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري،

¹ A. Ben braika, l'impact des réformes économiques sur l'entreprise économiques algérienne (une contribution à l'orientation de la gestion de l'industrie du câble), thèse de doctorat d'état, université d'Annaba, juin 2005, p 42.

² Sylvie Trosa, vers un management post bureaucratique (la réforme de l'état, une réforme de la société), l'Harmattan, Paris, France, 2008, p 48.

مما أدى إلى تعالي الأصوات التي تنادي بضرورة إصلاح الأجهزة الإدارية للدولة من خلال نقل أدوات التسيير المطبقة في المنظمات الخاصة إلى القطاع العمومي الإداري وذلك في إطار ما يعرف بالمناجمنت العمومي الجديد، وهذا نظرا للدور الحساس الذي تقوم به هذه الأخيرة في مجال تحقيق التنمية الوطنية.

3. الضرورة الملحة إلى عصنة الإدارة العمومية وتزايد الاهتمام بضرورة تحسين التسيير العمومي.

من العوامل الأساسية الدافعة للتغيير الضرورة الملحة إلى عصنة الإدارة العمومية، وهذا بفعل تراجع مستوى نوعية الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة خاصة بعد الشكاوي المتكررة المقدمة من طرف المواطنين وتذمرهم المتواصل من سوء الخدمات العمومية المقدمة لهم سواء من حيث: النوعية، الوقت، والتكلفة، هذا من جهة، وسوء المعاملة التي يتلقاها المواطنون من طرف الأعوان والموظفين العموميين من جهة أخرى، مما دعا بالمسؤولين عن الوظيفة العمومية إلى ضرورة تغيير نظرتهم حول الأهداف والمبادئ التي تبنى عليها هذه الأخيرة لا سيما فيما يتعلق بمبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية والسياسة الاجتماعية للتوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، وبالتالي ونتيجة لكل هذا لا بد من تغيير المفاهيم المستعملة في قطاع الوظيفة العمومية والتكلم بلغة القطاع الخاص من خلال البحث عن الأداء والفعالية واستعمال منطق النتائج بدلا من منطق الوسائل، وتبني مفهوم الحرفة بدلا من المهنة، والمناجير بدلا من المسير، و اللامركزية بدلا من المركزية، النقش في النفقات العمومية والرشادة في استعمال الموارد وغيرها من المفاهيم التي يجب أن ترافق الإدارة العصرية.

4. اقتراب الإدارة العمومية من المواطن:

أصبحت الإدارة ملزمة بالبحث عن جسر يجعلها في اتصال دائم مع المواطنين لمعرفة تطلعاتهم وطموحاتهم و رأيهم بشأن ما يتلقونه من خدمات عمومية، وهذا في محاولة منها لإشراكهم في الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الأجهزة الإدارية للدولة من خلال تواصلها مع جمعيات المستخدمين مع الأخذ بعين الاعتبار انتقادات، طموحات، واقتراحات مثل هذه الجمعيات باعتبارها تمثل المواطنين من مستخدمي المرافق العمومية، فقد حان الوقت لتدرك الإدارة العمومية أنها وجدت لخدمة المواطن وعليه لابد من اعتباره زبونا لديها وأن تسعى جاهدة لإرضائه.

5. الثورة التكنولوجية:

مع التقدم التكنولوجي الذي أصبح يميز عالم اليوم خاصة فيما يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات جعل الإدارة العمومية ملزمة على التكيف مع التغيرات الحاصلة في هذا المجال، وهذا من أجل تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها، حيث أن استعمال التكنولوجيا المتقدمة في الإدارة العمومية سوف يسهل من عمل الإدارة من خلال تسهيل عملية انتقال المعلومات داخل الإدارة العمومية مما يؤدي إلى تبسيط إجراءات العمل وتقليص الوقت المستغرق لأداء الهام، وبالتالي سرعة اتخاذ القرارات من جهة وسرعة تنفيذها من جهة أخرى، هذا إضافة إلى أن استعمال التكنولوجيا الحديثة يؤدي إلى تحسين إنتاجية الإدارة العمومية، وبالتالي تبسيط وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة العمومية مما يزيد من ثقة المواطنين في دولتهم، فالتقدم التكنولوجي ساعد في انشاء ما يسمى بالإدارة الإلكترونية.

6. البيروقراطية الإدارية وفقدان الشرعية:

في سنة 1915 أكد عالم الاجتماع الألماني ماكس ويبر (M - Weber) في كتابه «Gesellschaft» Wirtschaftund أن البيروقراطية هي الوسيلة الأكثر عقلانية لممارسة المراقبة المستمرة على العنصر البشري ، وأنها الأكثر فعالية في إدارة الأجهزة العمومية، لكن بالعودة إلى تاريخ الإدارة خاصة في العشرينات من القرن الماضي فإن مفهوم البيروقراطية لم يتلق قبولا واسعا بل عرف عدة انتقادات وعلى كل المستويات، خاصة فيما يتعلق بكون المنظمات البيروقراطية منظمات منغلقة على التحولات والتغيرات الخارجية الشيء الذي جعلها بعيدة عن تطلعات المواطنين وخلق فراغا كبيرا بين الإدارة العمومية والمواطن عرف بأزمة الشرعية¹، كما أن التسيير البيروقراطي يتميز بتضخم النصوص القانونية التي تحكم قواعد العمل في المنظمات العمومية الإدارية وهو ما ساهم في تعقد إجراءات العمل، وبطئها، وحال دون استفادة المواطنين من الخدمات العمومية في الوقت المناسب. " إن جعل العمل في المنظمات العمومية محاطا بقواعد قانونية صارمة يصعب خرقها يعكس عدم ثقة الدولة في قدرة موظفيها على إدارة العمل بطريقة نزيهة، أخلاقية، وفعالة مما يحول دون أخذهم أي مبادرة من شأنها أن تعرض المصلحة العمومية لأي نوع من المخاطر، ولكن على العكس من ذلك فالتجارب العملية أثبتت فشل مفهوم الخطر في إدارة العمل في المنظمات العمومية لأن عدم الثقة في الموظفين العموميين وجعل كل خطوة من خطوات عملهم مقيدة يجعلهم مجرد أدوات لتنفيذ ما تمليه النصوص القانونية التي أقرها المشرع وهو ما

¹B- Laverge, pour Une Approche Sociologique de la bureaucratie, Edions Mason, France, 1998, p 88.

يمنعهم من أخذ أي مبادرة من شأنها أن تسهل عمل الإدارة العمومية وتقلل من تضرر المواطنين من سوء الخدمات المقدمة لهم¹، هذا كما تجدر الإشارة إلى أن التسيير البيروقراطي عمل على توحيد إجراءات العمل في جميع المنظمات العمومية على الرغم من اختلاف ظروف العمل في كل منها واختلاف بيئة عمل كل منها، وعليه فإن النظام البيروقراطي كان صالحا عندما كانت المنظمات عبارة عن نظام مغلق وكانت البيئة مستقرة، أما عندما أصبحت المنظمة عبارة عن نظام مفتوح تؤثر وتتأثر بالبيئة المحيطة، وأصبحت البيئة متقلبة أصبح تغيير النظام حتميا لأنه لم يعد صالح التطبيق في ظل الظروف الجديدة.

7. الأسباب الديمغرافية*:

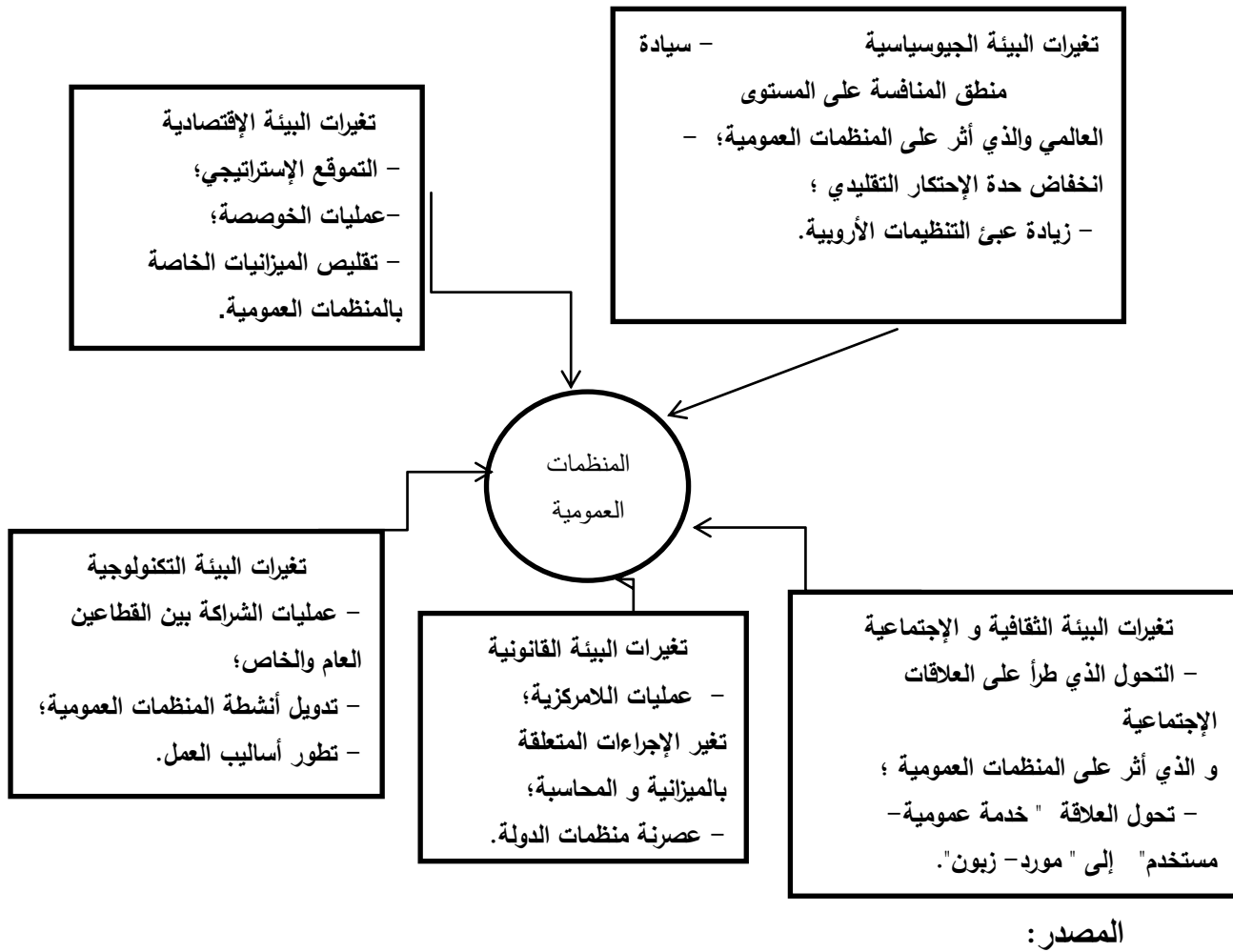
حيث أنه وبسبب زيادة عدد السكان تقوم الدولة بإتباع سياسة اجتماعية في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية ودون الاكتراث بكفاءة من وظفت، وهذا قصد امتصاص معدل البطالة، مما أدى إلى ارتفاع كبير في عدد موظفي الدولة ودون الحاجة إليهم الأمر الذي أدى إلى سيادة الكسل وروح الخمول بين الموظفين، وبالتالي تعطيل مصالح الدولة، هذه السياسة في التوظيف لا بد من أن تتغير بحيث أنه يجب على الإدارة أن توظف بقدر ما تحتاج وأن تلجأ للتوظيف عن طريق التعاقد بالنسبة للموظفين الذين تحتاجهم بصفة مؤقتة وهذا لتحقيق بعض المرونة في التوظيف في قطاع الوظيفة العمومية، كما يجب أن تتخلى عن الوظيفة العمومية القائمة على المسار المهني لأن هذا يجعل الموظفين يشعرون بالاستقرار الوظيفي وبأنهم في مأمن وظيفي مما يؤدي إلى التقصير في أداء المهام الموكلة لهم مادام أن لا أحد يستطيع زحزحتهم من مكانهم، كما أن هذه السياسة تؤدي إلى انتشار الشيخوخة بين أوساط الموظفين العموميين ولا تعطي الفرصة لتوظيف الشباب الذين يحملون أفكارا جديدة وعصرية من شأنها أن تقدم شيئا إيجابيا للإدارة العمومية.

¹Sylvie Trosa,op.cit, p 24 3.

* هذا العامل يخصص قطب بعض الدول.

وفمايلي شكل يوضح باختصار التغيرات البيئية الدافعة لإصلاح المنظمات العمومية.

الشكل (II - 06): التغيرات البيئية الدافعة إلى الإصلاح في المنظمات العمومية الإدارية.



Michel Derbelt et autres, l'essentiel sur le management, 5ème édition, BERTI Editions, Paris, 2006, p 83.

المطلب الثالث: لمحة عن محتوى الإصلاحات الإدارية في بعض الدول الأجنبية.

سبق و أشرنا أن العديد من دول العالم قامت بإدخال إصلاحات على إدارتها العمومية رغبة منها في توفير إدارة عصرية تقدم خدمات ذات جودة عالية، هذه الإصلاحات شملت العديد من المستويات، كما مست قطاعات مختلفة، ولعل ما ميز هذه الإصلاحات هو تقاطعها في بعض الأوجه، واختلافها في البعض الآخر، لكن الهدف منها دائما يبقى واحدا وهو تحسين أداء الإدارة العمومية. في هذا المطلب سنحاول إعطاء نظرة عامة حول الخطوط العريضة للإصلاحات التي تمت على مستوى الأجهزة الإدارية لبعض الدول من خلال أخذ أمثلة عن هذه الإصلاحات في ثلاث دول هي: بريطانيا، فرنسا، وكندا.

1. الإصلاحات الإدارية في بريطانيا:

عرفت بريطانيا العديد من الإصلاحات الإدارية، غير أن التحولات الجذرية لإصلاح الإدارة العمومية البريطانية تعود إلى الفترة التي وصلت إليها مارغريت تاتشر (M- Thatcher) إلى السلطة، والتي كانت بدايتها منذ 1979، فبمجرد وصول تاتشر إلى السلطة عرف القطاع العمومي البريطاني سياسات تسييرية جديدة شكلت تحولات جديدة في مجال إصلاح الإدارة العمومية البريطانية، سعت مشاريع الإصلاح الإداري في بريطانيا إلى تحقيق الأهداف التالية:¹

✓ تقليص نفقات الدولة والسعي إلى حث الوزارات على تحسين طرق التسيير الداخلي لهيئاتها ومصالحها الداخلية؛

✓ العمل على الحد من سيطرة الموظفين السامين على مقاليد السلطة، والسعي إلى القضاء على التسيير البيروقراطي؛

✓ تغيير الهياكل الإدارية؛

✓ إيلاء مستخدمي المرافق العمومية اهتماما أكبر؛

✓ الاعتماد أكثر على النظام التعاقدية، وعلى الخصخصة .

تعتبر سنة 1988 البداية العملية لسياسة العصرية التي انتهجتها بريطانيا بتوجيه من رئيس الوزراء تاتشر، حيث أنه في هذه السنة قامت لجنة أنشأت للاهتمام بتفعيل المصالح الإدارية البريطانية تقريراً بعنوان: "Improving Management in Government – The Next Steps" ،

¹Philippe Keraudren, entre nouveau management public et gouvernement (les spécificités de La réforme de l'administration centrale en Grande Bretagne), revue politiques et management public, volume 17, n°01, I.M.P, France, mars 1999, pp 61-67.

وعرفت هذه الإصلاحات بالعبارة الأخيرة "The Next Steps"، أي "الخطوات القادمة"، تمحور هذا التقرير حول كيفية إنشاء وحدات مستقلة أو ما سمي بالوكالات، بحيث تصبح كل وكالة مسؤولة عن نشاطها أمام كل من الوزارة الوصية والبرلمان، وتكون كل وكالة مسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية للمواطنين، إن الهدف من وراء إنشاء مثل هذه الوكالات هو عصرنة أساليب التسيير العمومي والرغبة في تغيير القوانين.

عموما يمكن التطرق إلى أهم الإصلاحات الإدارية البريطانية من خلال النقاط التالية:

1.1/ إنشاء وكالات مستقلة: باعتبار أن الأجهزة الإدارية العمومية وفي أي دولة على غرار بريطانيا ليست متجانسة من حيث الخصائص والمهام، وكذا من حيث البيئة التي تعمل فيها، كان لا بد من التمييز بينها لتحديد طريقة إدماجها في عمليات الإصلاح التي ستضطلع بها الحكومة البريطانية، في إطار تحويل بعضا من هذه الأجهزة إلى وكالات، وقد أوكلت مهمة تحديد خصائص، مهام، ومميزات كل جهاز إداري إلى الخلية المكلفة بالقيام بالإصلاحات، هذه الخلية يتم تعيينها من قبل كل من وزارة المالية، والوزارة الوصية للمصلحة الإدارية موضوع الإصلاح، حيث كان على هذه الخلية أن تجيب على بعض الأسئلة*، الإجابة عنها تمكنها من تحديد خصائص الوكالة التي سيتم إنشاؤها بدقة، ومن ثم تحديد مهامها وأنشطتها، وطبيعة العلاقة التي سوف تربطها بالوزارة التابعة لها، وعليه يمكن القول أن مهمة هذه الخلية تتمثل في إعداد نوع من لوحات القيادة أو وثيقة تمثل إطارا يعرف بدقة المهام، الإلتزامات، ومصادر تمويل الوكالة، ويتم تعيين مديري الوكالات عن طريق التنافس بين المترشحين قصد ضمان جلب الكفاءات التسييرية، وصل عدد هذه الوكالات في سنة 1998 إلى حوالي 71 وكالة تشغل حوالي 80 % من موظفي القطاع

* من بين هذه الأسئلة نذكر مايلي:

- هل المصلحة موضوع الإصلاح قابلة للخصوصية أم لا ؟ إذا كان من غير الممكن خصوصية المصلحة، فهل يمكن اللجوء إلى الحصول على خدماتها عن طريق المقاوله الباطنية ؟
 - إذا لم يكن ممكنا اللجوء إلى الخصوصية، هل للمصلحة الإدارية الحجم الكافي لإعتبارها مسؤولة عن تسييرها ؟ للإجابة على هذا السؤال هناك معيارين يجب أخذهما بعين الاعتبار :
 - ✓ هل تمارس المصلحة نشاطا ذو طابع تجاري أم أنها تدخل أثناء نشاطها في علاقة مع عملاء - مستخدمين (User - Client) ؟
 - ✓ هل تقدم خدمات لفئة من العملاء أو لمصالح إدارية أخرى؟
- الفكرة من وراء ذلك هي بلوغ أكبر عدد من الوكالات التي يمكن اعتبار أنها مسؤولة فعلا عن نشاطها.

العمومي، بعدما كان عددها سنة 1995 حوالي 110 وكالة، وتشغل حوالي 63 % من موظفي القطاع العمومي.¹

إن هدف الحكومة البريطانية من إنشاء مثل هذه الوكالات هو إدخال نظام المنافسة في القطاع العمومي لضمان توفير خدمات نوعية تستجيب لاحتياجات وتطلعات المواطنين وبأقل التكاليف، حيث أن هذه الثورة الإدارية غيرت الحدود التقليدية التي كانت تفصل بين القطاعين العام والخاص، وفي نفس الوقت أعطت أسلوب الإدارة في القطاع العمومي صبغة جديدة تعتمد على نفس أساليب وطرق الإدارة السائدة في عالم الأعمال.²

2.1 ميثاق المواطنين: هذا الإصلاح لم يكن موجودا في برنامج الإصلاحات لسنة 1988، حيث أصدرت الحكومة البريطانية سنة 1991 وثيقة بعنوان " **ميثاق المواطنين** "، الهدف منه هو الرفع من مستوى نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث أن الفلسفة التي تبنتها الحكومة البريطانية مبنية على الإدارة بالنتائج لجعل القطاع العمومي أحسن أداء من خلال تعزيز الكفاءة، وتعزيز خدمة العملاء (الزبائن)، وقد أخذ المواطن مكانة خاصة في النموذج البريطاني الذي اعتبر المواطن زبونا يجب إرضاءه، وفي هذا الصدد وبغرض تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين تم تخفيض مواعيد اختبارات السياقة من 13 أسبوع إلى 06 أسابيع، كما أن مكتب الجوازات أصبح يقوم بمعالجة طلب جواز السفر في 07 أيام بدلا من 21 يوم.

الوزير ماجور (Magor) أسس ميثاق المواطنين الذي كان الأساس لولادة العديد من المواثيق في العديد من القطاعات (الصحة، التعليم، الجمارك...)، هذه المواثيق تحدد بدقة أهداف والتزامات الإدارة تجاه المواطنين، التي يتم الحكم على مدى تحقيقها للأهداف المسطرة من خلال تقييم أداء الإدارة العمومية المعنية، وفي هذا الصدد وللتعرف على احتياجات المواطنين وتطلعاتهم يجب على كل إدارة عمومية أن تقوم وفي كل سنة باستشارة زبائنها للتعرف على احتياجاتهم، ومن ثم تسعى لتلبيتها، ووضع تقارير حول مدى الوفاء بها.³

¹ Ibid., p82.

² Hayat Ben Said, gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation (étude de cas Canadiens et leçon pour le Maroc), Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître, sciences de la gestion, école des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, avril 2000, pp 27-28.

³ Ibid, pp28-29.

في تقرير ثان بعنوان: " المنافسة بهدف النوعية " وجهته الحكومة البريطانية للمصالح الحكومية، الوكالات، ولكل مصالح القطاع العمومي، من أجل الاختبار المستمر لمستوى نوعية الخدمات المقدمة بالمقارنة مع مستويات النوعية التي يسمح بها ميكانيزم السوق واللجوء إليها كلما كان ذلك ممكنا، من جانب آخر يدعوا هذا التقرير إلى اعتماد سياسات نوعية تأخذ بعين الاعتبار النقطتين التاليتين :

- إذا كانت البدائل السوقية أحسن من تلك التي يقدمها القطاع العمومي يجب التوجه نحو الخصوصية أو المفاولة الباطنية؛

- إذا كان ذلك غير ممكن، ويجب الإبقاء على تقديم الخدمات ضمن المصالح الإدارية العمومية، يجب العمل على كشف الميكانيزمات التي تسمح بالتعرف على مدى إشباع الحاجات واختيار أفضل البدائل من ميكانيزمات السوق.

3.1/الخصوصية: لقد حظيت الخصوصية البريطانية بشعبية كبيرة خلال الثمانينات وأصبحت نموذجا للعديد من الدول، بما في ذلك كندا قامت بريطانيا بتعداد المنظمات العمومية التي كان لها وزن ثقيل على ميزانية الدولة، وظهرت الخصوصية كعلاج لهذه المؤسسات والدولة، وفي هذا الصدد أكدت تاتشر أن القطاع الخاص قد تفوق على القطاع العمومي. إن الخصوصية مستوحاة من النيولبرالية وتمثل هذه الأخيرة (الخصوصية) اتجاها جديدا للعمل الحكومي، وقد ركز مؤيدو هذا الاتجاه على إبراز مدى فعالية وفاعلية القطاع الخاص مقابل عجز القطاع العمومي. إن الثورة المتعلقة بالخصوصية تدخل في إطار تقليص حجم الدولة من أجل التخفيض من العجز المالي لها.

في الأخير يمكن القول أن قيام الحكومة البريطانية بإنشاء وكالات مستقلة، أو القيام بخصوصية بعض الأجهزة الإدارية كان الهدف منه هو تحسين أداء الإدارة العمومية، فالإصلاحات الإدارية التي تبنتها الحكومة البريطانية سجلت نجاحا تاريخيا على الأقل في المدى القصير.¹

2. الإصلاحات الإدارية في فرنسا:

اضطلعت فرنسا ومنذ سنوات الثمانينات بسلسلة من الإصلاحات لتصحيح جهازها الإداري، وتعتبر سنة 1982 نقطة انطلاق الإصلاحات الإدارية الشاملة في فرنسا، باعتبار أنها السنة التي أصدر فيها قانون اللامركزية، والذي كان في مارس 1982، فابتداء من هذا التاريخ أصبح التنظيم الإداري للإقليم في فرنسا ينقسم إلى أربعة مستويات، الدولة المركزية في باريس، المنطقة، المحافظة، والبلدية، كما تم تقسيم

¹ Ibid, p31.

الإقليم إلى 26 منطقة، وهو ما مكن باريس من التخلي عن جزء من سلطتها وتحويله إلى باقي المناطق، ومن أجل تعزيز اللامركزية أصدرت الحكومة الفرنسية سنة 1983 قانوناً يتعلق بتحويل الكفاءات، كما أصدرت في نفس السنة القانون العام لمختلف الوظائف العمومية، والتي حظيت باهتمام كبير.

إن الأساس في عصرنة الإدارة العمومية الفرنسية هي الاعتراف بأن المسؤولين في المستوى العملي في الواقع هم الأقرب إلى المواطنين، وبالتالي هم وحدهم القادرين على تحديد الأهداف العملية، وبناءً على ذلك فإن العصرنة الإدارية هي بمثابة الانتقال من إدارة الإجراءات إلى إدارة المسؤوليات.

إن مفهوم العصرنة هو مفهوم واسع ويرتكز على بعض الخصائص التي كانت تفتقر إليها الإدارة العمومية سابقاً، فالعصرنة تعني الانتقال من الاهتمام بالإجراءات إلى الاهتمام بالأهداف، ومن القرارات الأحادية إلى القرارات المشتركة، وبذلك فهي تعني التخلي عن تطبيق التسيير البيروقراطي أين تقوم الإدارة المركزية بتحديد المعايير، وإصدار التعليمات، ومتابعة مدى الالتزام بالقواعد القانونية، وبذلك فالعصرنة الإدارية هي تحدي للنموذج الهرمي الذي تكون فيه القمة الإستراتيجية هي صاحبة القرار، حيث أنه في إطار العصرنة يصبح المسؤولون في المستوى العملي وحدهم المسؤولين عن تحديد الأهداف العملية واتخاذ القرارات المناسبة، باعتبار أنهم من يتعاملون وبصفة مباشرة مع المواطنين.

إن الإصلاحات الإدارية الفرنسية الحديثة، والتي تراوحت ما بين الفترة (1988-1998) كانت نتيجة

للمجهودات التي بذلتها لجنة "فعالية الدولة" برئاسة فرانسوا دو كلوست (François de Closets) (تمحورت أعمال هذه اللجنة حول إنجاز تقرير بعنوان "رهان المسؤولية" (Le pari de la responsabilité)، والذي اعتبر العصرنة كتحويل شامل، ومتعدد الأبعاد، هذه الإصلاحات ليست جديدة، وإنما هي امتداد للتحويلات الجذرية التي عرفتتها الإدارة العمومية الفرنسية منذ سنة 1982، والتي انصببت بصورة أساسية على اللامركزية من خلال تحويل مجموعة من صلاحيات الإدارة المركزية إلى الإدارات المحلية، وعموماً يمكن التطرق إلى الإصلاحات الإدارية الفرنسية من خلال النقاط التالية:¹

¹Anie Bartoli, op.cit, pp380-389.

1.2 تجديد الخدمة العمومية: في 23 فيفري 1989 أصدرت الحكومة الفرنسية تعليمة تتعلق بعصرنة الإدارة العمومية تحت عنوان: "تجديد الخدمة العمومية"، "Le renouveau du service public"، تتمحور هذه التعليمة حول أربع نقاط هي:

للسياسة تجديد علاقات العمل: تهدف إلى جعل إدارة الموظفين تتسم بديناميكية أكبر من خلال تعزيز الحوار الاجتماعي داخل الإدارة العمومية*.

للسياسة تطوير المسؤوليات: تتمثل المبادرة الأساسية في هذا الإطار في إنشاء ما يسمى ب: "مراكز المسؤولية"، "Les centres de responsabilité"، هذا الإصلاح أقرب ما يكون إلى مفهوم الوكالات في الإصلاحات البريطانية، حيث أن مراكز المسؤولية تعتبر أسلوبا جديدا لإشراك الموظفين في تسيير الإدارة العمومية والتكفل بتلبية احتياجات مستخدمي المرافق العمومية، من خلال تحديد الأهداف ووضع خطة عمل لتحقيق هذه الأهداف.

من أجل التحول إلى مركز مسؤولية يجب أن تقوم المصلحة بصياغة تقرير عن الوضعية العامة لها، وكذا إعداد مشروع يتضمن تشخيصا لإمكانياتها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها، وأخيرا يتم إبرام اتفاق في صيغة عقد مع الوزارة الوصية ووزارة المالية، هذا التحول يسمح للمصلحة بأن تستفيد من استقلالية فعلية في مجال التنظيم من أجل بلوغ الأهداف المنوطة بها، والتي قد تكون خارجية كالمقدرة على الاستجابة لحاجات المتعاملين في آجال معينة أو قد تكون داخلية كتخفيض نسبة الغيابات في العمل، ويمكن عرضها بشكل كمي أو غير كمي، هذا الاتفاق التعاقدي يجب أن يحترم القواعد والتشريعات المعمول بها، كما يجب أن يتضمن تحديدا لدرجة الاستقلالية التي تختلف من مصلحة إلى أخرى، ويتم تقييم هذه الاتفاقيات سنويا وبصورة شاملة بعد ثلاث سنوات وفقا لطبيعة النشاط قبل أن تدرس إمكانية تجديد العقد لمدة أخرى، وعندما يتم إبرام الاتفاق تدخل بنوده حيز التنفيذ لا سيما ما يتعلق بمجال التنظيم من أجل بلوغ الاستقلالية التي تمس الجوانب التالية:

✓ استقلالية في تنظيم المستخدمين باستثناء عدد الموظفين الذي يبقى من صلاحيات الهيئة المركزية التي تقوم بتحديدده بطريقة نمطية ؛

✓ استقلالية في بعض من جوانب التسيير المالي، لأنه وبموجب هذه الاستقلالية يتم إلغاء بعض القواعد المتعلقة بسنوية الإعتمادات وتخصيصها؛

* هذه النقطة سيتم التعمق فيها عند التطرق إلى التجربة الفرنسية في إطار تطبيقها للمناجنت العمومي على مستوى الوظيفة العمومية.

✓ استقلالية في إمكانية تخصيص الموارد المتأتية من تحسين إنتاجية المصلحة لصالح المستخدمين بصورة جماعية (في شكل برامج للتكوين المتواصل مثلا).

للمنظمة سياسة تقييم البرامج: ارتكزت على وضع موازنة العصرية من خلال القيام بعملية تحليل لكل من النجاحات والأخطاء التي تم الوقوع فيها، وهذا من أجل العمل على التحسين في المستقبل وتفادي الوقوع في نفس أخطاء الماضي، هذه السياسة تركز على أدوات التسيير الكمية (المحاسبة التحليلية، لوحة القيادة...)، والكيفية (تعزيز الاتصال الداخلي والخارجي، ومحاولة معرفة مدى شعور الأفراد بضرورة العصرية ومدى تقبلهم لها...)، وفي هذا الصدد تم إنشاء هيئات مستقلة تعهد إليها مهمة التقييم من أجل ضمان شفافية عمليات التقييم.

للمنظمة سياسة قائمة على خدمة الزبائن: تركز على إنشاء علاقة شراكة بين الإدارة العمومية والمواطنين باعتبارهم مستفيدين من الخدمات العمومية التي تنتجها الإدارة العمومية، حيث أن الحكومة الفرنسية سهرت على تعزيز عملية وصول المعلومات للمواطنين، وتبسيط الإجراءات والشكليات، وكذا استشارتهم وإشراكهم في عملية صنع القرار فيما يتعلق بنوعية الخدمات العمومية وكيفية تقديمها، وهذا قصد إرضائهم وإشباع حاجاتهم.

2.2 ميثاق عدم التركيز 1992: بعد عشرات السنين من اللامركزية باعتبارها عنصرا أساسيا في عملية العصرية التي عرفها القطاع الإداري الفرنسي، اعتبرت سياسة عدم التركيز كعنصر تكميلي لهذه العملية (عملية عصرية القطاع العمومي الإداري)، حيث واصلت الحكومة الفرنسية سياسة تقليص الإدارة العمومية المركزية من خلال إرسال أعوانها لممارسة الوظائف المخصصة لهم في مكان تواجدها، كما قامت بإعادة توزيع الأدوار في كل مستوى من مستويات الدولة، وكذا بالتقليل من تركز الموظفين في العاصمة باريس وتوجيههم نحو المناطق الأخرى من البلاد، وهذا كله يدخل في إطار تقليص الإدارة المركزية، التي انخفض عددها من 220 إلى 150 وحدة.

هذه الحركة الإصلاحية تم تدعيمها بواسطة " ميثاق الخدمة العمومية "، والذي بموجبها أصبح المستخدم نفسه يشارك في تنظيم الخدمات العمومية، كما يقوم بتقييم مدى جودة هذه الأخيرة، وبالتالي تحقيق مقارنة المستخدم - الزبون الذي أصبح وفي جميع حركات الإصلاح الإداري وفي مختلف الدول (بريطانيا، كندا، فرنسا، الولايات المتحدة الأمريكية...) مركز اهتمام الإدارة العمومية وشغلها الشاغل.

ومع مجيء حكومة آلان جوبي (A- Jupé)، في جويلية 1995، تم تسطير أهداف ذات مستوى أعلى تمركزت حول النقاط التالية:

- للتوضيح مهام الدولة، وتحديد مجال الخدمات العمومية؛
- للتركز أكثر على احتياجات وتطلعات المواطنين؛
- للتغيير الدولة المركزية؛
- للتفويض المسؤوليات؛
- للعصرنة التسيير العمومي.

هذه التوجهات تم توسيعها، وتعزيزها من خلال برنامج الإصلاح الإداري خلال حكومة لوانيل جوسبان (L- Jospin)، في نوفمبر 1997، " حيث في سنة 1998 طلب الوزير الأول جوسبان ومن جميع الوزراء القيام بإعداد برنامج للعصرنة وتشكيل لجنة تسهر على تسهيل الإجراءات الإدارية، وفي سنة 1999 تم إنشاء المؤسسة الفرنسية للتقييم، وفي 12/04/2000 صدر قانون "حق المواطن في علاقته بالإدارة"، تسريع عملية معالجة الملفات، تزويد المواطنين بالمعلومات بالكم المناسب وفي الوقت المناسب، تقريب الإدارة العمومية من المواطن، وغيرها ¹

3.2 القانون العضوي المتعلق بقانون المالية (LA LOLF): في الفاتح من شهر أوت 2001 أصدر

الرئيس الفرنسي القانون العضوي المتعلق بقانون المالية (LA LOLF)

la loi (organique relative aux lois de finance)، بهدف تحسين أداء المنظمات العمومية الإدارية، حيث عمل هذا القانون على نقل المنظمات العمومية من العمل بمنطق الوسائل إلى العمل بمنطق النتائج، كما سعى إلى الحد من التبذير، تحسين استعمال الاعتمادات لتحقيق الأهداف المسطرة بالنسبة لكل برنامج من أجل الاستجابة لمتطلبات المواطنين وتطلعاتهم، حيث عمل هذا القانون على الحد من تركيز الاعتمادات في يد الإدارة المركزية، وجعل الإدارة المحلية مسؤولة عن تسيير عقود الاعتمادات بين الآمرين بالصرف ومديرية الميزانية، عموما يمكن القول أن هذا القانون سعى إلى تحقيق هدفين رئيسيين هما:

➤ إصلاح التسيير العمومي و توجيهه نحو النتائج، و البحث عن الفعالية؛

¹Denys Lamarzelle, le management public en Europe, Janvier 2008 sur le site :

, consulté le : 01/09/2011 à 14 :00h www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/.../Europe%20et%20management%20p

◀ تعزيز الشفافية في تقديم المعلومات المتعلقة بالميزانية.

وقد جاء هذا القانون ليركز على مسؤولية المسيرين العموميين، وكذا على مراقبة الأداء العمومي، وهو يتألف من مجموعة من التنظيمات الرامية إلى الزيادة من كفاءة قانون المالية¹.

4.2 ميثاق « Marianne » جانفي 2005: يتشكل هذا الميثاق من سلسلة من الالتزامات التي تلقى على عاتق الإدارة العمومية تجاه مستخدمي المرافق العمومية، وتتمثل هذه الالتزامات في:

◀ الاستقبال الجيد لهم؛

◀ تزويد المستخدمين بإجابات مقنعة عن كل استفساراتهم وفي الأوقات المحددة؛

◀ التجاوب وبشكل آني مع الشكاوي المقدمة من قبل المستخدمين؛

◀ الإصغاء الجيد للمواطنين من أجل السهر على تقديم خدمات نوعية وبالمواصفات المطلوبة.

5.2 برنامج تدقيق /العصرنة: من أجل تقييم برامج العصرنة التي أقرها (LA LOLF) وضع برنامج تدقيق العصرنة، والذي تجسد في سبتمبر 2005 وعزز في جويلية 2006 ب 167 مدقق لتغطية 150 مليار أورو من الإنفاق، هدف هؤلاء المدققين هو ترشيد الإنفاق العمومي والعمل على تأمين أحسن خدمة وبأقل التكاليف، النتائج الأولى للمدققين بدأت آثارها تظهر في 2007، وفي 10 جويلية 2007 وبحضور الوزير أطلقت وزارة الميزانية واحدة من العينات المهمة المتعلقة بالمرافق العمومية، وهي " المراجعة العامة للسياسات العمومية"، هذه الانطلاقة الجديدة تركز على تخفيض الإنفاق العمومي من خلال الإجابة عن سبعة أسئلة هي: ماذا نفعل؟ ما هي احتياجات المواطنين وتطلعاتهم؟ هل يجب الاستمرار في العمل بنفس الطريقة؟ من يجب عليه أن يعمل؟ من يجب عليه أن يدفع؟ كيف نحقق الأحسن وبأقل تكلفة؟ كيف يجب أن يكون سيناريو التحولات؟

إن الاقتراحات المقدمة من قبل فرق التدقيق يتم اختبارها من طرف لجنة متابعة ومراجعة السياسات العامة قبل عرضها على مجلس عصرنة السياسات العمومية الذي يجتمع مع رؤس الجمهوريات للإطلاع عليها والبت فيها، وبعدها يجب أن يلتزم كل وزير بتطبيق الإصلاحات على مستوى وزارته.

في الأخير يمكن القول أن برامج الإصلاح الإداري في فرنسا تدخل في إطار التغيير الإستراتيجي، وهي تركز على الإدارة بالمشاركة، والإدارة بالنتائج.

¹Anie Bartoli, op.cit, pp 358- 359.

3. الإصلاحات الإدارية في كندا:¹

في ظل حكومة مارتينمولروني (M- B- Mulroney) 1984 قامت كندا بإنشاء لجنة أوكلت لها مهمة القيام بتشخيص عميق للبرامج الفيدرالية من أجل الإبقاء على تلك البرامج التي تسعى إلى خدمة المواطنين الكنديين وإلغاء البرامج الأخرى التي تخدمهم والهدف من ذلك التركيز على تحسين مستوى الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين الكنديين وبالتالي العمل على تلبية احتياجاتهم والاستجابة لتطلعاتهم من خلال تزويدهم بخدمات عمومية ذات جودة عالية. إن الإصلاحات التي شرعت كندا في القيام بها منذ ذلك التاريخ تمت بصفة تدريجية، ومستمرة حتى وصلت إلى تطبيق ما يعرف بالمناجمنت العمومي الجديد، ومن الأفكار التي اقترحتها هذا التيار والتي نالت اهتمام كل من الحكومة الفيدرالية والمحلية برنامج الإصلاح الذي تعلق بإصلاح الوظيفة العمومية الكندية والذي جاء تحت عنوان " **الوظيفة العمومية 2000** " بالإضافة إلى برنامج الإصلاح الذي تمحور حول إنشاء " **منظمات الخدمات الخاصة** " " OSS " ، وعليه يمكن أن نتطرق إلى أهم الإصلاحات الإدارية التي قامت بها الحكومة الكندية من خلال النقطتين التاليتين:

1.3 الوظيفة العمومية 2000: وهو برنامج موجه إلى إصلاح الوظيفة العمومية الكندية أعد في 12 ديسمبر 1989 بهدف تحويل الإدارة العمومية الفيدرالية إلى إدارة مشتركة، سعى هذا البرنامج إلى تهيئة البلاد للتصدي إلى تحديات القرن 21 من خلال أخذ الاحتياطات اللازمة للتحويلات التي ستعرفها الوظيفة العمومية ، فبرنامج " **الوظيفة العمومية 2000** " هو مبادرة تهدف إلى تجديد الوظيفة العمومية الكندية ، ويسعى هذا البرنامج إلى تحقيق الأهداف التالية:

◀ تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين؛

◀ توضيح المسؤوليات الملقاة على الإدارة المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية؛

◀ وضع نظام لتسيير الموارد البشرية يمكن المنظمات العمومية والموظفين من الاستجابة وبشكل أفضل للمشاكل والتحديات التي تطرحها البيئة التي أصبحت تعرف حركة كبيرة وسريعة من التغيرات والتحويلات.

2.3 منظمات الخدمات الخاصة: قام رئيس مجلس الخزانة روبرت دي كوتري (R- de Cotret)

في ديسمبر 1989 بإنشاء خمس منظمات خاصة للخدمات، وتعرف هذه المنظمات بأنها وحدات عملية متميزة عن الوزارات وتحقق قدراً أكبر من المرونة في التسيير، كما تحقق قدراً أكبر من المسؤولية، وتضمن مساهمة

¹Didier Linotte et Raphaël ROMI, *Service public et Droit Administratif et Economique*, 5^{ème}, édition, Juris - Classeur, Paris, 2003, p 60

أكبر عن النتائج، وبذلك تشكل مجموعة من الوكالات يتطلب إنشاؤها توفر مجموعة من الخصائص في الوحدات الإدارية العمومية المراد تحويلها إلى منظمات خاصة للخدمات، وتتمثل هذه الخصائص في:

✓ أن تكون وحدة منفصلة وكبيرة بما يكفي؛

✓ أن يكون هدفها تقديم خدمات للمواطنين؛

✓ أن تكون لها القدرة على المساءلة على النتائج؛

✓ أن تقوم بالتحديد الدقيق للمعايير التي بناء عليها سيتم قياس الأداء.

لكن على الرغم من تحديد هذه الخصائص إلا أنها تبدو عامة ويصعب تحديد المنظمات العمومية الإدارية التي يمكن أن تنطبق عليها مثل هذه الخصائص، هدف هذا النوع من المنظمات هو التركيز على تلبية احتياجات زبائنها، التركيز على الأداء والإنتاجية، التركيز على نوعية الخدمات التي تقدمها، الاعتماد على الإدارة بالنتائج، العمل وفق مبدأ التفاوض أو التعاقد مع احترام الإطار السياسي الذي سطرته الوزارات، كما أن عمل هذه المنظمات يركز على نقل أسلوب الإدارة من القطاع الخاص لتطبيقها في القطاع العمومي.

في 1993 أعربت الحكومة الليبرالية عن انشغالها الكبير بتقليص النفقات العمومية، وهذا ما انعكس على السياسة المالية، حيث اتخذت الحكومة الكندية العديد من الإجراءات التي سعت من ورائها إلى تخفيض العجز في الميزانية العامة للدولة حيث قامت بإلغاء 45000 وظيفة خلال ثلاث سنوات، من خلال تسريح الموظفين، كما قامت بوضع برنامج لتقليص النفقات بحوالي 10.4 مليار خلال الفترة 1996-1997، بالإضافة إلى تخفيض التحويلات الاجتماعية، خصوصية بعض الأنشطة...

إن الإصلاحات الإدارية التي قامت بها كندا كان الهدف منها هو تحسين أداء الأجهزة الإدارية العمومية، لتصبح الخدمات التي تقدمها في مستوى تطلعات المواطنين الذين أصبح ينظر إليهم كزبائن، وهو ما أدى إلى الانتقال إلى الإدارة بالنتائج، وإعطاء المسيرين العموميين مساحة أكبر من الحرية لتحقيق الأهداف المسطرة والتي تصب كلها في إطار عصرنة الإدارة العمومية.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الإصلاحات التي قامت بها الدول السابقة الذكر تتميز بالاختلاف، إلا أنها عموماً مست ثلاث مجالات هي:

- الأول تبسيط الإجراءات الإدارية والعمل على إعطاء الأولوية للمواطن - المستخدم؛

- الثاني: يتعلق بتبني ثقافة منطق النتائج، الذي يستهدف تحسين نوعية الخدمات العمومية؛

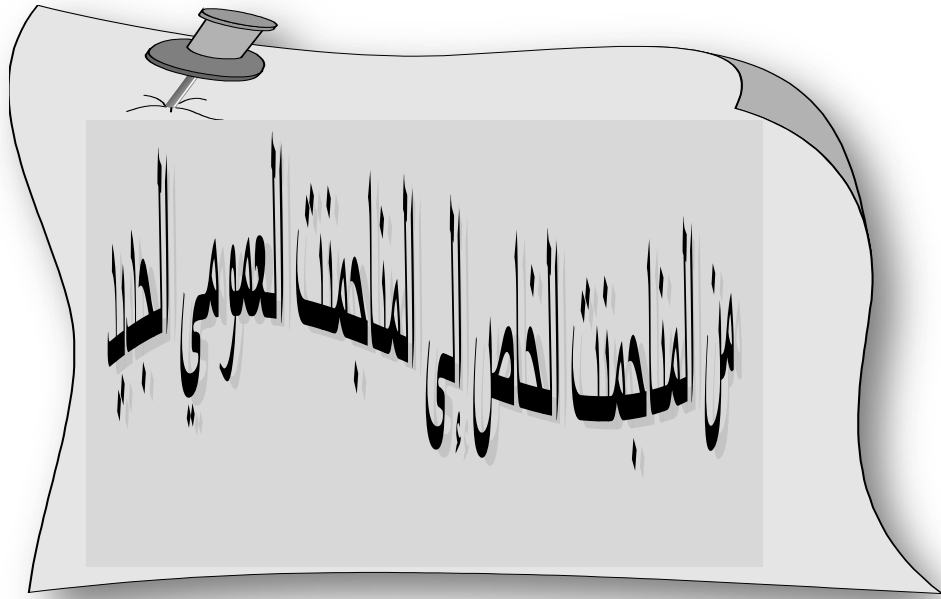
- الثالث فهو محصلة الأول والثاني وهو تجديد الهياكل الإدارية والعمل على تحسين أساليب إدارة الموارد البشرية، والعمل على تطوير وسائل المتابعة والمراقبة المالية، وبهذا يكون الهدف من الإصلاحات هو وهو الرفع من أداء الإدارات العمومية، وإن تمت بأساليب مختلفة.

خلاصة الفصل الثاني.

تمحور هذا الفصل من الدراسة حول دراسة محتوى التغيير، ومن خلال العناصر التي تم عرضها في هذا الفصل توصلنا إلى استنتاج النقاط التالية:

- التغيير هو سيرورة مستمرة وضرورية بالنسبة لجميع المنظمات باختلاف أنواعها وأنشطتها، حيث أنه لا يقتصر فقط على المنظمات الاقتصادية وإنما يتعداها ليشمل المنظمات العمومية الإدارية؛
- يحدث التغيير في المنظمة نتيجة لتأثرها بقوى البيئة الخارجية (السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية...)، كما يحدث لتأثرها بقوى البيئة الداخلية؛
- تتعدد أنواع التغيير ومجالاته بحسب الحاجة للقيام بالتغيير من جهة، وبحسب العوامل الدافعة للقيام به من جهة أخرى، كما أن التغيير لا يحدث بنفس الأسلوب في جميع المنظمات، ذلك لأن نموذج التغيير الذي نجح تطبيقه في منظمة ما لا يعني بالضرورة نجاحه في منظمة أخرى؛
- بما أن التغيير يحدث أيضا في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري، فإن التغيير الذي طرأ عليها والإصلاحات التي أدخلت عليها كانت نتيجة لتظافر مجموعة من العوامل التي أظهرت عدم فعالية النظام البيروقراطي الذي كانت تسير وفقه، وعليه كان لا بد من إدخال تغييرات جذرية على هذا النظام، تجسدت هذه التغييرات من خلال الإصلاحات الإدارية التي أدخلتها مختلف دول العالم على أجهزتها الإدارية رغبة منها في الرفع من مستوى أدائها.

الفصل الثالث



تمهيد.

في بداية الثمانينات من القرن العشرين وجدت العديد من دول العالم نفسها في مواجهة أزمة تسببت في ارتفاع حجم الدين العام، وبعد فشل السياسات الكينزية ورجوع الأحزاب المحافظين والليبراليين إلى الحكم شرعت الدول المتقدمة في تطبيق سياسة ارتكزت على تقليص حجم الدولة وخصوصة القطاع العمومي الاقتصادي، أما على مستوى القطاع العمومي الإداري فعملت هذه الدول على ترشيد نفقات الإدارة العمومية، وتخفيض تكاليفها، والسعي إلى البحث عن استجابة أفضل لمتطلبات المواطنين وتطلعاتهم، ولتحقيق ذلك تم اقتراح تطبيق المناجمنت في القطاع العمومي الإداري من خلال نقل الأدوات والوسائل المطبقة في القطاع الاقتصادي الخاص إلى الإدارة العمومية، فظهر ما يعرف بالمناجمنت العمومي الجديد (**Nouveau Management Public**)، هذا الأسلوب الجديد في إدارة المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري ولد العديد من المفاهيم التي لم يكن لها وجود في القطاع العمومي الإداري من قبل، كالفاعلية، الفاعلية، الأداء، الحوكمة...

من خلال هذا الفصل، سنتطرق إلى العناصر التالية:

المبحث الأول: ماهية المناجمنت؛

المبحث الثاني: الإطار العام للمناجمنت العمومي الجديد؛

المبحث الثالث: وسائل المناجمنت العمومي الجديد.

المبحث الأول: ماهية المناجمنت.

المناجمنت هو علم حديث النشأة، لكنه أصبح يأخذ مكانة مهمة في مجتمعاتنا بل أكثر أهمية، وهو في الأصل يعنى بمنظمات الأعمال لكنه اليوم أصبح يطبق في جميع المنظمات باختلاف أنواعها وأنشطتها، فبعد النتائج الإيجابية التي حققها المناجمنت في منظمات الأعمال بادرت مختلف الدول بتبني هذا الأسلوب وتطبيقه على مستوى المنظمات العمومية الإدارية، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى العناصر التالية:

- مفهوم المناجمنت؛

- مساهمات مختلف المدارس في المناجمنت.

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت.

سنخصص هذا المطلب للتعرف على مفهوم المناجمنت، المبادئ التي يقوم عليها، وكذا مختلف الأنشطة التي يقوم بها، وذلك كمايلي:

1. مفهوم المناجمنت في اللغة:

المناجمنت هو مجموع المعارف المتعلقة بالمنظمات وكيفية إدارتها، وهو من أصل انجليزي، مشتق من الفعل (manageTo)، والذي يعني يدير (gérer)، يوجه (diriger)، يقود (conduire)، يحفز (motiver)¹، " كما يقال أنه من أصل لاتيني ومأخوذ من اللفظ (Manus) أي (Main) بالفرنسية، و(يد) بالعربية، مما يعني القيام بالعمل يدويا، والمناجمنت تمثل نقطة التقاء للعديد من العلوم، كعلم الاجتماع، علم النفس، العلوم السياسية، العلوم الاقتصادية، العلوم الإنسانية"².

2. مفهوم المناجمنت عند مختلف المفكرين:

سنتطرق فيمايلي إلى بعض التعاريف التي أعطيت للمناجمنت:

التعريف 01: يعرف تايلور (F. Taylor) المناجمنت " إن المناجمنت هو أن تعرف بالضبط ماذا تريد ثم تتأكد من أن الأفراد يؤدونه بأفضل طريقة"³.

¹ Serge Alecian, Dominique Foucher, guide du management dans les organisations publiques, 3^{ème} édition, les éditions d'organisation, Paris, France, 1994, p17.

² Thierry Picq, qu'est ce que le management ? Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre, 2006, p 09.

³ Annie Bartoli, à quoi tien la spécificité du management public ? Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre, 2006, p 17.

التعريف 02: يعرف فايول (H. Fayol) المناجمنت "إن معنى أن تدير هو أن تتنبأ، وتخطط، وتنظم، وتتسق، وتراقب"¹.

التعريف 03: "المناجمنت هو دراسة سلوكيات الفرد في المنظمة بالنظر إلى تفاعلها مع البيئة التي تعمل فيها"².

التعريف 04: "المناجمنت هو عبارة عن مجموع تقنيات التسيير والتنظيم"³.

من خلال ما سبق تقديمه من تعاريف يمكن أن نستنتج مايلي:

المناجمنت هو فن * وعلم ** قيادة أفراد المنظمة نساءً ورجالاً نحو تحقيق أهداف المنظمة بالاستعمال الأمثل للموارد، مع الأخذ بعين الاعتبار علاقة التأثير والتأثير بين الفرد، المنظمة، والبيئة ***.

يمكن توضيح هذا التعريف من خلال الشكل الموالي:

¹ أحمد محمد غنيم، سياسات وإستراتيجيات الإدارة، المكتبة العصرية، مصر، 2004، ص25.

² Jean. M. Plane, théorie des organisations, 3^{ème} édition, dunod, France, 2012, p 10.

³ G.Lécrivain, Mangement des organisations et stratégies, sur le site :

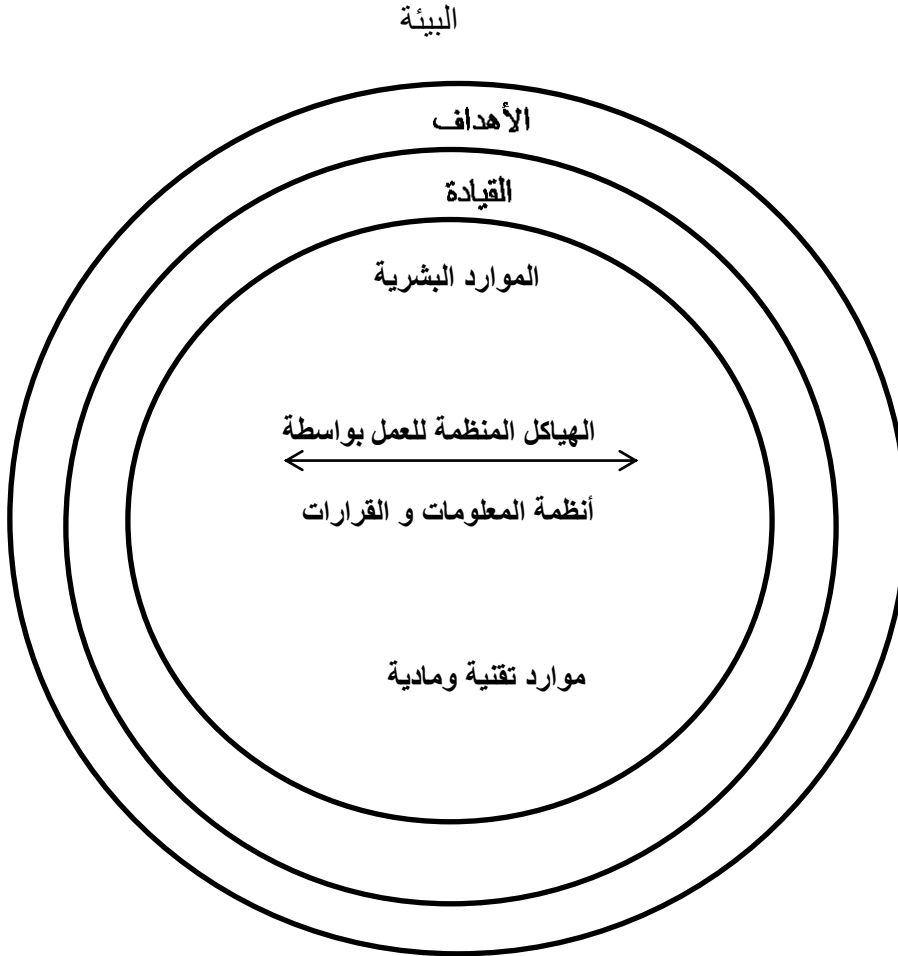
<http://management.centreblof.net/rub-principes-du-management.html>, Consulté le : 17/02/2011 à 9:30h.

* الإدارة فن لأنه لابد للمدير أن يمتلك القدرة الشخصية على تطبيق الأفكار والنظريات والمبادئ الإدارية بطريقة لبقة وذكية تعكس الخبرة، التجربة، والممارسة.

** الإدارة علم نظراً لما تحتويه من نظريات علمية ومبادئ تطبيقية تدرس في الجامعات، فالإدارة تعتمد على الأسلوب العلمي في ممارسة وظائف الإدارة كالخطيط، التنظيم، التوجيه، والرقابة، وبذلك فالإدارة فن وعلم في نفس الوقت، فالعلم يعلم الإنسان أن يعرف «To know»، بينما الفني يعلمه أن يعمل «To do».

*** البيئة السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، التكنولوجية...

الشكل (III - 01): تعريف المناجمنت.



المصدر: G. Lécivain, *Mangement des organisations et stratégies*, sur le

site :<http://management.centreblof.net/rub-principes-du-management.html> Consulté le : 17/02/2011 à 9:30.

من خلال الاستنتاج الذي توصلنا إليه فيما يتعلق بتعريف المناجمنت والموضح بالشكل السابق يتبين لنا المناجمنت يعتمد أساسا على الأهداف، وذلك لأن الهدف هو وسيلة القيادة، وبما أن المناجمنت هو فن القيادة يصبح الهدف هو ركيزة المناجمنت، مع العلم أن الهدف هو التزام + خطة عمل، والهدف الجيد هو ذلك الهدف الذي يتصف بمواصفات « SMART »، ووفقا لذلك يجب أن يكون الهدف:

للخاصة؛ Spécifique

للقابل للقياس؛ Mesurable

لل مقبولا؛ Acceptable

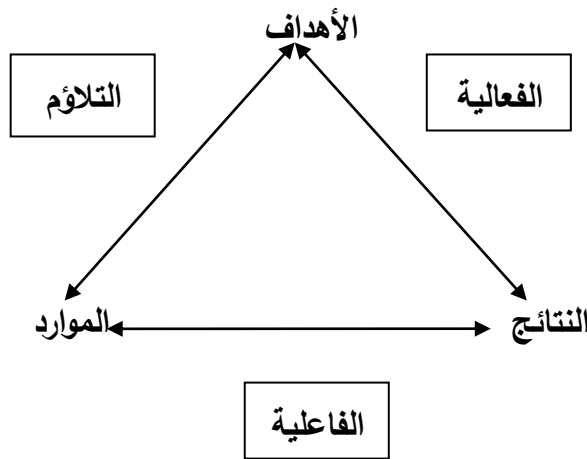
للقابل للتنفيذ، أو لإعادة النظر؛ Réalisable / Révisable

للوقت؛ Temporel

3. هدف المناجمنت:

إن الهدف الرئيسي للمناجمنت هو الرفع من أداء المنظمات، والأداء هو مجموع الفعالية* والفاعلية**، ونشير هنا إلى أن الفعالية والفاعلية هما المبدآن الأساسيان للمناجمنت. من خلال ما سبق يمكن توضيح مكونات الأداء في الشكل الموالي:

الشكل (III - 02): مكونات الأداء.



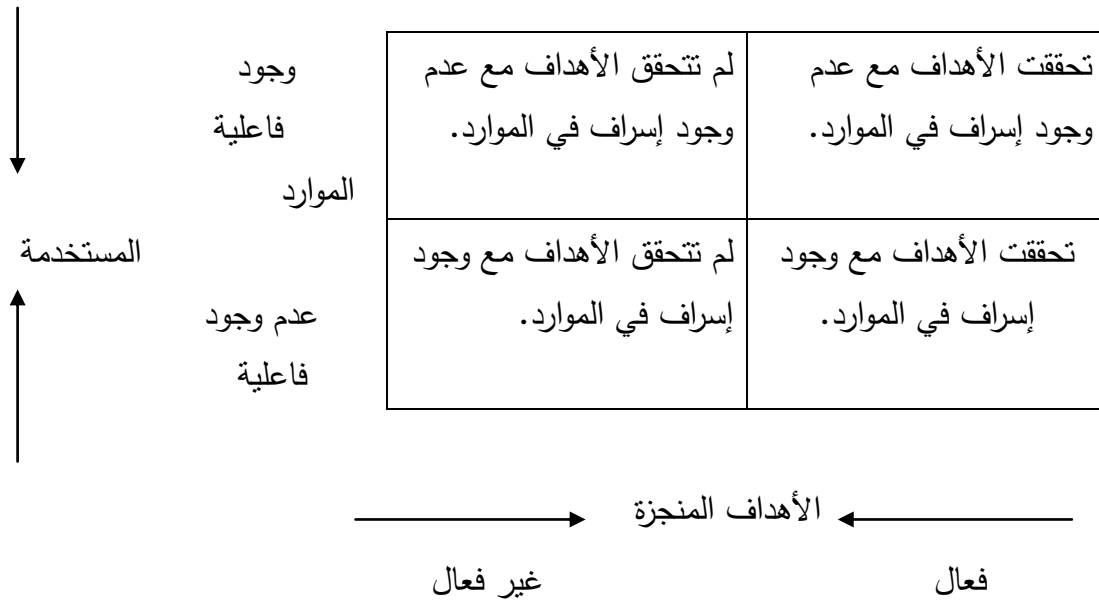
المصدر: Jean- Bernard Ducrou, Management des entreprises, hachette technique, France, Paris, 2008, p20 .

1.3 العلاقة بين الفعالية و الفاعلية: يمكن توضيح العلاقة بين الفعالية والفاعلية من خلال الشكل الموالي:

*الفاعلية: هي تحقيق الأهداف باستعمال الموارد المتاحة.

**الفاعلية: هي تحقيق الأهداف من خلال الاستعمال الأمثل للموارد، أي تقليص التكاليف والحد من تبذير الموارد.

الشكل (III - 03): العلاقة بين الفعالية والفاعلية.



المصدر: عبد الغفار حنفي، أساسيات إدارة منظمات الأعمال (الوظائف و الممارسات الإدارية)، الدار الجامعية، مصر، 2006، ص23.

4. أنشطة المناجمنت:

تتمثل أنشطة المناجمنت فيما يلي:

1.1 التخطيط: هو رصد المحيط، التنبؤ بالمتغيرات المستقبلية، تسطير الأهداف، اتخاذ القرارات؛

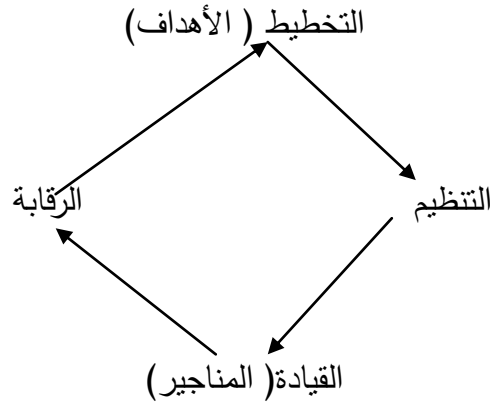
2.1 التنظيم: توزيع المهام، السلطات، والمسؤوليات في ضوء الهدف المسطر على البنى الإدارية مع تجهيزها بالوسائل اللازمة والموارد البشرية المؤهلة وتنظيم العلاقات فيما بينها؛

3.1 القيادة: هي المسؤولية عن تنشيط وتحفيز أعضاء المنظمة؛

4.1 الرقابة: أي الوقوف على مدى الفرق المسجل بين عمليات التخطيط وعمليات التنفيذ وتقويمه سواء من حيث حجم الموارد المستعملة أو من جانب تحقيق الأهداف المسطرة.

تجدر الإشارة أنشطة المناجمنت المذكورة أعلاه كانت صالحة عندما كانت البيئة مستقرة، وقد طرأ عليها تغيير بعد الثمانينات عندما أصبحت البيئة غير مستقرة فأصبحت أنشطتها هي: **تحديد الأهداف، التنظيم، المناجير، والرقابة،** ويمكن توضيح أنشطة المناجمنت في الشكل الموالي:

الشكل (III - 04): عجلة المناجمنت



المصدر: Jean- Bernard Ducrou, Management des entreprises, hachette technique, Paris, France, 2008, p21.

تطرقنا في هذا المطلب إلى مفهوم المناجمنت والمبادئ التي يقوم عليها، وكذا مختلف أنشطتها، أما في المطلب الموالي فسنقوم بعرض مختلف المدارس التي ساهمت في تطور مفهوم المناجمنت.

المطلب الثاني: مساهمات مختلف المدارس في المناجمنت.

مع ظهور المنظمات الحديثة أصبح من الضروري وجود إدارة جيدة تحقق أفضل النتائج، وبذلك توالى الرغبة لدى إدارة المنظمة لتفهم طبيعة ونوعية أعمالها وأسلوب تحسين الأداء فيها، وقد حدث منذ النصف الأخير من القرن 19 وحتى الآن ظهور مدارس فكرية للمناجمنت ، وهو ما سنتطرق إليه في هذا المطلب مع الإشارة أننا سنذكر المبادئ الأساسية دون التعمق في التفاصيل.

1. المدرسة الكلاسيكية (1900 - 1930):*

ظهرت المدرسة الكلاسيكية في بداية القرن 20، ركزت على عمليات التحليل الاقتصادي انطلاقاً من أن حوافز العمال اتجاه العمل هي العوائد المادية، مما يقتضي التركيز على وضع نظام فعال للأجور والعلاوات، وبذلك تكون المدرسة الكلاسيكية قد اعتبرت أن الإنسان هو عبارة عن آلة أو أداة لتنفيذ العمل، أي أن الإنسان لديه يد فقط، كما تقوم هذه المدرسة على فرضية أساسية وهي الرشادة التامة في (الإنتاج، الإدارة، الهياكل التنظيمية)، وعليه فإن هدف المدرسة الكلاسيكية تمحور حول كيفية الرفع من الإنتاجية، وهذا كله في ظل اعتبار أن المنظمة عبارة عن نظام مغلق، ونظام شمولي.

* كلاسيكية بالنسبة للزمن.

1.1 رواد المدرسة الكلاسيكية:

أ. فريدريك تايلور (F. Taylor) (1856-1915): "تايلور مهندس بمصانع الصلب بفيلا ديلفيا بالولايات المتحدة الأمريكية أين عمل على تجسيد أفكاره بأفران الصلب، وقد عبر تايلور عن مجموع أفكاره المتعلقة بالإدارة من خلال كتابه الذي نشره سنة 1911 تحت عنوان "أساسيات الإدارة العلمية" وضح من خلالها أن إدارة المنظمة هي عبارة عن علم وليست قدرة فردية أو عبقرية شخصية، كما أنه وضع نظاماً للأجور يرتكز على حجم الإنتاج بدلاً من ساعات العمل، وبذلك تمكن من رفع الإنتاجية ودون زيادة عدد ساعات العمل، كما أبرز من خلال الكتاب الذي نشره مبادئ الإدارة العلمية وهي:

◀ تقسيم العمل؛

◀ التخصص في العمل؛

◀ تحليل المناصب لتحديد جميع المهام والمسؤوليات؛

◀ وضع نظام للحوافز المادية يقوم على مكافأة الأفراد كل حسب كمية الإنتاج التي ينتجها وهو ما يسمح بالرفع من الإنتاجية¹.

نشير إلى أن تايلور نظر للإدارة من أسفل أي اهتم بالجانب التنفيذي من الهرم التنظيمي.

ب. هانري فايول (H. Fayol) (1841-1925): فايول مهندس فرنسي، هو أول من أشار إلى ما يعرف "بالوظيفة الإدارية"، فبينما نظر تايلور للإدارة من أسفل نظر إليها فايول من أعلى (الإدارة العليا)، وبينما سعى تايلور إلى تحقيق الرشادة التامة في الإنتاج سعى فايول إلى تحقيق الرشادة التامة في الإدارة، حيث أشار في كتابه إلى الوظائف الأساسية للإدارة وهي:²

◀ التخطيط (Le prévoir): يعني رؤية المستقبل في الحاضر، وينطوي التخطيط على التنبؤ بالأحداث المستقبلية التي تسمح بوضع خطة العمل؛

◀ التنظيم (L'organisation): تعبئة الموارد من أجل تحقيق الأهداف المسطرة؛

◀ القيادة (Le commandement): إدارة وتوجيه الأفراد من خلال إصدار الأوامر؛

◀ التنسيق (la coordination): توجيه الجهود للعمل معاً من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية؛

¹Robert Soubrier, *planification aménagement et loisir*, 2^{ème} édition, presse de l'université du Québec, Canada, 1999, p12.

²Laurent Blanger, Jean Mercier, *auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, les presses de l'université Laval, Canada, 2006, p78.

◀ الرقابة (le contrôle): أي الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة وتحديد الانحرافات. كما نشير إلى أن فايول قام بوضع 14 مبدأ تخضع إليها العملية الإدارية وبالنسبة لجميع المنظمات مهما اختلفت أنشطتها وحجمها هذه المبادئ هي: تقسيم العمل؛ السلطة والمسؤولية؛ الترتيب والنظام؛ وحدة القيادة؛ وحدة التوجيه؛ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة؛ مكافأة الأفراد؛ المركزية؛ تدرج السلطات (التسلسل الهرمي)؛ الامتثال للنظام؛ المبادرة؛ الروح التعاونية (روح الجماعة)؛ استقرار العاملين؛ العدالة.

ج. ج. ماكس فيبر (M-Weber) (1864-1920): فيبر عالم اجتماع ألماني، هو من قدم النموذج البيروقراطي كأسلوب للإدارة، حيث اعتبر أن النظام البيروقراطي هو أحسن نظام لإدارة المنظمات، يركز هذا النظام على إتباع إجراءات واضحة في الإدارة وعموما يقوم النظام البيروقراطي الذي اقترحه فيبر على المبادئ التالية:¹

- ◀ نظام مبني على قواعد موحدة، ثابتة، وواضحة؛
 - ◀ تقسيم العمل؛
 - ◀ يتم تنظيم الأفراد في هيكل تنظيمي يعتمد على التسلسل الهرمي، أين يكون هناك تحديد واضح للسلطات والمسؤوليات بالنسبة لكل مستوى، كما أن هناك اتصال من الأعلى إلى الأسفل؛
 - ◀ يكون لكل وظيفة مجال اختصاص محدد رسميا بمعنى إضفاء الطابع الرسمي على المهام؛
 - ◀ اختيار العاملين يكون مبني على أساس مؤهلاتهم الفنية؛
 - ◀ التدرج في المسار المهني يكون مبني على معيار الكفاءة وعدم التمييز؛
 - ◀ الفصل بين الحقوق الفردية والحقوق الرسمية.
- كما قام فيبر بالفصل بين ثلاث أنواع من السلطات هي:
- ◀ السلطة العقلانية: مرتبطة بالمنصب أو الوظيفة وتظهر جليا في الميدان العسكري؛
 - ◀ السلطة التقليدية: مرتبطة بالشخص أكثر من ارتباطها بالمنصب (الشهادات، أو الميراث والخبرة والتخصص)؛

¹ Jean. M. Plane, op. cit, p 30.

◀ السلطة الكارزمية : مرتبطة بشكل مطلق بالشخص ولا يمكن نقلها إلى شخص آخر فهي تعبر عن الخصائص الذاتية التي تصقل شخصيته (القيم، القدرة على تحمل المخاطر، الشكل، الدقة، السرعة والوضوح، المعرفة، المواظبة، الوحدة)، فهي تعبر عن مواهب وسلوكات نادرة.

2.1. حدود المدرسة الكلاسيكية: يمكن ذكر حدود المدرسة الكلاسيكية في النقاط التالية:

◀ اعتبرت المدرسة الكلاسيكية أن المنظمة عبارة عن نظام شمولي ولم تأخذ الاختلاف الموجود بين المنظمات بعين الاعتبار؛

◀ اعتبرت المدرسة الكلاسيكية أن الإنسان عبارة عن آلة وأن الحوافز المادية هي المحرك الأساسي والوحيد للرفع من الإنتاجية ولم تأخذ الاحتياجات المعنوية للعاملين بعين الاعتبار كالحاجة للتقدير والاعتراف بالمجهود مثلا.

◀ لم تأخذ المدرسة الكلاسيكية العلاقات الإنسانية بين الأفراد والجماعات داخل المنظمة بعين الاعتبار؛

◀ لم تأخذ المدرسة الكلاسيكية علاقة التأثير والتأثر الموجودة بين البيئة والمنظمة، حيث اعتبرت المنظمة عبارة عن نظام مغلق.

لقد أخذت الإنتاجية في ظل المدرسة الكلاسيكية تتصاعد تدريجيا ثم عادت للانخفاض مرة أخرى، وهو ما يشير إلى وجود مشكل، مما يعني ظهور حدود تطبيق مبادئ المدرسة الكلاسيكية فظهرت مدرسة العلاقات الإنسانية.

2. مدرسة العلاقات الإنسانية (1930 - 1960) :

لقد سعت مدرسة العلاقات الإنسانية إلى إعادة رفع الإنتاجية من جديد بعدما انخفضت في ظل المدرسة الكلاسيكية، ولكن على خلاف المدرسة الكلاسيكية التي أهملت الجانب البشري للعامل اهتمت مدرسة العلاقات الإنسانية بالبعد الإنساني للعامل واعتبرت أن له يدا وقلبا، وعليه فإن مدرسة العلاقات الإنسانية قامت على المبادئ التالية:

◀ أخذ الجانب الإنساني للعامل بعين الاعتبار؛

◀ ضرورة الاهتمام بتحسين ظروف العمل المادية والمعنوية؛

◀ أخذ جماعات العمل غير الرسمية بعين الاعتبار؛

◀ الاهتمام بالمناخ التنظيمي.

1.2 رواد مدرسة العلاقات الإنسانية: يتمثل أهم رواد هذه المدرسة في: إلتون مايو، أبرهام ماسلو، ماك

جريجور، كيرت لوين، فريدريك هارزبارغ، وفيمايلي سنتطرق إلى مساهمة كل رائد من رواد هذه المدرسة.

أ. إلتون مايو (E- Mayo) (1880 - 1949): لقد قام مايو بمجموعة من الدراسات في الفترة الممتدة ما بين (1927-1932) في مصنع « Western Electric » بشيكاغو، الدراسات التي قام بها كانت كبدائية حقيقية لظهور مدرسة جديدة تسمى بمدرسة العلاقات الإنسانية، وتحول في ميدان إدارة الأفراد، وكان الهدف من هذه الدراسات هو إبراز أهمية الدور الذي تلعبه العلاقات الإنسانية في السلوك التنظيمي في المنظمة، وقد ارتكزت بحوثه على مسلمة تايلور التي مفادها أن الإنتاجية مرتبطة فقط بالظروف المادية، وأن المقابل المادي هو الوحيد الذي يحفز العمال على العمل، ويتمثل مضمون التجارب في محاولة قياس الزيادة المحتملة في الإنتاج من خلال تغيير بعض العناصر المادية المحيطة بالعمل مثلشدة الإضاءة، فترات الراحة، نظام دفع الأجور. لخص مايو نتائج التجارب التي قام بها من خلال الكتاب الذي نشره سنة 1933 تحت عنوان: "المشاكل الإنسانية في الحضارة الصناعية"، تتمثل هذه النتائج في:¹

«العمل هو نشاط فريق جماعي وليس فردي (ضرورة وجود اتصال بين العمال أثناء العمل لأن هذا قد يسمح بتوحيد وجهات النظر ومناقشة مشاكل العمال والعمل والتعاون على حلها؛

«الحاجة إلى الاعتراف بالأمن والعرفان والإحساس بالانتماء إلى الجماعة أكثر أهمية وتأثيرا في نفسية العاملين، وفي إنتاجيتهم من تأثير الظروف المادية، فمن المهم أن يشعر الأفراد أنهم جماعة متجانسة ومتعاونة وليس أنهم مجرد آلات لأداء العمل؛ الفرد ليس برجل اقتصادي أو آلة رشيدة تحكمها الحوافز المادية، وإنما هو شخص يمتلك شعورا وأحاسيس، واحتياجاته ليست كلها مادية؛ بل منها ما هو معنوي (الرجل الاجتماعي) ؛

«عدم وجود مشرف على كيفية أداء العمل يدفع العمال إلى التغلب على التكرار وابتكار طرق أخرى لأداء العمل، كما أن هذا ينشئ لديهم نوعا من الشعور بالمسؤولية، على عكس ما كان ينادي به تايلور؛

¹Xavier Zanchi, les théories des organisations, publié le 22/01/2012 sur le site :

<http://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations>, consulté le : 09 /05/2012 à 14 :15h.

«التنظيم غير الرسمي يتكون بطريقة تلقائية بين أفراد المجموعة قصد إتباع طريقة واحدة للوصول إلى هدف جماعي واحد، والمتمثل في حماية مصالحهم المشتركة وضمان مستقبلهم (كمواجهة الإدارة فيما تقترحه من معايير وحوافز)، كما نشير إلى أن الجماعات غير الرسمية تمارس رقابة اجتماعية على عادات وقدرات الفرد، هذه الجماعات غير الرسمية لها قائد وهو يتمتع بسلطة أكبر من تلك التي يتمتع بها القائد الرسمي؛

«عدم الرضا والتظلم ليس بالضرورة موضوعي أو حقيقي بل قد يكون عبارة عن مظهر لاضطرابات اجتماعية أو نفسية يعيشها العامل.

ب. ماك جريجور (Mc-Gregor) (1906-1964): جريجور هو عالم نفس أمريكي عبر عن بحوثه فيما يعرف بالنظريتين «X» و«Y» التي تعبر لنا عن الإدارة المتسلطة، والإدارة بالمشاركة على التوالي من خلال كتابه الذي أصدره سنة 1960 تحت عنوان "البعد الإنساني في المؤسسة"

ب1. النظرية «X» (الإدارة المتسلطة): تعبر هذه النظرية عن مجموع المبادئ المعتمدة من طرف النظرية الكلاسيكية، والتي تنص على أن الفرد أو العامل تحركه الدوافع الاقتصادية أي المادية فهو كسول ولا يحب العمل لذا يجب أن لا ننثق به ولا نتركه يؤدي مهامه كما يرغب بل يجب أن نفرض عليه طريقة أو أسلوبا معيناً في أداء مهامه بما يمكن من تحقيق الكفاءة الاقتصادية، فالعمال بحاجة إلى قيادة وتوجيه وهم غير قادرين على تحمل المسؤولية، وهذا ما لخصه جريجور بمبدأ "العصا والجزر".

ب2. النظرية «Y» (الإدارة بالمشاركة): ترتكز هذه النظرية على الافتراضات والمبادئ التالية:

«العمل عبارة عن مصدر إشباع ورضا للعامل يؤديه بشكل إرادي؛

«الرقابة الخارجية والعقوبات ليست الوسيلة الوحيدة للحصول على المجهود الموجه نحو تحقيق الأهداف، فيمكن للفرد أن يوجه نفسه أو يراقبها بما يمكنه من تحقيق أهداف يعتبر نفسه مسؤولاً عنها؛

«المسؤولية والالتزام تجاه بعض الأهداف مرتبطة بالجزاء المرفق بتحقيقها وأهم أشكال هذا الجزاء (المكافأة) هو تحقيق الإشباع والرضا وتحقيق الذات، ويمكن للفرد تبعاً لذلك ليس فقط أن يقبل بالمسؤوليات والمهام بل البحث عنها وتحملها؛

«ليس هناك جندي سيئ بل هناك قائد سيئ.

وكنتيجة لما سبق يقترح ماك جريجور أنماطا للتسيير تتمثل فيما يلي:

«زيادة درجة تفويض السلطات واتخاذ القرارات؛

«تنويع المهام والمسؤوليات؛

«تنظيم العمل وتحسين عملية الاتصال وتنويع قنواته وتسريع تدفق المعلومات بها؛

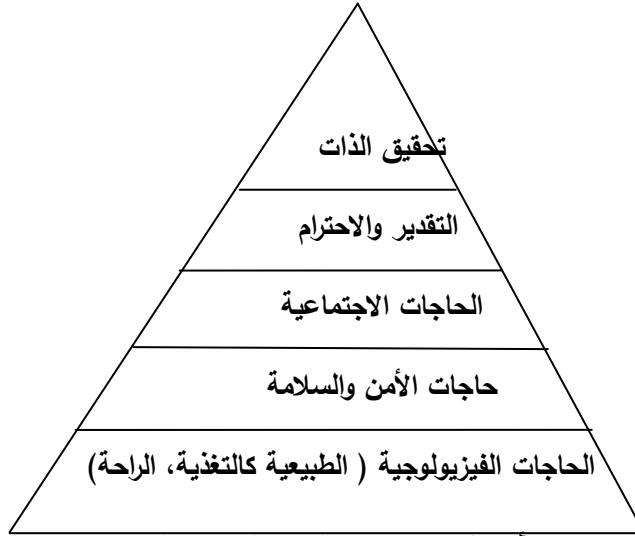
« المشاركة في تسطير الأهداف من أهم طرق ووسائل تحقيق الالتزام وتجنب تعارض أهداف المنظمة مع الأفراد، فحسب النظرية « Y » فإن المنظمة التي لا تأخذ الأهداف والدوافع الشخصية لعمالها بعين الاعتبار هي منظمة سيئة¹.

ج. أبرهام ماسلو (A- Maslow) (1908-1970): بدأت بحوث ماسلو انطلاقاً من محاولته تطبيق النظرية « Y » باعتباره كان من معجبي جريجور وذلك في مصانع « ALT+T » (American of Téléphone and Téléphone)، حيث خلص إلى الحكم على محدودية فعاليتها وصعوبة تطبيقها عملياً، وفسر ذلك بفقدانها لبعض العناصر في النظرية « X » والمتعلقة بالتأطير والقيادة، فالعمال حسب ماسلو بحاجة إلى قيادة توجههم وغير مستعدين وغير قادرين على تحمل المسؤولية بصفة القائد إذ لا يمكن تصور جزر بدون عصا، إضافة إلى ذلك عمل ماسلو على تصنيف الحاجات الإنسانية ثم ترتيبها في شكل سلمي أوهرمي يعرف بهرم ماسلو "Pyramide de Maslow"²، والذي نعرضه في الشكل التالي:

¹ Jean Bernard Ducrou, op.cit, p 30.

²Carol kennedy, toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités), maxima, 2002, p31.

الشكل (III - 05): هرم ماسلو للحاجات الإنسانية



المصدر: أمين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات القرن الواحد والعشرون، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001، ص 27.

يمكننا استخدام معلومات هذا الهرم في العملية الإدارية من خلال بناء نظام الحوافز للمنظمة، وذلك عن طريق ربط أهدافها باحتياجات العاملين، مما يقتضي تحديد احتياجات جميع العمال إذا أمكن، حيث لا يمكن تحفيز العمال بحاجات المستوى الثاني أو الثالث دون تحقيق إشباعهم بحاجات المستوى الأول. ما يعاب على هرم ماسلو أنه من الصعب تصنيف العمال حسب احتياجاتهم، ذلك لأن الفرد في حد ذاته قد يجهل أو يصعب عليه تحديد احتياجاته بدقة.

د. فريدريك هارزبارغ (F- Herzberg) (1923 - 2000): هارزبارغ هو بروفيسور أمريكي في الفيزياء الصناعية عمل على إكمال نظرية ماسلو سميت نظريته " بالنظرية ذاتالعاملين " لأنها تمحورت حول تصنيف عوامل الرضا وعدم الرضا ودورها في تحفيز العاملين حيث خلص إلى تحديد نوعين من العوامل التي من شأنها التأثير على العاملين وهما:¹

د1. عوامل عدم الرضا (العوامل الوقائية): هي مجموع العوامل التي يؤدي غيابها إلى استياء العاملين وعدم رضاهم، ولكن توفرها لا يؤدي إلى تحفيزهم، فهي تمثل شروطا ضرورية للعمل مثل:

¹Célin Mansencal, Didier Michel, théories des organisations, sur le site :

www.creg.ac-versailles.fr/.../Management/.../Theories_des_organisations, consulté le 05/05/2012 à 14 :00h.

وضوح السياسات، التأطير والقيادة، العلاقة الحسنة مع الرؤساء والزملاء، إضافة إلى الظروف المادية من مكاتب، إنارة، وسائل، ونظافة، لذا فهي تشكل عوامل وقائية من عدم الرضا.

د2. عوامل الرضا (العوامل الدافعة): وهي عوامل ديناميكية تتوفرها من شأنه أن يحفز العاملين على أداء العمل بشكل أفضل، لكن غيابها لا يشكل مصدر استياء أو عدم رضا للعمال ومن هذه العوامل نذكر: العرفان والتقدير، الانتماء إلى الجماعة، وغيرها.

هـ. كيرت ليوين (K-Lewin)(1890-1947): ليوين هو دكتور في الفلسفة اهتم بديناميكية الجماعات، حيث أنه اعتبر الجماعات التي تتكون داخل المنظمة هي جماعات غير رسمية لأنها لا تتشكل لاعتبارات مرتبطة بالعمل وإنما مصدرها قد يكون ديني، جهوي، ولكل جماعة قائد لذا فعلى القائد الرسمي أن يقوم بتشخيصها جيدا، وبذلك ساهم ليوين في فهم الجماعات، وقد فرق بين ثلاثة أنواع من القادة:

هـ1. القائد المتسلط: وهو القائد الذي يصدر الأوامر ويقصي مرؤوسيه تماما؛

هـ2. القائد الديمقراطي: وهو القائد الذي يوجه الجماعة، يقبل الملاحظات، والمناقشات؛

هـ3. القائد غير المشارك: وهو القائد الذي يعمل بمبدأ " دعه يعمل "، أي يتبع سياسة عدم التدخل، فهو يكتفي بطلب المعلومات من المجموعة.

ليوين يوصي بالنموذج الثاني لإدارة الجماعات.

2.2 حدود مدرسة العلاقات الانسانية: رغم ما جاءت به مدرسة العلاقات الإنسانية غير أنها جهلت الكثير من الأمور، فوجهت لها انتقادات منها:

◀ اعتبرت المنظمة عبارة عن نظام مغلق كسابقتها؛

◀ ركزت على التحفيز المعنوي في تفسير السلوك الإنساني داخل المنظمة متناسية التحفيز المادي؛

◀ اتخذت من العنصر البشري مجالا للدراسة دون العناصر الأخرى للتنظيم، و يتم التعبير عن التنظيم كوحدة اجتماعية تتفاعل مع جماعات العمل " التنظيمات غير الرسمية"، لكن الواقع يثبت وجود مصالح مشتركة بين عناصر الجماعة من الناحية الاقتصادية، إلا أن ذلك لا ينفي وجود الاختلاف والصراع، بعبارة أخرى " إذا كان الإنسان اجتماعيا بطبعه فهو أناني كذلك، طموح، منافس و راغب في السيطرة والتسلط "؛

أدت هذه المدرسة إلى تطور كبير في الفكر التنظيمي مقارنة بالمدرسة الكلاسيكية من خلال تسليط الضوء على التنظيم غير الرسمي والعلاقات غير الرسمية وأثر الحوافز غير المادية على الإنتاجية، لكنها لم تحدث التغيير الضروري الذي يؤثر إيجاباً على عملية اتخاذ القرارات وبالتالي على جودة القرارات المتخذة.

انطلاقاً من الانتقادات الموجهة إلى المدرسة الكلاسيكية ومدرسة العلاقات الإنسانية، ظهرت مدارس أخرى، وهي مدارس حديثة كالمدرسة النيوكلاسيكية، مدرسة اتخاذ القرار، مدرسة النظم، المدرسة الموقفية، والتي سنتطرق إليها فيما يلي:

3. المدرسة النيوكلاسيكية (1960-1970):¹

سميت المدرسة النيو الكلاسيكية بهذا الاسم لأنها عودت إلى بعض مبادئ النموذج الكلاسيكي بقيادة تايلور، وهي عبارة عن رد فعل للبيكولوجيين الذين أخذوا حظاً وافراً من الأهمية في ظل مدرسة العلاقات الإنسانية، وتعتبر المدرسة النيوكلاسيكية تجديداً للأفكار الصارمة والقاسية التي بنيت عليها المدرسة الكلاسيكية، كإهمال البعد الإنساني للعامل، وعليه يمكن القول أن المدرسة النيوكلاسيكية عملت على التوفيق بين المدرستين الكلاسيكية ومدرسة العلاقات الإنسانية، وبذلك أعطت وجهاً جديداً للمناجمنت حيث ركزت على ضرورة الاهتمام بالبشر واعتبارهم موارد، كما اعتبرت هذه المدرسة أن الإنسان لديه يد، وقلب، وعقل، وقد وسعت المدرسة النيوكلاسيكية من دائرة اهتمامها، فبينما سعت المدارس السابقة إلى الرفع من الإنتاجية، سعت المدرسة النيوكلاسيكية إلى الرفع من أداء المنظمة وهو أكثر شمولاً من الإنتاجية.

1.2 رواد المدرسة النيوكلاسيكية: رواد هذه المدرسة هم: ألفريد سلاون، بيتر دروكر، أكتاف جيليني.

أ. ألفريد سلاون (A-Slaon) (1875-1966): سلاون هو عامل مهني أمضى حياته المهنية في شركة « Général Motors » ، حيث كان مديراً لها لمدة 33 سنة، وجعل منها شركة عالمية، وذلك من خلال تطبيق أربع مراحل هي:

➤ تكون فروع المنظمة مستقلة عن بعضها البعض وكل فرع يحاسب عن مردوديته بشكل مستقل؛

➤ تكون الرقابة مركزية؛

¹ Ibid.

◀ الإدارة العامة هي المسؤولة عن وضع السياسة العامة للمنظمة؛

◀ كل فرع يقدم استشارات للفروع الأخرى.

لقد نادى **سلاون** باللامركزية واعتبرها مصدرا للمبادرة وتحمل المسؤولية، حيث أن اللامركزية حسبه تحقق الفعالية، السرعة، المسؤولية، وتتيح أهمية كبيرة للتدفق الأفقي للمعلومات، وهذا كله في ظل الالتزام بتعظيم أرباح المنظمة كهدف تسعى أي منظمة لتحقيقه (الرشادة التامة عند تايلور).

ب. **بيتر دروكر (P- Drucker) (1909-2005):** أصدر دروكر سنة 1954 كتابا تحت عنوان «The practice of management» حدد من خلاله أدوار المدير كمايلي:

◀ تحديد الأهداف بشكل دقيق وواضح؛

◀ تحليل وتنظيم العمل؛

◀ الاتصال والتحفيز؛

◀ تدريب العاملين بشكل مستمر ودائم.

دروكر هو صاحب نظرية المديرية بالأهداف (D.P.O)، هذه النظرية تبنى على مبادئ هي: اللامركزية، تفويض الصلاحيات، استقلالية وحدات الأعمال، تحويل سلسلة المهام إلى سلسلة من الأهداف يرغب في تحقيقها.

ج. **أوكتاف جيليني (O- Gelinier) (1916-2004):** **جيليني** كان مديرا لمكتب إدارة «CEGOS» قام بتطوير نظرية **دروكر** حيث اقترح نظرية المديرية المشاركة بالأهداف (D.P.P.O)، بمعنى أن تحديد الأهداف يتم بالمشاركة بين الإدارة والأفراد العاملين في المنظمة.

4. **مدرسة الأنظمة:** بينما اعتبرت المدارس السابقة المنظمة

كنظام مغلق يعمل بعيدا عن تأثيرات البيئة الخارجية التي تتميز بالتغير المستمر، أكدت مدرسة الأنظمة عكس ذلك، واعتبرت المنظمة كنظام مفتوح، وبذلك ركزت على أهمية المحيط في حياة المنظمة.

1.4 **رواد مدرسة الأنظمة:** يعتبر **بارتلانفي** أهم رواد هذه المدرسة:

أ. **فون بارتلانفي (-Bertalanffy):** اعتبر **بارتلانفي** المنظمة عبارة عن نظام مفتوح وبذلك ابتعد عن فكرة التوازن التي تميز النظام المغلق، والنظام بهذا المفهوم الجديد " عبارة عن مجموعة من الأجزاء المترابطة، والتي تعمل لتحقيق غرض معين"¹، والمنظمة هي عبارة عن نظام مفتوح لأنها تتكون من

¹ عبد الغفار حنفي، مرجع سبق ذكره، ص38.

مجموعة من الإدارات الفرعية لكل منها هدف يمكن تحقيقه من تحقيق الهدف الشامل للمنظمة، ويتكون النظام من ثلاث عناصر هي: المدخلات، العمليات، والمخرجات.

5. مدرسة اتخاذ القرار:

فتحت نظرية اتخاذ القرار الأبواب أمام إعادة النظر في عملية اتخاذ القرار داخل المنظمة، حيث عارضت هذه النظرية النموذج الكلاسيكي في اتخاذ القرار*

1.5. رواد مدرسة اتخاذ القرار: يعتبر سيمون أهم رواد هذه المدرسة:

أ. **هاربرت سيمون (H- Simon)**. (1916-2001): سيمون هو صاحب فكرة الرشادة المحدودة وعموماً بنى نظريته على الفرضيات التالية:¹

- ◀ متخذ القرار ليس له رؤية واضحة تماماً عن بيئة المنظمة؛
- ◀ متخذ القرار لا يمكنه المفاضلة بين الحلول بوضوح وسهولة لأنه مقيد بقوى البيئة ومتأثر بها؛
- ◀ متخذ القرار لا يبحث من خلال الحل المختار عن تعظيم النتائج وإنما عن الحصول على مستوى معين من الرضا.

وانطلاقاً من هذه الفرضيات عارض سيمون فكرة الرشادة التامة لدى الكلاسيك واستبدلها بفكرة الرشادة المحدودة أو الحل المرضي، واستبدل مفهوم "الرجل الإقتصادي" بالرجل الإداري"، ويتصف الرجل الإداري بعدم قدرته على الحصول على بديل مثالي بسبب عدم وجود المعلومات الكافية لديه، لذلك فهو يبحث عن بديل مقبول ضمن ما يتوافر لديه من معلومات، أي يتخذ قراره بالاعتماد على الرشد المحدود، وعلى الإمكانيات المتاحة في اختيار البديل المرضي الذي يؤمن منفعة أقل من البديل الذي يحقق أقصى منفعة، وهذا بعد أن يضع صورة مبسطة للمحيط الخارجي تحتوي على العوامل المتصلة مباشرة بموضوع قراره تاركا العوامل التيلة ترتبط بصورة مباشرة بالمشكلة التي يعمل على إيجاد الحلول لها.

*يتمثل النموذج الكلاسيكي في اتخاذ القرار في الخطوات التالية: وضع الأهداف، البحث عن الحلول، اختيار أحد الحلول، تنفيذ الحل المختار، تقييم الحل المختار.

¹Laurent Blanger , Jean Mercier, op cit, pp 165-166.

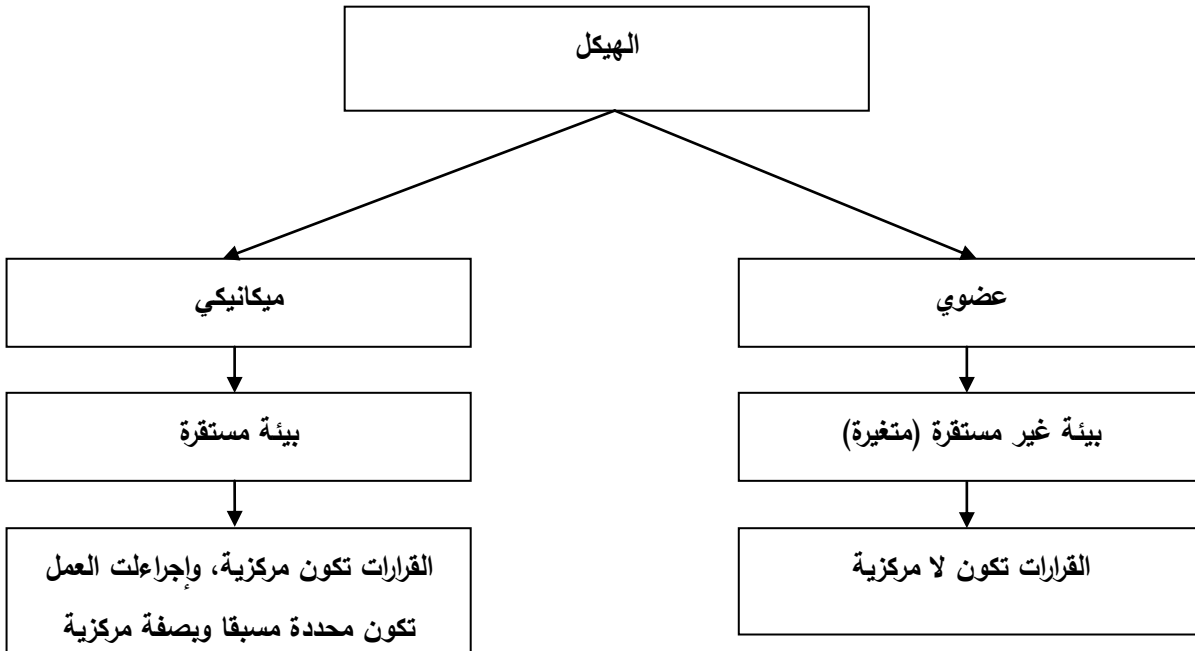
6. المدرسة الموقفية (1960-1970):

" المدرسة الموقفية هي اتجاه معاصر يقوم على فكرة أساسها أن ليس هناك طريقة فضلى للإدارة يمكن استعمالها في كل المواقف التي تواجه المنظمة ¹، وذلك لأن المنظمة تحكمها عدة قيود تسمى بالعوامل الموقفية هذه العوامل وضحاها رواد هذه المدرسة كمايلي:

1.6 رواد المدرسة الموقفية: يتمثل أهم رواد هذه المدرسة في: بيرن وستالكر، لورانس ولورش، وودورد، مينتزيارغ، شاندلر، وفيمايلي سننتطرق إلى مساهمات كل رائد:

أ. **بيرن وستالكر (T-Burn & G-M Stalker):** هما أول من أشارا إلى أهمية البيئة في التأثير على هيكله و قيادة المنظمة وهذا ما سيظهر من خلال الشكل التالي:

الشكل (III - 06): تأثير البيئة على نوعية الهيكل التنظيمي حسب بيرن وستالكر



المصدر: Xavier Zanchi, les théories des organisations, publié le 22/01/2012 sur le site : <http://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations>, consulté le : 09/05/2012 à 14 :15h.

ب. **بول لورانس و جوي لورش (P- Lawrence & J-Lorsh):** يعتبر كل من لورانس ولورش منالساقيين المنادين بهذا الاتجاه (الاتجاه الموقفية)، حيث تطرقا إلى عنصري التمايز (Différenciation)، والتكامل (Intégration)، وأشارا إلى تأثير البيئة على هيكله المنظمة، حيث

¹ خليل محمد حسن الشماع، مبادئ الإدارة (مع التركيز على إدارة الأعمال)، الطبعة الخامسة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007، ص52.

اعتبرا الهيكل على أنها مجموع الوسائل المستخدمة لتقسيم العمل بين مختلف المهام من أجل تحقيق التكامل والانسجام بين هذه المهام، وهيكل المنظمة تخضع للبيئة، فالمنظمة ليست متجانسة لأنها تتكون من وحدات مختلفة، وكل وحدة تخضع إلى بيئة مختلفة، غير أن كل وحدة تكون قادرة على التكيف مع بيئتها¹، وقد وضع لورانس ولورش العلاقة بين البيئة والهيكل التنظيمي كما هو موضح في الشكل الموالي:

الشكل (III-07): تأثير البيئة على الهيكل التنظيمي للمنظمة حسب لورانس ولورش.



المصدر: Xavier Zanchi, les théories des organisations, publié le 22/01/2012 sur le site : <http://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations>, consulté le : 09 /05/2012 à 14 :15h.

ت. جان وودوارد (J- Woodward) (1916-1971): اهتم وودوارد بعامل التكنولوجيا، وقد وضع من خلال الدراسة التي قام بها تأثير عامل التكنولوجيا على الهيكل التنظيمي، حيث يرى هذا الأخير أن ليس هناك هيكل تنظيمي مثالي وصالح لجميع المنظمات، وإنما نوع الهيكل التنظيمي يتحدد بناءً على التكنولوجيا التي تطبقها المنظمة، حيث أن كل تغيير يطرأ على التكنولوجيا لا بد أن يصاحبها تغيير في الهيكل التنظيمي للمنظمة².

ث. هانريمينتزبارغ (H- Mintzberg) : لقد حدد مينتزبارغ أربع عوامل من شأنها أن تؤثر على نوعية الهيكل التنظيمي الذي تتبناه المنظمة، هذه العوامل هي:³

◀ عمر المنظمة وحجمها؛

¹ Xavier Zanchi, les théories des organisations, op.cit.

² Laurent Blanger , Jean Mercier , op. cit, p233.

³ Ibid, p246.

◀ النظام التقني المطبق في المطبعة؛

◀ البيئة؛

◀ السلطة التي عادة ما تكون مركزية ورسمية في القمة الإستراتيجية.

ج. ألفريد شاندلر (A- Chandler). (1966-1875): اهتم شاندلر بعنصر الإستراتيجية وتأثيره على الهيكل التنظيمي للمنظمة، حيث لا حظ من خلال الدراسة التي قام بها أن المنظمات عادة ما تمر بثلاث مراحل من حيث تطور الهيكل التنظيمي هذه المراحل هي:¹

ج1. **مرحلة الهيكل التنظيمي البسيط:** ويخص المنظمات التي ليس لها سوى خط إنتاجي واحد، مثل هذه المنظمات يكون لديها هيكل تنظيمي بسيط، حيث تكون الرسمية منخفضة، المركزية عالية، التعقيد قليل، والتخطيط يكون قصير الأجل؛

ج2. **مرحلة الهيكل الوظيفي:** في هذه المرحلة تزداد خطوط الإنتاج، يعتمد هذا الهيكل على تفويض السلطة، الاعتماد على التخصص وتقسيم العمل، وهنا المنظمة تقوم بالتركيز والتخصص في صناعة واحدة وهذا ما يؤدي إلى استمرارية جاذبية هذه الصناعة ويمكنها من النجاح؛

ج3. **مرحلة الهيكل المعتمد على التقسيم إلى وحدات:** تكون المنظمة هنا تتجه نحو النمو والتوسع من خلال تنويع خطوط منتجاتها لتغطية مناطق جغرافية أوسع، لذلك فإن هذه المنظمات تتحرك نحو الهيكل المقسم إلى وحدات مع مركزية سلطة في الإدارة العليا ولا مركزية سلطة على مستوى الفروع أو الوحدات، وبالتالي نقول أن هذا الهيكل التنظيمي يتميز: بمركزية منخفضة، رسمية عالية وتعقيد كبير، إلى الدرجة التي قد يصبح معه عديم المرونة نسبياً. ويوضح الشكل الموالي نظرية شاندلر في الإستراتيجية والهيكل.

¹ مؤيد سعيد السالم، نظرية المنظمة (الهيكل والتصميم)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص ص 78-79.

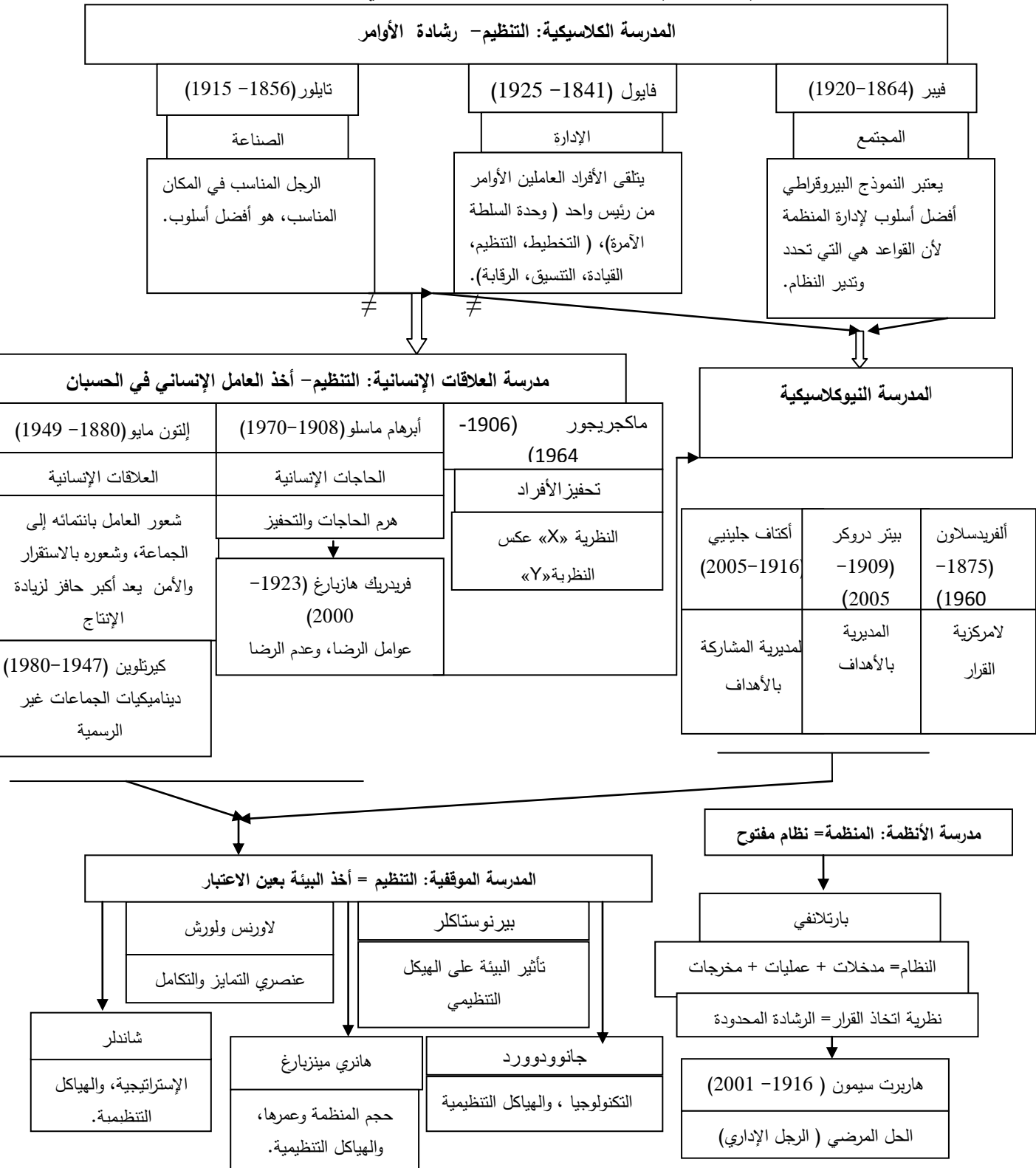
الشكل (III-08): نظرية شاندلر في الإستراتيجية والهيكل.

الوقت	المرحلة الأولى	المرحلة الثانية	المرحلة الثالثة
إستراتيجية تنويع المنتجات	← قليل عال		
هيكل المنظمة	بسيط	وظيفي	أقسام متخصصة

المصدر: مؤيد سعيد السالم، نظرية المنظمة (الهيكل والتصميم)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 80.

لقد حاولنا من خلال هذا المطلب عرض مختلف المدارس الإدارية بدءاً بالمدسة الكلاسيكية ووصولاً إلى المدرسة الحديثة، وفيمايلي شكل توضيحي لكل ما سبق ذكره من مدارس.

الشكل (III - 09): ملخص لمساهمات المدارس في المناجمنت.



المصدر: Thomas Renaud, Sociologie des organisations, master 2 professionnel de sciences de l'éducation, cned-université Lyon 2, France, 2009, pp 43-44.

المبحث الثاني: الإطار العام للمناجمنت العمومي الجديد.

عرف القطاع الإداري العمومي تغيرات سريعة ومهمة تكيفا مع ما أصبح العالم يعيشه من تغيرات من جهة، واستجابة للضغوطات التي أصبح يمارسها مستخدمي المرافق العمومية من جهة أخرى من أجل الرفع من مستوى أداء المنظمات العمومية وزيادة فاعليتها، مما أدى إلى التخلي عن التسيير البيروقراطي وظهور ما يعرف بالمناجمنت العمومي أو المناجمنت العمومي الجديد اللذان جاءا ليلقيا بين متطلبات الفعالية الموجودة في القطاع الخاص والمتطلبات الخاصة التي تحكم المنظمات العمومية الإدارية، ومن هذا المنطلق تم تخصيص هذا المبحث للتطرق إلى العناصر التالية:

- مفهوم المناجمنت العمومي الجديد؛
- خصائص المنظمات العمومية الإدارية؛
- الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية العمومية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد.

قبل التطرق إلى مفهوم المناجمنت العمومي الجديد سنتطرق أولا إلى نشأته للتعرف على الأسباب التي وقفت وراء ظهوره.

1. نشأة المناجمنت العمومي الجديد:

لقد تزايدت مشاريع الإصلاح في سنوات السبعينات والثمانينات، وذلك بعد الأزمة البترولية لسنة 1973، والأزمة المالية التي واجهت العديد من الدول، وقد كان أول ظهور للمناجمنت العمومي في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث كانت السياسات العمومية الأمريكية تعاني من مشاكل بسبب عملها المبني على منطق الوسائل وغياب الرقابة وعدم الاهتمام بالنتائج، مما تسبب في عجز مالي كبير للولايات المتحدة الأمريكية وارتفاع في حجم الدين العام، ولما كانت الولايات المتحدة الأمريكية تمتلك تيارا ليبراليا قويا استتكر الوضع الذي أصبحت عليها الولايات المتحدة الأمريكية ودعا إلى ضرورة تغيير الأوضاع من خلال الانتقال من منطق الوسائل إلى منطق النتائج وتقليص حجم الدولة، كما دعا إلى الخصوصية وإدخال المناجمنت على السياسات العمومية، لتنتقل بعد ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل التي وقعت فيها الولايات المتحدة الأمريكية، مما دفع بالحكومات والمنظمات العمومية إلى البحث عن تغيير جذري في سياساتها العمومية والبحث عن فعالية أكبر للمورد العمومي الذي سجل مشاكل ونقائص في مجال تقديم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم كاستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين ورغبة في ترشيد وتخفيض التكاليف، وفي سبيل تحقيق ذلك تم التفكير في

استخدام نفس أدوات القطاع الخاص وتطبيقها تدريجيا في القطاع العمومي، وذلك في إطار ما يعرف بالمناجمنت العمومي (Nouveau ManagementPublic).

وعليه ومن خلال كل ما سبق " يمكن القول أن البداية النظرية للمناجمنت العمومي الجديد تعود إلى الأفكار الليبرالية التي تطورت خلال عقد السبعينات عندما استفحلت الأزمة الاقتصادية في الدول الصناعية، حيث شدد هذا الاتجاه على أن أحد الأسباب الرئيسية للأزمة هو تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بشكل مفرط ، ويأتي على رأس هذا الاتجاه الاقتصاديين الليبراليين ومن أشهرهم **فون هايك (V-Hayek)**، و**ملتون فريدمان (M- Friedman)** من مدرسة شيكاغو¹.

" أما ميدانيا فقد تجسدت بعض مبادئ المناجمنت العمومي الجديد على بعض مشاريع الإصلاح المتعلقة بالإدارة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الأنجلوسكسونية (بريطانيا، نيوزلندا، أستراليا...)، وذلك في بداية الثمانينات، ويعود مصطلح (Nouveau Management Public) إلى الباحثين **أوكوين (Aucoin) (1990)** و**كريستوفر هود (Ch- Hood) (1991)**، "حيث اعتبرا أن (NMP) تعبير مختصر يستخدمه العلماء والمتخصصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة الخدمة العمومية والتي طفت على السطح خلال العقدين الماضيين سيما في المملكة المتحدة وأستراليا ونيوزلندا² ، وابتداء من تلك الفترة تم تعميم التسمية (Nouveau ManagementPublic)* على جلال مشاريع في الدول الغربية ودول آسيا وأمريكا اللاتينية، وأصبح المناجمنت العمومي الجديد هو المرجعية لكل الحكومات المركزية والهيئات المحلية عندما يتعلق الأمر بإدخال تغييرات على مرافق الدولة أو إصلاحها، وفي بداية الألفية الثالثة أصبح من الممكن الحديث عن تجارب يمكن تقييمها والاستفادة منها في إطار القيام بإصلاحات إدارية³.

2. مفهوم المناجمنت العمومي الجديد:

من التعاريف التي أعطيت للمناجمنت العمومي الجديد نذكر مايلي:

¹F. X. Merrien, la nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politique), riac, N°41, Printemps, 1999, p 94-97.

²Judy Whitcomb, contribution and challenges of new public management (Nouvelle-Zélande since 1984), Policy Quartely, volume 4, issue 3, septembre 2008, pp 7-8.

* لا بد أن نشير إلى أن هذا النموذج ظهر بأسماء مختلفة، كالإدارة العمومية الجديدة، نموذج ما بعد البيروقراطية، الإدارة العمومية بناءً على نظام السوق...

³Christofer Pollit, Greet Boukaertt, public management reform- a comparative analysis, Oxford University Press, New York, 2000, p 23.

التعريف 01: " المناجمنت العمومي الجديد هو مجموعة عناصر جديدة في تسيير الإدارات العمومية والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعد القانوني وتصبح تخضع للمنطق الاقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجع والجودة"¹

التعريف 02: يعرف المعجم السويسري للسياسة الاجتماعية المناجمنت العمومي الجديد بأنه: " اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية الثمانينات في الدول الأنجلوسكسونية، وانتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية، فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص، ومن أهم أسباب ظهور هذا النوع من التسيير الرغبة في تحسين ومعالجة الاختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، والتي من بينها البيروقراطية، وكذا محاولة الارتقاء بالإدارة العمومية إلى مستوى الفاعلية والفعالية "².

التعريف 03: " المناجمنت العمومي الجديد هو مجموع الأساليب والتقنيات الرامية إلى تطوير عملية قيادة القرار العمومي، وتحسين مستوى الأداء في المنظمات العمومية الإدارية، والمساهمة في عصرنتها وإعادة الشرعية لها بعد عشرات السنوات من تراجع فعاليتها "³.

تعريف 04: عرفته لجنة الإدارة العامة لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) بأنه " نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي ويقلل من المركزية ويدعوا هذا النموذج إلى:

- ◀ تركيز الاهتمام على النتائج من منظور الفعالية والفاعلية وجودة الخدمة؛
- ◀ منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العمومي ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة؛

¹ Bernrath. W, le nouveau management public : (Concept, Situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles), Bruxelles, Revue OSF, 1998, p 92.

² Dictionnaire suisse de politique sociale, www.socialinf.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?:d=530), consulté le 07/12/2010, à 11 :00h.

³ الإصلاح الإداري في المغرب، مجلة القانون والعلوم الإدارية، نشر يوم: 2012/02/23، على الموقع:

http://droit-maroc.blogspot.com/2012/02/blog-post_23.html، تم الإطلاع عليه يوم: 2012 /04/21، على الساعة

➤ زيادة الاهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة؛

➤ تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها، وتمكينها من الاستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي قد تحدث على مختلف المستويات.¹ من خلال التعاريف السابقة نستنتج مايلي:

المناجمنت العمومي الجديد هو تصور جديد لكيفية إدارة المنظمات العمومية الإدارية يقوم على محاكاة قواعد تسيير المنظمات الاقتصادية الخاصة وآليات السوق من أجل عصنة هذه المنظمات (العمومية الإدارية)، والرفع من مستوى أدائها، وبالتالي زيادة فعاليتها وفعاليتها مما يقتضي تعيين واضح للأهداف من خلال جعلها تتميز بمواصفات SMART، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير الذي تمارسه البيئة على هذه المنظمات باعتبارها نظاما مفتوحا، تجسد هذا النظام من خلال موجة الإصلاحات التي قامت بها العديد من الدول على مرافق الدولة.

3. مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

يقوم المناجمنت العمومي الجديد على المبادئ والركائز التالية:

- ✓ " إدخال آليات اقتصاد السوق على القطاع العمومي، وبالتالي إضفاء نوع من المنافسة ليس فقط بين المنظمات العمومية، وإنما أيضا بين القطاع العمومي والقطاع الخاص "²؛
- ✓ تحويل أدوات وأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص إلى القطاع العمومي والاستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية؛
- ✓ السعي إلى تحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال ترشيد استعمال الموارد العمومية، والتكشف في النفقات العمومية؛
- ✓ " يقدم المناجمنت العمومي الجديد مفاهيم حديثة في التسيير مثل: الأداء، الفعالية، الفاعلية، المقولة، الإبداع، التعلم التنظيمي، وغيرها، بينما يعمل التسيير البيروقراطي ضمن مصطلحات مختلفة، كالمسؤولية، المركزية، السلطة العليا، القواعد والاجراءات... إلخ "¹

¹Marcel Guenoun, le management de la performance publique local (étude de l'utilisation des outils de gestion intercommunal), thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne , Aix-Marseille III , mars 2009, p 61.

²Florence Gangloff, le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, publiée le 01/03/2010 sur le site : Florence.gangloff@hotmail.fr. Résumé : ... Mots Clés : *Nouveau management public*, consulté le 23/12/2012 à 14 :09 h.

✓ " الفصل بين الأهداف والقرارات الإستراتيجية، والأهداف والقرارات العملية، وذلك على خلاف التسيير التقليدي أين تتولى الهيئات السياسية مسؤولية وضع وتسيير إستراتيجيات المنظمات العمومية الإدارية مما يؤثر على عملية اتخاذ القرار على مستوى هذه المنظمات"²؛

✓ " التوجه نحو المواطن واعتباره زبونا يجب إرضاءه، والعمل على تحسين علاقته بالدولة من خلال انفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم، وجعلهم الأساس في عملية تصميم وأداء الخدمة العمومية، من خلال مراعاة احتياجاتهم، وتطلعاتهم، وخياراتهم كما هو الحال في المنظمات الاقتصادية الخاصة أي إدخال الثقافة التسويقية في المنظمات العمومية الإدارية"³؛

✓ ينادي المناجمنت العمومي الجديد باعتماد مرونة تنظيمية واسعة تجعل من عملية اتخاذ القرار داخل المنظمات والإدارات العمومية عملية تشاركية لا أحادية الجانب على عكس النموذج التقليدي المستوحى من النموذج الفيبري القائم على البيروقراطية والتسيير الهرمي والتسلطي والمركزية في اتخاذ القرارات. إن مبدأ المشاركة الذي ينادي به المناجمنت العمومي الجديد له وجهين، يتمثل الوجه الأول في المشاركة في تحديد الأهداف واتخاذ القرارات أي اعتماد اللامركزية في المنظمات العمومية لأن هذا النوع من الإدارة له العديد من المزايا، إذ يتضمن مرونة الاستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط، كما أن اللامركزية تعتبر عاملا محفزا لموظفي الدولة وتتيح لهم نوعا من الحرية مما يزيد من قدرتهم على المبادرة خلافا على المركزية التي يقوم عليها النظام البيروقراطي، أما الوجه الثاني للمشاركة فيظهر من خلال إشراك المواطنين في عملية تسيير المرافق العمومية؛

✓ يعتمد المناجمنت العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج (المخرجات)

✓ المناجمنت العمومي الجديد يبنى على مبدأ التمايز، وهذا بسبب اختلاف البيئات التي تعمل فيها المنظمة حتى ولو كانت تمارس نفس النشاط؛

¹ بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، جامعة بسكرة، ديسمبر 2013، ص194.

² Frédéric Varon & Christian Deviscger, la nouvelle gestion publique en action, Vol 11, N° 02, sur le site : (www.rip.spru.ucl.ac.be/en/Resume/resu/-introduction.htm), consulté le 11/02/2011 à 11 :00h.

³ D. Giaque, la bureaucratie libérale(nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle), édition, l'harmattan, Paris , France, 2003, pp 65-66.

- ✓ يجب أن تهتم وتركز الحكومات في مجال المناجمنت العمومي الجديد ليس فقط على عرض الخدمات العمومية، وإنما على قدراتها وطاقاتها في تقديم الحوافز والمساهمة في جميع القطاعات؛
- ✓ التسيير من منظور التنبؤ بالمشاكل ومحاولة تفاديها، وليس التسيير من منظور معالجة المشاكل بعد حدوثها.

ما تجدر الإشارة إليه هو أن تطبيق المناجمنت في المنظمات العمومية الإدارية ليس بالأمر الهين لأنه ليس مجرد نقل لأدوات نجحت في قطاع ما (القطاع الاقتصادي الخاص) إلى قطاع آخر (القطاع العمومي)، وذلك بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل منها من جهة، واختلاف بيئة عمل كل منها من جهة أخرى، لذا يجب مراعاة الخصوصية التي تميز المنظمات العمومية الإدارية عن غيرها من منظمات الأعمال وهو ما سنحاول التعرف عليه من خلال المطلب الموالي.

المطلب الثاني: خصائص المنظمات العمومية الإدارية.

من الواضح أن هناك اختلاف كبير بين المنظمات العمومية الإدارية ومنظمات الأعمال الخاصة وهذا نظرا للخصائص التي تميز كلا منها، فعلى الرغم من المحاولات الكثيرة الساعية إلى توحيد أسلوب التسيير في كل منهما إلا أنه لا يمكن أن ننكر أن خصوصية المنظمات العمومية الإدارية تجعل من تطبيق أدوات المناجمنت الخاص في القطاع العمومي الإداري أمرا في غاية الصعوبة، وهذا ما سيتضح لنا جليا عند التعرف على الخصائص التي تطبع المنظمات العمومية الإدارية و التي سنذكرها فيمايلي:

1. من حيث طبيعة المنتجات:

تصنف منتجات المنظمات العمومية الإدارية إلى:

1.1 الحاجات العامة: وهي التي تستهلك بطريقة جماعية، بحيث لا يمكن منع أحد من استهلاكها حتى وإن لم يكن مساهما في دفع تكاليفها (لا يدفع الضريبة)، مثل الاستفادة من الإنارة العمومية، أو الاستفادة من المساحات الخضراء العمومية...

2.1 الخدمات العمومية: تعرض المنظمات العمومية خدمات عمومية وهي تتميز بنفس الخصائص التي تتميز بها المنظمات الخاصة الخدمية، غير ملموسة، غير قابلة للتجزئة، غير قابلة للتخزين، متباينة وتنقسم الخدمات العمومية إلى ثلاثة أصناف هي:

أ. **التجهيزات:** والتي منها ما يتعلق بالحاجات العامة، كبناء الجسور الكبرى، المتاحف، ومنها ما يتعلق بالخدمات كالخدمات الصحية، التعليمية، الأمن...

ب. **المحافظة على النظام العام:** والتي قد تتعلق بمنع الأفراد من القيام بالسلوكات التي يمكن أن تمس بالنظام العام، كمنع التدخين في الأماكن العامة، كما قد تتعلق بالقضاء، كإصدار القوانين التي تخدم المصلحة العامة و ليس المصلحة الشخصية.

ج. **الالتزامات:** تتعلق بإلزام المواطنين بالقيام بسلوك ما، وعادة ما تكون الالتزامات مرفوقة بجزاء كالإلزام المواطنين بدفع الضريبة.

2. من حيث الهدف:

إن الهدف من إنشاء المنظمات العمومية الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة، أي تلبية مجموع الاحتياجات الاجتماعية التي لا يمكن للقطاع الخاص أن يبادر بتلبيتها¹، وبالتالي فإن المهام الاجتماعية الموكلة إلى المنظمات العمومية الإدارية غير هادفة إلى تحقيق الربح، حيث تعتبر الخدمات العمومية هي جوهر اهتمام هذا النوع من المنظمات.

3. من حيث التنظيم:

يتميز التنظيم الذي تخضع إليه المنظمات العمومية الإدارية بكونه موحدا²، حيث نجد نفس التنظيم يتكرر في جميع المنظمات الإدارية التي تمارس نفس النشاط على الرغم من اختلاف البيئة التي تنشط فيها كل منها، وذلك لأن التنظيم الذي تخضع إليه مثل هذه المنظمات يكون صادرا بقانون لا يمكن مخالفته أو الخروج عنه على الرغم من أن بعض المديریات أو الأقسام يكون وجودها ضروريا في بعض هذه المنظمات في حين أنه لا يكون هناك داع لوجودها في منظمات أخرى رغم ممارستها لنفس النشاط.

¹ لكن ما نلاحظه أنه بعد سنوات الثمانينات وفي ظل حركة الخصخصة قامت بعض الدول بتفويض استغلال بعض المرافق العمومية إلى الخواص.

² فيما يخص مسألة التوحيد نشير في هذا الصدد أن بعض الدول فقط لا لإصلاحات التنبؤات تبادخالها علن إدارتها العمومية منذ الثمانينات قامت بتبديل النظم والتميز علن التنظيم الذي حكم إدارتها العمومية.

4. من حيث الإستراتيجية:

إن تحديد إستراتيجية المنظمات العمومية الإدارية يتم على المستوى المركزي، حيث تعتبر السلطات السياسية العمومية المسؤول الوحيد عن وضع كافة السياسات والإستراتيجيات المتعلقة بهذه المنظمات، مما يجعلها المسيطر الوحيد داخلها وهو الشيء الذي يحول دون قيام هذه الأخيرة بأي مبادرة حتى ولو كانت تصب في إطار تحقيق المصلحة العامة والرفع من أداء المنظمات العمومية الإدارية، صف إلى أن السياسة العامة للحكومة يجب أن يتم المصادقة عليها من طرف البرلمان وهو ما يؤكد على سيطرة البعد السياسي على البعدين الإداري والاقتصادي.

5. من حيث المرونة.

لا تتمتع المنظمات العمومية بقدر كاف من المرونة وهذا بسبب خضوعها إل سيطرة الجانب القانوني، حيث لا يمكن لهذه المنظمات التحرك خارج نصوصه فإدخال أي تعديلات أو تحسينات في المنظمات العمومية الإدارية يتطلب الرجوع إلى السلطة التشريعية وانتظار ما تقرره في هذا الشأن وهذا ما يجعل المنظمات العمومية بطيئة في تأدية المهام الموكلة إليها.

6. من حيث قياس الأداء* :

إن ما يميز المنظمات العمومية هو صعوبة قياس أدائها حيث أن تقييم الأداء هو عبارة عن إجراء عملية مقارنة بين ما تم التخطيط له وما تم انجازه من أهداف ليتم تحديد الانحراف والعمل على تصحيحه وهو ما يساهم في تحسين العملية التسييرية، وبالنظر إلى معطيات القطاع العام بصفة عامة والمنظمات العمومية الإدارية بصفة خاصة فإنه يتجلى لنا بوضوح صعوبة قياس أدائها والقيام بعملية رقابة عليها خاصة من حيث تحديد الانحراف وقياس الفعالية والفاعلية.¹ وتعتبر الفعالية والفاعلية العاملين الأساسيين اللذان يتم من خلالهما تقييم الأداء، حيث تمثل الفعالية درجة بلوغ الأهداف، بينما تمثل الفاعلية النسبة أو العلاقة بين النتائج والوسائل المتاحة لبلوغها.² وفي هذا السياق فإن المنظمات العمومية الإدارية قد يصعب عليها تحديد مدخلاتها ومخرجاتها بدقة خاصة وأن مخرجاتها تأخذ الطابع الخدمي والاجتماعي لبلوغ

* تشير إلى أن مصطلح الأداء هو مصطلح حديث الاستعمال في المنظمات العمومية الإدارية، فقبل سنوات الثمانينات لم يكن مستعملا لأن منطق الوسائل هو الذي كان سائدا في مثل هذه المنظمات.

¹ عدنان نجيب آر أور، إستراتيجية بديلة لتحقيق أهداف جامعة دمشق، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 18، العدد الأول، جامعة دمشق، 2002، ص127.

² Bernard Martory & Daniel Crozet, *gestion des ressources humaines (pilotage social et performances)*, 4^{ème} édition, édition Dunod, Paris, France, 2001, p149.

أهداف عامة صعبة التكميم في غالب الأحيان، مثلاً الخدمات الاجتماعية، تحقيق العدالة الاجتماعية، القضاء على الأمية...¹

7. من حيث الحجم:

يرى الأمريكي جلاذن (Gladden) أنه من الخصائص الجوهرية التي تميز المنظمات العمومية هو حجمها الذي يمتاز بالضخامة ويحتاج إلى تنظيم يتم على نطاق واسع. بالإضافة إلى الخصائص السابقة يمكن إضافة مايلي:

- غياب آليات السوق وسيادة الهيمنة الاحتكارية؛
- وجود مستخدمين وليس زبائن؛
- التمسك بضوابط الميزانية.

عرضنا في هذا المطلب مختلف الخصائص التي تميز المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري عن غيرها من منظمات القطاع الإقتصادي الخاص، هذه الخصائص تجعل من الصعب عليها أن تتبنى المناجنت كأسلوب لتسييرها، ولكن هذا لا يعني أنه مستحيل لأنه أصبح أمراً واقعاً في العديد من دول العالم، غير أنه ينبغي أن نشير إلا أن المنظمات العمومية الإدارية ستبني مفاهيم وقواعد جديدة لم يكن لها وجود في ظل التسيير البيروقراطي وهذا ما سنحاول التطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثالث: الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق المناجنت العمومي الجديد.

إن انتقال الإدارة العمومية من التسيير البيروقراطي إلى المناجنت العمومي الجديد سوف يغير من وضعية الإدارة العمومية لأنه سيعطيها صبغة جديدة، ومن خلال هذا المطلب سنحاول التعرف على الالتزامات الجديدة للإدارة العمومية في ظل تطبيق المناجنت العمومي، وذلك كمايلي:

1. التكيف المستمر مع المتغيرات البيئية:

من المسلم به أن التغير السريع الذي يطرأ على البيئة يثير الكثير من الصعوبات في مجال التنبؤ والتخطيط لذا فإن تحقيق التناغم مع البيئة العالمية والحقائق السياسية يجعل الإدارة العمومية مجبرة على أن تكون دائمة اليقظة من أجل رصد هذه التغيرات ومحاولة التكيف معها لذا فالإدارة العمومية لا يجب أن

¹ بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي (دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006، ص 27.

تبقى متمسكة بقواعدها الجامدة في ظل كل هذه التغيرات بل يجب أن تهئ الظروف التي تساعد في الانتقال إلى الحياة الاقتصادية والتكيف مع الظروف الجديدة من أجل أداء مهامها بالشكل السليم¹؛

2. توجيه مهام الإدارة العمومية في اتجاه جديد:

إن المهام الموضوعية تحت مسؤولية الأجهزة الإدارية للدولة يجب أن تسعى إلى تحقيق الفعالية وتقديم خدمات نوعية تستجيب لطموحات ومتطلبات المواطنين وبالتالي تحقيق الفاعلية في الأجهزة الإدارية. إن تقديم خدمات نوعية يتوقف على مدى كفاءة الموظفين المسؤولين عن تقديمها لذا فإن المهمة الأساسية للإدارة العمومية أن تهتم بالموارد البشري وتعتبره حجر الزاوية من خلال اعتماد استراتيجيه واضحة فيما يتعلق بتنمية وتطوير الموارد البشرية العمومية ابتداءً من التوظيف وإلى غاية إنهاء المسار المهني للموظف العمومي، كما يجب على الإدارة العمومية أن تكف عن معاملة موظفيها بالتساوي لأن هذا النقص في التمايز لا يأخذ بعين الاعتبار الأداء والقدرات الخاصة للموظفين، في حين أنه من المهم أن تسعى الإدارة العمومية لتحقيق الإنصاف بين موظفيها من خلال مكافأة الأفراد كل حسب مجهوداته خاصة فيما يتعلق بالترقية التي يجب أن تبنى على معيار الكفاءة والخبرة وليس على أساس الأقدمية ؛

3. تحويل المهام إلى أهداف واستبدال مصطلح المهمة بمصطلح الحرفة:

من الواضح أن مهام الإدارة العمومية المحددة في ظل التسيير البيروقراطي واسعة وغير محددة بدقة ومعرفة بنصوص قانونية لذا يجب إعادة ضبطها وتحديدها بدقة لتأخذ شكل الهدف، كما يجب أن تأخذ المهام الموكلة للموظفين العموميين صبغة الحرفة بحيث تصبح أكثر وضوحاً وتحديداً؛

4. تحسيس الموظفين العموميين بالمسؤولية:

لأن التحسيس بالمسؤولية يعتبر مصدراً لتحفيز الموظفين العموميين على الشعور بالانتماء إلى الإدارة العمومية التي يمارسون نشاطهم فيها، فعلى الرغم من أنه لا يمكن إقصاء الرقابة إلا أن الإدارة العمومية يجب أن تتبنى نظام اللامركزية في اتخاذ القرارات وتحديد الأهداف من خلال تفويض الصلاحيات لجميع مستويات الهرم الإداري؛

¹Mohamed Lamine Diallo, Nouvelle conception de la fonction publique, conférence de Bénin sur la fonction publique, le 28 /05-01/06/2001, p 04.

5. السعي لتحقيق الفعالية والفاعلية في الإدارة العمومية.

يجب على الإدارة العمومية أن تكون فعالة وتعمل على تحقيق الأهداف المسطرة وفي كل المستويات كما يجب أن تعمل على تحقيق الأهداف بفاعلية من خلال الاقتصاد في الموارد والاستغلال الأمثل لها؛

6. التقرب من المواطن:

يشير هذا الالتزام إلى ضرورة اقتراب الإدارة العمومية من المواطن من أجل استجابة أفضل لمتطلباته واحتياجاته؛ كما يجب إشراكه في تسيير الإدارة العمومية.

7. السرعة:

يشير هذا الالتزام إلى ضرورة استعجال الإدارة العمومية في معالجة ملفات المواطنين وإزالة مختلف العراقيل والحواجز التي تحول دون الإسراع في تقديم خدماتها للمواطنين، كما يجب على الإدارة العمومية أن تكون سريعة في اتخاذ القرارات ورد الفعل؛

8. المرونة:

وتشير إلى ضرورة دمج الإدارة بين المنطق القانوني الذي يركز على قاعدة صلبة ومنطق المناجمنت الذي يتميز بالتكيف المستمر مع البيئة المتغيرة والظروف المفاجئة؛

9. البساطة:

وتتعلق بتبسيط إجراءات العمل لأن البساطة تساعد في ربح الوقت والموارد، وتساهم في تحسين نوعية الخدمات العمومية، وهذا ما يضيف على الإدارة العمومية نوعاً من الشفافية والقابلية للقراءة¹؛ إذن كانت هذه مختلف النقاط التي يجب أن تأخذها الإدارة العمومية في الحسبان إذا ما هي فكرت في الانتقال من التسيير البيروقراطي إلى المناجمنت العمومي الجديد، ولاحقاً سنعرض جدولين، الأول يتضمن مختلف نقاط الاختلاف بين التسيير البيروقراطي والمناجمنت العمومي الجديد، أما الجدول الثاني فيتضمن مقارنة بين مهام المناجير في ظل التسيير البيروقراطي ومهامه في ظل المناجمنت العمومي الجديد، كما سنعرض شكلاً توضيحياً لأدوار المناجير في ظل المناجمنت العمومي الجديد.

¹Ibid, p09.

الجدول (III - 01): مقارنة بين التسيير البيوقراطي والمناجمنت العمومي الجديد.

عوامل المقارنة	التسيير البيوقراطي	المناجمنت العمومي الجديد
الهدف	احترام القواعد والإجراءات القانونية (المراسيم، المناشير، التعليمات...).	التركيز على النتائج، إرضاء الزبائن، البحث عن الفعالية والفاعلية، وتحسين الأداء.
التنظيم	مركزي (مركزية القرارات)، هيكل تنظيمي هرمي.	لا مركزي، تفويض الصلاحيات، هيكل تنظيمي شبكي.
الفصل بين المسؤوليات السياسية والإدارية.	غامضة	واضحة
تنفيذ المهام	تقسيم العمل، التخصص.	مستقلة
التوظيف	عن طريق المسابقة	التعاقد
الترقية	الترقية في الدرجة، الترقية في الرتبة	الترقية حسب الاستحقاق والأداء.
المراقبة	مؤشر المتابعة	مؤشر الأداء
نوع الميزانية	تركز على الوسائل	تركز على النتائج

المصدر: Anne Amar, Ludovic Berthier , Le Nouveau Management

Public(Avantages et limites), sur le site :

http://www.umice-fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_recemap13

Amar Berthier .pdf, consulté le 22/01/2011 à 11:00h.

الجدول (III - 02): مقارنة بين مهام المناجير في ظل التسيير البيروقراطي ومهامه في ظل المناجمنت العمومي الجديد.

مهام المناجير في ظل المناجمنت العمومي الجديد	مهام المناجير البيروقراطي
➤ إعطاء معنى للعمل مع تجسيد السلوكات المنتظرة؛ ➤ تحديد المهام، توزيع المسؤوليات، توزيع الموارد؛ ➤ التنشيط والتحفيز بواسطة الأهداف والقيم؛ ➤ مراقبة مدى تحقيق الأهداف المسطرة، تشجيع المبادرة والتجديد؛ ➤ تفويض المسؤوليات، التعويض يتم على أسس تقييم الأداء والجهد المبذول؛ ➤ قيادة التغيير في المنظمة	- تخطيط العمل وبرمجة السلوكات المنتظرة؛ - تقسيم العمل، توزيع المهام، تنظيم الموارد؛ - القيادة من خلال احترام القواعد، واحترام سلطة السلم الإداري؛ - مراقبة مدى احترام القواعد، تشجيع الطاعة والامتثال للأوامر؛ - التركيز والتخصص، التعويض على أساس مدى الاستقامة؛ ➤ تأمين استقرار المنظمة.

المصدر: Hervé Chomienne, le management dans les organisations publiques, ESEN-Séminaire national APAENES, 07 octobre 2008, sur le site : [http // : www .esen.education.fr//fleadmin //user_upload//Modules//Ressources](http://www.esen.education.fr/fleadmin//user_upload/Modules/Ressources), consulté le : 17/06/2012 à 9 :00h

الشكل (III - 10): أدوار المناجير في ظل المناجمنت العمومي الجديد



المصدر : Hervé Chomienne, le management dans les organisations publiques,

ESEN-Séminaire national APAENES, 07 octobre 2008, sur le site :

http // : www.esen.education.fr/fleadmin//user_upload//Modules//Ressources,
consulté le : 17/06/2012 à 9 :00h

في الأخير ومن خلال الجدول (III - 02)، والجدول (III - 03)، والشكل (III - 09) والذين يتضمنون على التوالي: مقارنة بين التسيير البيروقراطي والمناجمنت العمومي الجديد، مقارنة بين مهام المناجير في ظل كل من التسيير البيروقراطي والمناجمنت العمومي الجديد، يمكن القول أن منطق المناجمنت العمومي الجديد هو منطق الفعل (Action) كونه يستدل بالنهايات وليس بالوسائل، وهذا ما يشير إلى أن محور اهتمامه هو النتائج وهذا ما يجعلنا نتكلم عن الإدارة الموجهة بالنتائج في إطار المناجمنت العمومي الجديد. ومنه يمكن القول أن الغرض من تطبيق المناجمنت في القطاع الإداري العمومي هو الرفع من مستوى أداء الإدارات العمومية وهذا لن يتم إلا من خلال اللجوء إلى استخدام نفس وسائل المناجمنت الخاص في القطاع العمومي. فما هي أهم هذه الوسائل؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه خلال المبحث اللاحق.

المبحث الثالث: وسائل المناجمنت العمومي الجديد.

شرعت المنظمات العمومية الإدارية ومنذ الثمانينات في السعي إلى تحسين أسلوب الإدارة فيها خاصة بعدما لاحظ المسؤولون العموميون النجاح الكبير الذي حققته المنظمات الاقتصادية الخاصة في مقابل فشل كبير في السياسات العمومية، مما تسبب في زيادة حجم النفقات العمومية مقابل خدمات لا ترقى إلى مستوى طموحات المواطنين، ومن أجل تغيير الأوضاع تم التفكير في نقل أدوات القطاع الخاص إلى القطاع العمومي الإداري، وذلك من خلال إعادة النظر في العلاقات التي تحكم الإدارة العمومية بموظفيها وبمستخدميها، وأيضاً من خلال إعادة النظر في التسيير الداخلي، وعليه وبناءً على ما سبق سنخصص هذا المبحث للتعرف على أهم وسائل المناجمنت العمومي الجديد من خلال التطرق إلى العناصر التالية:

- الوسائل النوعية للمناجمنت العمومي الجديد؛

- الوسائل الكمية للمناجمنت العمومي الجديد؛

المطلب الأول: الوسائل النوعية للمناجمنت العمومي الجديد.

تتعدد الوسائل النوعية للمناجمنت الخاص، والتي أخذت تنتقل تدريجياً إلى المنظمات العمومية الإدارية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، غير أننا في هذا الجزء من البحث سنحاول التطرق إلى أهم وسيلة وهي وسيلة الاتصال.

1. الاتصال:

يعتبر الاتصال جوهر وسائل المناجمنت باعتباره يمثل حلقة الربط بين الإدارة العليا في المنظمة وموظفيها في كافة مستويات الهيكل التنظيمي من جهة، وذلك في إطار ما يعرف بالاتصال الداخلي، و بين المنظمة وزبائن من جهة أخرى، وذلك في إطار ما يعرف بالاتصال الخارجي.

1.1 الاتصال الداخلي: إن استمرار العمل داخل المنظمة يتطلب وجود اتصال دائم بين الأعضاء المكونين لها فكل ما يدور بين أعضاء المنظمة من تبادل للآراء والمعلومات والأوامر والتعليمات يندرج في إطار ما يعرف بالاتصال الداخلي.

أ. مفهوم الاتصال الداخلي: لقد أعطيت للاتصال الداخلي عدة تعريفات يتضمن كل منها وجهة نظر صاحبها، وفيما يلي سنطرق إلى بعض التعاريف التي أعطيت للاتصال الداخلي:

التعريف 01: "الاتصال الداخلي يمثل علاقات العمل بين مختلف الخلايا المكونة لهيكل المنظمة وأنماط وأساليب العمل (نظم المعلومات، تبادل المعطيات) " ¹.

التعريف 02: "الاتصال الداخلي هو مجموعة من المبادئ المتعلقة بالعمل وكيفية تنفيذه، هذه المبادئ تسعى إلى حث أفراد المنظمة على اتصال أفضل، تشجيع العمل الجماعي وإنجاحه " ².

التعريف 03: "الاتصال الداخلي يتضمن مهارات ضبط الأنشطة وتحديد بدقة حسب الظروف السائدة في المنظمة " ³.

من خلال التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج التعريف التالي:

الاتصال الداخلي هو مجموع التعاملات التي تتم بين إدارة المنظمة وكافة المجموعات المتعاملة معها داخل نطاق المنظمة، حيث يمثل الموظفون الجزء الأكبر من هذه التعاملات، والاتصال الداخلي يساهم في التعرف على حاجات الموظفين ومدى تأثيرهم بقيم المنظمة وعاداتها.

ب. أهداف الاتصال الداخلي: يسعى الاتصال الداخلي إلى تحقيق الأهداف التالية: ⁴

ب1. تحقيق التكامل بين أجزاء المنظمة: ذلك لأن المنظمة تقوم بنشر قيمها عبر قنوات الاتصال لذا فإن الاتصال يسعى إلى تحقيق الانسجام داخل المنظمة.

ب2. تحقيق التنسيق بين الأفعال والتصرفات: ينسق الاتصال بين تصرفات وأفعال وأجزاء المنظمة فبدون اتصال تصبح المنظمة عبارة عن مجموعة من الأفراد يعملون منفصلين عن بعضهم البعض لأداء مهام مستقلة عن بعضها البعض.

ب3. المشاركة في المعلومات: يساعد الاتصال على تبادل المعلومات الهامة لتحقيق الأهداف، وكذا توجيه الأفراد في أداء مهامهم وتعريفهم بالواجبات المطلوبة منهم، تعريف الأفراد بنتائج أداؤهم.

ب4. اتخاذ القرارات: يمثل الاتصال أهمية كبيرة في عملية اتخاذ القرارات فلاتخاذ قرار معين يحتاج الأفراد إلى معلومات معينة لتحديد المشاكل وتقييم البدائل وتنفيذ القرارات وتقييم نتائجها.

¹ Philippe Détire & Catherine Broyez, la communication interne au service du management, 2^{ème} édition, édition liaisons, Paris, France, 2001, p33.

² Ibid, p42.

³B. Dobiecki, la communication des entreprises et des organisations, ellipses, Paris, France, 1996, P123.

⁴ محمد صالح الحناوي، رواية محمد حسن، السلوك التنظيمي، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، مصر، 1998، ص ص 189 - 190.

ب5. يعبر الاتصال عن المشاعر الوجدانية: يساعد الاتصال الأفراد على المشاركة في المشاعر الوجدانية والتعبير عن سعادتهم وأحزانهم ومخاوفهم وثقتهم في الآخرين.

ج. أنواع الاتصال الداخلي: ينقسم الاتصال الداخلي إلى ثلاثة أنواع وهي الاتصال النازل، الاتصال الصاعد، والاتصال الأفقي:

ج1. الاتصال النازل: هو الاتصال الذي يكون متجها من أعلى إلى أسفل أي من مستوى إداري أعلى إلى مستوى إداري أدنى، يتم من خلاله نقل المادة المرسلّة من أوامر وتعليمات وبلاغات وتقارير عبر تسلسل هرمي من القيادة إلى القاعدة.¹

ج2. الاتصال الصاعد: يكون اتجاهه من أسفل إلى أعلى، أي من المرؤوسين إلى الرؤساء ويكون في شكل تقارير، وشكاوي، واقتراحات، وملاحظات، وتغذية راجعة مرفوعة إلى القيادة أو الإدارة العليا.²

ج3. الاتصال الأفقي: يتضمن هذا النوع من الاتصال أشكال الاتصال التي تتم بين الأفراد في نفس المستوى الإداري في المنظمة، هذه الاتصالات هامة وحيوية لتحقيق فعالية المنظمة³، لأنها تهدف إلى تحقيق التعاون، والتنسيق، وحل المشكلات، وتبادل الأخبار، والأفكار، ووجهات النظر، والمعلومات، والخبرات بين أفراد نفس المستوى الإداري أو الوظيفة، ويتم عادة من خلال اللقاءات وتبادل الزيارات والاجتماعات... د. وسائل الاتصال الداخلي: تنقسم وسائل الاتصال الداخلي إلى وسائل كتابية، ووسائل شفوية، ووسائل تكنولوجية.

د1. الوسائل الكتابية: هذه الوسائل تسمح للمعلومات أن تكون مدونة ومكتوبة وتأخذ عدة أشكال هي: د1.1 جريدة المنظمة: تشمل جريدة المنظمة على الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة، وبالتالي على العناصر الرئيسية للاتصال الداخلي، وتعتبر وسيلة دقيقة لأنها توضح للموظفين الفلسفة التي تقوم عليها المنظمة، مشاريعها، انجازاتها، كما تعرض دور كل قسم من أقسام المنظمة وحدود مهمته، وتحدد مهمة ودور كل موظف، يمكن أن تكون هذه الجريدة سنوية، شهرية، ربع شهرية...

د1.2 لوحة الإعلانات: تهدف لوحة الإعلانات إلى النقل السريع للرسائل الموجزة والموجهة لمجموعة الأفراد العاملين في المنظمة ومتواجدة في الأماكن الضرورية والملائمة للاتصال كمدخل المنظمة، الجدار

¹ ربحي مصطفى عليان، عدنان محمود الطوباني، الاتصال والعلاقات العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005، ص104.

² نفس الرجوع، ص103.

³ جمال الدين محمد المرسي، عبد الرحمان ادريس ثابت، السلوك التنظيمي (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة)، الدار الجامعية، مصر، 2002، ص619.

المقابل للمصعد، المطعم، وتحمل هذه الرسائل قرارات جديدة للمنظمة، أهداف ونتائج شهرية أو سنوية، عرض لائحة الموظفين الجدد...¹

3.1 التقارير: تعتبر التقارير وسيلة ممتازة للاتصال الداخلي فهي تلخص عادة النتائج المتعلقة بمشروع معين، أو توضح التقدم في موضوع أو مشكلة معينة، كما أنها عادة ما تقدم معلومات يمكن استخدامها في اتخاذ القرارات.²

4.1 الكتيبات: وهي عديدة ومتنوعة، حيث نجد الكتيبات الإرشادية، التشغيلية، كتيبات السياسات والإجراءات...³.

5.1 النماذج: و هي وثائق نمطية تدون عليها معلومات التقارير، وتقدم النماذج محاولات لجعل الاتصال أكثر فعالية وكفاءة وأكثر توضيحاً للمعلومات، ويمثل نموذج تقييم الأداء واحداً من النماذج المستخدمة في المنظمة.⁴

2. الوسائل الشفهية: تتميز الوسائل الشفهية بالسرعة والتفاعل وهي حالياً تمثل مركز اهتمام الفكر الإداري باعتبار أن العلاقات الإنسانية والسلوكية تشجع على ضرورة التفاهم عن طريق الاتصال المباشر وتأخذ عدة أشكال:

1.2 الاجتماعات: تعتبر الاجتماعات أحد أهم وسائل الاتصال في جميع المنظمات لأنها تلعب دوراً مهماً في نقل وجهات النظر بين الأفراد المجتمعين، وتشتمل الاجتماعات على عدد من الأفراد قد يكونون اثنين أو أكثر يجتمعون سوياً بهدف مناقشة ودراسة موضوع معين، أو لحل مشكلة معينة واتخاذ قرار بشأنها.

2.2 اللجان: هي شكل متخصص من جماعات العمل تعقد بصفة رسمية لتناول موضوعات معقدة، ومتخصصة أو مطلوبة على وجه السرعة أو فيها مخاطرة إذا تم اتخاذ القرار من خلال فرد واحد.

3.2 المقابلات: تعتبر المقابلات إحدى وسائل الاتصال الشخصية المباشرة يتم من خلالها المواجهة بين اثنين أو أكثر يدور بينهما حديث أو نقاش حول موضوع أو مشكلة معينة لتحقيق هدف أو غرض معين⁵.

¹Jean Pierre Lehnish, la communication d'entreprise, édition de tell, Paris, France, 2003, p55.

² محمد صالح الحناوي، رواية محمد حسن، مرجع سبق ذكره، ص 192.

³ نفس المرجع، ص 192.

⁴ نفس المرجع، ص 193.

⁵ محمد يسري دعبس، الاتصال والسلوك الإنساني (رؤيا في أنثروبولوجيا الاتصال)، البيطاش ستر للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 252.

وتتيح المقابلة للمتقابلين فرصة إقامة تفاهم مثمر من خلال تبادل الآراء والخبرات وتمكن من التعرف على مشاعر وانفعالات الأفراد المتقابلين.

د2.4 المناقشات والمحادثات المباشرة: والتي تعتبر من الوسائل الهامة في مجال اتصال المستويات الإدارية العليا بالمرؤوسين عندما تقوم الجهات العليا بإصدار بعض القرارات وإرسالها كرسالة للمشرفين وترك مهمة تفسير هذه القرارات لهم فتدور المناقشات والمحادثات المباشرة بين المشرفين والمنفذين حول كيفية تنفيذها والجدوى من اتخاذها.

د2.5 سياسة الباب المفتوح: والتي تعتبر من أهم الوسائل المساهمة في تنمية الروح المعنوية العالية وإيجاد نوع من التعاون والتكامل بين الموظفين والإدارة فمن خلالها يستمع الرئيس للمرؤوسين وبدون أية قيود.

د3. الوسائل التكنولوجية: تساعد الوسائل التقنية الحديثة في مجال الاعلام والاتصال في توفير الوقت للمسيرين ومتخذي القرارات نظرا لما تتميز به من سرعة فائقة في مجال تبادل ونقل المعلومات من بين هذه الوسائل نذكر ما يلي:

د3.1 الأنترانيت: هي شبكة خاصة بالمنظمة تستخدم التكنولوجيا الحديثة للأنترنيت مثل: البريد الإلكتروني، شبكات البحث ولكن في محيط خاص كونها محجوزة لأعضاء المنظمة مهما كانت الأماكن التي يتواجدون فيها، تقوم بالتزويد بالمعلومات في الحين.

د3.2 فيديو المحاضرات: تسمح هذه التكنولوجيا بخلق شروط الاجتماع بين الكثيرين من الأفراد البعيدين جغرافيا، حيث يوصلون عن طريق نظام الاتصالات بالصوت والصورة كونها مجهزة بموجة وكاميرات وبمكبر للصوت، لذا فهي تسمح بالحد من تنقل الإطارات، وبالتالي التخفيض من التكاليف واختصار الوقت والجهد.

2.1 الاتصال الخارجي: يعتبر الاتصال الخارجي أحد أهم الوسائل المساهمة في كسب ثقة الزبائن، فأيا كان نوع المنظمة فلا بد أنها تحتاج إلى هذا النوع من الاتصال، وهو ما جعل المنظمات العمومية الإدارية تسعى جاهدة إلى الزيادة من فعاليته، خاصة بعدما شرعت في تطبيق المناجمنت العمومي أين أصبحت تنظر إلى المستخدم كزبون يجب إرضاءه، وهو ما يعني إدخال النظرة التسويقية في الأجهزة الإدارية العمومية من خلال تطبيق قواعد التسويق في إطار ما يعرف بالتسويق العمومي.

أ. مفهوم التسويق العمومي: إن مفهوم التسويق العمومي لا يختلف عن مفهوم التسويق في منظمات الأعمال، فإذا كانت منظمات الأعمال الخاصة تسوق سلعاً، والمنظمات الخدمية الخاصة تسوق خدمات

فإن المنظمات العمومية الإدارية تسوق خدمات عمومية، وعند محاولة تعريف التسويق نجده يتكون من العناصر الموضحة في الشكل الموالي:

الشكل (III - 11) تعريف مصطلح التسويق.

التسويق هو مجموع الأنشطة التي تساهم في الكشف عن احتياجات الزبائن من أجل العمل على تلبيةه على أساس التبادل



- دراسة السوق؛
- التعريف بالسلع أو الخدمات التي تنتجها المنظمة؛
- تحديد أسعار المنتج؛
- اختيار قنوات التوزيع؛
- تأمين عمليتي الإشهار والتوزيع؛
- تحقيق عمليتي البيع و ما بعد البيع.

المصدر: Michel Derbelt et autres, *l'essentiel sur le management*, 5ème édition, BERTI, Editions Paris, 2006, p 83.

يوضح الشكل أعلاه العناصر الأساسية المكونة للتسويق، والتي عملت المنظمات العمومية الإدارية على تبنيها بعدما انتقلت من التسيير البيروقراطي إلى المناجمنت العمومي، "وبعدما غيرت مفهومها لمستخدم المرافق العمومية وانتقلت من (المستخدم - الإداري)، (Usager - Administré)، إلى (المستخدم - الزبون)، (Usager - Client)، وبهذا لم تعد تتصل بمستخدميها بنفس الأسلوب التقليدي، بل أصبحت تحاول تبني مبادئ التسويق العصري الذي يعتبر الزبون ملك يجب إرضاءه. المنظمات العمومية الإدارية لم تصل إلى هذا المستوى من التطور لكنها على الأقل تسعى إلى تلبية احتياجات المواطنين بأسلوب حضاري من خلال العمل على: تحسين نوعية الخدمات العمومية، تحسين أسلوب التعامل مع المستخدمين وتحسين طريقة استقبالهم وتزويدهم بالمعلومات التي يحتاجون إليها، الاقتراب من المواطنين لمعرفة احتياجاتهم وطموحاتهم، وكذا إشراكهم في عملية اتخاذ القرارات..."¹.

ب. خطوات التسويق العمومي: لا تختلف خطوات التسويق العمومي عن خطوات التسويق في منظمات الأعمال الخاصة والتي نذكرها فيمايلي:²

¹Jean- François Auby, *management publique (introduction générale)*, édition Dalloz, Paris, France, 1996, p 101.

²Annie Bartoli, op.cit, pp 192-193.

✓ دراسة سلوك المستهلك (المستخدم) الحالية والمتوقعة، من خلال القيام بعمليات صبر الآراء، دراسات الرضا؛

✓ تحديد الوضعية المستقبلية للمنظمة (إستراتيجية التسويق)، ويتم ذلك من خلال تحديد (مهامها، قيمها، نوعية الخدمات المقدمة، تحديد مميزات وخصائص هذه الخدمات بالنسبة لباقي العارضين)؛
✓ وضع القرارات الإستراتيجية حسب مقارنة المزيج التسويقي:

- المنتج Produit

- السعر Prix

- التوزيع Distribution

- الترويج Promotion

✓ تنفيذ القرارات المختارة على أرض الواقع.

ما تجدر الإشارة إليه أن من أهم اهتمامات الإستراتيجية التسويقية للمنظمات العمومية الإدارية إستراتيجية الاتصال الخارجي، حيث أصبح هذا الأخير محل اهتمام كبير من قبل المهتمين بعصرنة القطاع العمومي في وقتنا الحالي لأنه لطالما كان الاتصال الخارجي في المنظمات العمومية الإدارية مبني على أوامر إدارية (جرائد رسمية مسؤولة عن الإشهار وتقديم المعلومات)، وبما أنه من غير الممكن للمنظمات العمومية الإدارية إلغاء القوانين أو تجاوزها فإن تطوير عملية الاتصال الخارجي لا تدخل ضمن مهامها، لكن اليوم تغير الوضع وأصبحت ممارسات الاتصال العمومي واضحة من خلال استعمال عناصر المزيج الاتصالي والمتمثلة فيمايلي:

✓ الترويج،

✓ الإشهار؛

✓ قوة البيع؛

✓ العلاقات العامة؛

✓ التسويق المباشر.

ما نشير إليه في هذا الصدد أن طبيعة مخرجات المنظمات العمومية الإدارية لا تتلاءم مع جميع هذه العناصر، لذا نجدها تركز اهتمامها في اتصالها بجمهورها على استعمال " العلاقات العامة باعتبارها من

أهم الوسائل التي تساعد على تأكيد مصداقيتها والمحافظة على صورتها أمام جمهورها¹ ومن أهم صور العلاقات العامة التي تعتمدها الإدارات العمومية ما يعرف بالأبواب المفتوحة فغالبا ما تقوم الدولة بتنظيم أبواب مفتوحة على مرافقها العمومية لتعريف جمهورها بالخدمات التي تقدمها (أبواب مفتوحة على الدرك الوطني، أبواب مفتوحة على الحماية المدنية...)، ولكن نظرا لعدم مقدرة العلاقات العامة على الاتصال بالجمهور الواسع بسبب محدودية الوقت من جهة ومحدودية الجمهور الذي يمكنها الاتصال به من جهة أخرى، تلجأ الإدارات العمومية إلى الاعتماد على ما يعرف بالاتصال المؤسسي (**Communication Institutionnelle**)، باعتباره أكثر مقدرة على الاتصال بأكبر عدد من الجمهور خاصة وأنه يعتمد على وسائل الاتصال الجماهيرية كالإذاعة والتلفزيون ...

من خلال ما سبق يمكن أن نستنتج أن التسويق في المنظمات العمومية الإدارية في الدول المتقدمة قد خطا خطوات هامة حيث نجده يركز على النقاط التالية:²

- ✓ دراسة احتياجات مستخدمي المرافق العمومية؛
 - ✓ البحث عن الأساليب الكفيلة بالرفع من نوعية الخدمات العمومية؛
 - ✓ دعم و تعزيز الاتصال الخارجي؛
 - ✓ تنظيم علاقة المنظمة العمومية بمستخدميها والسهر على حسن استقبالهم وتلبية احتياجاتهم.
- المطلب الثاني: الوسائل الكمية للمناجمنت العمومي الجديد.**

يعتمد المناجمنت العمومي الجديد على مجموعة من الوسائل الكمية ولعل من أهمها نجد : المحاسبة التحليلية باعتبارها أداة تساهم في التحكم في التكاليف (تحقيق الفاعلية) وكنظام معلومات لإعداد الميزانية، تسيير الموارد البشرية باعتبار أن المورد البشري يعتبر أهم عوامل الإنتاج.

1. المحاسبة التحليلية والميزانية:

بعد أن حققت المحاسبة التحليلية نتائج ايجابية في القطاع الاقتصادي الخاص انتقل تطبيقها إلى قطاع الخدمات وأصبحت تدعى بمحاسبة المناجمنت. وانطلاقا من سنوات الثمانينات بدأت المحاسبة التحليلية تطبق في جميع المنظمات سواء كانت اقتصادية أم إدارية. ففي القطاع العمومي الإداري أصبح دخول المحاسبة التحليلية أمرا ضروريا وهذا نظرا لارتفاع الكبير في حجم النفقات العمومية، خاصة بعد

¹Philippe Malaval & Jean-Marc Décaudin, pentacom (communication corporate, interne, financière, marketing b-to-c et b-to-b), 2^{ème} édition, pearson éducation, Paris, France, 2009, p246.

²Annie Bartoli, op cit, p198.

الثمانينات مع الأزمة المالية التي عرفتھا العديد من الدول والتي كشفت عن عدم ملائمة الأدوات التقليدية المستخدمة في التسيير العمومي ومنها المحاسبة العمومية التقليدية المبنية على أساس تطبيق اللوائح القانونية، مما جعل العديد من الدول تعتمد إلى تطبيق سياسة تقشفية قصد الحد من التبذير، وفي هذا الصدد فإن المحاولات الأولى لتطبيق المحاسبة التحليلية في القطاع العمومي الإداري كانت منذ الثمانينات، وذلك بدءا بقطاع الصحة قصد التحكم في تكاليف المنظمات العمومية الصحية، وقد أعطى ذلك نتائج جد مرضية في العديد من الدول، هذا ما دفع إلى نقلها إلى جميع المنظمات العمومية الإدارية، وبالإضافة إلى أن مناصري نقل المحاسبة التحليلية للقطاع العمومي الإداري يرون أنها أداة فعالة لترشيد النفقات العمومية وتحديد المسؤوليات، باعتبار أن هذه الأخيرة تساعد الإدارة في الرقابة على عناصر التكاليف، وذلك لأنها تمدھا بتقارير دورية تتم فيها مقارنة التكاليف الفعلية لحجم النشاط بما يجب أن تكون عليه تلك التكاليف وفقا للمعايير المحددة مسبقا وإيجاد الانحرافات بينهما واقتراح الوسائل الكفيلة لتجنب مسببات تلك الانحرافات في فترات مقبلة، فإن المحاسبة التحليلية تعتبر أيضا أداة لنقل المعلومات مما يساهم في مساعدة الإدارة على اتخاذ القرارات خاصة عندما تتعرض المنظمة إلى كثير من المشاكل التي تتطلب بيانات تفصيلية لاتخاذ القرار المناسب، والمحاسبة التحليلية تقوم بتوفير تلك البيانات التي تساعد في التعرف على البدائل المتاحة لمواجهة هذه المشكلات وتقييم تلك البدائل والمفاضلة بينها ثم اتخاذ القرارات اللازمة ولاشك أن كفاءة تلك القرارات تعتمد إلى حد كبير على مدى الدقة في تجميع البيانات وتحليلها وتقديمها للمستويات الإدارية في الوقت المناسب، كما أن المعلومات التي تقدمها المحاسبة التحليلية تساهم في إعداد الميزانية بشكل فعال خاصة وأن الميزانية تعتبر من أهم الوسائل في حياة جميع المنظمات باختلاف أنواعها سواء كانت اقتصادية، إدارية، خاصة أم عمومية.

وعلى العكس من وسائل المناجمنت الأخرى (المحاسبة التحليلية، تسيير الموارد البشرية) التي بدأ تطبيقها في القطاع الخاص ثم انتقلت إلى القطاع العام فإن الدولة كانت السبابة في استعمال الميزانية، وذلك لأن الميزانية تترجم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة لذا يمكن القول أن تحضير الميزانية وإعدادها يمثل عملية حساسة في حياة كل منظمة عمومية غير أننا نشير إلى الميزانية في إطار المناجمنت العمومي أخذت منحى آخر فبعدما كانت تبنى في ظل التسيير البيروقراطي على منطق الوسائل أصبحت اليوم تبنى على منطق النتائج .

إن الآراء حول الميزانية لم تختلف في المجال الاقتصادي عنه في المجال الإداري، لذا نجدها تشتمل على نفس الأبعاد وهي: البعد القانوني، البعد الاقتصادي، والبعد السياسي.

1.1 البعد القانوني: تعتبر الميزانية ذات بعد قانوني لأنها تمثل رخصة للنفقات العمومية؛

2.1 البعد الاقتصادي: تعتبر الميزانية ذات بعد اقتصادي لأنها تترجم الأهداف المسطرة من طرف الحكومة، كما تمثل الميزانية رهان أو تحدي، وذلك لأن كل أقسام الوزارة تريد أكبر حصة مالية هذا إلى جانب أن الميزانية تعتبر كأداة اتصال.

3.1 البعد السياسي: توفر الميزانية للأمر بالصرف سلطة وتعطيه قوة لذا يقال أن الميزانية هي نتيجة لكل الصراعات بين الهيئات.

في الأخير يمكن القول أن الميزانية تلعب نفس الدور في المنظمات ذات الطابعين الاقتصادي والإداري.

2. إدارة الموارد البشرية*:

يعتبر تطوير إدارة الموارد البشرية المنطلق الرئيسي والأول لأي منظمة راغبة في تحقيق التطور والعصرية، وذلك لأن المورد البشري يشكل أهم عوامل الإنتاج باعتباره المسؤول عن حسن أو سوء تسيير الموارد الأخرى المادية والمالية، وبالتالي المسؤول عن تحقيق الأهداف المسطرة، ومع الإدراك المتزايد للدولة بأهمية المورد البشري وسعت من دائرة اهتمامها به وعملت جاهدة على تطوير وظيفتها العمومية من خلال السعي إلى نقل أدوات إدارة الموارد البشرية من القطاع الخاص إلى قطاع الوظيفة العمومية وتبني مفاهيم جديدة كالأداء، الفاعلية، الفعالية، تشجيع العمل الجماعي، وفي هذا الإطار تم نقل العديد من أدوات القطاع الخاص إلى قطاع الوظيفة العمومية والتي لقي تطبيقها نجاحا كبيرا في العديد من الدول ومن هذه الأدوات نجد: اعتماد معايير جديدة في التوظيف مبنية على مبدأ الكفاءة وليس على مبدأ المساواة، الاعتماد على مبدأ التعاقد، التسيير التوقعي للموارد البشرية العمومية، اعتماد مبادئ جديدة في تقييم الأداء مبنية على مبدأ التمايز ومكافأة الأفراد حسب كفاءتهم.

إن تبني المنظمات العمومية الإدارية لهذه الوسائل سوف يولد تغييرات إيجابية على مستوى الوظائف التي تمارسها الإدارات العمومية هذ التغييرات نلخصها من خلال الجدول اللاحق:

* بالنسبة إلى تسيير الموارد البشرية العمومية سننتقل إلى الإصلاحات التي تمت على الوظيفة العمومية بشيء من التفصيل عند التطرق إلى تجارب بعض الدول الأجنبية في هذا المجال.

الجدول (III - 03): التغييرات التي تطرأ على وظائف المنظمات العمومية الإدارية بعد تطبيق وسائل المناجمنت الخاص.

الوظائف	ما يطرأ على الوظائف من تغييرات
الوظيفة الإستراتيجية	- التسيير الموجه بالنتائج؛ - الإعتماد على التخطيط الإستراتيجي؛ - الفصل بين الوظائف السياسية والوظائف الإدارية؛ - تطبيق النظام اللامركزي؛ - استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية (الأنترانيت التي تسمح بالكشف عن الخدمات)؛ - تعميم عمليات تقييم الأداء (ثقافة الأداء)؛ - تبسيط الإجراءات الإدارية.
الوظيفة المالية	- التخفيض من العجز؛ - الموازنات التخطيطية؛ - تحقيق شفافية أكبر في النظام المحاسبي (استعمال المحاسبة التحليلية يسمح بالمقارنة بين النتائج المتحققة والتوقعات).
الوظيفة التسويقية	- تطوير التسويق العمومي (إجراء تحقیقات الرضا، صبر الآراء، التشاور مع المستخدمين)؛ - استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخارجية من أجل تفعيل الاتصال مع المواطنين.
وظيفة إدارة الموارد البشرية	- تقليص حجم موظفي المنظمات العمومية الإدارية؛ - تحسيس الموظفين بالمسؤولية وتحفيزهم على العمل (المكافأة حسب الأداء، مكافأة المردودية).

المصدر: Anne Amar, Ludovic Berthier , Le Nouveau Management

(PublicAvantages et limites), sur le

site : (http://www.umice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_recemap13Amar_Berthier.pdf, consulté le 22/01/2011 à 11:00h.

خلاصة الفصل الثالث.

خصصنا هذا الفصل للتعرف على مضمون ومحتوى المناجمنت العمومي الجديد الذي أصبح يعتمد كأسلوب لإدارة المنظمات العمومية الإدارية في العديد من دول العالم لا سيما المتقدمة منها، ومن خلال ما تضمنه توصلنا إلى النتائج التالية:

- لقد تسببت البيروقراطية في ضعف أداء الإدارة العمومية وسوء تقديمها للخدمات، وارتباطها بالممارسات الاحتكارية، وارتفاع الديون العمومية، وهو ما أدى إلى تزايد مشاريع الإصلاح الإداري في العديد من الدول، والتي يعتبر المناجمنت العمومي الجديد أحد أهم مداخلها؛

- يعتبر المناجمنت العمومي الجديد من أبرز المساهمات النظرية والتجريبية الرامية إلى إصلاح نمط التسيير في الإدارة العمومية، طبق لأول مرة في الدول الأنجلوسكسونية يستمد مبادئه من العلوم الاقتصادية، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص لاسيما اعتماد ميكانيزم السوق والاهتمام برأي المواطن- الزبون، وذلك من خلال تحسين مستوى الخدمات المقدمة له، وكذلك تبني لامركزية التسيير في الوحدات والهيئات الإدارية واعتماد مبدأ المنافسة بين القطاع الخاص والمنظمات العمومية لضمان فعالية أكبر في القطاع العمومي الإداري؛

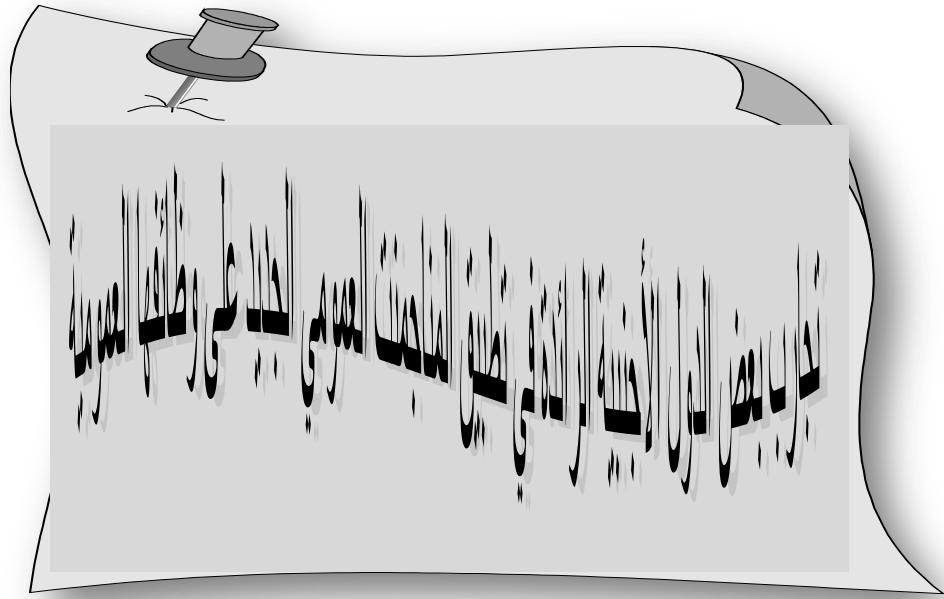
- يركز المناجمنت العمومي الجديد على مجموعة من المفاهيم الجوهرية كالأهداف (عقد بالأهداف)، التحفيز، الرشادة في استعمال الموارد من خلال تحقيق الفاعلية، الفعالية، والاقتصاد في الموارد؛

- إن خصوصية المنظمات العمومية الإدارية يجعل تطبيق المناجمنت فيها ليس بالأمر الهين، ولكن مع ذلك حققت العديد من الدول نتائج مذهلة وأصبحت مثالا يقتدى به في هذا المجال؛

- يقوم المناجمنت العمومي على تبني نفس وسائل القطاع الخاص، هذه الوسائل منها ما هي نوعية كالاتصال الذي يمثل حلقة الربط بين الإدارة العليا وموظفيها في مختلف مستويات الهيكل التنظيمي وهذا يصب في إطار الاتصال الداخلي، وبين المنظمة الإدارية ككل وزبائنها في إطار ما يعرف بالاتصال الخارجي الذي يعتمد أساسا على التسويق العمومي، هذا بالإضافة إلى الوسائل الكمية والتي من بينها المحاسبة التحليلية التي دخلت حيز التطبيق في المنظمات العمومية الإدارية بعد سنوات الثمانينات نظرا لما تحققه من شفافية في التسيير، كما نجد الميزانية التي كانت تطبق في المنظمات العمومية الإدارية منذ زمن طويل لكن بمنطق مختلف (منطق الوسائل)، عن المنطق الذي أصبحت تطبق به في إطار المناجمنت العمومي الجديد (منطق النتائج)؛

في الأخير يمكن القول أن المناجمنت العمومي الجديد لقي نجاحا ورواجا كبيرا في الدول التي طبقتة وعلى رأسها الدول الأنجلوسكسونية، حيث أثبتت التجارب الأجنبية في هذا المجال تحسنا كبيرا في أداء الإدارة العمومية، وكذا في نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين. وهذا ما سنحاول توضيحه في الفصل اللاحق، والذي سيتناول عرضا لأهم التجارب الأجنبية الرائدة في مجال تطبيق المناجمنت العمومي الجديد في مجال تسيير الموارد البشرية العمومية باعتبار أن موضوع دراستنا يتمحور حول الوظيفة العمومية.

الفصل الرابع



تمهيد.

تعتبر بداية الثمانينات من القرن العشرين نقطة تحول بالنسبة للعديد من الدول التي اتخذت قرارات جديّة للقيام بإصلاحات جذرية وعميقة في قطاعها العمومي بصفة عامة والوظيفة العمومية بصفة خاصة، بفعل ما عانتها هذه الأخيرة من أزمات اقتصادية ومالية تسببت لها في الكثير من المشاكل وفي جميع المجالات، وكان الحل للخروج من هذا الوضع الصعب يتوقف على التخلي عن الأسلوب التقليدي (النظام البيروقراطي) في إدارة القطاع العمومي والوظيفة العمومية، وتبني نظام جديد (المناجمنت العمومي الجديد) ومختلف تماما عن سابقه، هذا الأسلوب الجديد في الإدارة تبنته العديد من الدول وطبقته بطرق مختلفة في وظائفها العمومية، وهذا ما سيظهر جليا من خلال عرض تجارب بعض الدول في هذا المجال، وقد وقع اختيارنا على ثلاث دول هي: نيوزلندا لأنها من الدول السبّاقة التي طبقت أساليب المناجمنت الخاص في وظائفها العمومية، فرنسا باعتبارها تطبق نفس نظام الوظيفة العمومية المعمول به في الجزائر، وأخيرا الولايات المتحدة الأمريكية لأنها تطبق نظام يختلف عن النظام المطبق في الجزائر، كما أنها دولة فدرالية فأردنا أن نكتشف نوع النظام الذي تتبناه ومدى التنسيق الموجود بين الوظيفة العمومية على المستوى الفدرالي وبين الوظيفة العمومية على مستوى الولايات، ومن أجل التعرف على تجارب هذه الدول تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث جاءت كالتالي:

➤ المبحث الأول: تجربة نيوزلندا؛

➤ المبحث الثاني: تجربة فرنسا؛

➤ المبحث الثالث: تجربة الولايات المتحدة الأمريكية.

المبحث الأول: تجربة نيوزلندا.

تعتبر نيوزلندا دولة رائدة في مجال إدخال إصلاحات على قطاعها العمومي، هذه الإصلاحات شملت السياسات الاجتماعية، الاقتصادية والإدارية، وفي الواقع أدى حجم التغيير الذي شهدته نيوزلندا إلى تحويل المجتمع النيوزلندي من خلال تبني الدولة لبرنامج تعديل اقتصادي شامل وضخم بدءاً من سنة 1984، عمل هذا البرنامج على إعادة تحديد دور الدولة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية وعلى وجه الخصوص، دورها في مجال الإدارة العمومية لتقديم الخدمات، وهو ما جعل التجربة النيوزلندية تستقطب الاهتمام الدولي، ومن خلال ما سبق سنحاول التعرف في هذا المبحث على أهم الإصلاحات التي باشرت بها نيوزلندا منذ 1984 وخاصة تلك الإصلاحات المتعلقة بوظيفتها العمومية، وذلك من خلال التطرق إلى العناصر التالية:

- أسباب الإصلاحات التي عرفتها نيوزلندا؛
- محتوى الإصلاحات الشاملة في نيوزلندا؛
- الإصلاحات التي أدخلتها نيوزلندا على وظيفتها العمومية.

المطلب الأول: أسباب الإصلاحات في نيوزلندا.

سنحاول في هذا المطلب التعرف على الدوافع والأسباب التي جعلت نيوزلندا تفكر في إدخال إصلاحات شاملة على مختلف قطاعاتها (الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، والإدارية...)، ولكن قبل ذلك سنورد بعض المعلومات العامة عن نيوزلندا للتعرف على هذا البلد.

1. معلومات عامة عن نيوزلندا:

نيوزلندا هي دولة جزيرة تقع في جنوب غرب المحيط الهادي وتتألف من جزيرتين هما: الجزيرة الشمالية والجزيرة الجنوبية وعدد من الجزر الصغيرة أبرزها جزيرة ستيوارت، راكيورا، وجزر تشاتام. الاسم الأصلي لنيوزلندا بلغة الماوري هو أوتياروا والذي يعني "أرض السحابة البيضاء الطويلة"، تبرز نيوزلندا بعزلتها الجغرافية، حيث تقع حوالي 2000 كم إلى الجنوب الشرقي من أستراليا عبر البحر التاسماني (Tasman)، وجيرانها الأقرب إلى الشمال هم: كاليدونيا الجديدة، فيجي، وتونغا، تبلغ مساحة نيوزلندا حوالي 270.000 كم¹².

¹ Knut Rexed et autres, gouvernance de la détermination décentralisée de rémunération dans certains pays de L'OCDE, documents de travail 3 sur la gouvernance publique, OCDE, avril 2007, p21.

كما يبلغ عدد سكانها حوالي 4.4 مليون نسمة¹ وغالبيتهم من أصل أوري بينما الماوري الأصليون هم أكبر أقلية، كما يشكل الآسيويون وغير الماوري البوليزيون مجموعات أقلية كبيرة في المناطق الحضرية، يتكلم النيوزلنديون اللغة الإنجليزية ولغة الماوري، حيث كانت اللغة الإنجليزية هي اللغة الرسمية الوحيدة في نيوزلندا حتى عام 1987 وما تزال سائدة في معظم أرجاء نيوزلندا، وقد أصبحت لغة الماوري لغة رسمية وفقاً لقانون 1987 للغة الماوري.

أصبحت نيوزلندا مستعمرة بريطانية بعد معاهدة ويتانجي (waitangi) التي تم توقيعها عام 1840 مع قبائل الماوري على أراضي نيوزلندا، ومنذ ذلك العام تطورت نيوزلندا بصورة كبيرة لتتحول إلى دولة ديمقراطية لها برلمان مستقل تحت التاج البريطاني، وقد أصبحت نيوزلندا دولة ذات سيادة مستقلة في 1907/09/26 بإعلان ملكي، كما أصبحت ذات سيادة داخل دول الكومنولث* منذ 1931، أما الاستقلال التام لنيوزلندا عن بريطانيا فكان سنة 1947.

تعد نيوزلندا ملكية دستورية ببرلمان ديمقراطي، وعلى الرغم من أن نيوزلندا هي دولة مستقلة فان الملكة اليزابيث الثانية (Alexandra Mary Windsor Elizabeth) ملكة بريطانيا العظمى هي أيضا ملكة نيوزلندا رسمياً، وذلك منذ 1952/02/06 وهي رئيسة الدولة النيوزلندية والقائدة الأعلى للقوات المسلحة النيوزلندية وكنيسة نيوزلندا ورئيسة البرلمان النيوزلندي وقضاء نيوزلندا لكنها ليست موجودة في البلاد ويمثلها الحاكم العام للبلاد جيري ماتيباري (J- Mateparae) حالياً، الذي يمارس صلاحيات الملكة مثل: سلطة تعيين وإقالة الوزراء، حل البرلمان، كما يرأس المجلس التنفيذي، وغيرها من الصلاحيات². ولكن السلطة التنفيذية هي سلطة الحكم في نيوزلندا، وتتألف من وزراء التاج (وبصفة جماعية المجلس التنفيذي)، ودوائر الخدمة العمومية وبعض الهيئات

¹ Fatima Argrag, gestion publique réactive (Nouvelle-Zélande 1912-2012 : un siècle d'évolution du secteur public), bureau de la recherche – IGPDE, n° 50, décembre 2012 / janvier 2013, p 01.

* الكومنولث هي رابطة الشعوب البريطانية المعروفة بدول الكومنولث، بالإنجليزية (Commonwealth of Nations)، ويرمز لها بـ (CN) معروفة كذلك بالكومنولث أو الكومنولث البريطاني، وهو عبارة عن اتحاد طوعي مكون من 53 دولة جميعها من ولايات الإمبراطورية البريطانية سابقاً باستثناء موزمبيق ورواندا.

² John W. Holmes & Tom Wileman, pour une meilleure intendance, bureau de vérificateur général du Canada, publiée le 01/01/ 1994, p 07, sur le site : www.oag-bvg.gc.ca, consultée : 17/06/2012 à 22 :00h.

القانونية ولا يحق إلا لأعضاء البرلمان أن يكونوا وزراء التاج، وحسب العرف لا يمكن لرئيس الوزراء والوزراء الآخرين أن يتقلدوا مناصبهم في الحكومة إلا بعد الفوز بتصويت في مجلس النواب بمنح الثقة (بشأن المسائل الحيوية لبرنامج الحكومة وبشأن الموارد المالية)، وهذا يعني أن الوزراء يحاسبون أمام البرلمان على أداء الحكومة، ويشكل معظم الوزراء مجلس الوزراء، ويتخذ هذا الجهاز قرارات في مجال السياسات العامة، ويراقب تطبيق القانون والسياسات العامة من جانب دوائر الخدمة العمومية¹.

2. أسباب الإصلاحات الشاملة التي عرفتها نيوزلندا:

للتعرف على أهم الأسباب التي وقفت وراء الإصلاحات التي قامت بها نيوزلندا ابتداء من سنة 1984 والتي شملت مختلف القطاعات لابد من التعرف على الظروف التي كانت تعيشها نيوزلندا قبل سنة 1984، لأن هذه الإصلاحات كانت نتيجة حتمية للظروف الاقتصادية الصعبة التي عاشها هذا البلد قبل هذه السنة.

1.2 نيوزلندا قبل 1984: منذ أواخر القرن 19 كانت الحكومة النيوزلندية تتدخل بشكل واسع في تنظيم الاقتصاد النيوزلندي وتطويرة أكثر من غيرها من الحكومات الغربية الأخرى، حيث كانت تسهر على عرض تشكيلة واسعة من السلع والخدمات مما جعلها تساهم وبشكل كبير في إنشاء وتطوير العديد من الصناعات (مثل: مساهمة الحكومة في تطوير قطاع المالية، الطاقة، النقل، الزراعة، الاتصالات السلكية واللاسلكية...)، ففي القطاع المالي كانت الحكومة النيوزلندية مالكة لأهم البنوك التجارية والاستثمارية في البلاد، كما كانت مالكة لمعظم مؤسسات الرهن العقاري، وكذا مسيطرة على مختلف الإدارات في الدولة كشركات التأمين وصناديق التقاعد والمعاشات، وفي سنة 1938 أنشأت نيوزلندا نظاما للتأمين الشامل، بما في ذلك العلاج المجاني في المستشفيات، الاستفادة من الخدمات الصيدلانية، وتقديم دعم مالي كبير للرعاية الطبية، هذا بالإضافة إلى الخدمات الاجتماعية الأخرى التي شملت الإسكان المدعوم، مجانية التعليم في جميع المستويات بما في ذلك التعليم الجامعي، تقديم إعانات البطالة، وغيرها من مدفوعات التحويلات الاجتماعية، وبعد الحرب العالمية الثانية تبنت نيوزلندا الاقتصاد المركزي المخطط، حيث

كانت الدولة تتدخل في حل المشاكل التي تحدث كلما كان ذلك ضروريا، وحتى الستينات لم يكن هناك أي مشاكل مادامت الدولة تحقق التشغيل الكامل².

¹ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وثيقة أساسية تشكل الجزء الأول من تقارير الدول الأطراف (نيوزلندا)، الأمم المتحدة، 2006، ص ص 16-

²John W. Holmes, Tom Wileman, op. cit, p 14.

بدأ الاقتصاد النيوزلندي يسجل تراجعاً منذ سنوات الستينيات إلى بداية سنوات الثمانينات من القرن 20 مقارنة بالدول الأخرى لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، حيث ارتفع الدخل السنوي للفرد في نيوزلندا بـ 1.4% فقط مقارنة بـ 2.9% بالنسبة لدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأخرى، وبذلك يكون الناتج القومي الصافي للفرد قد تراجع من المرتبة الخامسة عالمياً إلى المرتبة العشرين¹. وبدءاً من سنة 1970 تعرض الاقتصاد النيوزلندي لعدة أزمات اقتصادية متتالية ابتداءً من انخفاض أسعار السلع الزراعية التي تحتل قائمة صادرات البلاد بسبب تأثرها بالأزمة البترولية التي حدثت في السبعينات من جهة، وبانضمام بريطانيا للاتحاد الأوربي سنة 1973 من جهة أخرى، وقد حاولت الحكومة النيوزلندية برئاسة روبرت مولدون (R-Muldoon) إنقاذ الوضع من خلال اتخاذ مجموعة من التدابير التي باءت بالفشل، حيث أن اللوائح، الإعانات، والتدابير الضريبية أدت إلى سوء استخدام الموارد وانخفاض الإنتاجية، وكذا انخفاض معدلات النمو، هذا كما شددت التعريفات الجمركية المرتفعة وضوابط الاستيراد ضمان مستوى عال من الحماية للصناعة المحلية وزيادة تكاليف الصناعات التصديرية، كما أن النظام الضريبي الذي فرض على الأفراد تحمل معدل ضريبي عال جداً (66%) شجع على الاستثمارات غير المنتجة، وهذا ما جعل المراقبين الاقتصاديين يرون بأن السياسات الاقتصادية المعتمدة من أجل مواجهة الأحداث الخارجية ساهمت إلى حد بعيد في ضعف أداء الاقتصاد النيوزلندي، حيث وصف هؤلاء السياسات الاقتصادية المطبقة ما بين 1975-1984 كمايلي: " ... مهرب دفع إلى أشكال خاصة من التدخل الاقتصادي... والتي لم تحقق الأهداف المرجوة وحالت دون الرفع من مستوى المعيشة"²، كما نشير هنا إلى أن المؤسسات العمومية كانت المسيطر الأكبر على منافذ الاقتصاد وكانت تعاني من سوء التسيير وانخفاض الإنتاجية وسوء القرارات الاستثمارية، كما كان المجتمع النيوزلندي يعاني من سوء الخدمات العمومية المقدمة من قبل الإدارات العمومية (فمثلاً أدى احتكار الدولة لخدمات الهاتف إلى أن تأخذ مواعيد تركيب خطوط الهاتف السكنية ستة أسابيع).

خلال الفترة الممتدة ما بين 1982-1984 فرضت الحكومة النيوزلندية تجميداً كاملاً للأجور، الأسعار، الإيجارات، وأسعار الفائدة وبذلك عانى الاقتصاد النيوزلندي من الاختناق بسبب ارتفاع حجم الديون، وارتفاع العجز الناجم عن الإنفاق الحكومي، حيث ارتفع هذا العجز من 8.6% من الناتج الإجمالي الداخلي خلال 1978-1979 إلى 9.1% خلال 1983-1984 ووجد النيوزلنديون أنفسهم في وضع حرج بسبب ارتفاع معدل

¹Ibid, p 15.

²Ibid, p 16.

البطالة، فبعدما كان هناك تشغيل كامل خلال سنوات الستينات وصل عدد البطالين في نيوزلندا إلى 130.000 بطل سنة 1984 (6%)، بعدما كان (1،7%) في مارس 1980. وللخروج من هذه الأزمة الخانقة أقدمت حكومة مولدن في فيفري 1984 على اتخاذ عدد من الإجراءات منها: تقديم مشروع قانون لمجلس النواب يعطي العمال الحرية في الانضمام أو عدم الانضمام لاتحادات التجارة، ومشروع آخر يعطي العمال المضربين عن العمل الحق في العودة لأعمالهم مع منحهم التعويضات المناسبة عن فترة انقطاعهم عن العمل، وقد رفض أعضاء الحزب القومي الإجراءات السابقة وطالبوا مولدن بإلغائها ولم يجد هذا الأخير مخرجا من هذه الأزمة الداخلية الطاحنة في الحزب إلا الدعوة إلى انتخابات جديدة في جويلية 1984 مني خلالها مولدن بهزيمة ساحقة وفاز حزب العمال وشكل الحكومة الجديدة برئاسة ديفيد لانج (D- Lange)، الذي شرع بحملة من الإصلاحات شملت مختلف الميادين¹، محتوى هذه الإصلاحات سيكون محور اهتمامنا في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: لمحة عن محتوى الإصلاحات الشاملة في نيوزلندا.

لقد عرف الاقتصاد النيوزلندي تراجعا كبيرا منذ سنوات السبعينات بفعل سياسات الإصلاح الفاشلة التي تبناها الحزب القومي بقيادة مولدن خاصة خلال الفترة الممتدة ما بين 1975 و 1984، مما أدى إلى تراجع شعبية الحزب القومي وبالتالي فوز حزب العمال في الانتخابات التي جرت في منتصف 1984 بقيادة لانج، هذا الأخير بذل جهودا كبيرة في سبيل إنعاش الاقتصاد النيوزلندي من جديد من خلال حملة الإصلاحات الشاملة التي قام بها منذ توليه الحكم وفي جميع الميادين (الاقتصادية، الاجتماعية، المالية، والإدارية). محتوى هذه الإصلاحات سننتظر إليه بشكل من التفصيل من خلال العناصر التالية:

¹رضا محمد هلال، الانتخابات العامة في نيوزلندا صعود الأحزاب الصغيرة، جريدة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام 2010، على الموقع:

file://localhost/D:/dos%20new/doctorat%20v%20v/Nouv-%20zella/articles.aspx.htm، أطلع عليه يوم 2011/05/15، على

1. الإصلاحات الاقتصادية:

يمكن تلخيص أهم الإصلاحات الاقتصادية في النقاط التالية:¹

إلغاء جميع أشكال الرقابة على الأسعار بما فيها: الأجور، الدخل، أسعار صرف العملة التي فرضتها الحكومة السابقة؛

إلغاء جميع القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي عدا ما يتعلق ببعض القطاعات الحساسة، كالأراضي الساحلية؛

إلغاء أغلبية الإعانات الزراعية والصناعية؛

التخفيض التدريجي للتعريفات الجمركية وتسريع عملية تنفيذ اتفاقية التبادل التجاري مع أستراليا لإقامة التجارة الحرة الكاملة؛

إنشاء بنك مركزي يتمتع باستقلالية أكبر، حيث جعلت تشريعات 1989 البنك المركزي النيوزلندي يتمتع باستقلالية أكبر بهدف المحافظة على استقرار الأسعار؛

إصلاح الأنظمة الضريبية من خلال فرض ضريبة على السلع والخدمات (12.5% على كل السلع الاستهلاكية والخدمات)، يرافقه هيكل ضريبي رمزي وأقل ارتفاعا (3.3 % كحد أقصى)؛

إنشاء منظمات عامة ذات طابع تجاري وخصصتها: لقد لعب قطاع المنظمات العمومية دورا هاما في الاقتصاد النيوزلندي أكثر من غيرها من الدول الصناعية، حيث يؤمن ثلث (1/3) العدد من فرص العمل، كما يضطلع بالجزء الأكبر من النشاط التجاري، وفي هذا الصدد قررت الحكومة النيوزلندية سنة 1986 إعادة تنظيم العمليات التجارية من خلال العمل على فصل الأنشطة التجارية عن الأنشطة غير التجارية وإنشاء منظمات تمتلكها الدولة لتنفيذ الأنشطة ذات الطابع التجاري، كما قامت بخصخصة المنظمات المملوكة للدولة في الأسواق المنافسة، هذا التنظيم الجديد للأعمال التجارية يقوم على خمسة مبادئ هي:²

تخلي الدولة عن الأنشطة التي يمكن للقطاع الخاص أن يديرها بفعالية أكبر؛

¹John W. Holmes, Tom Wileman, op. cit, pp 17-18.

²Christian Dufour, la réforme Néo-Zélandaise, élément du bilan, coup d'œil, vol 05, n° 03, observatoire de l'administration publique ENAP, octobre 1999, p 04.

«العمل على إدارة المنظمات العمومية ذات الطابع التجاري كمنظمات خاصة (أي إخضاعها لنفس مبادئ القطاع الخاص)، كما عملت الحكومة النيوزلندية على تحويل كل نشاط غير تجاري إلى مؤسسات خاصة تشرف على إدارته؛

«تشغيل المنظمات خارج كل منافسة غير مشروعة؛

«إلزام مديري المنظمات العمومية على تحقيق الأداء الفعال في منظماتهم وتحمل كل مسؤولياتهم في تحقيق الأهداف المسطرة من قبل الوزراء؛

«إنشاء منظمات ذات طابع تجاري محض يشرف على إدارتها مجلس إدارة منبثق من القطاع الخاص.

وفي نهاية 1993 قامت الحكومة النيوزلندية بإنشاء 31 منظمة ذات طابع تجاري، كما أطلقت بالموازاة مع ذلك برنامجاً للخصخصة، ففي الفترة الممتدة ما بين 1988 و1994 قامت ببيع 21 منظمة عمومية بأصول تقارب 13 مليار دولار أي ما يعادل 4% من الناتج الداخلي الخام، وأمام ضعف السوق الداخلي لرؤوس الأموال سمحت الحكومة النيوزلندية بالمشاركة الأجنبية حتى فيما يتعلق بالقطاعات الإستراتيجية.

2. الإصلاحات الاجتماعية:

لقد لخص جراهم سكوت (M- G- Scott) الإصلاحات الاجتماعية التي قامت بها نيوزلندا منذ 1984 في النقاط التالية:¹

«في قطاع التعليم تم نقل إدارة المؤسسات التعليمية إلى مجالس منتخبة من قبل أولياء التلاميذ، وأصبح التلاميذ يتكفلون بتمويل هذه المؤسسات التعليمية؛

«فيما يتعلق بتوزيع السكنات، تكون الأولوية في الحصول على سكن مدعم من قبل الدولة للأشخاص الأكثر احتياجاً، وتكون قيمة المساعدة التي تقدمها الدولة حسب احتياجات هؤلاء الأشخاص؛

«المراجعة المتكررة والمستمرة لنظام المساعدات الاجتماعية التي يستفيد منها الفقراء؛

«فيما يتعلق بالقطاع الصحي تم إنشاء شبكة لا مركزية للإدارة الجهوية للصحة وهي المسؤولة عن تمويل مقدمي الخدمات الصحية العموميين والخواص؛

«في سنة 1987 صدر قانون يتعلق بتنظيم علاقات العمل في القطاع الخاص، ومن بين المميزات الرئيسية لهذا القانون أنه أشار إلى حق كلا الطرفين (صاحب العمل والعمال) في تحديد المواضيع التي تحتاج إلى النقاش

¹ John W. Holmes Tom Wileman, op cit, p p 18-19.

والتفاوض، إلغاء الحق النقابي، إلزام صاحب العمل للخضوع للمحاكمة وكذا إلغاء النظام المعقد للمحاكم من أجل تحديد قيمة التعويض؛

للمرة في سنة 1991 صدر قانون يتعلق بعقود العمل والذي يخص كل من أصحاب العمل والعمال في القطاعين الخاص والعام، ينص هذا القانون على حرية كل من الطرفين (صاحب العمل والعمال) في تحديد طبيعة العلاقة التي تربط بينهم، والهياكل التنظيمية التي يرغبون في العمل وفقها، وكذا حريتهم في تحديد أشكال وطبيعة عقود العمل التي تجمع بينهم، وبذلك أعطى هذا القانون حرية أكبر للتفاوض، كما أنه جعل عقود العمل الفرية والجماعية تتم على قدم المساواة، هذا بالإضافة إلى أنه ألغى إلزامية العضوية في النقابة.

3. إصلاح الإدارة المالية:

يعتبر قانون 1989 المتعلق بالمالية العمومية حجر الزاوية في إصلاح القطاع العمومي، حيث اقترح هذا القانون نظاما يختلف اختلافا جذريا عما كان سائدا من قبل في مجال الإدارة المالية وقد تمحورت الإصلاحات التي جاء بها قانون 1989 في النقاط التالية:¹

1.3 إعطاء تعريف أدق لمفهوم الأداء: يركز النظام القديم للمراقبة المالية في الإدارات العمومية النيوزلندية على تكاليف المدخلات من تكاليف الموظفين (الرواتب، العلاوات، النقل، مقابلات التوظيف...)، اللوازم والمعدات، نفقات التشغيل، وغيرها، وقد كان حجم الاعتمادات البرلمانية يتحدد بناء على الحاجة إلى تمويل هذه المدخلات، كما كان النظام القديم يعتمد على آلية معقدة من الضوابط المركزية التي تحدد بدقة أساليب تفويض السلطات. لقد عمل الإصلاح الجديد المتعلق بالإدارة المالية على استبدال النظام القديم الذي يركز على المدخلات بنظام جديد يركز على النتائج والمخرجات، حيث يكون كل وزير مسؤول عن تحديد النتائج والأهداف المرغوب تحقيقها في وزارته، كما يكون مسؤولا على تحديد الوقت والموارد المالية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف المسطرة من قبله، وفي نهاية كل سنة يكون المدير العام في كل وزارة مسؤولا عن إعداد تقرير سنوي يوضح فيه مدى التزام المؤسسة بتحقيق النتائج المتفق عليها، كما يوضح جودة السلعة أو الخدمة التي تم إنجازها، ومدى احترام الوزارة للوقت والتكلفة المحددين سابقا، وفي الأخير يبين بدقة الوضعية المالية للوزارة، وهكذا يتم قياس أداء الوزارة على حسب النتائج التي حققتها في مقابل التكاليف التي تحملتها.

2.3 عقود الأداء: هي عبارة عن وثيقة يتم إبرامها بين المديرين العامين للمؤسسات العمومية والوزراء وتتكون من ثلاثة أجزاء:

¹Ibid, p p 37- 46.

✓ **الجزء الأول:** يتعلق بالمهام الرئيسية للمؤسسة والتي تتطلب الاهتمام الشخصي للمدير العام، هذه المهام يجب أن تتماشى مع الإستراتيجية العامة للحكومة، وتتعلق هذه المهام بمخرجات المؤسسة المعنية وبكيفية تسييرها، كما تتعلق بالوزارات الأخرى والتي لها علاقة بالوزارة التي تنتمي إليها المؤسسة العمومية المعنية؛

✓ **الجزء الثاني:** يهتم بالموارد المالية والمادية التي تحتاجها المؤسسة العمومية لإنجاز مهامها بفعالية؛

✓ **الجزء الثالث:** يتعلق بتبيان مدى احترام الوزارات للمسؤوليات التشريعية، وكذا مدى احترامها للسياسات الحكومية...

3.3 الاعتمادات البرلمانية: لقد تحول النظام القديم الذي يصب جل اهتمامه على المدخلات إلى نظام جديد يركز كل اهتمامه على المخرجات، وفي هذا الإطار تم إنشاء ثلاثة أنواع من الاعتمادات، الأول من أجل اقتناء مختلف أنواع الموارد التي تحتاجها كل وزارة (وهي تمثل مخرجات وزارات أخرى)، الثاني من أجل ضخ رؤوس الأموال في الوزارات، والثالث من أجل المدفوعات باسم الدولة، حيث أن الإعتمادات البرلمانية هي اعتمادات سنوية يستفيد منها كل وزير، ويتم الإعلان عن هذه الاعتمادات في الميزانية السنوية لكل وزارة أو مؤسسة عمومية، وتقوم كل وزارة أو مؤسسة عمومية بوضع توقعات للنتائج والأهداف التي ستجزيها، حيث تتضمن هذه التوقعات مرودية الوزارة أو المؤسسة في ضوء الاعتمادات المالية المفتوحة، وفي نهاية السنة يكون كل وزير مسؤولاً عن وضع تقرير سنوي يتضمن معطيات ومعلومات حول الأهداف المحققة من طرف الوزارة خلال هذه السنة، كما يوضح الوضعية المالية للمؤسسة بعد الإنجاز.

4.3 العمليات الوزارية: لقد تخلت الخزينة العمومية عن جزء كبير من الرقابة التي كانت تمارسها على مختلف الوزارات، وفي مقابل ذلك تلتزم كل وزارة بتزويد الخزينة العمومية بكل المعلومات المتعلقة بمختلف أنشطتها من خلال إعداد الميزانية وتقديم التقارير المالية، حيث يكون المديرون العامون مسؤولون عن: الإدارة المالية، الأداء المالي، الأنظمة المحاسبية، تسيير الأصول والخزينة، وبذلك نلاحظ أن الخزينة العمومية قد منحت هؤلاء المديرين استقلالية أكبر في مجال الإدارة المالية على عكس ما كان عليه في النظام القديم، حيث كانت الخزينة العمومية تفرض رقابة صارمة على مدخلاتها.

5.3 عملية إعداد التقارير: لقد فرض قانون 1989 والمتعلق بالمالية العمومية على الوزارات إعداد تقرير سنوي للوضعية المالية للوزارة، كما ألزمها بإعداد تقرير سنوي عن أدائها، أين توضح فيه أهدافها ونتائجها المحققة، مما يسمح بإجراء عملية مقارنة بين المخرجات (النتائج) المحققة والأهداف المسطرة في بداية النشاط، وتتضمن الوضعيات المالية الوزارية الواردة في التقارير السنوية، العناصر التالية: (الميزانية، حالة تقدم النتائج، حالة تقدم

الوضعية المالية، عرض الأهداف، حالة تطور أداء تقديم الخدمات، حالة الالتزامات، حالة الخصوم المحتملة، حالة النفقات غير المخصصة، عرض مختلف العمليات المحاسبية، المعطيات التي تمكن من إجراء المقارنة بين العناصر السابقة، الملاحظات المسجلة حول الوضعية المالية للوزارة).

6.3 التدقيق (الفحص) البرلماني: فرض القانون الجديد أن تعرض ميزانية كل وزارة على مجلس النواب في بداية كل سنة مالية للمباشرة في عملية التدقيق ومراجعة هذه الميزانيات للتأكد من مدى صحتها ومصادقتها، ويتم التدقيق البرلماني على ثلاثة مستويات: اختبار فحص مخطط الإنفاق الحكومي السنوي الوارد في الميزانية، فحص الأداء الحقيقي للوزارات بناء على المعلومات الواردة في التقارير السنوية للوزارات، فحص أداء المؤسسات العمومية بكل أنواعها، وتتم هذه الفحوص من خلال إنشاء لجان خاصة تباشر بهذه العملية لمدة تتراوح ما بين شهرين إلى ثلاثة أشهر.

إذن كانت هذه هي مختلف الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة النيوزلندية الجديدة بقيادة حزب العمال في كل من الميادين الاقتصادية، الاجتماعية، والمالية، والتي كان لها أثر ايجابي على أداء اقتصاد نيوزلندا، هذا كما نشير أن الحكومة النيوزلندية الجديدة قامت بإدخال إصلاحات جذرية في الميدان الإداري وخاصة فيما يتعلق بوظيفتها العمومية، وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثالث: الإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية النيوزلندية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد. في أعقاب إعادة انتخاب حزب العمال في سنة 1987، أصبح مفهوم الإدارة لتحقيق النتائج هو الشعار الذي تسير وفقه الإصلاحات الإدارية التي شرع فيها من قبل حزب العمال، حيث هدف مشروع الإصلاح إلى زيادة الكفاءة والفاعلية في الأجهزة الحكومية، وقد اشتمل هذا المشروع على إصلاحات هامة وجذرية مست الوظيفة العمومية النيوزلندية، محتوى هذه الإصلاحات سنحاول توضيحه في هذا المطلب، وذلك كمايلي:

1. قيم الوظيفة العمومية النيوزلندية:

إن قيم الوظيفة العمومية حسب ما أشارت إليه لجنة الخدمات العمومية (هي الهيئة المسؤولة عن احترام قيم الوظيفة العمومية ومبادئها) ليست سوى مجموعة من المبادئ التي تسمح بالتسيير الجيد والسليم للموارد البشرية، وإنما هي أيضا عبارة عن إطار يساعد على اتخاذ قرارات منصفة ومتناسقة، وتتمثل هذه القيم في: التكامل والاندماج، النزاهة، الحياد السياسي، الاحتراف، احترام القانون، احترام المؤسسات الديمقراطية، الامتثال لمعاهدة

ويتانغي، الحرية والصراحة في مجال تقديم النصائح والإرشادات. هذه القيم تم توضيحها بشكل مفصل فيما يعرف بمدونة قواعد السلوك، وقد شددت الحكومة على احترامها، تعزيزها، والتقيدها بها. وبصدور طبعة جديدة لمدونة قواعد السلوك في سنة 2005 تم التركيز على ثلاثة مبادئ رئيسية للوظيفة العمومية، ووتتمثل هذه المبادئ فيمايلي:

◀ الاحتراف والتكامل؛

◀ النزاهة، الصدق، الفعالية، احترام الزملاء والعملاء (مستخدمي المرافق العمومية)؛

◀ الفصل بين الأنشطة الخاصة والعمومية (سلوك شخصي من أجل ضمان صورة حسنة للوظيفة العمومية).

2. الإطار القانوني والتنظيمي للوظيفة العمومية النيوزلندية:

تسير الوظيفة العمومية النيوزلندية وفق مجموعة من القوانين نذكرها فيمايلي:¹

1.1 قانون 1988 والمتعلق بالقطاع العمومي (State Sector Act): يعتبر هذا القانون نقطة تحول جذري في مجال إصلاح الوظيفة العمومية النيوزلندية، حيث جاء هذا القانون ليحل محل القانون الصادر في سنة 1977 والمتعلق بشروط العمل في الخدمة العمومية والمعدل لقانون 1962، ففي ظل هذين القانونين كانت الوظيفة العمومية في نيوزلندا مركزية ومبنية على مفهوم السلك الوظيفي أين كان الموظف يلتحق بالوظيفة العمومية ليستمر فيها حتى نهاية خدمته وإحالاته على التقاعد (مدة 40 سنة)، كما كان بإمكان الموظف أن ينتقل من وزارة إلى أخرى، هذا بالإضافة إلى وجود نظام شامل لتصنيف الموظفين، أما فيما يتعلق بشروط العمل، التوظيف، والترسيم فكانت موحدة، كما كانت الترقية في الدرجة تعتبر حقا من حقوق العامل يحصل عليها كل ثلاث سنوات من الخدمة، أما الترقية في الرتبة فكانت قائمة على أساس الجدارة والتي تقاس بالأقدمية، كما كانت لجنة الخدمات العمومية تمارس رقابة صارمة ومركزية على الوظيفة العمومية، حيث أن سلطتها كانت تمتد إلى التدخل في تسيير مكاتب امتحان الفعالية داخل الوزارات، كما كانت تتدخل في نوعية الأسئلة المطروحة على المترشحين. ولكن مع إعادة انتخاب الحكومة الجديدة بقيادة حزب العمال تغير كل شيء، حيث تم إصدار قانون جديد (قانون 1988) حمل في طياته إصلاحات جذرية مست دوائر الخدمة العمومية بصفة عامة والوظيفة العمومية بصفة خاصة، وعملت هذه الإصلاحات على التقريب بين أساليب تسيير الموارد البشرية في القطاعين العام والخاص، ويمكن تلخيص أهم الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون فيمايلي:

¹Secrétariat du Conseil du trésor, La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE, observatoire de l'administration publique ENAP, septembre 2003, pp 23-24.

لقد ألغى نظام السلك الوظيفي واستبدله بنظام التعاقد، وعليه يكون قد ألغى مبدأ الأمان أو الاستقرار الوظيفي الذي أقره قانون القطاع العمومي الصادر في 1962؛

لقد منح هذا القانون للجنة الخدمات العمومية (State Services Commission) صلاحية إدارة هذا القانون؛
لقد يعين على رأس كل دائرة من دوائر الخدمة العمومية وزير كرئيس سياسي لها وموظف إداري يعمل كرئيس إداري لها، يطلق عليه لقب رئيس تنفيذي (Chief Executives)، ويعين من قبل لجنة الخدمات العمومية ولمدة محددة؛

لقد أعطى للرؤساء التنفيذيين صلاحية توظيف الموظفين على مستوى الدوائر التي يشرفون على إدارتها من خلال تطبيق نفس قواعد التوظيف المطبقة في القطاع الخاص؛

لقد نتج عن هذا الإصلاح منح الرؤساء التنفيذيين مرونة كافية في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج، وقام بتسهيل إجراءات تسيير شؤون الموظفين وتحويل كثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف من الإدارات المركزية للتوظيف إلى الإدارات التنفيذية، كإجراءات الترقية، تصنيف الوظائف، تحديد الرواتب، تقييم الأداء وغيرها؛¹

لقد العمل على تبسيط وعقلنة عملية تصنيف العمال في الوظيفة العمومية، حيث كان النظام القديم يعتمد على الرتبة في تصنيف العمال مما جعله نظاماً معقداً، أما قانون 1988 فأعطى الحرية لرؤساء الدوائر العمومية في اختيار نظام التصنيف الذي يروونه مناسباً، ونتيجة لذلك قام وزير التجارة والأعمال الخارجية بتخفيض عدد القوانين الأساسية الخاصة المطبقة في دائرته من 16 إلى 02، كما قام وزير الفلاحة والصيد في 1993 بتبني 04 قوانين أساسية خاصة مختلفة لتطبيقها على موظفي دائرته؛

لقد إلغاء منطق الوسائل أين كانت الجدارة تقاس بالأقدمية واستبداله بمنطق النتائج، أين أصبح الأداء والتسيير الجيدين هما المعياران اللذان يعبران عن الجدارة والاستحقاق، وبذلك أصبحت مسألة تقييم الأداء تركز على النتائج المحققة سواء على المستوى الفردي أو الجماعي.

1.2 قانون 1991 والمتعلق بعقود العمل (Employment Contract Act): عمل هذا القانون على تغيير

شروط العمل في القطاعين العام والخاص من خلال تسيير عملية التفاوض بشأن عقود العمل الفردية، والعقود التي تتم عن طريق الاتفاقيات الجماعية في الوظيفة العمومية، وفي القطاع الخاص، كما قام بتغيير نظام تصنيف

¹ عبد الرحمن بن عبد الله الشاوي، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي

حتى عام 1440 هـ، محور الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، 2002، ص 18.

الوظائف في الوظيفة العمومية من خلال عمله على عقلنة 200 صنف التي ميزت نظام التصنيف القديم ومنح كامل الحرية لدوائر الخدمة العمومية في تبني القوانين الأساسية الخاصة التي يرونها مناسبة، كما ألغى هذا القانون إلزامية الانضمام إلى النقابة.

3.2 قانون 2000 والمتعلق بعلاقات العمل (*Employment Relations Act*): لقد عمل هذا القانون على الترويج لمبدأ حسن النية في العلاقات التي تربط بين كل من المستخدمين، الموظفين، والنقابات في الوظيفة العمومية، وذلك من خلال:

للتعزيز الاحترام والثقة المتبادلة بين، المستخدمين، الموظفين، والنقابات؛

للتوفير محيط عمل صحي من أجل تسهيل عملية تقديم التقارير الفردية والجماعية؛

لإعداد القواعد اللازمة التي تحكم المفاوضات والاتفاقيات الجماعية والفردية؛

للاقتراح حلول مرنة للمشاكل المتعلقة بعلاقات العمل.

4.4 التعديلات التشريعية 2004: لقد صدرت في سنة 2004 عدة قوانين عملت على إدخال تعديلات على

القوانين السابقة التي كانت تحكم مختلف مكونات القطاع العمومي النيوزلندي، وتتمثل هذه القوانين في:

القانون (رقم 2) 2004 المعدل لقانون القطاع العمومي؛

قانون 2004 المعدل لقانون المؤسسات العمومية؛

القانون (رقم 2) 2004 المعدل لقانون علاقات العمل؛

قانون 2004 المتعلق بالهيئات التابعة للتاج؛

لكن ما يهمنا من بين هذه القوانين هما: القانون (رقم 2) 2004 المعدل لقانون القطاع العمومي، باعتبار أن هذا القانون أعطى صلاحيات جديدة فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية للجنة الخدمات العمومية وكذا للرؤساء التنفيذيين في دوائر الخدمة العمومية، والقانون (رقم 2) 2004 المعدل لقانون علاقات العمل باعتباره أدخل بعض التعديلات التي تحكم علاقات العمل بين الموظفين، الإدارة المستخدمة والنقابة.

3. الهيئات المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية على مستوى الوظيفة العمومية النيوزلندية:

تتمثل الهيئات والسلطات التي تحمل على عاتقها مسؤولية تسيير الموارد البشرية على مستوى الوظيفة العمومية النيوزلندية فيما يلي:¹

¹Jacques Auger, *la gestion des ressources humaines dans la fonction publique au sein de quelques administrations de l'OCDE*, université du Québec, école national d'administration, Canada, 2005, p p 121-123.

1.3. لجنة الخدمات العمومية (State Services Commission)*: تشكل لجنة الخدمات العمومية جزءاً من الحكومة يرأسها مفوض لجنة الخدمات العمومية وتعمل تحت مسؤولية الوزير المكلف بالخدمات العمومية، وهي الهيئة المسؤولة عن ضمان احترام القيم والمبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في نيوزلندا، دورها هو تنفيذ سياسة الحكومة في مجال تسيير الموارد البشرية أما مهمتها الرئيسية فتتمثل في توفير القادة الذين يتمتعون بالكفاءة المطلوبة لتطوير القطاع العمومي وفي هذا الإطار هي مكلفة بما يلي:

• تعيين الرؤساء التنفيذيين على مستوى دوائر الخدمة العمومية التابعة للوظيفة العمومية، والعمل على تسيير ومتابعة أدائهم، ويجب أن يتم اختيار هؤلاء الرؤساء بعناية فائقة بحيث تتوفر فيهم شروط الكفاءة التي تؤهلهم لتولي مثل هذه المناصب؛

• العمل على تطوير الممارسات الإدارية (الإدارة الإلكترونية، دعم وتعزيز القدرات والكفاءات، الالتزام بحسن السيرة والسلوك) ذات الصلة بالوظيفة العمومية؛

• السهر على تحقيق مستوى عال من التكامل والاندماج على مستوى الوظيفة العمومية؛

• السهر على جعل سياسة الحكومة تتماشى مع مبدأ الإنصاف في الالتحاق بالوظيفة العمومية؛

• العمل على إعطاء صورة حسنة للوظيفة العمومية من أجل جعلها مصدراً لجلب للكفاءات؛

• بموجب القانون رقم (02) الصادر في 2004 والمعدل لقانون القطاع العمومي أصبحت لجنة الخدمات العمومية الهيئة المسؤولة عن إعداد القواعد المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، كما أصبحت مكلفة بالمهام التالية:

• وضع استراتيجية لتطوير وترقية قدرات الإطارات والمسيرين في الوظيفة العمومية؛

• إعداد ما يسمى بدليل القيادة والأخلاقيات ليوضع بين أيدي الرؤساء التنفيذيين في الوظيفة العمومية من أجل السير وفقاً للقواعد التي يتضمنها؛

• وضع برنامج يتعلق بتكوين الإطارات في الوظيفة العمومية لإعدادهم ليكونوا قادة على مستوى الوظيفة العمومية في المستقبل؛

• التعاون مع الرؤساء التنفيذيين من أجل وضع القواعد التي سيتم بناءً عليها اختيار الموظفين الذين سيكون بإمكانهم المشاركة في تنفيذ برنامج تكوين القادة.

* أنشأت لجنة الخدمات العمومية وفقاً للقانون المتعلق بالخدمة العمومية الصادر في 1912 كمؤسسة مركزية مسؤولة عن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، وتعمل على توفير وظيفة عمومية حيادية وتقوم على مبدأ الجدارة .

2.3 الرؤساء التنفيذيون (Chief Executives): لقد تم خلق منصب رئيس تنفيذي بموجب قانون 1988 المتعلق بالقطاع العمومي في إطار حملة اللامركزية وتفويض السلطات في مجال تسيير الموارد البشرية التي خاضتها نيوزلندا بهدف التقريب بين أساليب التسيير في القطاعين العام الخاص، حيث أصبح يعين على رأس كل وزارة رئيس تنفيذي يوقع عقداً محدد المدة مع لجنة الخدمات العمومية (عادة تكون مدة العقد 05 سنوات قابلة للتجديد لمدة 03 سنوات ومرة واحدة)، وبموجب هذا القانون أصبح كل رئيس تنفيذي يلعب دور المستخدم وله كامل الحرية في اختيار القانون الأساسي الخاص الذي سيطبقه على الموظفين الذين يعملون في الدائرة التي يشرف عليها، وتتمثل مهام الرئيس التنفيذي فيما يلي:

للتعيين الموظفين الذين يراهم مناسبين لحسن سير العمل في دائرته وفي ظل الشروط المتفق عليها بين الطرفين؛

للسماح بانصراف الموظفين في عطلة حسب ما تقتضيه مصلحة الدائرة؛

لاتخاذ قرار ترقية الموظفين أو التخفيض في درجتهم بناءً على ما تسفر عليه نتائج تقييم الأداء؛

لتحديد رواتب الموظفين وتكييفها مع المنافسة، وكذا مع ظروف السوق المحلي؛

للموجب القانون (رقم 02) الصادر في 2004 والمتعلق بالقطاع العمومي أصبح الرئيس التنفيذي يتعاون مع مفوض لجنة الخدمات العمومية في وضع برنامج تكوين القادة، وكذا يساعده في اختيار الموظفين الذين يتمتعون بالكفاءة اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج.

في الأخير نشير إلى أنه بإمكان الرئيس التنفيذي أن يفوض مسؤوليته في مجال تسيير الموارد البشرية إلى موظف (إطار) آخر له درجة أقل منه، بحيث يصبح هذا الأخير مسؤولاً عن تسيير الموارد البشرية في الوحدة الإدارية التي يشرف على تسييرها.

3.3 منسق حركة تنقلات الموظفين داخل الأقسام (Departmental Redeployment Coordinator): هو الشخص المسؤول عن تسيير شؤون حركة تنقلات الموظفين على مستوى الوظيفة العمومية، وعليه فهو مكلف بالمهام التالية:

للتسيير إجراءات حركة تنقلات الموظفين؛

للاحترام القواعد المتعلقة بتنظيم علاقات العمل؛

للتوطيد العلاقة التي تربط بين كل من لجنة الخدمات العمومية، النقابات، والمسؤولين عن الموارد البشرية في الدائرة العمومية،

للتسيير شؤون الموظفين المصرح بهم كعمالة فائضة؛

للاحترام خصوصيات وحقوق هؤلاء الموظفين؛

للاحترام كفاءات ومؤهلات هؤلاء الموظفين.

4. سيرورة عملية التوظيف في الوظيفة العمومية النيوزلندية.

تتمتع السلطة التي لها صلاحية التعيين (المديرين التنفيذيين) في دوائر الخدمة العمومية باستقلالية تامة في تسيير عملية التوظيف، على أن تلتزم هذه الأخيرة بمبدأ تكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظيفة العمومية من خلال تطبيق قواعد منصفة عند تطبيق مختلف إجراءات التوظيف، وعموما تمر عملية التوظيف في الوظيفة العمومية النيوزلندية بثلاث مراحل هي¹:

1.4 مرحلة الإعلان عن مناصب العمل: قبل عملية الإعلان عن المناصب الشاغرة يكون الرئيس التنفيذي قد حدد احتياجاته من الموارد البشرية من حيث الكمية والنوعية اللازمين، بعدها يقوم هذا الأخير بحملة إخبارية عن المناصب الشاغرة يقوم من خلالها بوصف دقيق لمنصب العمل الشاغر (تحديد عدد المناصب الشاغرة، طبيعة ونوعية المهام، ظروف العمل...).

يحصل المترشحون على المعلومات المتعلقة بالمناصب الشاغرة على مستوى دوائر الخدمة العمومية والمعلن عنها من خلال الإطلاع على الموقع الإلكتروني التابع للحكومة (**Jobs Online**)، والذي يقع تحت إشراف لجنة الخدمات العمومية².

نشير إلى أن التوظيف في الوظيفة العمومية النيوزلندية يخضع إلى شروط وقواعد مرنة وذلك حسب صنف المنصب المراد شغله، فإذا كان المنصب دائما فالجنسية ليست شرطا ضروريا للترشح فيكفي على المترشح فقط أن يحضر رخصة إقامة، أما إذا كان المنصب غير دائم فلا يشترط على المترشح لا شرط الجنسية ولا حتى رخصة الإقامة فيكفي أن يثبت أنه أهل لتقلد المنصب الشاغر، وعلى المترشح أن يقدم سيرة ذاتية وأن يملأ استمارة التوظيف، ويقوم بإرسالهما إما عن طريق البريد العادي أو عن طريق البريد الإلكتروني، وبعد اطلاع السلطة التي لها صلاحية التعيين على السير الذاتية للمتشحين تقوم باستدعاء المترشحين المقبولين مبدئيا من أجل إجراء مقابلة مع لجنة الاختيار والخضوع أحيانا لفحص تقييمي.

¹Ibid, p p 130-133.

²Knut Rexed et autres, op cit, p22.

2.4 مرحلة الاختيار: يتم الاختيار بين المترشحين بناءً على النتائج التي أسفرت عنها المقابلة التي تم إجراؤها مع لجنة الاختيار*، هذه اللجنة عليها أن تحترم مبدأ عدم التحيز والاختيار بناءً على معايير الكفاءة والأهلية. أما فيما يتعلق بتوظيف الرؤساء التنفيذيين فإن اختيارهم يخضع إلى شروط خاصة، ففي حالة شغور منصب رئيس تنفيذي، تكلف لجنة الخدمات العمومية خبير استشاري ليقوم بمهمة تقييم المترشحين واختيار الأفضل من بينهم، بعدها يتم استدعاء المترشحين المقبولين مبدئياً لإجراء مقابلة مع لجنة مكونة من: ممثل عن لجنة الخدمات العمومية، وخبراء مختصين ولهم الخبرة اللازمة في القطاع المهني المعني، بعد إجراء المقابلة يعود القرار النهائي في اختيار المترشح الناجح إلى مفوض لجنة الخدمات العمومية، ونشير هنا إلى أن الموظفين الذين عملوا في دوائر الخدمة العمومية ويتمتعون بالخبرة وترشحوا للفوز بمنصب رئيس تنفيذي يخضعون لنفس شروط التعيين التي يخضع لها المترشحين الآخرين الذين قدموا من القطاع الخاص أو من دول أخرى، بمعنى أنهم لا يتمتعون بأية أولوية في الحصول على المنصب.

3.4 مرحلة توقيع العقد: تعتبر مرحلة توقيع العقد بين الموظف والإدارة المستخدمة آخر مرحلة في عملية التوظيف ولكن قبل التطرق لمحتوى هذه المرحلة لابد أن نشير أن الموظفين العموميين في نيوزلندا ينقسمون إلى صنفين: موظفين غير دائمين، وموظفين دائمين، ولكل منهما قانون أساسي يهتم بتنظيم شؤونهم ولذا يتوجب على الإدارة المستخدمة أن تشير في العقد إلى نوع المنصب الذي ينتمي إليه العامل الجديد.

للموظفين غير دائمين (Fixed-Term Staff): هم موظفون يعينون من أجل تأدية بعض المهام المحددة بدقة (عادة ما تكون استشارية) ويوقعون عقداً فردياً مع الرئيس التنفيذي، هذا العقد يتضمن مجموعة الأهداف (التكاليف، الجودة، الوقت) التي يلتزمون بتحقيقها، وعليه فإن هذا النوع من الموظفين لا يعينون من أجل شغل مناصب بل من أجل تحقيق مجموعة من النتائج والأهداف، غير أن عقودهم تكون قابلة للتجديد وبالاتفاق بين الطرفين وحسب ما تقتضيه المصلحة العامة، وهم يعملون إما بدوام كلي أو جزئي*.

* في بعض الأحيان تسمح لجنة الاختيار للمترشحين أن يحضروا معهم شخصاً يساعدهم على إبراز قدراتهم ومؤهلاتهم التي تتوافق مع المنصب الشاغر خاصة عندما يتعلق الأمر باختلاف اللغة والثقافة لأنها لا تشترط على المترشحين أن يكونوا حاملين للجنسية النيوزلندية.

* دوام كامل يعني أن يعمل الموظفون أكثر من 30 ساعة في الأسبوع، أما دوام جزئي فيعني العمل أقل من 30 ساعة أسبوعياً.

يجب أن نشير أنه في حالة المنصب غير الدائم** يمكن للإدارة المستخدمة أن تسرح العامل الجديد لأحد الأسباب التالية

يجب أن نشير أنه في حالة المنصب غير الدائم** يمكن للإدارة المستخدمة أن تسرح العامل الجديد لأحد الأسباب التالية:

«انتهاء مدة العقد المتفق عليها؛

«حدوث ظروف طارئة أدت إلى إلغاء المنصب الذي عين فيه العامل الجديد، كتوقف المشروع مثلاً؛

«عند انتهاء المشروع قبل المدة المتفق عليها في العقد.

للموظفين دائمين (Open-Term Staff) هؤلاء الموظفين بإمكانهم الاختيار بين البقاء مرتبطين بشروط العمل الجماعية (عقد باتفاق جماعي***) التي تم التفاوض عليها بين ممثليهم في النقابة ورئيسهم التنفيذي، كما

**يتوجب على الإدارة المستخدمة أن توضع في العقد صنف المنصب (دائم، غير دائم) الذي عين فيه العامل الجديد ، ويعود اختيار المنصب غير الدائم إلى الأسباب التالية:

- ضرورة تطبيق قانون 1988 والمتعلق بالقطاع العمومي كما هو الحال بالنسبة للرؤساء التنفيذيين؛
- في حالة تعيين العامل الجديد ليحل محل عامل آخر موجود في حالة عطلة غير مدفوعة الأجر؛
- في حالة أن توظيف العامل الجديد كان مرتبطاً بافتتاح مشروع لمدة محددة؛
- الوضعية المالية للمؤسسة لا تسمح بالاحتفاظ بالعامل الجديد لمدة أطول؛
- في حالة أن العامل الجديد وظف من أجل تخفيف ضغط العمل المرتبط بالتقلبات الموسمية.

**يتوجب على الإدارة المستخدمة أن توضع في العقد صنف المنصب (دائم، غير دائم) الذي عين فيه العامل الجديد ، ويعود اختيار المنصب غير الدائم إلى الأسباب التالية:

- ضرورة تطبيق قانون 1988 والمتعلق بالقطاع العمومي كما هو الحال بالنسبة للرؤساء التنفيذيين؛
- في حالة تعيين العامل الجديد ليحل محل عامل آخر موجود في حالة عطلة غير مدفوعة الأجر؛
- في حالة أن توظيف العامل الجديد كان مرتبطاً بافتتاح مشروع لمدة محددة؛
- الوضعية المالية للمؤسسة لا تسمح بالاحتفاظ بالعامل الجديد لمدة أطول؛
- في حالة أن العامل الجديد وظف من أجل تخفيف ضغط العمل المرتبط بالتقلبات الموسمية.

***عقد العمل الجماعي هو اتفاق تنظم بمقتضاه شروط العمل بين طرف يمثل نقابة أو أكثر من نقابة أو اتحاد أو أكثر من اتحاد نقابات الأجراء وبين طرف آخر يكون رب عمل منفرداً أو أكثر من رب عمل أو ممثل هيئة مهنية أو أكثر من هيئة ، أو اتحاد أو أكثر من اتحاد مهني لأرباب العمل.

بإمكانهم أن يوقعوا عقوداً فردية مباشرة مع رئيسهم التنفيذي، ويعمل هؤلاء الموظفين إما بدوام كامل، أو بدوام جزئي.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الموظفين الجدد في الوظيفة العمومية يوقعون نوعين من العقود: عقود فردية : هذه العقود تخص الموظفين الدائمين والموظفين غير الدائمين، ويتم إبرامها مباشرة مع الرئيس التنفيذي وتسمى عقود الأداء لأنها تركز على الأهداف، وتحتوي جميع التزامات وحقوق الموظف، بحيث يتم الإشارة فيها إلى: الأهداف والنتائج المطلوب من الموظف الجديد تحقيقها، مدة العقد، شروط العمل، التعويضات المستحقة (غير أن هذه التعويضات تتغير بالزيادة أو بالنقصان حسب النتائج المحققة)، وهنا لابد أن نشير إلى أن الموظف الدائم الذي اختار العقد الفردي لا يتمتع بحماية القانون، بحيث يمكن فصله قبل انتهاء مدة العقد، كما أن الدعاوي القضائية التي يمكن أن تحدث بينه وبين الإدارة المستخدمة ترفع أمام محكمة العمل؛ عقود جماعية: هذه العقود تخص الموظفين الدائمين فقط وتتم بين ممثليهم في النقابة وبين الرئيس التنفيذي، وتوقع عادة لمدة ثلاث سنوات ويتحدد راتبهم حسب عامل التضخم، يتمتعون بحماية القانون الأساسي الخاص الذي يخضعون له غير أن هذا الأخير لا يحميهم بشكل كلي من التسريح، إلا أن شروط فصلهم لا تكون بسيطة، بل إن فصلهم يكون فقط في حالة أن ارتكب الموظف خطأ مهني جسيم، أو في حالة قررت المنظمة المعنية أن تخفض من عدد موظفيها عندها فقط يمكن للرئيس التنفيذي أن يبرر سبب التسريح.

5. تقييم الأداء والتعويض في الوظيفة العمومية النيوزلندية:

لا تعتمد الوظيفة العمومية النيوزلندية على أسلوب أو قاعدة محددة في تقييم أداء الموظفين، وبالتالي تحديد قيمة التعويض الذي يستحقه كل موظف، حيث أن كل شخص مسؤول عن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية النيوزلندية له كامل الحرية في تبني أسلوب تقييم الأداء الذي يراه مناسباً مع احترام مبدأ الإنصاف وعدم التحيز في التقييم، وبالتالي تعويض الموظفين ومكافأتهم كل

حسب المجهود الذي بذله، وعموماً فإن جميع الموظفين في الوظيفة العمومية النيوزلندية عادة ما يخضعون لتقييم سنوي يحترم فيه المقيمون مبدأ الإدارة بالنتائج المعمول به في الوظيفة العمومية النيوزلندية، ولكن يجب الإشارة إلى أن شروط التطبيق تختلف باختلاف القوانين الأساسية الخاصة المطبقة على الموظفين.

يوجد ثلاثة مستويات لتقييم الأداء في الوظيفة العمومية النيوزلندية:

✦ بالنسبة للموظفين الدائمين المعيّنين وفق عقد جماعي (OpenTerm): هؤلاء الموظفين يقيمون سنوياً من قبل رئيسهم التنفيذي، ويمكن أن يحصلوا على علاوات في حالة تحقيق أهداف فردية؛

✦ بالنسبة للموظفين الآخرين: سواء بالنسبة للموظفين الدائمين الذين وقعوا عقوداً فردية (OpenTerm) أو موظفين متعاقدين (غير دائمين) (Fixed Term)، هؤلاء الموظفين يقيمون مرة واحدة إلى مرتين في السنة من طرف رئيسهم التنفيذي، هذه التقييمات تدور حول التأكد من مدى الالتزام بتحقيق النتائج والأهداف المتفق عليها في عقود المبرمة بين الرئيس التنفيذي والموظف، وبناءً على نتائج تقييم الأداء تتحدد قيمة التعويضات والعلاوات التي يحصل عليها كل موظف وذلك حسب النتائج التي توصل إليها العامل إلى تحقيقها؛¹

✦ بالنسبة للرؤساء التنفيذيين: الرؤساء التنفيذيون يقيمون على الأقل مرة واحدة في السنة من طرف لجنة الخدمات العمومية، والوزير الذي يعملون في وزارته، وفي هذا الصدد تقوم لجنة الخدمات العمومية بتقييم أداء الرؤساء التنفيذيين من حيث مدى احترامهم للسياسات العامة المطبقة في مجال تسيير الموارد البشرية (احترام مبدأ الإنصاف في التوظيف، التقييم، التعويض...)، أما الوزير فيقيمهم من حيث مدى التزامهم بتحقيق الأهداف المتفق عليها في عقد الأداء الذي تم إبرامه بين الطرفين، بعدها تجتمع لجنة الخدمات العمومية مع الوزير الوصي لتحديد قيمة التعويضات التي يستحقها الرئيس التنفيذي المعني وذلك بناءً على نتائج التقييم التي قام بها كل من الوزير الوصي ولجنة الخدمات العمومية*.

¹Ibid, p22.

* إن الرئيس التنفيذي يوقع نوعين من العقود، الأول عقد سنوي مع الوزير الوصي، والثاني عقد متعدد السنوات مع لجنة الخدمات العمومية، وتحتوي هذه العقود على قيمة التعويضات التي يستفيد منها الرئيس التنفيذي، غير أن قيمة هذه التعويضات قابلة للتغير سواء بالزيادة أو النقصان وذلك حسب الأداء الذي قام به هذا الأخير والنتائج التي حققها، وهذا ما تحدده نتائج تقييم الأداء.

المبحث الثاني: التجربة الفرنسية.

يتمتع الموظفون العموميون في فرنسا بوضعية خاصة تميزهم عن غيرهم من العاملين في القطاعات الأخرى، هذه الخصوصية ترتبط بشكل مباشر بنوعية الخدمات التي يقدمونها والتي تهدف إلى خدمة الصالح العام، ونظرا للأهمية الكبيرة التي يحظى بها الموظفون العموميون أولت الدولة الفرنسية اهتماما كبيرا بالنظام الوظيفي الذي يسهر على تسيير شؤونهم وكانت في كل مرة تسهر على إدخال إصلاحات على وظائفها العمومية الثلاث بالشكل الذي يجعل الموظفين العموميين يشعرون بالرضا، وبالتالي يسهرون على إرضاء المستخدمين من خلال تزويدهم بخدمات نوعية، ومن خلال هذا المبحث سنتعرف على أهم الملامح المميزة للوظيفة العمومية الفرنسية، وكذا أهم الإصلاحات التي مستها، وبناء على ذلك قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى العناصر التالية:

- مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا ومراحل تطورها؛
- الإصلاحات التي عرفت الوظيفة العمومية الفرنسية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد؛
- الإصلاحات التي مست مختلف مراحل المسار المهني للموظف والتي ينظمها قانون الوظيفة العمومية.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا ومراحل تطورها.

سننتظر في هذا المطلب إلى كل من مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا والخصائص التي تميزها عن غيرها من الوظائف العمومية في العديد من الدول، كما سنتعرف على المراحل التي مرت بها منذ صدور أول قانون رسمي للوظيفة العمومية الفرنسية سنة 1946.

1. مفهوم الوظيفة العمومية في فرنسا:

يقصد بالوظيفة العمومية في فرنسا مجموع الأعوان العموميين الدائمين الذين يشغلون عملا مدنيا لدى الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المنظمات العمومية الإستشفائية، ويخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية*، حيث يسهر هذا القانون على تسيير الحياة المهنية لهؤلاء الموظفين، وتعتبر " وزارة إصلاح الدولة، اللامركزية والوظيفة العمومية" **«Ministère de la réforme de L'état, de la décentralisation et de la fonction publique»** الهيئة المسؤولة حاليا عن تنظيم شؤون الوظيفة العمومية في فرنسا¹.

* يستثمننا القضاء والقوات العسكرية من قانون الوظيفة العمومية، فهؤلاء لهم قانون خاص بهم، لكن يشبه قانون الوظيفة العمومية في بعض أبعاده.

¹ Ministère de la réforme de L'état, de la décentralisation et de la fonction publique, la fonction publique en France (Des métiers au service des citoyens), DGFP, France, 2013, p 02, sur le site:

2. خصائص الوظيفة العمومية الفرنسية:

تتميز الوظيفة العمومية في فرنسا بالخصائص التالية:

« يخضع الموظفون العموميون في فرنسا إلى القانون، بمعنى وجود قواعد قانونية متميزة تحكم شؤون الموظفين العموميين، ويطلق عليها "اسم القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية"، وهذا ما جعل هؤلاء الموظفين يتميزون عن غيرهم من العاملين في القطاعات الأخرى، فالموظفون العموميون في فرنسا لهم حقوق وواجبات تختلف تماما عن حقوق وواجبات العاملين في القطاعات الأخرى، كما أنهم يتمتعون بحماية الدولة التي يلتزمون بخدمتها بشكل مستمر ودائم؛ « وجود السلك الوظيفي أي النظام التدرجي للوظيفة العمومية، بمعنى أن الموظف العمومي في فرنسا يلتحق بالوظيفة العمومية من يوم تعيينه ويتدرج سلمه الوظيفي مرتقا بموجب قواعد الترقية حتى تقاعده، ولا توجد أي قوة يمكنها أن تزيحه من منصبه (إلا في حالة ارتكب خطأ كانت عقوبته التسريح)، فحتى ولو تم إلغاء المنصب الذي عين فيها فإن الإدارة العمومية لا يكون بإمكانها الاستغناء عنه بل تستفيد من خدماته في وظيفة أخرى.

3. مراحل تطور الوظيفة العمومية في فرنسا.

" لقد صدر أول قانون رسمي منظم للوظيفة العمومية في فرنسا سنة 1946، غير أن هذا القانون كان نتيجة لظهور بعض المواد القانونية التي أشارت إلى تنظيم بعض الشؤون المتعلقة بالموظفين العموميين ومن بين هذه المواد نذكر:

- المادة 65 من القانون الصادر في 22 أبريل 1905 والمتعلق باتصال الملفات؛
- المادة 34 من القانون الصادر في 28 فيفري 1912 التي تمنع الترقية في الدرجة بالنسبة للموظفين الذين لا توجد أسماؤهم في جداول الترقية؛
- القانون المؤرخ في 28 أكتوبر 1929 والذي يخص الموظفين العاملين في البلديات والمتعلق بضمان الاستقرار للموظفين، حيث أجبر هذا القانون المجالس البلدية على تحديد القواعد المتعلقة بالتوظيف، الترقية...

هذه المواد القانونية وغيرها جمعت في قانون واحد أقره الدستور الفرنسي، وبذلك صدر أول قانون رسمي للوظيفة العمومية وسمي بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 19 أكتوبر 1946، تضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تهتم بتسيير شؤون الموظفين العموميين منذ دخولهم إلى الوظيفة العمومية وإلى غاية تقاعدهم، هذا القانون تم تعديله بالأمر الصادر في 1959، ثم بالقانون الصادر في 13 جويلية 1983، هذا الأخير يعتبر نقطة تحول في حياة الوظيفة العمومية الفرنسية لأنه بموجب هذا القانون أصبح لفرنسا ثلاث وظائف عمومية هي: الوظيفة العمومية للدولة، الوظيفة العمومية الإقليمية، والوظيفة العمومية الإستشفائية¹، وفيمايلي سنتطرق إلى كل منها:²

1.1 الوظيفة العمومية للدولة: ينظمها القانون الصادر في 11 جانفي 1984 (العنوان II) المتعلق بالوظيفة العمومية للدولة، تختص هذه الأخيرة بتسيير شؤون الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب في الإدارات العمومية المركزية التي عادة ما نجدها في العاصمة باريس، بالإضافة إلى تسيير شؤون الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب في الإدارات العمومية غير المركزية المتواجدة على مستوى الولايات والأقاليم (المحافظين، رؤساء الجامعات...).

2.1 الوظيفة العمومية الإقليمية: ينظمها القانون الصادر بتاريخ 26 جانفي 1984 (العنوان III) المتعلق بالوظيفة العمومية الإقليمية، تهتم هذه الأخيرة بتسيير شؤون الموظفين العموميين على المستوى المحلي أي الموظفين الذين يشغلون مناصب على مستوى الولايات، البلديات، الأقاليم والمنظمات العمومية التابعة لها.

3.1 الوظيفة العمومية الإستشفائية: ينظمها القانون الصادر في 09 جانفي 1986 (العنوان IV) (المعدل بالقوانين المؤرخة في 30 جويلية 1987، 25 جويلية 1994، 28 ماي 1996) والمتعلق بالوظيفة العمومية الإستشفائية، تهتم هذه الأخيرة بتسيير شؤون الموظفين العموميين

¹ Direction générale des ressources humaines (Polynésie françaises), op cit.

² Jocelyne Gelé et autres, la fonction publique en France, publiée en Juin 2012, sur le site :

www.onisep.fr/content/download/611404/.../Fonction%20publique.pdf, consultée le 25/07/2014 à 19 :49h.

العاملين في القطاع الصحي، كالأطباء، الصيادلة، أطباء الأسنان، الموظفين العاملين في المخابر، الذين يشغلون مناصب في إحدى المنظمات التالية:

- ✓ المنظمات الإستشفائية العمومية؛
- ✓ صناديق التقاعد العمومية؛
- ✓ المنظمات العمومية التي تقدم المساعدات الاجتماعية، وكذا تقديم مساعدات للأطفال (دور الطفولة)؛
- ✓ المنظمات العمومية التي تهتم بالقصر والبالغين المعوقين؛
- ✓ مراكز الإيواء الاجتماعي العمومية.

" لقد بلغ عدد الموظفين في الوظيفة العمومية الفرنسية حوالي 5.228 مليون موظف في سنة 2010 موزعين على الوظائف العمومية الثلاث كمايلي: 2.307 مليون موظف في الوظيفة العمومية للدولة، أي ما يعادل 44.1 %، 1.811 مليون موظف في الوظيفة العمومية الإقليمية، أي ما يعادل 34.6 %، 1.110 مليون موظف في الوظيفة العمومية الاستشفائية، أي ما يعادل 21.2 %¹

"أما في 2013 بلغ عدد الموظفين حوالي 5,493,200 موظف²، وينقسم الموظفون العموميون في فرنسا إلى ثلاث أصناف هي: A, B, C، وهذا ما يوضحه الجدول الموالي:

¹Ministère de la réforme de L'état, de la décentralisation et de la fonction publique, op cit, p 02.

²Jean- Christophe Chanut, fonction publique (un léger parfum de réforme), rapport sur de Bernard Pêcheur sur :«l'évolution de la fonction publique", publier sur le site : LaTribune.fr, le 13 /11/2013, consultée, le 19/11/2013 a 11 :05h.

الجدول (IV- 01): أصناف الموظفين العموميين في فرنسا.

الصنف	الموظفين التابعين له
A	يخص هذا الصنف الموظفين الحاملين لشهادة البكالوريا + 03 سنوات فما فوق، ويتعلق بوظائف الإدارة، الإشراف، التأطير، التصميم...؛
B	يخص هذا الصنف الموظفين المتحصلين على الأقل على شهادة البكالوريا، ويتعلق بالوظائف على المستوى العملي؛
C	يخص هذا الصنف الموظفين المكلفين بأداء الوظائف التنفيذية، والذين لا يشترط توفرهم على أي شهادة، ما عدا بعض الوظائف التقنية التي تتطلب مؤهلات خاصة.

المصدر: Ministère de la réforme de L'état, de la décentralisation et de la fonction publique, la fonction publique en France (des métiers au service des citoyens), DGFP , France, 2013, p 03, sur le site : ..., www.fonction-publique.gouv.fr/.../publications/.../la-fonction-publique-consulté le 25/07/2014 à 16 :50h.

المطلب الثاني: الإصلاحات التي عرفت الوظيفة العمومية الفرنسية في ظل تطبيق المناجمت العمومي الجديد.

لقد عرفت الوظيفة العمومية الفرنسية العديد من الإصلاحات التي حاولت من خلالها تطبيق نفس المبادئ المطبقة في القطاع الخاص، وعموما تمحورت هذه الإصلاحات حول النقاط التالية:

1. زرع قيم جديدة في أوساط الموظفين العموميين:¹

تمحور هذا الإصلاح حول ضرورة تبني الموظفين العموميين لقيم جديدة تتماشى والتغيرات التي أصبح العالم يعرفها خاصة بعد الثمانينات، وتأخذ ثلاث أشكال: القيم الجمهورية، القيم المهنية والقيم الإنسانية، هذه القيم صدرت في شكل ميثاق سمي " ميثاق قيم المرافق العمومية والوظيفة العمومية".

1.1 القيم الجمهورية: تتمثل القيم الجمهورية في الثلاثية الحرية (la liberté)، المساواة (l'égalité)، الأخوة (fraternité)، هذه القيم موجودة منذ القديم غير أن أهميتها تقضي

¹Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, livre blanc sur la venir de la fonction publique, Paris, France, 2008, PP,58-67.

بضرورة الاحتفاظ بها وإضافتها إلى قائمة القيم الجديدة للوظيفة العمومية، هذه القيم الثلاث نادى بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والثورة الفرنسية منذ 1789، وجعلها دستور 1848 كمبادئ تقوم عليها الجمهورية الفرنسية، كما أن دستور 1958 أثنى على ذلك واعتبرها كشعائر للجمهورية، فالحرية، المساواة، والأخوة تشكل القيم المؤسسة للدولة المعاصرة والمرافق العمومية وكذا الوظيفة العمومية.

يتجسد المبدأ الأول (الحرية) في العلاقة التي تربط بين الموظفين والسلطة العمومية والتي تقضي بحرية الموظفين العموميين بالإدلاء بأرائهم السياسية، فالموظفون لهم كامل الحرية في ممارسة حريتهم في وجه السلطة السياسية من خلال حرية الرأي والتعبير، الحق النقابي، والحق في الإضراب، أما المبدأ الثاني (المساواة)^{*} فيطبق من جهة على الموظفين العموميين في حد ذاتهم (أسلوب توظيفهم، العمل في المرافق العمومية يتم بين المواطنين على قدم المساواة ولكن مع مراعاة الاستحقاق في تولي الوظائف العمومية، تلتزم الإدارة بالمساواة في معاملة الموظفين العموميين خلال مسارهم المهني غير أن هذه المساواة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار عنصر الكفاءة عند تعويضهم وترقيتهم (التعويض والترقية حسب الجهد المبذول " الأداء")، كما يطبق على المستخدمين من جهة أخرى من خلال المساواة بين المستخدمين في الحصول على الخدمة أيا كان مكان تواجدهم، كما يجب على الموظفين أن يلتزموا بالحياد في معاملة المستخدمين دون الاكتراث بتوجهاتهم السياسية والدينية، ودون التمييز بينهم من حيث: الجنس واللون، أما فيما يتعلق بالقيمة الثالثة (الأخوة)، هو لا يختلف عن سابقه من حيث الجوهر، إن مبدأ الأخوة يلعب دور الضامن في تحقيق الالتحام الاجتماعي، من خلال الالتزام بعدم المحاباة في معالجة ملفات المستخدمين وفي هذا الصدد أنشأت " السلطة العليا لمحاربة المحاباة" (Hald) التي سهرت على تجسيد هذا المبدأ (عدم المحاباة)، كما سهرت على ممارسة الإنصاف مع المستخدمين مع أخذ بعين الاعتبار الظروف الصعبة والاستثنائية التي يعاني منها جزء من المجتمع فمثلا: توظيف شخص معوق بالوظيفة العمومية والتزام بعض إدارات الضمان الاجتماعي بإعطائه منحة

^{*} مبدأ المساواة في إطار المناجمنت العمومي الجديد يأخذ معنى الإنصاف.

تفوق تلك التي يقرها القانون تضامنا معه، تزويد بعض الأشخاص بالكهرباء والغاز على الرغم من عدم توفرهم على موارد كافية لتسديد الفاتورة، وهذا كله يدخل في إطار تحقيق مبدأ الأخوة.

2.1 القيم المهنية: لا تتميز القيم المهنية بخصوصية عن غيرها من القيم الموجودة في القطاع الخاص، فكل نشاط يبحث عن تحقيق الفعالية والأداء، النوعية، التكيف فالاختلاف يكمن فقط في طبيعة الخدمات التي تنتجها المنظمات العمومية والتي تستهدف تحقيق المنفعة العمومية، وهو ما يفرض عليها أن تتحلى بقيمة الاستمرارية كلما احتاج إليها المستخدمون، وعليه فإن القيم الثلاث الاستمرارية (continuité)، الشرعية (légalité)، التكيف (mutabilité) نظمت من طرف رجل القانون رولاند (Rolland) في بداية القرن تحت اسم " قانون الخدمة العمومية"، هذه القيم الثلاث تشكل المبادئ العامة للقانون المعد من قبل مجلس الدولة، فالاستمرارية تشير إلى ضرورة استمرار المرافق العمومية في تقديم الخدمة للمستخدمين كلما طلبوها، وكلما كان ذلك ممكنا، والشرعية تشير إلى خضوع الموظف العمومي للسلم الإداري فهو ملزم على تطبيق جميع القرارات الصادرة من رؤسائه طالما أنها شرعية وتحقق المصلحة العامة حتى ولو كانت تتنافى مع مصلحته الشخصية، كما أن الموظفين ملزمين بإرضاء الجمهور وتزويدهم بالمعلومات، وهو في نفس الوقت ملزم بالتزام الكتمان حيال ما يطلع عليه من معلومات تخص المستخدمين عند معالجته للملفات، كما أنه ملزم على الاحتفاظ بالأسرار المهنية، أما التكيف فيعطي للإدارة العمومية القدرة على تغيير التصرفات بما يتماشى مع التغيرات التي تطرأ على البيئة ويسمح بالاستمرار في تقديم الخدمة العمومية بالنوعية المطلوبة.

ومع بداية الثمانينات وعندما أصبحت البيئة غير مستقرة وظهرت تحديات جديدة تواجه الإدارة العمومية والوظيفة العمومية على حد سواء ومع تراجع فعالية المنظمات العمومية كان من الضروري أن تظهر للوجود قيم جديدة تتماشى مع آليات السوق كالفعالية، الفاعلية، الأداء، المنافسة، والنوعية، هذه القيم تشكل مجموع القيم التي ترغب الإدارة العمومية الفرنسية في ترسيخها في أذهان الموظفين العموميين، وذلك منذ الثمانينات وإلى غاية يومنا هذا، حيث أنها كانت محورا للنقاش في العديد من المؤتمرات الوطنية وبحضور العديد من المنظمات النقابية، وتحقق هذه القيم من خلال تضافر الجهود بين الإدارة العمومية (تكثيف الدورات التدريبية الرامية

إلى ترسيخ مثل هذه القيم، الاتصال بالمواطنين)، المواطنين (الاتصال بالإدارة العمومية والتعبير عن احتياجاتهم وتطلعاتهم)، والموظفين (القيام بمهامهم بأفضل صورة، القيام بمبادرات فردية لتحسين الأداء الفردي ومن ثم الأداء الجماعي، الشعور بالمسؤولية تجاه وظيفته، التزام الشفافية في كل ما يصدر عنه)، كل هذا سينعكس إيجاباً على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ذلك لأن الجودة هي نتيجة الأداء الجيد.

3.1 القيم الإنسانية: تمثل مجموع القيم التي تتصل بشخص الموظف العمومي، والتي يجب أن تظهر من خلال تعامله مع الإدارة والجمهور تتمثل هذه القيم في: **الالتزام (engagement)**، والذي يشير إلى التزام الموظف العمومي بالاضطلاع بمهام وظيفته بما يحقق رضا الإدارة، والمواطنين، **والاحترام (respect)** الذي يجب أن يظهره للمواطنين أثناء تعامله معهم، هذا بالإضافة إلى الشعور بالتضامن باعتباره جزءاً من المجتمع الذي يعمل لصالحه.

في الأخير نشير إلى أن الحكومة الفرنسية قد بذلت جهوداً كبيرة من أجل تجسيد هذا الميثاق من خلال التدابير التي اتخذتها في سبيل ذلك ومن بين هذه التدابير نذكر مايلي:

- ✓ تحسيس الوزراء والإطارات السامية للأقاليم بالأهداف والنتائج التي سيتم التوصل إليها من خلال التطبيق الفعلي والجاد لهذا الميثاق؛
- ✓ توكيل عون ذو خبرة في كل وزارة ومرفق هام ليقوم بدور الإرشاد في مجال قيم الوظيفة العمومية؛

- ✓ إقحام هذه القيم في الدورات التدريبية للموظفين العموميين؛
- ✓ أخذ هذه القيم بعين الاعتبار عند القيام بعملية تقييم أداء الموظفين العموميين؛
- ✓ تشكيل لجنة وطنية لقيم المرافق العمومية والوظيفة العمومية تقوم بتقديم الإرشادات للسلطات العمومية فيما يتعلق بكل مسألة لها علاقة بالقيم، كما تضطلع بمهمة تجديد مواثيق قيم الوظيفة العمومية.

2. توضيح مهام المنظمات العمومية والوظيفة العمومية، وأهدافها من أجل تعزيز الفعالية: لقد عملت الحكومة الفرنسية من خلال هذا الإصلاح على التحديد الدقيق لمهام المنظمات العمومية، وكذا الوظيفة العمومية وتحديد أهدافها من أجل النهوض بأدائها وتقديم خدمة نوعية ترضي المستخدمين، ومن أجل تحقيق ذلك سعت الحكومة الفرنسية على تحقيق النقاط التالية:

✓ فتح المنظمات العمومية على المنافسة، سواء المنافسة فيما بينها، أو فيما بينها وبين منظمات القطاع الخاص، وذلك لأن خلق جو من المنافسة يساهم وإلى حد بعيد في تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين؛

✓ التحديد الدقيق لدور الدولة التي أصبحت اليوم تلعب دورا فعالا باعتبارها مالكا للأعوان العموميين، ولهذا أوكلت لها مهمة التخصص في القيام بالوظائف التنظيمية بشكل عام (اليقظة، وضع الإستراتيجيات المستقبلية، تقييم السياسات العمومية، إنتاج النصوص والقواعد القانونية، مراقبة مدى تطبيقها، القيادة العامة للمرافق والمنظمات الخاضعة لسلطتها...)

✓ تسهر الوظيفة العمومية على تحقيق رضا الموظفين، من خلال استعمال الوسائل الحديثة في تسيير الموارد البشرية، والاستعانة بمختلف الأساليب والوسائل المطبقة في القطاع الخاص من أجل ضمان ولاء موظفيها، وبالتالي السهر على تقديم أحسن خدمة؛

✓ توكل إلى المرافق العمومية، والوظيفة العمومية مهمة جوهرية تحقق ثلاث أهداف وهي: رضا مستخدمي المرافق العمومية، رضا الموظفين، رضا المواطن - المساهم، لأن الإدارة العمومية تعلم أن هناك علاقة منفعة بين الأطراف الثلاث. موظف راض يقدم أحسن خدمة يرضي بها مستخدم المرفق العمومي، والمواطن - المساهم، كما أن رضا مستخدم المرفق العمومي والمواطن - المساهم هو عامل محفز للموظفين، ومن أجل تحقيق هذه لأهداف، يتم إتباع الإجراءات التالية:

للتعزيز الاهتمام بالإطارات والمسؤولين والمشرفين على تحسين ظروف عمل الموظفين وتزويدهم بالوسائل اللازمة لتحسين مناخ عمل الموظفين العموميين؛

للتسطير أهداف دقيقة، تقييم النتائج الفردية والجماعية للموظفين؛

للتكوين الموظفين الذين هم في اتصال دائم مع الزبائن؛

للتعزيز الحوار الاجتماعي على مستوى الوظيفة العمومية؛

لجعل المستخدمين طرفا مشاركا في عملية تقييم نوعية الخدمات العمومية المقدمة لهم عن طريق مواقع الانترنت التي وضعت من أجل استقبال ملاحظاتهم، أو عن طريق لجان المستخدمين المتطوعة؛

✓ تختص الإدارات العمومية في القيام بالمهام الجوهرية التي أنشأت من أجلها، أما المهام الثانوية فتفوضها إلى مصادر خارجية تكون متخصصة في ذلك، والهدف من تفويض مثل هذه

المهام إلى جهات متخصصة موثوق فيها هو السماح للإدارات العمومية بالتركيز على المهام الجوهرية التي لا يمكن أن تتجزأ إلا من قبلها، كما أن تفويض المهام الثانوية إلى جهات متخصصة من المفروض أن يساهم في تخفيض التكاليف.

المطلب الثالث: الإصلاحات التي مست مختلف مراحل المسار المهني للموظف والتي ينظمها قانون الوظيفة العمومية.

يتعلق هذا الإصلاح بكل ما له صلة بوظائف إدارة الموارد البشرية التي ينظمها قانون الوظيفة العمومية، والذي يضطلع بمهمة تنظيم المسار المهني للموظفين منذ دخولهم للوظيفة العمومية وإلى غاية خروجهم منها.

1. التنبؤ باحتياجات الإدارة العمومية من الموارد البشرية:

لقد أدرك المسؤولون عن تسيير الموارد البشرية أهمية وضع تسيير تقديري للموظفين وللکفاءات من خلال وضع برنامج يكفل ذلك على مستوى الوظائف العمومية الثلاث، ويهدف إلى تقدير احتياجات المنظمة من الموارد البشرية من حيث: أنواع الوظائف والأعمال المطلوبة، أعداد الموظفين اللازمين لكل نوع من الوظائف المطلوبة، ومن أجل تحقيق هذه الأهداف تقوم الإدارة العمومية بمايلي:

1.1 تحديد طبيعة المهام والتنبؤ بتطوراتها الكمية والنوعية، وكذا إجراء جرد وتصنيف وترقيم جميع المهام والمناصب في الوظائف العمومية الثلاث: هنا تقوم المنظمة بالتحديد الدقيق لعدد الشواغر لديها لتحديد العدد المطلوب من الموظفين، كما تحدد محتوى المهام والأعمال المطلوب من الموظف الجديد القيام بها لمعرفة السوق الذي تلجأ إليه لتلبية احتياجاتها، لمعرفة أي شريحة تلجأ إليها:

◀ توظيف خارجي للشباب حاملي الشهادات الجدد؛

◀ توظيف خارجي للمحترفين الذين يحوزون على خبرة مهنية اكتسبوها من القطاع الخاص للاستفادة منها في القطاع العمومي؛

◀ الترقيات الداخلية المدعمة بالدورات التكوينية.

في الأخير تنتهي عملية التنبؤ باحتياجات الإدارة العمومية بإعداد مجموعة من الجداول توضح أنواع الوظائف أو التخصصات المطلوبة للمنظمة وأعداد الأفراد اللازمة في كل نوع موزعة على مختلف إدارات المنظمة التي يضمها الهيكل التنظيمي مع تحديد السوق الذي يتضمن احتياجاتها لابد أن نشير إلى أن الحكومة الفرنسية عملت على تقليص عدد الموظفين من أجل تقليص النفقات العمومية من خلال تبني قاعدة "واحد يعوض اثنان"، حيث أقر الرئيس الفرنسي نيكولاس ساركوزي (N- Sarkozy) ومنذ 2007 بتعويض نصف عدد الموظفين الذين أحيلا على التقاعد، ذلك لأن قاعدة "واحد يعوض اثنان" تمكن من إقصاء 150000 منصب عمل ما بين 2008 و 2012 مما يساهم في تقليص النفقات العمومية، " كما أشارت وزيرة الوظيفة العمومية " بيرنارد بشور " B- Pêcheur " في تقرير أعدته في نوفمبر 2013 للوزير الأول حول تطور الوظيفة العمومية الفرنسية إلى ضرورة إلغاء حوالي 2144 منصب خلال سنة 2014¹.

2. التوظيف:

يعتمد نظام التوظيف في الإدارات العمومية الفرنسية على نظام المسابقات، وحسب تقرير أعدته وزارة الوظيفة العمومية حول محتوى مسابقات التوظيف في الوظيفة العمومية أظهر أن محتوى هذه المسابقات غير متكيف لأنها لا تركز على المهارات والقدرات المهنية بل أنها تشبه الاختبارات الأكاديمية، وبالتالي فهي لا تساهم في جلب الكفاءات، ولذا لا بد من التغيير، من خلال جعل هذه المسابقات قادرة عن الكشف على الكفاءات وعلى مدى اكتساب المترشحين للسلوكيات والمهارات والقدرات التي تجعلهم قادرين على التعامل مع الجمهور، وكذا التكيف مع جميع الظروف، ومدى قدرتهم على حسن ممارسة وظائفهم (وفي هذا الصدد تم إصلاح محتوى أكثر من 400 مسابقة منذ 2008) ومن أجل تحقيق ذلك قامت وزارة الوظيفة العمومية باتخاذ الإجراءات التالية:

◀ التحديد الدقيق وبالنسبة للقوانين الخاصة بكل سلك الكفاءات التي يجب اختيارها بما يتماشى مع متطلبات الوظيفة العمومية المراد شغلها؛

¹Jean- Christophe Chanaut, op cit, p 08.

◀ تنظيم مسابقات تتضمن ثلاث مكونات، الطبيعة المهنية يطلب من المترشح مثلاً دراسة حالة، المستوى العام للمترشح (التكوينات التي خضع لها، الشهادات التي يحوزها، الإجابة عن أسئلة تخص الجانب القانوني، ثقافة عامة...)، القدرات الإنسانية (دراسة الجوانب الشخصية والنفسية للمترشح، سلوكاته، مدى صبره وتحمله، مدى قدرته على التعامل مع الجمهور وحل مشاكلهم...)؛

◀ إخضاع لجنة التوظيف إلى تكوين لتلقيهم أساليب وفنون التعامل مع المترشح، طريقة طرح الأسئلة، نوعية الأسئلة، كيفية مناورة المترشح للتعرف على قدراته الحقيقية لاختيار الأفضل من بينهم؛

◀ اللجوء إلى استشارة أخصائيين ومختبرين في التوظيف¹.

كما قامت الحكومة الفرنسية بتعزيز دور فترة التمرين أو التجريب بعد النجاح في المسابقة، ذلك لأن فترة التجربة ما هي إلا امتداد لعملية الاختيار، ومن أجل تعزيز فترة التجربة أصبح كل مترشح نجح في المسابقة يخضع إلى دورة تكوينية قبل الالتحاق بالمنصب الذي عين فيه تحت التجربة، بعدها يخضع الموظف إلى عملية تقييم لمعرفة مدى استفادته من التكوين، وكذا من فترة التجربة وبناءً على نتائج التقييم تتخذ الإدارة العمومية قرار الاحتفاظ بالموظف الجديد أو الاستغناء عنه، وفيما يتعلق بمدة التكوين وفترة التجربة تحددها السلطة التي لها صلاحية التعيين حسب أهمية المنصب واحتياجاته.

في الأخير نشير أن وزارة الوظيفة العمومية قد عملت على إدخال إصلاحات على الأنظمة القانونية المنظمة لمختلف الأسلاك التي تنتمي للوظيفة العمومية من خلال تقليص عددها*، وذلك من أجل إضفاء نوع من البساطة، حيث قامت باستبدال 700 نظام قانوني خاص بالأسلاك ب 07 أقسام مهنية هي: قسم الإدارة العامة، قسم المالية والجباية ، القسم الاجتماعي،

¹Direction général de l'administration et de la fonction publique, L'art du management de l'innovation dans le service public, Puteaux : Eurogroup consulting, France, 2012, P 39, sur le site : www.fonction-publique.gouv.fr, consulté le : 26/03/2014 à 15 :39 h.

*لقد انخفض عدد أسلاك الوظيفة العمومية الفرنسية من 700 سلك إلى 380 سلك ما بين 2005-2010 ووصل إلى 330 سلك في 2012، ويطمح إلى أن ينخفض إلى 230 سلك في 2015.

- قسم التعليم والبحث، قسم الثقافة، القسم التقني، قسم الأمن، ويصبح لكل قسم قانون خاص يحكمهم، كما قامت بتقسيم مستويات التأهيل إلى خمسة مستويات حسب المؤهل:
- المستوى الأول: خاص بتوظيف حاملي (CAP) (certificat d'aptitude professionnelle) و (BEP) (Le brevet d'études professionnelles)؛
 - المستوى الثاني: خاص بتوظيف المتحصلين على شهادة البكالوريا أو شهادة معادلة لها؛
 - المستوى الثالث: خاص بتوظيف المتحصلين على شهادة الليسانس أو شهادة معادلة لها؛
 - المستوى الرابع: خاص بتوظيف المتحصلين على شهادة ماستر أو شهادة معادلة لها؛
 - المستوى الخامس: وهو مستوى وظيفي خاص بوظائف المديرين (مديري الإدارات المركزية، المديرين العاملين للجماعات الإقليمية، مديري أكبر المستشفيات، كما يمكن أن يضم بعض الموظفين الذين لديهم خبرة كبيرة وخاصة الذين قدموا من القطاع الخاص).

3. تقييم الأداء:

كان نظام تقييم الأداء في الوظائف العمومية الثلاث يعتمد على نظام التنقيط، ونظرا لأهمية عملية التقييم في تطوير المسار المهني للموظف (إذ يعتمد عليه في التعويض، الترقية، التكوين...) لوحظ أن نظام التنقيط غير كاف لمعرفة المستوى الحقيقي للموظف، وعليه شرعت الحكومة الفرنسية ومنذ 2002 في إدخال إصلاحات على نظام التقييم من خلال وضع جهاز يهتم بتقييم أداء الموظفين، كما أدخلت إصلاحات على قواعد الترقية في الدرجة التي كانت تعتمد فقط على الأقدمية، وفي سنة 2006 طلب (جان بيير ويس) (Jean. Pierre Weisse) تقريراً حول تقييم الأداء وحول نظام التقييم، وقام بإلغاء نظام التقييم واستبداله بما يسمى "بالمقابلة المهنية"، والتي شرع في تطبيقها ابتداء من 2007¹، حيث يتم تعيين مفتشين أو مفتشين عامين يتولون مهمة تقييم الموظف من خلال:

«العمل الذي قام به الموظف؛

«النتائج التي حققها الموظف خلال القيام بمهامه من الناحية الكمية والنوعية خلال السنة المعنية؛

¹ Décret n° 2007- 1365 du 17 septembre 2007.

« قيمته المهنية (المبادرات الفردية، القيمة المضافة التي حققها للمنظمة التي يعمل لصالحها...)
« احتياجاته للتكوين؛

« الأهداف التي يمكن أن يحققها في المستقبل.

وتكون عملية تقييم الأداء سنوية، ولكن تكون هناك تقييمات تتوسط هذه السنة غير أنها تكون بسيطة و سطحية. يقوم المسؤول عن عملية تقييم الأداء أثناء مقابلة التقييم بتقييم المعايير التي تحدد بوضوح القيمة المهنية للموظف أثناء العمل خلال تلك السنة بناءً على النتائج التي حققها، ويقوم المقيم باختيار أحد التقديرات الأربعة: " جيد جداً"، " جيد"، " قابل للتحسن"، و " غير كاف"، كما أن عملية تقييم الأداء تكون فردية وجماعية في حالة عمل الفريق، حيث تم إنشاء ما يعرف بمكافأة الأداء الجماعي في أوت 2011 حسب ما نص عليه مرسوم 02 أوت 2011.

4. الترقية:

لقد كانت الترقية في الرتبة في الوظائف العمومية الفرنسية الثلاث تتم من خلال إجراء مسابقة داخلية (امتحان مهني) لمن أتموا مدة 05 سنوات من الأقدمية، غير أن هذا الأسلوب في الترقية أظهر أنه لا يساهم في ترقية الأكفاء من الموظفين، وبالتالي لا يسمح لهم بالتقدم في مسارهم المهني ولا بإفادة المنظمة التي يعملون لصالحها، ومن أجل جعل الترقية في الرتبة تذهب للموظفين الأكثر استحقاقاً عملت الحكومة الفرنسية على تعزيز عملية انتقاء الموظفين الذين يستحقون الترقية بناءً على معيارين: الأول هو النتائج التي أسفرت عنها عملية تقييم الأداء، والثاني طبيعة المنصب الذي يشغله الموظف، فمثلاً: تتطلب الترقية أن يكون الشخص قد شغل منصبه ثلاث سنوات على الأقل، وخلال هذه الثلاث سنوات يكون قد عمل في مناصب أعلى منه مسؤولية، كما يكون خلالها قد أظهر التزامه بقيم الوظيفة العمومية، كما أظهر قدراته المهنية، والتي يتم الكشف عنها من خلال ميزانية الكفاءة التي تعدها الإدارة العمومية كل سنة¹، كما تتم الترقية عن طريق إجراء مقابلة مع لجنة خاصة تختارها الإدارة العمومية، بعدها يخضع الموظف المرقى إلى تكوين خاص.

5. التعويض:

¹ Articlen° 05-06 de la loi du 02 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

كان نظام التعويض في الوظيفة العمومية الفرنسية يتميز بالتعقيد وعدم الإنصاف في توزيع الدخل على الموظفين العموميين، حيث لا يشكل التعويض على المردودية سوى 15% من الدخل الإجمالي، في حين التعويض على الأقدمية يقدر ب 82% من الدخل الإجمالي، أما التعويض على الحالة الشخصية للموظف فتشكل 3% من الدخل الإجمالي، ومن أجل معالجة هذه الوضعية قامت الحكومة الفرنسية باستبدال هذا النظام بنظام آخر للتعويض، حيث يتكون النظام الجديد للتعويض من مكونين، الأول يرتبط برتبة الموظف (مؤهلات الموظف + الأقدمية)، أما الثاني فيرتبط بالمنصب الذي يشغله الموظف ويسمى بالتعويض الوظيفي، وقد أحدث هذا المكون الثاني من أجل إبراز القدرات الفردية للموظف والمكافأة عليها، يتم تحديد نسبة هذا التعويض من قبل رئيس المصلحة التي يعمل الموظف لصالحها ويتكون التعويض الوظيفي من جزأين جزء ثابت يرتبط بمدى التزام الموظف بمهام وظيفته ومدى ولائه لها، وآخر متغير ويحدد بناءً على النتائج المحققة من طرف الموظف بالنظر إلى الأهداف المسطرة وتقوم اللجنة التي لها صلاحية التعيين بتحديد الحد الأقصى للجزء المتغير بالنظر إلى النتائج الفردية والجماعية التي حققها المرفق العمومي.

حد الجزء الثابت بنسبة 15% قد تصل إلى 25% خلال عشر السنوات القادمة، أما الجزء المتغير فيحدد بناءً على نتائج تقييم الأداء، وذلك كما يلي:

- غير كاف يكون التعويض 0% ؛
- قابل للتحسين يكون التعويض من 20% إلى 30% كحد أقصى؛
- جيد يكون التعويض من 60% إلى 70% كحد أقصى؛
- جيد جدا يكون التعويض 100% كحد أقصى.

6. التكوين:

لقد أولت الحكومة الفرنسية مسألة تكوين الموظفين العموميين أهمية كبيرة، حيث بلغت نفقات التكوين حوالي 3.9 مليار أورو سنة 2005 بالنسبة للوظيفة العمومية للدولة فقط، أي ما يقارب 6.6% من كتلة الأجور، كما عقدت اتفاقية في 2006/11/21 تتعلق بالتكوين المهني بين الإدارة العمومية والمنظمات النقابية الذي كان له أثر إيجابي على تحسين أداء الموظفين العموميين، حيث أقرت هذه الاتفاقية حق كل موظف في تكوين مهني قدره 20 ساعة في السنة

ولمدة 06 سنوات، ثم صدر قانون 02 فيفري 2007 المتعلق بعصرنة الوظيفة العمومية الفرنسية والذي أكد على حق كل موظف في الاستفادة من تكوين مهني خلال كل مساره المهني، ومن أجل تفعيل عملية التكوين في الوظائف العمومية الثلاث قامت وزارة الوظيفة العمومية بمايلي:

1.6 تفعيل دور شبكة المدارس التكوينية للوظائف العمومية الثلاث: نادى وزارة الوظيفة العمومية بضرورة تفعيل دور شبكة المدارس التكوينية للوظائف العمومية الثلاث من أجل النهوض بالمستوى المهني والثقافي للموظفين العموميين الذي تقدمه هذه المدارس من خلال وضع برامج مشتركة والاستفادة من التجارب الأجنبية ، وفي هذا الصدد قامت فرنسا بفتح فرع من هذه المدارس في « Strasbourg » خاص بتكوين جميع الإداريين العاملين في الوظائف العمومية الثلاث يقوم هذا الفرع على مبدأ التكوين المشترك، حيث يخضع هؤلاء الإداريين إلى تكوين من نوع خاص يمكنهم من اكتساب ثقافة مشتركة للمناجمنت العمومي يمكن لكل منهم نقلها إلى مكان عمله، كما يسهل من عملية انتقال الموظفين بين الوظائف العمومية الثلاث.

2.6 تطوير عملية التكوين خلال كل مرحلة من مراحل المسار المهني للموظف: لقد أصبح الموظفون العموميون الفرنسيون يخضعون لدورات تكوينية بعد كل توظيف جديد لأي موظف، وكذا بعد عمليات الترقية، حيث تقوم الإدارة العمومية بتقييم قدرات الموظف الجديد أو الموظف الذي استفاد من ترقية لمعرفة نقاط ضعفه والعمل على القضاء عليها من خلال إخضاعه لتكوين في مجال (اللغات، الاتصال، الإعلام الآلي، تقنيات الاستماع والتعامل مع المستخدمين) وبعد انتهاء الدورة التكوينية يخضع الموظف لعملية تقييم لمعرفة مدى استفادته من التكوين.

في الأخير لابد أن نشير إلى أن الحكومة الفرنسية أولت اهتماما كبيرا لمسألة تكوين المديرين (Les managers)، باعتبار أن نجاح برامج عصرنة الوظيفة العمومية يتوقف على مدى كفاءة الإطارات القائمة على تنفيذها، ولذلك قامت المدرسة الوطنية للإدارة (ENA) بإعادة تصميم برامج التكوين الأولي بهدف تعزيز الاحترافية المهنية لدى الطلبة، فمنذ الفاتح من جانفي 2010 تم تقليص مدة تعليمهم إلى 24 شهرا من التعليم والتكوين، حيث أصبحت البرامج التعليمية أكثر عملية من خلال تركيزها على المشاكل التي قد تواجه المدير في الواقع العملي، وتدريبه على مواجهة مثل هذه الأمور، ولذلك تم التركيز على دراسة الحالات، كما قامت المدرسة الوطنية للإدارة بإصلاح مسابقات الدخول إليها من خلال إعادة النظر في محتوى المسابقات، حيث

أصبح النجاح في مسابقات الدخول للمدرسة الوطنية للإدارة يتوقف على مدى كفاءات وقدرات المترشح ومهاراته المهنية، حيث تم إدراج امتحان يتضمن دراسة حالة، تطرح فيه على المترشح مشكلة إدارية ما ويطلب منه حلها، وذلك لاختبار مدى ذكاء وحنكة المترشح في التصرف في مثل هذه المواقف، كما أصبحت موضوعات التكوين تتمحور حول كل ما له صلة بالمناجمنت العمومي الجديد، كقيادة التغيير، الاحترافية في إدارة الموارد البشرية، الإدارة بالأهداف والنتائج وغيرها، وذلك من أجل تعزيز الدور الإداري للمناجير، هذا كما أن المديرية العامة للإدارة والوظيفة العمومية اقترحت وبالتعاون مع الأمانة تنظيم مؤتمرات تحسيسية للمديرين الجدد لتلقيهم مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وحثهم على نقلها إلى الإدارات العمومية وترسيخها في أوساط الموظفين العموميين، ضف إلى أن المديرية العامة للإدارة والوظيفة العمومية عقدت شراكة مع المدرسة الوطنية للإدارة من أجل إجراء دورات تكوينية لمديري الإدارات العمومية في مجال إدارة الحوار الاجتماعي، الإتصال، إدارة التغيير، الإدارة بالمشاركة...¹

لقد كانت هذه مختلف الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة الفرنسية في سبيل إصلاح وظيفتها العمومية، وذلك قصد تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين وتحقيق رضاهم.

¹Direction général de l'administration et de la fonction publique, op.cit, p p 45-46.

المبحث الثالث: تجربة الولايات المتحدة الأمريكية.

لقد عرفت الوظيفة العمومية الفيدرالية الأمريكية منذ سنة 1979 العديد من الإصلاحات، كان الهدف منها هو تحسين نظام تسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية الفدرالية، لتصبح قادرة على تلبية تطلعات المواطنين الأمريكيين من خلال تحسين مستوى الخدمات المقدمة لهم، وخلال هذا المبحث سنحاول التعرف على أهم الإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، خاصة بعد إصدار قانون إصلاح الخدمة المدنية في جانفي 1979، وذلك من خلال التطرق إلى العناصر التالية:

- معلومات عامة عن الولايات المتحدة الأمريكية؛
- مراحل تطور الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، مبادئها، والهيئات المسؤولة عن تسيير شؤونها؛
- أهم الإصلاحات التي عرفتتها الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

المطلب الأول: معلومات عامة عن الولايات المتحدة الأمريكية.

تقع الولايات المتحدة الأمريكية في أمريكا الشمالية، يحدها من الشمال كندا، ومن الجنوب المكسيك، ومن الشرق المحيط الأطلسي، ومن الغرب المحيط الهادي، وهي دولة فدرالية مكونة من اتحاد 50 ولاية أما العاصمة السياسية للبلاد فهي واشنطن، وتعد مدينة نيويورك أكبر المدن الأمريكية وأكثرها نشاطا وحركة.

نالت الولايات المتحدة الأمريكية استقلالها عن المملكة المتحدة في 04 جويلية 1776، وتقدر مساحتها الإجمالية بأكثر من 9.83 مليون كم²، أما عدد سكانها فيقدر بأكثر من 318.892.103 نسمة وهذا حسب إحصائيات سنة 2014، العملة الرئيسية للولايات المتحدة الأمريكية هي الدولار، ولغتها الرسمية هي الإنجليزية.

إن طبيعة النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية هو نظام رئاسي وهو نوع من أنظمة الحكم الديمقراطي، وهو نظام فريد من نوعه، حيث يكاد ينعدم نموذج مماثل له في العالم، وهو نظام يضع الهيئة التنفيذية في يد رئيس الدولة، كما أن تنظيم الحكومة في الولايات المتحدة الأمريكية يعمل على أربعة مستويات وهي: الحكومة الفدرالية، حكومة الولاية، حكومة المقاطعة،

وحكومة المدينة، وتبعاً لذلك فإن الأحزاب السياسية لها تنظيماتها في كل مستوى من هذه المستويات، ومن الملاحظ أن القوانين التي تحكم النشاط الحزبي تختلف من ولاية إلى أخرى، وعلى الأحزاب أن تتقيد بقوانين كل ولاية على حدى، وقد يصادف وجود اختلاف في القوانين بين مدينة وأخرى وفي نفس الولاية.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية دولة فدرالية تتميز بنمط إدارة لا مركزي، حتى أن وحدات الحكم في الإدارة المحلية الأمريكية وهي الولايات، إنما تمثل كيانات سياسية ومظاهر استقلاليتها هي:

- ✓ لكل ولاية في الولايات المتحدة الأمريكية دستور خاص بها إلى جانب الدستور الاتحادي، ومن ثم يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية 50 دستور للولايات ودستور الإتحاد؛
- ✓ يوجد في كل ولاية مجموعة من الأجهزة والمنظمات التي تناظر أجهزة السلطة الفدرالية على مستوى الاتحاد؛
- ✓ يقوم مواطنوا الولاية عن طريق الانتخابات العامة باختيار حاكم الولاية ليكون هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الولاية؛
- ✓ تختص كل ولاية بجهازها القضائي المحلي، وبالتالي هناك نوعين من المحاكم بالولايات المتحدة الأمريكية، محاكم الولايات والمحاكم الفدرالية؛
- ✓ تتميز الولايات في أمريكا بأن لكل منها سلطاتها التشريعية الخاصة بها؛
- ✓ يتكون هيكل وحدات الحكم المحلي في الولايات المتحدة الأمريكية من الولايات، المقاطعات، والبلديات؛ لكل ولاية وظيفة عمومية خاصة بها، إلى جانب الوظيفة العمومية الفدرالية.

" إن نظام الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية لم يكن ينظم على أساس الجدارة قبل القرن 19 م، وكذلك التعيينات كانت تتم على أساس المحسوبية، ولما جاءت إصلاحات الوظيفة العمومية في بريطانيا عن طريق تقرير لجنة "North cout tremblé" سنة 1854، هذا التقرير صدر بناء على دراسة البيروقراطية في بريطانيا متأثراً بالفساد الإداري في دولة الهند، ومن توصيات هذا التقرير القضاء على نظام المحسوبية وإحلال نظام التعيين الدائم في سن مبكرة من خلال الاعتماد على الامتحانات التنافسية، والتفريق بين الأعمال الذهنية والأعمال الروتينية مع تحكيم نظام الترقية في الوظائف، نفس الإصلاحات

التي جاء بها هذا التقرير طبقت في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ توجت بقانون صدر عن الكونغرس الأمريكي سمي بقانون بندلتون "Pendleton" في سنة 1883، والذي ينظم عملية الالتحاق بالوظيفة العمومية عن طريق التنافس القائم على أساس الكفاءة، وأسس هيئة مستقلة لتنظيم امتحانات المتقدمين لشغل الوظيفة العمومية والفصل في التنافس حولها، ولكن جهود هذا القانون كانت محدودة الأثر بسبب تموقع هذه الجهود على الجهاز الإداري الفدرالي دون الأجهزة المحلية الأخرى¹.

في الأخير يجب أن نذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية هي اتحاد فدرالي يتكون من 50 ولاية ولكل ولاية وظيفة عمومية خاصة بها، بالإضافة إلى الوظيفة العمومية الفدرالية، ونحن في دراستنا للإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية سنهتم فقط بالإصلاحات التي مست الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية التي شرعت في تطبيق المناجمنت العمومي الجديد منذ بداية الإصلاحات الإدارية في سنة 1979م.

المطلب الثاني: مراحل تطور الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، مبادئها والهيئات المسؤولة عن تسيير شؤونها.

سنخصص هذا المطلب للتعرف على أهم المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية منذ ظهورها للوجود، كما سنتعرف على أهم المبادئ التي بنيت عليها بعدما شرعت في تطبيق المناجمنت العمومي الجديد، وأخيرا سنتعرف على الهيئات المسؤولة عن تسيير شؤونها.

1. مراحل تطور الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية:

مرت الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية بعدة مراحل، وقد كان لكل مرحلة مميزات خاصة بها، وتتمثل هذه المراحل فيما يلي:

1.1 المرحلة الأولى: تمتد هذه المرحلة من نهاية القرن 18 إلى غاية 1883: تبنت الولايات المتحدة الأمريكية خلال هذه الفترة نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة وذلك لاعتبارات عديدة منها:

¹موفق حديد، الإدارة العامة (هيكلة الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية)، دار الشروق للطباعة والنشر، عمان،

الأردن، 2004، ص 199.

لثقافة المجتمع الأمريكي المتأثرة بالمذاهب الاجتماعية السائدة آنذاك كالحرية الفردية التي تعارض إعطاء الإدارة امتيازات لا يقرها القانون في المعاملات الخاصة؛
لنظرة الإزدرائية للإدارة، باعتبارها تشكل في نظر الأمريكيين مصدر تهديد للمبادئ التي ناضلوا من أجلها، كمبادئ العدالة والديمقراطية ومحاربة البيروقراطية؛
للتخوف من الامتيازات المحتمل اكتسابها في نظرهم من قبل الإدارة كالمساهمة في اتخاذ القرارات.

وحفاظا على هذه المبادئ والمعتقدات لم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية في بداية هذه الفترة صدور أي تشريع أو تنظيم للوظيفة العمومية يقوم على نظام محدد لأساليب التسيير في الإدارة العمومية فكان الموظفون يمارسون مهامهم لمدة محدودة من الزمن والتي لم تكن تتجاوز في أكثر الأحيان العهدة الرئاسية، وبالتالي لم تكن تخضع لمخطط تسيير للحياة المهنية، من ترسيم وترقية وتقاعد وغيرها، حيث كان انتقاء الموظفين يتم وفق معيار سياسي قائم على فكرة "نظام الغنائم المنتصر" الذي يجيز لكل مسؤول الحق في اختيار مساعديه، وهو المبدأ الذي يجسد تقاسم مناصب العمل بين الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة الأمريكية¹.

2.1 المرحلة الثانية 1883 - 1920: وهي الفترة التي تميزت بصدور القانون المعروف بقانون **باندلتون (Pendleton)** في عام 1883 الذي كرس إلغاء نظام الغنائم المنتصر بالنسبة لأكثر الوظائف الاتحادية، فاسحا المجال لبروز نظام جديد يقوم على مبدأ الاستحقاق، وهو معيار تقني حل محل "نظام التداول"، وانشأ بمقتضى هذا القانون لجنة الخدمة المدنية، ومن مهامها الأساسية:

- للفحص مؤهلات المترشحين لتولية بعض الوظائف العمومية؛
- للسهر أساسا على ضمان الحياد السياسي للوظيفة العمومية؛
- لفرض مبدأ المسابقات ككيفية مفضلة للتوظيف في بعض الوظائف.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص ص 54-55.

3.1 المرحلة الثالثة 1921-1945: تميزت هذه المرحلة بالمراجعة الوظيفية لكافة مناصب العمل، وبإعطاء الأولوية للتكوين الذي أصبح يشمل كافة الموظفين الدائمين العاملين في الإدارة الأمريكية.

4.1 المرحلة الرابعة 1945- إلى يومنا هذا: تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل تطور الوظيفة العمومية الأمريكية، فقد جاءت مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، وتميزت بتنصيب لجنة من الخبراء عهدت إليها مهمة البحث في أنجع السبل الكفيلة بتحديث وتكييف الوظيفة العمومية، وتوجت أعمالها بتقديم تقرير تضمن العديد من المقترحات والتدابير العملية منها:

➤ إنشاء مديرية للمستخدمين على مستوى كل إدارة؛

➤ تصنيف مناصب العمل؛

➤ تحديد حقوق وواجبات الموظفين.

كما اتخذت تدابير أخرى باقتراح من أعضاء لجنة الخدمة المدنية، تتعلق بسياسية تكوين الموظفين، والتي توجت عام 1988 بإنشاء مركز للتكوين الإداري خاص بالإدارات الفدرالية، كما توجت بإصلاح تضمنه قانون 13 أكتوبر 1978، والمتعلق بإصلاح الخدمة المدنية والذي دخل حيز التطبيق ابتداءً من 11 جانفي 1979 وقد تميز هذا الإصلاح بالتأكيد على ضمان جملة من الأهداف هي:

➤ الاستقلالية السياسية للوظيفة العمومية؛

➤ فعالية الإدارة بضمان تكوين ملائم للموظفين، وتأسيس نظم تحفيزية وإجراءات خاصة بالعزل. ومن النتائج المترتبة على صدور قانون 1978 منها:

➤ إلغاء لجنة الخدمة المدنية وإنشاء العديد من الهياكل منها: وكالة تسيير شؤون المستخدمين، مجلس حماية نظام الجدارة، الهيئة الاتحادية لعلاقات العمل، وقد كانت المبادئ التوجيهية للإصلاح هي:

➤ الكشف في النفقات العمومية والحد من التبذير؛

➤ تحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين؛

« تصميم نظام لتسيير الموارد البشرية مبني على مبدأ الجدارة والاستحقاق، ويطبق نفس المبادئ المطبقة في القطاع الخاص (تطوير أساليب التوظيف والتكوين، التعويض والمكافأة حسب الأداء...)»

2. مبادئ الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية في ظل تبني المناجمنت العمومي الجديد:

لأكثر قرن من الزمان شكل مبدأ الجدارة والاستحقاق الأساس الذي تقوم عليه الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، ومع ذلك فإن السياسات والتدابير المتخذة لتطبيق هذا المبدأ لم تستجب للتحديات الجديدة للوظيفة العمومية، ولذلك فإن عملية تحديث وعصرنة الوظيفة العمومية الأمريكية كانت محل اهتمام الرئيس جورج بوش الابن (George W. Bush) منذ عهده الرئاسية الأولى (2000-2004) حيث كان موضوع حوار بين كل من: أصحاب القرارات السياسية، المختصين في مجال تسيير الموارد البشرية، النقابات، ووكالة تسيير شؤون المستخدمين وباعتبارها الهيئة المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الفدرالية فقد أخذت على عاتقها مسؤولية قيادة عملية تحديث وعصرنة الوظيفة العمومية الأمريكية، ولتحقيق مبدأ الجدارة والاستحقاق قامت بالتدابير التالية:¹

«إن عملية اختيار وتعيين وترقية الموظفين يجب أن تكون نتيجة لعملية نزيهة ومنصفة تضمن لجميع المترشحين فرصة متساوية في الالتحاق بالوظيفة العمومية بناءً على مهاراتهم، كفاءاتهم، معارفهم، ودراباتهم العملية؛

«يجب أن يتلق جميع الموظفين والمترشحين معاملة منصفة فيما يتعلق بمختلف جوانب تسيير الموارد البشرية دون النظر إلى اعتبارات أخرى كالانتماءات السياسية، العرق، الجنسية، الجنس، الحالة الاجتماعية، السن...؛

«الحصول على نفس القدر من التعويض فيما يتعلق بالأعمال التي تتساوى في القيمة، هذا المبدأ يجب أن يأخذ بعين الاعتبار معدل الأجور في القطاع الخاص؛

«استخدام القوى العاملة الاتحادية بكفاءة وفعالية؛

«اختيار الموظفين يقوم على مبدأ الجدارة والاحتفاظ بهم في المنصب يكون على أساس أدائهم؛

¹Jacques Auger, op.cit, pp 77-78.

للاستفادة الموظفين من التكوين من أجل تحسين أدائهم الفردي والجماعي؛
 لحماية الموظفين من القرارات التعسفية، المحسوبة، أو الإكراه لأغراض سياسية.

3. الهيئات المسؤولة عن تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية:

لقد أصبحت مسؤولية تسيير شؤون العاملين في الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية بعد إصلاحات قانون 1978 ملقاة على عاتق وكالة تسيير شؤون المستخدمين، والمديرين التنفيذيين في الوكالات، وذلك كمايلي:¹

1.3 وكالة تسيير شؤون المستخدمين (L'Office of Personnel Management (OPM): لقد تم إنشاء هذه الوكالة سنة 1978 بموجب قانون إصلاح الخدمة المدنية الصادر في جانفي 1979، حيث كان من المفروض أن تكون جميع الأنشطة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية مركزة على مستواها، ولكن ومن أجل تحقيق الأداء الجيد والفاعلية على مستوى الوظيفة العمومية الأمريكية عملت هذه الأخيرة وبشكل تدريجي على تفويض بعض مسؤولياتها إلى الوكالات الأخرى، ومع عملية العصرية التي عرفت الوظيفة العمومية الأمريكية خاصة منذ بداية سنة 2000 عملت الحكومة الأمريكية على توسيع عملية تفويض الصلاحيات والمسؤوليات للوكالات من أجل إعطائهم مرونة أكبر في تسيير مواردهم البشرية، وهذا كله يتم طبعا تحت إشراف وكالة تسيير شؤون المستخدمين، وتتمثل أهم المهام التي تقوم بها هذه الوكالة فيمايلي:

للتترأس الإدارة الإستراتيجية لإدارة الموارد البشرية على مستوى الوظيفة العمومية الفدرالية من خلال تقديم الاستشارات للوكالات فيما يتعلق بتسيير شؤون مواردهم البشرية؛

للتزويد الحكومة الفدرالية بأفضل القوى العاملة القادرة على تأدية أفضل أداء، حيث أنها الهيئة المسؤولة عن خلق قوى عاملة مؤهلة، متنوعة، ومختارة على أساس الجدارة وملزمة على تحقيق الرخاء والأمن في الولايات المتحدة الأمريكية؛

للتحقيق المرونة في مجال تسيير الموارد البشرية؛

للسهر على عصرية نظام الرواتب والإعانات الاجتماعية وجعله أكثر اجتذابا لأفضل وأكفى القوى العاملة الراغبة في الالتحاق بالوظيفة العمومية الفدرالية؛

¹ Ibid, pp78-81.

للتبسيط عمليات الاختيار والتعيين، حيث عملت OPM في هذا الصدد على وضع خطط لتبسيط عملية اختيار وتعيين الموظفين مع الإبقاء على مبدأ المنافسة للحصول على المنصب من أجل أن تتمكن الوكالات من تحقيق أهدافها فيما يتعلق بالأداء الجيد.

2.3. مديري الوكالات: لقد اتسع نطاق المسؤولية الملقاة على عاتق مديري الوكالات خاصة منذ العهدة الرئاسية الأولى لجورج بوش الابن، حيث منحت الحكومة الأمريكية حرية أكبر لمديري الوكالات في تسيير مختلف الأنشطة المتعلقة بتسيير الموارد البشرية خاصة فيما يتعلق بتوظيف الموظفين، تسيير عطلم، إمكانية التعاقد مع موظفين خارج الوظيفة العمومية، فهذا هو المجال الذي ركزت عليه OPM عند مباشرتها لعملية عصرنه الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية. **المطلب الثالث: أهم الإصلاحات التي عرفت الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.**

لقد عرفت الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية العديد من الإصلاحات، هذه الإصلاحات سنتعرف عليها من خلال العناصر التالية:

1. تبني النظام اللامركزي في تسيير الموارد البشرية¹:

تعتبر OPM وكالة فدرالية تابعة للمكتب التنفيذي وتتمتع بجميع الصلاحيات فيما يتعلق بتسيير شؤون الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، بمعنى الموارد البشرية التي تعمل على مستوى الوزارات والوكالات الفدرالية، ومنذ سنة 2001 أصبحت هذه الوكالة تضطلع بمهمة مساعدة المنظمات الفدرالية الأخرى على تحسين عملية تسيير مواردهم البشرية وتحقيق الأهداف المسطرة في إطار التسيير الإستراتيجي لرأس المال البشري، حيث تساعدهم هذه الأخيرة في الامتثال للقيم التي ينص عليها مبدأ الجدارة، القيام بعمليات: تخطيط الاحتياجات المستقبلية في مجال التوظيف، التكوين، التوجيه، تنويع القوى العاملة وجعلها تتمتع بالكفاءة العالية والمطلوبة لتتمكن من تحقيق رضا المواطنين وطموحاتهم، ومن أجل تعزيز المنافسة في الحكومة الفدرالية، قامت الحكومة بتبني "قانون المرونة الإدارية في 2001"، وكذا "قانون حرية إدارة المبادرات في

¹Annie Chemla-Lafay, Céline Chol, 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE (convergence et systémique), IGPDE, mai 2006, P 27.

2001"، والذان ينصان على إعطاء مرونة أكبر للمنظمات العمومية في إدارة مواردها البشرية، ويشجعان على المبادرات الفردية والجماعية التي من شأنها أن تساهم في التسيير الفعال للموارد البشرية وتحسين الأداء، كما ينصان ويؤكدان على ضرورة إتباع نفس الأسلوب المطبق في القطاع الخاص فيما يتعلق بتوظيف الموظفين وإدارة شؤونهم، كما يركزان على إعطاء المناجير جميع الوسائل اللازمة لإدارة فريقه بفعالية أكبر، وتقييمه على أساس النتائج المحققة وليس على أساس الوسائل المستعملة.

2. السهر على تحقيق الاحترافية في مجال إدارة الموارد البشرية¹:

قامت OPM في إطار تحقيق الاحترافية بوضع نظام مطور لتقييم سياسة إدارة الموارد البشرية المطبقة على مستوى الوظيفة العمومية الفدرالية ويطلق عليه اسم: "تقييم رأس المال البشري في إطار المساءلة"

"Human capital assessment and accountability Framework"، وتهدف

هذه الأداة التقييمية إلى تمكين الوكالات والوزارات من تقييم أداء أعوانهم، وكيفية تخصيص الوسائل وتكريسها للرفع من كفاءة وقدرات الإطارات، وفقا لهذا النظام يتم تقييم الإدارات بناءً على مدى قدرتها على جذب الكفاءات البشرية، المحافظة عليها، تطويرها، تعويضها ومكافأتها، ويتم أخذ خمسة عناصر بعين الاعتبار في عملية التقييم هذه:

للتكيف الاستراتيجي: بمعنى السهر الدائم على تكييف سياسة إدارة الموارد البشرية وجعلها تتماشى مع التطورات التي تعرفها البيئة والمنظمة، وتحقيق القيادة الإستراتيجية للمنظمة؛
للمهارات الإستراتيجية (الموهبة): بمعنى الدراية المستمرة بكيفية تحسين مهارات وقدرات وجودة الأعوان العموميين؛

للفن القيادة (الريادة): إن الدور الرئيسي للإطارات السامية هو القدرة على الإيحاء (الإلهام)، وتحفيز الأفراد وتوجيه فريق العمل؛

لثقافة الأداء: المساهمة في نشر ثقافة منطق النتائج؛

للتسيير المعارف: من خلال تعزيز ثقافة تبادل المعارف.

¹Ibid, p 28.

إن هذه الأداة التقييمية تستعمل لتحقيق عدة غايات، فهي تعتبر كوسيلة للتقييم الداخلي لمختلف الممارسات المتعلقة بتسيير رأس المال البشري، كما تعتبر كقاعدة لتقييم الوزارات والوكالات من قبل مكتب الإدارة والميزانية وكعنصر لتقييم أعمال ومجهودات مسؤولي إدارة الموارد البشرية، بالإضافة إلى كونها وسيلة للكشف عن نقاط الضعف ومعرفة كيفية استدراكها وتلافيها، وفي الأخير تعتبر كأداة للمقارنة بين الوكالات والوزارات.

3. إصلاح نظام التوظيف¹:

1.3 أصناف الموظفين في الوظيفة العمومية الفدرالية: يوجد في الوظيفة العمومية الأمريكية نوعين من المناصب:

- أ. المناصب الدائمة: أنشأت هذه المناصب للعمل بهالمدّة غير محدّدة أو لمدّة سنة أو أكثر؛
- ب. المناصب غير الدائمة (الموقّعة): أنشأت هذه المناصب للعمل فيها لمدّة محدّدة أو لمدّة تقل عن السنة.

إن الموظفين الذين يعملون في هذه المناصب يعملون إما:

- للبدوام كلي، ويعملون عموماً لمدّة ثمان ساعات في اليوم وخمسة أيام في الأسبوع؛
- للبدوام جزئي، ويعملون وفق قاعدة منتظمة لساعات أقل من الموظفين الذين يعملون وفق نظام الدوام الكلي؛
- للالتناوب، ويعملون وفق قاعدة غير منتظمة وبصفة عرضية، ويتم تأجيرهم على أساس ساعات العمل التي عملوها.

2.3 نظام تصنيف الموظفين: تقع مسؤولية تسيير نظام تصنيف الموظفين على مستوى الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية على عاتق OPM، حيث تحضى المسائل المتعلقة بنظام تصنيف الموظفين بأهمية كبيرة، وذلك لأن الدرجة هي التي تحدّد مستوى التعويض ومكانة الموظف في السلم الهرمي، وينقسم نظام تصنيف الموظفين إلى جزأين:

- أ. الجدول العام (General Schedule (GS): ويتعلّق بالموظفين ذوي الياقات البيضاء (les cols blanc)، ويضم 15 درجة موزعة كمايلي:

¹ Jacques Auger, op.cit, p p 85-90.

للدرجات من GS-1 إلى GS-4، وتخص الأعمال التي لا تتطلب سوى حداً أدنى من الخبرة العامة والخبرة المتخصصة (0 إلى 6 أشهر)، أو حداً أدنى من سنوات الدراسة الثانوية، أو ما بعد الثانوي، أو مزيج مقبول من التعليم والخبرة؛

للدرجات من GS-5 إلى GS-15، وتخص الوظائف التي تتطلب على الأقل 12 شهراً من الخبرة المتخصصة، و 4 سنوات من التعليم ما بعد الثانوي، أو مزيج مقبول من سنوات الدراسة وسنوات الخبرة.

ب. نظام الأجور الاتحادية **Federal Wage System** : ويطبق على الموظفين ذوي الياقات الزرقاء (les cols bleus)

3.3 أنواع أسلاك الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية: هناك ثلاثة قوانين خاصة تسيّر وفقاً للوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية وهي:

أ. الخدمة التنافسية **Competitive Service (SC)**: تخص الخدمة التنافسية السلك العام للوظيفة العمومية ويتكون على النحو التالي:

لشمل جميع الموظفين الذين ينتمون للفروع التنفيذية والفروع المشابهة لها؛
لا يضم لا الموظفين الذين ينتمون إلى سلك الخدمات التنفيذية العليا، ولا الموظفين الذين يعينون بموافقة مجلس الشيوخ؛

للموظفين الذين ينتمون إلى هذا السلك ينتمون إلى نظام **(GS)**، والذي يسمح بتحديد مناصبهم ودرجاتهم كل حسب مجال تخصصه ومؤهلاته وسنوات تعليمه وخبرته المهنية؛

ب. الخدمة التنفيذية العليا **Senior Executive Service (SES)**: يضم هذا السلك الموظفين السامين أنشأ سنة 1978 مع إصدار "قانون إصلاح الخدمة المدنية" (CRSA) بهدف تعزيز القيادة على مستوى الحكومة الفدرالية، يكون الموظفون الذين ينتمون إلى هذا السلك مسؤولين عن أدائهم، حيث يشمل هذا السلك الموظفين العاملين في المناصب التنفيذية ويشغلون مناصب إدارية وإشرافية ورقابية، وهم ينتمون إلى الدرجة **(GS-15)**.

ج. الخدمة الاستثنائية **Excepted Service (ES)**: يشمل للموظفين الذين لا ينتمون لا إلى ولا إلى **(SC)** أو **(SES)**.

4.3 سيرورة عملية التوظيف في الوظيفة العمومية الأمريكية: تتم عملية التوظيف في الوظيفة العمومية الأمريكية كمايلي:

أ. بالنسبة لسلك الخدمة التنافسية: عملا بالمادة 1104 من قانون الولايات المتحدة الأمريكية قامت OPM بتفويض سلطة توظيف المترشحين في المناصب المتعلقة بالخدمة التنافسية إلى الوكالات ولكن بعد موافقتها، حيث تتحمل هذه الأخيرة مسؤولية إعلام الأشخاص الذين تعهد إليهم مسؤولية إجراء عملية التوظيف بضرورة الامتثال إلى إجراءات التوظيف التي تقرها الوكالة، وفي هذا الإطار نشرت OPM في سنة 2003 كتيباً يهدف إلى توجيه الوكالات إلى كيفية القيام بإجراءات التوظيف تحت عنوان: « Delegated Examining Operations ».

إن المناصب المتعلقة بالخدمة التنافسية تخضع للقوانين التي تسنها OPM، خاصة فيما يتعلق بالقوانين التي تنص على عدم التمييز، تحقيق الإنصاف في مجال التعيين، التوظيف على أساس الجدارة والاستحقاق.

في سنة 2004 وضع "برنامج أداء رأس المال البشري" (HumanCapitalPerformance) « HCPF » حيز التطبيق، وهو نظام لتسيير الأداء يركز على التحفيز والمبادرة في الأداء، ويقوم على نظام تعويض (مكافأة) خاص (500 مليون دولار بالنسبة للسنة المالية 2004)، لذا لا بد أن تحرص الوكالات على الاعتماد على معايير ذات مستوى عال من الجودة في مجال اختيار وتعيين الموظفين الجدد من أجل الرفع من القيمة المهنية لموظفيها، وفي هذا الصدد تقوم الوكالات بالإعلان عن المناصب الشاغرة لدى OPM في حالات التوظيف الخارجي بالنسبة للمناصب التي تفوق 120 يوم، ويتم عن الإعلان المناصب الشاغرة على الموقع الإلكتروني "<http://www.usajobs.opm.gov/>"، وكذا على مستوى مكتب التشغيل العمومي، ومن أجل ملئ المناصب الشاغرة تقوم الوكالات بإعداد ثلاث قوائم للمترشحين: ✓ قائمة المترشحين المقبولين بمعنى، أنهم يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة للمنصب الشاغر المعلن عنه، هذه القائمة تديرها OPM أو الوكالة المعنية تحت إشراف OPM لتحديد الطريقة الأكثر ملائمة والتي يجب استعمالها لتعيين الموظفين الجدد؛

✓ قائمة خاصة بالمرشحين الذين يشغلون مناصب على مستوى الخدمات التنافسية ويتمتعون بالمؤهلات المطلوبة دون إجراء مسابقة، هؤلاء المرشحين يتم اختيارهم على أساس الجدارة، ويعينون في مناصبهم إما على أساس: الترقية، أو إعادة توجيهه، أو تحويل، أو إعادة إدماج؛

✓ قائمة خاصة بالمرشحين المقبولين الذين يتمتعون بالمؤهلات اللازمة وهم لا يجرون مسابقة بل يعينون بقوة القانون، مثل المحاربين القدامى.

ب. بالنسبة لسلك الخدمات التنفيذية العليا: لقد قامت OPM بتحديد المؤهلات التنفيذية اللازمة من أجل الالتحاق بمناصب الخدمات التنفيذية العليا على مستوى الحكومة الفدرالية، بينما قامت الوكالات بتحديد المؤهلات المهنية والتقنية، وفي إطار تطبيق المناجمنت العمومي الجديد تقوم عملية اختيار وتعيين هؤلاء المرشحين (الداخليين أو الخارجيين) على تشجيع المنافسة فيما بينهم، حيث يتم تقييم هؤلاء المرشحين حول مدى تمتعهم بالمؤهلات المطلوبة عن طريق إنشاء مجلس للتوظيف داخل كل هيئة أو منظمة فدرالية يتكون من أشخاص مختصين وذوي خبرة كبيرة في هذا المجال، يبذلون كل جهودهم لوضع الرجل المناسب في المنصب المناسب من خلال استعمال جميع الوسائل الممكنة للتأكد من مؤهلات المرشحين واختيار الأفضل من بينهم، غير أن الاختيار النهائي للمرشحين الفائزين يجب أن يكون مصادق عليه من قبل "لجنة امتحان المؤهلات" « Qualifications Review Board »، والتي تتكون من مديرين من خارج المنظمة المعنية بالتوظيف، ويتمثل دور هذه اللجنة في التأكد من مدى تمتع المرشح الفائز من جميع المؤهلات اللازمة لتولي المنصب الشاغر خاصة فيما يتعلق بالمؤهلات ذات العلاقة بالريادة (إدارة التغيير، مهارات القيادة، الإدارة بالنتائج، حس الأعمال، القدرة على الإتصال، القدرات الإعلامية...)، كما تقوم بإجراء تحقيق حول ماضي هؤلاء المرشحين للتأكد من أخلاقهم قبل تعيينهم النهائي، كما أن المرشحين الناجحين مطالبين بإجراء تصريح سنوي عن وضعيتهم المالية.

ج. بالنسبة لسلك الخدمات الاستثنائية: بالنسبة لهذا النوع من المناصب تقوم الوكالات بتحديد المؤهلات اللازمة والتي يجب أن تتوفر في المرشحين للمناصب الشاغرة، كما يتم اختيار لجنة خاصة تسهر على اختيار الأفضل من بين المرشحين.

في الأخير لابد أن نشير إلى أن التوظيف في الوظيفة العمومية الفدرالية الأمريكية، ومنذ بداية تطبيق المناجمنت العمومي الجديد أصبح يتم بناءً على نظام المسابقة، مضمون هذه المسابقات لا يشبه مضمون المسابقات الأكاديمية كما هو الحال في الدول النامية، وإنما مضمونها مبني على معايير صارمة تسمع بالكشف عن مدى استحقاقية المترشح للحصول على المنصب شاغر، من خلال تقييمهم من حيث: معارفهم، مهاراتهم، قدراتهم على الاتصال والتعامل مع المواطنين، اكتسابهم للثقافة التسويقية، دراسة الجوانب الشخصية والنفسية للمترشح، اختبار مدى صبرهم...

4. إصلاح نظام التعويض وتقييم الأداء:

قام قانون إصلاح الخدمة المدنية الصادر في سنة 1978 بوضع نظام للتعويض حسب الإستحقاق خاص بالإطارات العليا - GS-15 - GS-13، غير أن عدم توفير ميزانية كافية أدت إلى عدم فعالية هذا النظام، ولذلك تم تعويضه بنظام " مناجمنت الأداء" في سنة 1989، يقوم هذا النظام على مبدأ التعويض حسب الأداء، وقد طبق في جميع الوكالات الفدرالية، ووفق هذا النظام يقوم مديرو الموارد البشرية بتقييم مواردهم البشرية بالنظر إلى خمسة مستويات:

- ✓ المستوى الأول: خاص بعلامة غير مقبول؛
- ✓ المستوى الثالث: خاص بعلامة مرضية؛
- ✓ المستوى الخامس: خاص بعلامة ممتاز.

وابتداءً من المستوى الخامس يحصل العامل على مكافأة سنوية قد تصل إلى 20 % من الراتب السنوي للعامل، وقد تم إلغاء هذا النظام في سنة 1995، حيث أصبح مديرو الموارد البشرية يتمتعون بكامل الحرية في تقييم أداء موظفيهم، وهذا في إطار تطبيق النظام اللامركزي في الإدارات العمومية الأمريكية، ولكن رغم الحرية التي كان يتمتع بها مديرو الموارد البشرية إلا أنهم أعربوا عن تعرضهم للعديد من الصعوبات التي واجهتهم عند القيام بعملية تقييم مواردهم البشرية، وهذا ما جعل OPM تتدخل لمساعدة الوكالات الفدرالية في وضع نظام للتعويض حسب الأداء يستجيب لأهدافهم وأهداف الحكومة الفدرالية، حيث قامت هذه الأخيرة في سنة 2004 بوضع نظام لتسيير الأداء يركز على التحفيز وتشجيع المبادرات الفردية والجماعية، ويعتمد هذا النظام على العناصر التالية:

للتخطيط العمل وتحديد توقعات الأداء الفردي والجماعي، حيث تسمح عملية تحديد أهداف الأداء بتحديد النتائج المتوقعة لضمان فهم جميع الموظفين للمهام التي تقوم بها المنظمة، وكذا المسؤوليات الملقاة على كل موظف، وفي هذا الإطار وضعت OPM العديد من الوسائل والأدوات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية أمام تصرف الوكالات (مجموعة من الدلائل التوجيهية) من بينها نذكر:

- دليل لقياس أداء الموظف: توافق خطة أداء العامل مع الأهداف التنظيمية؛
- تحسين الأداء يبدأ بالتخطيط؛
- استخدام تقييم الأداء للربط بين التخطيط الاستراتيجي والتدريب؛
- للتقييم الأداء بالنظر للأهداف المحددة في خطة الأداء الفردية أو الجماعية؛
- للتقييم الأداء عن طريق ما يسمى بتقييم 360° (تقييم من طرف الرئيس المباشر، تقييم من طرف الزملاء في نفس المستوى والذين يقومون بنفس المسؤوليات، تقييم من طرف مستخدمي المرافق العمومية)؛
- للتطوير القدرات الفردية والجماعية عن طريق التكوين، تطوير الكفاءات والمسؤوليات من خلال القيام بالدورات التدريبية خاصة في مجال القيادة؛
- للتوضع نظام للتعبؤض والمكافأة يخص الأداء الجيدة (العرفان بالمجهود؛ تقديم علاوات ومساعدات مالية...).
- لقد كانت هذه هي أهم الإصلاحات التي بادرت بها الولايات المتحدة الأمريكية في سبيل إصلاح الوظيفة العمومية الفدرالية، والتي تدخل كلها في إطار تطبيق المناجمنت العمومي الجديد.

خلاصة الفصل الرابع.

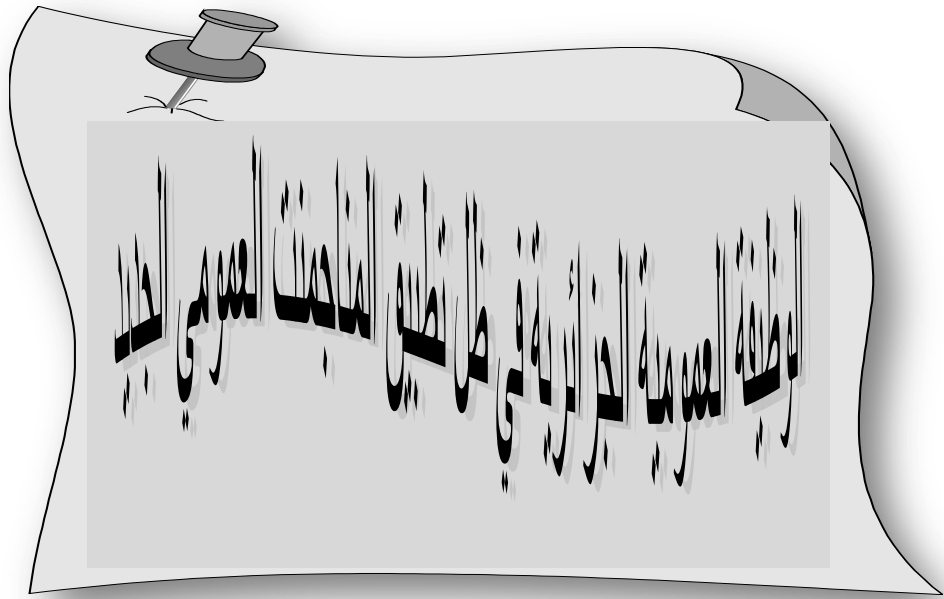
تناولنا في هذا الفصل عرضاً لأهم الإصلاحات التي مست الوظائف العمومية لنيوزلندا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية منذ بداية 1980، وقد كان محور هذه الإصلاحات أن تبنت الدول السابقة الذكر أساليب إدارة الموارد البشرية المطبقة في القطاع الخاص ونقلتها إلى الوظيفة العمومية ضمن ما يعرف بالمناجمنت العمومي الجديد، وقد تناولنا في المبحث الأول تجربة نيوزلندا التي تعتبر من الدول الرائدة في هذا المجال، أما المبحث الثاني فقد تناول تجربة فرنسا التي أولت اهتماماً كبيراً لوظيفتها العمومية وهذا ما ظهر من خلال الإصلاحات العميقة التي عرفت وظيفتها العمومية، في حين خصصنا المبحث الثالث والأخير للتعرف على تجربة الولايات المتحدة الأمريكية، وقد توصلنا من خلال كل ما تضمنه هذا الفصل إلى استنتاج النقاط التالية:

- إن الإصلاحات التي تبنتها هذه الدول كانت نتيجة حتمية للمشاكل الكثيرة التي واجهتها هذه الأخيرة نتيجة لعدم فعالية النظام البيروقراطي، والذي أصبح غير قادر على مواجهة التحديات التي أصبحت تفرضها التغيرات السريعة التي أصبح يعرفها العالم خاصة بعد الثمانينات، ولذا لابد من التغيير؛

- ركزت الدول الثلاث على غرس قيم ومفاهيم جديدة في الوظيفة العمومية لم تكن موجودة من قبل كثقافة الأداء، الإدارة بالنتائج، الفعالية والفاعلية، الحد من التبذير وغيرها، كما جعلت المواطن محور اهتمامها وأصبحت تنتظر إليه كزبون يجب إرضاءه؛

- تختلف الطريقة التي طبقت بها الإصلاحات غير أن المبدأ يبقى واحداً وهو تبني أساليب المناجمنت الخاص وتطبيقها في القطاع العمومي، كما أن الهدف يبقى واحداً وهو تحسين الأداء العمومي والبحث عن فعالية أكبر للمورد البشري العمومي، وهذا من أجل جعل الخدمات العمومية التي تقدمها الإدارات العمومية تتمتع بالجودة اللازمة، والتي ترضي المواطن - الزبون .

الفصل الخامس



تمهيد.

تعاني الوظيفة العمومية الجزائرية من اختلالات عديدة حالت دون تحقيق فاعلية الإدارة العمومية الجزائرية، فلطالما اهتمت الوظيفة العمومية في الجزائر بتطبيق اللوائح القانونية دون الاكتراث بالأهداف أو النتائج المحققة وما هذا إلا انعكاس لعدم كفاءة أنظمة التسيير وسيطرة الذهنيات البالية كالمحسوبية والقبلية ومركزية القرار، كل هذا جعل من منها أداة لتثبيط كل محاولات التحسين، ولكن مع التطورات الحديثة التي أصبحت تعرفها وظيفة إدارة الموارد البشرية على المستوى العالمي وجدت الوظيفة العمومية الجزائرية نفسها أمام رهانات وتحديات جديدة لا يمكن لأساليبها البالية في التسيير أن تصمد أمامها، وهذا ما جعل الحكومة الجزائرية تحاول جاهدة أن تحسن من وضعيتها من خلال الإصلاحات التي شرعت في إدخالها على وظيفة تسيير الموارد البشرية على مستوى منظماتها وإداراتها العمومية خاصة بعد منتصف التسعينات وإلى يومنا هذا، وعلى هذا الأساس سنخصص هذا الجزء من البحث للتعرف على أهم الإختلالات التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية، والإصلاحات التي طبقت لتصحيح الأوضاع والنقائص التي انطوت عليها هذه الإصلاحات، وكيفية تداركها من خلال تجارب الدول الأجنبية الرائدة في هذا المجال، وعليه قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث هي:

لـ أساسيات حول الوظيفة العمومية الجزائرية؛

لـ مجهودات الدولة الجزائرية في سبيل إصلاح وظيفتها العمومية؛

لـ الدروس التي يمكن استفادتها من التجارب الأجنبية الرائدة في مجال إصلاح الوظيفة العمومية.

المبحث الأول: أساسيات حول الوظيفة العمومية الجزائرية.

لقد مرت الوظيفة العمومية الجزائرية ومنذ الاستقلال بعدة مراحل كان لكل منها مميزات خاصة، غير أن الجزائر وفي مراحل تطور وظيفتها العمومية كانت دائما تتبنى نفس المفهوم للوظيفة العمومية، وهو المفهوم الذي ورثته عن فرنسا والمبني على السلك الوظيفي، ومن خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على كل ما يتعلق بالوظيفة العمومية الجزائرية من مفهوم، مراحل التطور، الأجهزة المسؤولة عن تسيير شؤون الوظيفة العمومية في الجزائر، وذلك من خلال التطرق إلى العناصر التالية:

- مفهوم الوظيفة العمومية الجزائرية، والمبادئ التي تقوم عليها؛
- مراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية؛
- الأجهزة المسؤولة عن تسيير شؤون الوظيفة العمومية الجزائرية.

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة العمومية الجزائرية، والمبادئ التي تقوم عليها.

سنخصص هذا المطلب للتعرف على عنصرين أساسيين يتمثل الأول في: مفهوم الوظيفة العمومية في الجزائر، أما الثاني فيتمثل في المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية في الجزائر، وذلك كمايلي:

1. مفهوم الوظيفة العمومية الجزائرية:

لقد تبنت الجزائر نفس المفهوم المطبق في فرنسا باعتبار أنها كانت عبارة عن مستعمرة فرنسية فتأثرت بها، وبناءً على ذلك يمكن تعريف الوظيفة العمومية في الجزائر كمايلي:

"الوظيفة العمومية في الجزائر هي مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع لقانون يستقل بقواعده عن القانون الخاص، وهو القانون العام للوظيفة العمومية"¹، وبذلك يمكن القول أن الوظيفة العمومية في الجزائر عبارة عن رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف العمومي طيلة حياته المهنية.

من خلال هذا التعريف يمكن القول أن الوظيفة العمومية في الجزائر تقوم على نظام السلك الوظيفي أو ما يعرف بالنظام المغلق الذيورثته عن فرنسا، وأمدت العمل به بموجب القانون الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1962، ثم عملت بعد ذلك على تحديثه وتكييفه بما يتماشى مع الأهداف

¹ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 31.

المسطرة من قبل المنظمات والإدارات العمومية الجزائرية، ولكنها في كل مرة كانت تحافظ على نفس المبادئ الأساسية للنظام المغلق.

وفي هذا الصدد اعتمد المشرع الجزائري في تعريفه للوظيفة العمومية في أول قانون ينظمها بعد الاستقلال على المعيارين الشكلي والموضوعي في تحديد مفهوم الموظف العمومي والوظيفة العمومية، حيث أقرن صفة الموظف بالوظيفة العمومية وهذا ما يؤكد نص المادة 01 من الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي نصت على: " يعتبر موظفين الأشخاص الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة..."¹.

أما بالنسبة إلى القانون رقم 78-12، المتضمن القانون العام للعمال لم يفرق بين العامل والموظف. وعلى العكس من ذلك فإن المرسوم رقم 85-59 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية قد فرق بين كل من الموظف والعامل وأخذ بنظام السلك الوظيفي في مواده 01، 02، 03 و 04، آخذا فيها بالمفهوم الشكلي في تحديد مفهوم الوظيفة العمومية وبذلك لم يعر المشرع الجزائري تحديد مفهوم الوظيفة العمومية اهتماما كبيرا بل صب جل اهتمامه على الموظف العمومي.

وبصدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مزج المشرع الجزائري بين المذهبين الشكلي والموضوعي في تحديد مفهوم الوظيفة العمومية والموظف العمومي، آخذا بنظام السلك الوظيفي وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 04 من هذا الأمر والتي جاء نصها كما يلي: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية ورسم في رتبته في السلم الإداري..."².

نشير إلى أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 كرس اتجاه الحكومة في الأخذ بشيء من النظام المفتوح المبني على الأساس التعاقدي، حيث عبر عنه في الفصل الرابع من الباب الأول بعنوان: الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، وخصص له المواد من 19 إلى 25، على الرغم من الرفض الذي لقيه هذا الاتجاه من طرف جميع الموظفين، ومن نقابة الإتحاد العام للعمال الجزائريين.

¹ الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر في 8 جوان 1966، ص 547.

² الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر في 16 جويلية 2006، ص 04.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الوظيفة العمومية في الجزائر تتميز بنفس الخصائص التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الفرنسية بمعنى:

✓ يخضع الموظف العمومي الجزائري إلى قانون الوظيفة العمومية، حيث يعتبر هذا القانون المسؤول عن تسيير الحياة المهنية للموظف العمومي منذ أن اكتسب هذه الصفة (موظف عمومي)، وإلى غاية تقاعده، أو استقالته، أو وفاته؛

✓ تقوم الوظيفة العمومية الجزائرية على النظام المغلق الذي يقوم على فكرة السلك الوظيفي، والذي بموجبية يتدرج الموظف العمومي سلمه المهني مرتقيا بحسب قواعد الترقية التي يقرها قانون الوظيفة العمومية الجزائري؛

✓ تقوم الوظيفة العمومية الجزائرية على مبدئين أساسيين هما: مبدأ المساواة، والجدارة، حيث أقرتهما مختلف الدساتير (دستور 1976، 1996، 2008)، والقوانين المنظمة للوظيفة العمومية (الأمر رقم 133-66، القانون رقم 12-78، المرسوم رقم 85-59، الأمر رقم 06-03)؛

✓ الموظف العمومي في الجزائر حسب ما نصت عليه المادة 01 من الأمر رقم 66-133 هو: الشخص الذي يعين في منصب شاغر لدى المؤسسات أو الإدارات العمومية؛

للشخص المعين في وظيفة دائمة، فالشخص المعين بصفة مؤقتة لا يحق له اكتساب صفة الموظف وهذا ما يؤكد نص المادة 03 من الأمر رقم 66-133؛

للخدمة في مرفق عمومي تديره سلطة إدارية؛

للترسيم، أي تثبيت الموظف في وظيفته، بعد مروره بفترة التجربة التي تسمى بالتمارين التكويني، طبقا لما نصت عليه المادة 02 من الأمر رقم 66-133، فحسب هذه المادة فإن الموظف الذي لم يكمل بعد فترة التمرين التكويني يطلق عليه صفة الموظف المتمرن؛

للانتماء إلى رتبة ودرجة معينة في السلم الإداري

" أما عن تعدادات الوظيفة العمومية الجزائرية فقد بلغت إلى غاية

2010/12/31 1.810.089 موظف وعون عمومي، بحيث بلغ عدد الموظفين 1.468.291

موظف، في حين بلغ عدد المتعاقدين 341.798 عون، موزعين على: الإدارات المركزية، المصالح

غير الممركزة، الإدارة البلدية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات ذات الطابع

العلمي، أي الثقافي والمهني "، وفي 2011/12/31 أصبح عدد الموظفين 1.906.875 موظف

وعون عمومي، بحيث بلغ عدد الموظفين 1.511.952 موظف، في حين بلغ عدد المتعاقدين

394.923 عون¹، أما في 2012/12/31 فأصبح عدد الموظفين 1.913.958 موظف وعون عمومي، بحيث بلغ عدد الموظفين 1.533.106 موظف، أما عدد المتعاقدين فبلغ 380.852 عون²

2. المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية:

تبنى الوظيفة العمومية في الجزائر على مبدئين أساسيين وهما مبدأ المساواة والجدارة أمام الوظيفة العمومية:

1.1 مبدأ المساواة أمام الوظيفة العمومية: لقد تبنت الجزائر وكغيرها من الدول المساواة كمبدأ أساسي تقوم عليه وظيفتها العمومية، وذلك من أجل منح الفرصة لجميع المواطنين لخدمة الدولة والاستفادة من مزايا الوظيفة العمومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى حتى تتمكن الإدارة العمومية الجزائرية من الاستفادة من الكفاءات البشرية الموجودة في المجتمع الجزائري، وعلى هذا الأساس عملت الجزائر على تجسيد هذا المبدأ من خلال النص عليه في مختلف دساتيرها، وكذا في مختلف القوانين المنظمة للوظيفة العمومية الجزائرية، وفي هذا الصدد نص الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 على: " تشغيل كل المواطنين القادرين على العمل ضروري لبناء البلد، وهو مطلب من مطالب الاشتراكية"³، وفي مجال المساواة بين الجنسين نص الميثاق الوطني على: " وانطلاقاً من مبدأ المساواة بين الجنسين فإن الاشتراكية التي تعترف بالمكانة الأساسية للمرأة ... تشجعها على أن تشتغل، لأن في ذلك مصلحة للمجتمع "⁴.

وأكد بعد ذلك دستور 1976 على مبدأ المساواة في المادتين 41 و 42 منه كما أشار نفس الدستور في مادته 42 إلى تمتع المرأة بكل الحقوق الممنوحة للرجل فسمح لها بذلك أن تشارك جنباً إلى جنب مع أخيها الرجل في بناء الوطن. بعدها عمل دستور 1996 هو الآخر على تكريس مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية، حيث نص في مادته 51 على: " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون"⁵. هذا

¹ المديرية العامة للوظيفة العمومية، على الموقع: www.dgfp.dz، اطلع عليه يوم: 20 أكتوبر 2013 الساعة: 17:00 .

² المديرية العامة للوظيفة العمومية، على الموقع: www.dgfp.dz، اطلع عليه يوم: 10 ماي 2014، على الساعة 18:03 .

³ الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادر بتاريخ 30 جويلية 1976 ص 898.

⁴ نفس المكان.

⁵ مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، ص 13.

بالإضافة إلى أن دستور 1996 تضمن نصوص قانونية تجسد مبدأ المساواة باعتماده كقاعدة أساسية في تولي الوظيفة العمومية، وهذا ما يؤكد نص المادة 53 من دستور 1996 من خلال تكريسها لمجانية التعليم وإجباريته، ويؤكد أيضا نص المادة 55 التي نصت على ما يلي: " لكل المواطنين الحق في العمل..."¹، كما عملت النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العمومية على تبني مبدأ المساواة وذلك منذ الاستقلال وإلى غاية يومنا هذا، وهذا ما يؤكد نص المادة 05 من الأمر رقم 66-133، كما يؤكد نص المادة 74 من الأمر رقم 06-03 صراحة حيث نصت على: " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية "².

نشير في الأخير إلى أن مبدأ المساواة لا يقتصر فقط على المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية وإنما أيضا المساواة بين الموظفين في الحقوق (التعويض، العطل بأنواعها، الترقية، التكوين...) والواجبات (الالتزام بأداء الخدمة، الطاعة الرئاسية، المحافظة على السر المهني...)، وكذا المساواة في التعامل معهم وعدم التمييز بينهم من حيث الجنس، أو اللون، أو النسب، أو المكانة الاجتماعية، وفي هذا الصدد نص المشرع الجزائري في المادة 27 من الأمر رقم 06-03 على عدم التمييز بين الموظفين لأي سبب من الأسباب سواء تعلق الأمر بالتمييز على أساس الجنس، أو الأصل... الخ أو بسبب أي ظرف من الظروف الشخصية أو الظروف الاجتماعية، غير أن التمييز يجب أن يكون موجودا عندما يتعلق الأمر بالمجهود المبذول من طرف كل موظف، إذ أنه على الإدارة العمومية أن تميز بين المجتهد والكسول لتكون المكافأة على هذا الأساس، وحتى يكون هذا التمييز محفزا لبذل جهد أكبر من طرف الجميع.

2.1. مبدأ الجدارة في الوظيفة العمومية: لقد كان مبدأ الجدارة يسير جنبا إلى جنب مع مبدأ المساواة فمن خلال تبني الحكومة الجزائرية لمبدأ الجدارة وجعله أحد الركائز التي تقوم عليها الوظيفة العمومية سعت إلى النهوض بمستوى أداء منظماتها وإداراتها العمومية وهذا ما يظهر بشكل واضح من خلال الأساليب التي اعتمدت عليها الجزائر في اختيار موظفيها وذلك منذ صدور أول قانون منظم للوظيفة العمومية وإلى غاية صدور آخر قانون في هذا الشأن، ففي هذا الصدد عدت المادة 26 من الأمر رقم 66-133، المادة 34 من المرسوم رقم 85-59، والمادة 80 من الأمر رقم

¹ نفس المرجع، ص 14.

² الأمر رقم 06-03، مرجع سبق ذكره، ص 08.

03-06 على طرق الالتحاق بالوظيفة العمومية والمبينة على نظام المسابقة، حيث نصت المادة 80 من الأمر رقم 03-06 على مايلي: " يتم الالتحاق بالوظيفة العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات؛
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين؛
- الفحص المهني...¹

بالإضافة إلى تبني مبدأ الجدارة في التوظيف العمومي تبنت هذا المبدأ عندما يتعلق الأمر بالترقية، حيث ربط المشرع الجزائري الترقية في الرتبة بسنوات الخبرة التي تؤهل صاحبها لاجتياز اختبار مهني النجاح فيه يؤكد جدارته واستحقاقه للانتقال إلى منصب أعلى، وفي ظل القانون الجديد للوظيفة العمومية جعل المشرع الترقية مرتبطة بالتكوين فالشخص الذي يستفيد من الترقية لا بد أن يكون قد خضع إلى تكوين مدته لا تقل عن ثلاثة أشهر، كما جعلت الجزائر التعويض مرتبط بالجدارة من خلال ما يعرف بعلاوة المردودية والتي ما هي إلا انعكاس للمجهود الذي بذله الموظف العمومي أثناء القيام بمهام ومسؤوليات وظيفته.

بعد التعرف على مفهوم الوظيفة العمومية الجزائرية وأهم الخصائص المميزة لها، وكذا المبادئ التي تقوم عليها سنخصص المطلب الموالي للتعرف على المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية الجزائرية منذ صدور أول قانون منظم لها وإلى غاية صدور آخر قانون.

المطلب الثاني: مراحل تطور الوظيفة العمومية الجزائرية.

تعتبر الوظيفة العمومية في النظام الجزائري مهنة يقوم بها الموظف خدمة للمرفق العمومي بصفة دائمة بعد أن يعين في هذه الوظيفة طبقا لقانون تنظيمي لائحي وخلال مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر كان المشرع الجزائري دائما يأخذ بمفهوم السلك الوظيفي، وعموما يمكن أن نقسم مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر إلى مرحلتين:

- المرحلة الأولى: تمتد من المرحلة الانتقالية إلى 01 جانفي 1967؛
 - المرحلة الثانية: تمتد ما بين 01 جانفي 1967 و 15 جويلية 2006.
- وفيما يلي سنتطرق إلى هذين المرحلتين بشيء من التفصيل:

1. المرحلة الأولى: ما بين المرحلة الانتقالية و 01 جانفي 1967:

¹ نفس المرجع، ص 09.

إن أول نظام للوظيفة العمومية عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي الصادر في 19 نوفمبر 1946، وهو أول نظام جامع للوظيفة العمومية، لكنه لم ييح للجزائريين بالحق في الالتحاق بها، وخلال سنة 1956 وضعت بعض النصوص الأساسية التي سمحت للجزائريين بالالتحاق بالوظيفة العمومية، " وفي 04 فيفري 1959 صدر نظام جديد للوظيفة العمومية في فرنسا و امتد تطبيقه إلى الجزائر المستعمرة بمقتضى المرسوم الصادر في 02 أوت 1960 ¹.

عند الاستقلال كان الوجود الفرنسي مكثفا في المجال الإداري، حيث وصل عدد الموظفين الأجانب من الأوروبيين في الجزائر إلى أكثر من 300.000 موظف منهم 200.000 موظف يشغلون وظائف ذات تكوين أعلى من المتوسط، ومن بينهم 15000 إطار سامي و 100.000 إطار متوسط، وهذا ما جعل الجزائر تعاني من مشاكل كثيرة في المجال الإداري بعد رحيل الفرنسيين الذي ترك شغورا كبيرا في الوظائف العمومية، مما جعل الجزائر تلجأ إلى الأسلوب العشوائي في التوظيف دون الاكتراث بكفاءة من سيتم توظيفهم من عدمه، ومن أجل التخفيف من حدة هذه العشوائية قامت التنفيذية المؤقتة بإصدار المرسوم رقم 503-62 المؤرخ في 19 جويلية 1962 الذي تضمن في مادته الثانية الشروط العامة لشغل الوظائف العمومية، كما تضمن هذا المرسوم عدة تسهيلات في مجال الوظيفة العمومية فبموجبه تم استبدال التوظيف الخارجي عن طريق المسابقة بالتوظيف على أساس الشهادات لكل من الأصناف (أ، ب، ج)*، ولا يشترط أي شهادة للالتحاق بالصنف د**، وحددت المادة الثانية من هذا المرسوم الشهادات اللازمة الخاصة لكل من الأصناف أ، ب، ج، وعلى الرغم من أن هذا المرسوم جاء للتخفيف من الشروط القديمة للتوظيف إلا أن الفراغ والنقص الموجودة في النظام المعمول صعب من أداء الإدارات لمهامها، مما قضى بتدخل مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية بصفة مستمرة، وقد تم تثبيت معظم الأعوان الذين تم توظيفهم في إطار المرسوم رقم 503-62، كما صدر في نفس التاريخ أي في 19 جويلية 1962 المرسوم رقم 502-62² والذي يهدف إلى كيفية التعيين في بعض المناصب العليا دون أن يقيد بآية شروط وسميت بمندوبية الوظائف "délégation des fonctions"، هذا الإجراء جاء

¹Front de la libération national, la charte d'Alger, ensemble des textes adoptés par le 1^{er} congrès du parti du F.L.N., imprimerie nationale algérienne, Alger 1964, P 97.

*أ.صنف القضاة، ب.الجيش الوطني الشعبي، ج.المنظمات ذات الطابع الصناعي والتجاري ولأجهزة العمومية.

**د.الأئمة.

²Voire le décret n°62-502 du 19 Juillet 1969, fixant les conditions de nomination de certains hauts fonctionnaires, journal officiel n° 03 du 20 juillet 1962, P 26.

في البداية خصيصا للتعيين في المناصب العليا دون اشتراط أي شهادة، ولكن الحكومة وسعت من نطاق تطبيق أحكامه ليشمل تعيين رؤساء المصالح الخارجية بصفة تقديرية، وأصبح استعمال هذا الإجراء بصفة مفرط فيها للتعيين في بعض الأصناف من مناصب العمل ووسيلة لبعض الإدارات لمخالفة الإجراءات العادية للتوظيف وتجنب المراقبة المفروضة من طرف مصالح الوظيفة العمومية، مما أدى إلى ظهور بعض الفوضى والخلل في الوظيفة العمومية، وموازة بالإجراءات المتضمنة تسهيل الالتحاق بالوظيفة العمومية صدر الأمر رقم 62-040 بتاريخ 1962، الذي سمح بإدماج الموظفين المثبتين والمترشحين والأعوان المتعاقدين ذوي الجنسية الجزائرية والذين كانوا يعملون في الوظيفة العمومية التونسية، الفرنسية، والمغربية في الوظيفة العمومية الجزائرية شريطة استيفائهم لبعض الشروط وهذا ما نصت عليه المادتين الثانية والثالثة من المرسوم رقم 62-040¹.

وقصد سد الفراغ القانوني في جميع المجالات بصفة مؤقتة بعد الاستقلال صدر القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962 يتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية على الجزائر عدا ما يمس بالحريات العامة والمناقض للسيادة الوطنية وهذا طبقا لما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 62-157.

وعلى الرغم من إصدار العديد من النصوص القانونية في مجال الوظيفة العمومية خلال الفترة التي تلت الاستقلال مباشرة والتي كانت تهدف إلى التخفيف من شروط التوظيف من أجل شغل أكبر قدر ممكن من المناصب الشاغرة من جهة، والمحافظة على الأعوان العموميين من جهة أخرى في ظل الأجور الجذابة المقترحة من طرف المنظمان شبه العمومية (Semi Publique) والقطاع الخاص إلا أن الإدارة الجزائرية لم تتمكن من معالجة مشكل التوظيف بصفة مقبولة. فهذه التدابير المتحيزة لا تعتبر إلا إجراءات مسكنة أو مهدئة أدت حتما إلى انشقاق في التوازن العام للوظيفة العمومية في الجزائر، وازدياد حركية الموظفين بالنظر لحساسيتهم تجاه المرتبات المختلفة والمتفاوتة، وأفضى بالإدارات المهمة بالحفاظ على مستوى توظيف أعوانها إلى وضع ترتيبات ترمي بشكل أو بآخر إلى تقويم وتصحيح وضعية أعوانها قصد إعادة التوازن الذي بمجرد إدخال إجراء لصالح فئة معينة من الموظفين يتم افتقاده من جديد، فدور التنسيق الذي كان على المديرية العامة للوظيفة العمومية أن تمارسه بصفة عادية بات تحت هذه الظروف صعبا جدا، وعلى الرغم من

¹Voire l'ordonnance n°62-040 du 18 Septembre 1962, portant intégration des fonctionnaires et agents algériens des cadres marocains tunisiens et français dans les cadres algériens, journal officielle n°15 du 18 septembre 1962 P 202.

الصعوبات الكبيرة التي واجهتها بسبب قلة الموظفين لم تترك المجال لأن تتطور الأوضاع وتتفاقم إلى حد قد يعرض وضع سياسة كاملة شاملة للوظيفة العمومية للخطر وقد ساعد كثيرا صدور الأمر رقم 66-133 بتاريخ 02 جوان 1966 الذي دخل حيز التطبيق ابتداء من 01 جانفي 1967، في تسوية هذه المشاكل خاصة عندما حدد بوضوح الشروط الجديدة للتوظيف في كافة المناصب الدائمة في الإدارة العمومية، فأمام المشاكل الكثيرة التي تخبطت فيها الجزائر لسنوات عديدة بعد استرجاعها للسيادة الوطنية في مجال الوظيفة العمومية، كان صدور هذا الأمر جد ضروري وحتمي، " خاصة وأننا نعلم أن الدولة الجزائرية المستقلة حددت عدة أهداف سياسية، اقتصادية، واجتماعية ترمي إلى إعادة التوازن الاجتماعي والاقتصادي، وضمان تنمية المجتمع في جميع الميادين، ففي هذا الإطار كلف دستور 1963 الدولة ببناء ديمقراطية اشتراكية فكان تنظيم السلطة يدور حول طبيعة الدولة المراد تأسيسها حيث أن نظام الوظيفة العمومية مرتبط ارتباطا وثيقا بمدى تطور الدولة"¹، إلا أن التوظيف المكثف الذي تم بصفة عشوائية ومن ثم الاستمرار في العمل بالقوانين الفرنسية بين حقيقة ضرورة إصدار قانون الوظيفة العمومية الجزائري، وذلك من أجل إبراز مبادئ تأسيس الدولة والتصدي لتحديات الإدارة العمومية التي كان موظفوها لا يزالون يخضعون في تسييرهم إلى قواعد تنظيمية سنتها الإدارة المستعمرة. وأمام هذا التحدي كان على الجزائر أن تختار بين نوعين من النظامين، نظام متوقف على المسار المهني (carrière)، المبني على العلاقة القانونية والتنظيمية، أو نظام وظيفة عمومية متوقف على الاستخدام (emploi) مبني على العلاقة التعاقدية، وبالنظر إلى التوجهات السياسية والاقتصادية للدولة التي كانت بحاجة إلى موظفين يسودهم الاستقرار للتمكن من أداء مهام إدارية بعيدة المدى، فقد وقع الاختيار على النظام الذي يقوم على المسار المهني.

وفي 20 جوان 1966 صدر الأمر رقم 66-133 الذي أقر نظام المسار المهني، ولقد شمل تطبيقه كافة المنظمات والإدارات العمومية بما فيها المنظمات ذات الطابع التجاري والصناعي حتى ولو أن هذه الأخيرة لم يشملها مجال تطبيقه عليها مباشرة وبقوة القانون وإنما تم ذلك بعد إجراء تمديد مجال تطبيقه عليها بموجب مرسوم يتخذ بعد أخذ رأي اللجنة الوزارية المشتركة التي تأسست لهذا الغرض، وقد استثنى من تطبيقه القضاة، أفراد الجيش ورجال الدين.

¹ Laouisi Abdelouahab, communication sur les dispositifs statutaires dans la fonction publique algérienne, séminaire Algérie- Français hôtel Al aurassi du 03 octobre 2005. P 09.

2. المرحلة الثانية: مرحلة ما بين 01 جانفي 1967 و 15 جويلية 2006.

بعد مضي أكثر من عشر سنوات من تطبيق الأمر رقم 66-133، ظهرت حدود تطبيق أحكامه، وذلك نتيجة لعدة عوامل ومعطيات وتطورات خاصة منها الاجتماعية والاقتصادية، فوجدت الإدارة العمومية نفسها أمام تحديات جديدة تتمثل أساسا في النمو المتزايد للحرف والمهن التي تتطلب تخصصات بارزة في الإدارة العمومية والتي لا يمكن مواجهتها ومعالجتها بالتدابير القانونية الصارمة المعمول بها في الإدارة العمومية، كما أن استنزاف خيرة قطاعاتها لصالح القطاع الاقتصادي الذي تم الاستثمار فيه كثيرا وأصبح يستقطب الكفاءات في جميع المجالات بسبب المقابل المادي المغري والمسارات المهنية الواعدة والأكثر مرونة، كل هذه العوامل دفعت إلى التفكير في إصدار قوانين جديدة تحمل تدابير لمواجهة هذه الصعوبات.

هذه المعطيات والعوامل أدت في بادئ الأمر إلى صدور القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، والمتضمن القانون الأساسي العام للعامل هذا القانون جاء كمحاولة لتوحيد النظامين، أي نظام الموظفين ونظام العمال وقد جمع بين الموظف والعامل في التسمية بمفهوم شامل ألا وهو العامل ولم يفرق بينهما رغم اختلاف طبيعة النشاط المنوط لكل منهما، وذلك لما عرف هذا القانون العامل في مادته الأولى التي نصت على: "... يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري، ولا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني"¹، كما جاء هذا القانون أيضا لإعطاء نفس جديد وتقديم حلول لمعالجة بعض السلبات التي أفرزها الأمر رقم 66-133 السالف الذكر آنذاك، ومختلف التأخرات التي سجلتها الإدارة العمومية وفي جميع الميادين.

¹ القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر بتاريخ 08 أوت 1978، ص 724.

ولم تصدر الأحكام المتضمنة القواعد التي تطبق على المؤسسات والإدارات العمومية إلا في 23 مارس 1985 بموجب المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الذي نص في مادته الخامسة على: " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية، تسميه «الموظف» ... ¹، لقد حاول هذا النص أن يميز بين العامل الذي يمارس نشاطه في المؤسسات والإدارات العمومية، والعامل الذي يمارس نشاطه خارج هذا الإطار، وبالتالي إخضاعه للقواعد العامة الخاصة بالموظفين حيث أدرجه في وضعية قانونية أساسية إزاء الإدارة العمومية التي يعمل لصالحها. وقد شمل مجال تطبيقه كل من: المصالح العمومية التابعة للدولة، الجماعات المحلية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، مصالح المجلس الشعبي الوطني والمجلس الأعلى للمحاسبة.

كما أخضع مجال تطبيقه على: رجال القضاء، مع مراعاة الأحكام التشريعية المتعلقة بتعيينهم وحركات نقلهم وانضباطهم، الموظفون الإداريون والتقنيون العاملون في المنظمات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين.

وفي إطار مواصلة الإصلاحات المباشرة في مختلف القطاعات الحيوية في البلاد، بادرت السلطات العمومية في شهر ديسمبر من سنة 1991 بتشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة عهدت إليها مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها، وتمحورت نتائج أعمال هذه

اللجنة بتقديم جملة من المقترحات تهدف إلى بناء: ²

❖ إدارة قوية 'محايدة' نظيفة و ملتزمة بالمرفق العام؛

❖ إدارة قادرة على الاضطلاع التام بمهامها الدائمة؛

❖ إدارة قادرة على تحقيق فعالية الجهاز الإداري؛

❖ إدارة قادرة على ضمان احتراف الموظفين وتعبئتهم؛

❖ إدارة تشكل دعامة أساسية للحوار والتشاور؛

¹ المرسوم رقم 59-85 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية،

الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985، ص 334.

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، تخصص القانون

العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص 101.

للإدارة تستقطب اهتمامات وانشغالات موظفي الإدارات المركزية والمحلية والمتعاملين الاجتماعيين، من خلال السهر على تنظيم الاتصال المباشر والمحفز بين الحكومة والإطارات ومختلف الأطراف الفاعلة.

إن سياسة الإصلاح المنتهجة أفضت إلى ضرورة إعادة النظر في التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العمومية، والتي أثبتت في مجملها عدم قدرتها على مسايرة البيئة الجديدة للموظف والمهام الجديدة الموكلة له في ظل الدور الجديد للدولة، مما يستوجب سرعة تغييرها لكي تساير النمط الجديد الذي تبنته الجزائر على الصعيدين السياسي والاقتصادي، فلم تعد مثل هذه القوانين قادرة على تلبية احتياجات المواطنين، بعدما تزايدت الأعباء الملقة على عاتق الإدارة، فإذا بقيت تسير بمثل هذه القوانين فإنها لن تستطيع القيام بالدور المطلوب منها، لذا كان يجب على السلطات العمومية أن تعمل وبسرعة على وضع قانون جديد للوظيفة العمومية يكون قادرا على التكيف مع المستجدات الجديدة، وذلك بمشاركة القطاعات المعنية، ومن أجل الحفاظ على مكانة وهيبة الوظيفة العمومية في الدولة، عمل دستور 1996 على جعل الضمانات الممنوحة للموظفين من اختصاص التشريع، ويعتبر هذا حماية للموظف من أي ضغط ضمانا لحياده، وبالفعل كانت هناك مبادرة لإعداد مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية سنة 1998، الغاية من ذلك وضع قانون يتميز بالتنوع المطلوبة حاليا على مختلف مستويات الإدارة وتعزيز مصداقيتها، وكذا خلق علاقات جديدة بعيدة عن التعسف الإداري وتبيان الأهداف الجديدة للإدارة في إطار التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، حيث أن الإصلاحات المطبقة في العشرية الأخيرة في مختلف المجالات وعلى كافة المستويات أظهرت بوضوح الفرق الموجود بين الوسائل التي تستعملها الإدارة في تسيير عملها، والتي تعتبر قديمة جدا وغير فعالة، وبين المهام المسندة لها والناجمة عن:

• التصور الجديد للدولة ودورها النابع عن الاختيارات الأساسية التي كرسها الدستور؛

• مهام الإدارة واختصاصاتها ونشاطات المرفق العام التي عليها التكفل بها؛

• متطلبات عصرنة الإدارة العمومية.

ولذا يجب على الوظيفة العمومية باعتبارها تحتل مكانة مرموقة في الحياة الوطنية بالنظر لتعدادات مستخدميها وطبيعة مهامها أن تنطلق من هذه التصورات وأن تعبر من خلال مختلف أحكامها عن واقع الحياة الاقتصادية، السياسية، والاجتماعية، وذلك نظرا للعلاقة الوثيقة بين فعالية النشاط الإداري وما يقدمه الموظف من أداء جيد للعمل، فالقواعد التي تحكم النشاط الإداري هي مجرد

قواعد قانونية تستمد حياتها من تطبيقها واقعا وبواسطة عناصر بشرية تعمل في إطار هذه القواعد المحددة، وعليه يجب:

للتكيف التركيبة الحالية لتعدادات الموظفين مع الأساليب الجديدة لتسيير الموارد البشرية؛
للاهتمام بالإطارات باعتبارهم على رأس قائمة الموظفين ودورهم الأساسي في تسيير العمل داخل الإدارة العمومية؛

لالحث على حياد الإدارة وعدم تحيزها ودورها كسلطة عمومية ومهمتها كمرفق عام؛
لضمان وتدعيم التشاور في الوظيفة العمومية.

وبالموازاة مع هذا المشروع تم إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة في نوفمبر 2000 بموجب مرسوم رئاسي، وتم إتباعها برئاسة الجمهورية¹، تتكون من 70 عضوا من بينهم إطارات عليا في المديرية العامة للوظيفة العمومية، مسؤولين في الإدارات العمومية، جامعيين، منتخبين...، تتمتع هذه اللجنة بسلطات واسعة وحرية كاملة في إعداد مشروع الإصلاح وتقديم الاقتراحات والتوصيات بخصوصها، وقد دامت أعمال هذه اللجنة تسعة أشهر، حيث كلفت هذه الأخيرة بالنظر في مهام هيئات وتسيير الإدارات وذلك على النحو التالي:

لدراسة، تنظيم صلاحيات وتسيير الجماعات المحلية والإدارات والمصالح غير الممركزة للدولة؛
لأنظر في مهام وطبيعة القوانين الأساسية للمؤسسات العمومية والتنظيمات التي لها مهام تسيير المرافق العمومية، وكذلك النظر في مدى انسجامها وتناسقها مع الإدارات المركزية والمصالح غير الممركزة للدولة؛

لدراسة مجموع القوانين الأساسية الخاصة بأعوان الدولة؛
لأنظر في الالتزامات القانونية والمؤسسية للإصلاحات التي تقترحها اللجنة بالإضافة إلى تحديد العناصر الأساسية لسياسة التقنين؛

إن موافقة البرلمان في شهر نوفمبر 2006 على الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جاءت من أجل تطوير وتكييف هذه الآلية القانونية بدور الدولة وحقوق وواجبات وضمانات الموظف العام وتحديد المسؤوليات القانونية المهنية والإدارية

¹ المرسوم الرئاسي رقم 372-2000 المؤرخ في 2000/11/22 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، الجريدة الرسمية رقم 71 المؤرخة في 2000/11/26، ص 20.

والمدينة والجنائية لكل من الإدارة العمومية والموظف العمومي، ومن بين الأهداف الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما جاء في عرض الأسباب المرفق بمشروع هذا القانون نذكر:¹

❖ تكيف كل من مهام الوظيفة العمومية وإستراتيجية إدارة الموارد البشرية مع الدور الجديد للدولة؛

❖ تكيف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية الاجتماعية الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة؛

❖ ضبط وتقنين قطاع الوظيفة العمومية بصورة تضمن وحدته وانسجامه العام وتحديد مسؤولياته باعتباره أداقمن أدوات الدولة لأداء مهامها ووظائفها الأساسية؛

❖ العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال من أجل الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين؛

❖ تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية على أسس ومبادئ قانونية والمتمثلة في أساسا في المشاركة والتحفيز والاندماج في خدمة الدولة والمواطنين، واحترام دولة القانون وحقوق الإنسان وحریات المواطنين؛

❖ دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير الموارد البشرية؛

❖ ضمان احترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون في الحقوق والواجبات بين جميع الموظفين؛

❖ تحديد الحقوق والواجبات والضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة مانعة للموظفين العموميين في الإدارة العمومية الجزائرية؛

❖ لرسم معالم سياسة شبكة الأجور في نطاق الوظيفة العمومية؛

❖ تحديد طبيعة العلاقة القانونية بينالموظفين العموميين والإدارة العمومية.

وعلى الرغم من صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، إلا أن الوظيفة العمومية بقيت تعيش صراعا داخليا بين التيار التقليدي والتيار الديناميكي الذي تفرضه التحولات السياسية الاقتصادية، الثقافية وغيرها.

¹ مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، نوفمبر 2006، ص224.

المطلب الثالث: الأجهزة المسؤولة عن تسيير شؤون الوظيفة العمومية الجزائرية.

اتجه المشرع الجزائري إلى إنشاء أجهزة مركزية تعهد إليها مهمة تسيير وتنظيم شؤون الموظفين في مجال الوظيفة العمومية في الجزائر خاصة مع ازدياد حجم الجهاز الإداري نتيجة لاتساع نشاط الدولة وتنوعه، فقد قام المشرع بإنشاء هيئة عليا مركزية ولجان متخصصة وأشرك في عضويتها مختصين بغرض أن يحقق هدفا إصلاحيا عاما وهو تحسين مستوى الوظيفة العمومية في الجزائر هذه الأجهزة نصت المادة 55 من الأمر رقم 06-03 وتتمثل هذه الأجهزة فيما يلي:

1. المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري:

تعتبر المديرية العامة للوظيفة العمومية جهازا لتسيير الوظيفة العمومية، كما لها دور هام في التنسيق بين مختلف الإدارات¹، عرفتها المادة 56 من الأمر رقم 06-03 كما يلي: "الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة..."².

لقد عرفت المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري عدة تغييرات في وضعيتها فكثيرا ما تم إلحاقها بعدة جهات حكومية، فتارة لرئاسة الجمهورية بصدور المرسوم رقم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962، ثم وزارية في إطار المرسوم 65-168 المؤرخ في 01 جوان 1965 المتضمن مهام وزارة الإصلاح الإداري والوظيفة العمومية، ثم مديرية عامة ملحقة بوزارة الداخلية بمقتضى المرسوم رقم 65-197 المؤرخ في 29 جويلية 1965 المتضمن مهام وزارة الداخلية في مجال الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ثم وزارة منتدبة ملحقة بمصالح رئاسة الحكومة، أما حاليا فهي مديرية عامة ملحقة بمصالح رئاسة الجمهورية، وذلك في إطار المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006، حيث تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على: "تلتحق المديرية العامة للوظيفة العمومية المسيرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-191 المؤرخ في 26 صفر عام 1424 الموافق 28 أبريل سنة 2003 والمذكور أعلاه برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)"³، وقد تم إلغاء هذا المرسوم، وذلك بصدور المرسوم رقم 13-379 المؤرخ في 2013/11/18 يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 2006/05/31.

¹ Essaid Taib, op.cit, p 19.

² الأمر رقم 06-03، المرجع السابق، ص 07.

³ المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006 و المتضمن إلحاق المدير العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، الجريدة الرسمية، العدد 36، الصادر في 31 ماي 2006، ص 04.

تميزت الوظيفة العمومية خلال كل الفترات التي تم إلحاقها بتلك الجهات الحكومية بالغموض واعتبرت جهازا مخصصا لمساعدة السلطة السياسية ومساندتها في انجاز أهدافها، فأصبحت طرفا فعالا في الحياة السياسية مهمة بذلك لمبدئها الجوهري وهو حيادها، لكن جاء دستور 23 فيفري 1984 ليحدد قواعد سير المؤسسات وأعطى مفهوم دولة القانون محتوى ديمقراطي، و بناءً على ما سبق فإن التنظيم الهيكلي لهذا الجهاز ما فتى هو الآخر ليعرف تغييرات وتشكيل مخالف في كل مرة بدءً بالمرسوم رقم 62-562 المؤرخ في 18 سبتمبر 1965 المتضمن إنشاء مديرية عامة للوظيفة العمومية إلى المرسوم التنفيذي رقم 03-191 المؤرخ في 28 أبريل 2003 المتضمن تنظيم هيكل جهاز المديرية العامة للوظيفة العمومية.

إن التنظيم الجديد للمديرية العامة للوظيفة العمومية المصمم في إطار المرسوم التنفيذي رقم 14-194 قد تطور وأصبح ضخما مقارنة بسابقه حيث أصبح التنظيم الهيكلي للمديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار هذا المرسوم كما يلي:¹

1.1 /المفتشية العامة: هو جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتقييم، موضوع تحت تصرف المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، ويضطلع بالمهام في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية زيادة على تقييم ظروف تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

2.1 /المديريات: وتشمل مديرية التنظيم والقوانين الأساسية للوظائف العمومية، مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وتأمين الموارد البشرية، مديرية التطبيق والتدقيق، مديرية تنظيم الهياكل الإدارية، مديرية العصرية والتطوير الإداري، مديرية الإعلام الآلي، مديرية إدارة الوسائل.

إن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري تحتل مكانة خاصة في جهاز الرقابة الجزائرية وهذا نظرا لخصوصية المهام المنوطة بها من جهة، و لكونها أول مديرية عامة تنشأ في عهد الدولة الجزائرية المستقلة لتعبر عن سيادة الدولة في الإدارة الجزائرية، واعتبارا لأنها أداة مخصصة تضمن التسيير القانوني الأساسي لكافة الموظفين والأعوان العموميين، فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية وهياكلها غير الممركزة والمتمثلة في مفتشيات الوظيفة العمومية الموزعة

¹ مرسوم تنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 03 جويلية 2014، والمتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري،

الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 06 جويلية 2014، ص 11.

على كافة الولايات مدعوة لممارسة صلاحيات جد حساسة وذات أثر حاسم على تنظيم وسير الإدارة العمومية في بعدها المزدوج كسلطة عمومية ومرفق عمومي.

يتولى المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري الموضوع تحت سلطة الوزير الأول مجموعة من المهام نذكرها فيما يلي:¹

- اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير الضرورية لتنفيذها؛
- ضمان مطابقة النصوص التي تحكم الموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون العام للوظيفة العمومية؛
- تحديد وإعداد الأطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية وتنظيم المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية والسهر على تكيفها مع تطور مهام الإدارة العمومية؛

وفي هذا الإطار يكلف بمايلي:

- ✓ إعداد الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بين جميع الوظائف العمومية وتنفيذها، طبقا للتشريع في مجال الوظيفة العمومية؛
- ✓ إعداد النصوص الخاصة التي تحكم المسار المهني لمستخدميها، بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية المعنية؛
- ✓ تحديد القواعد المتعلقة بالتوظيف وتنظيم المسابقات للانتحاق بالوظائف العمومية وسيرها؛
- ✓ إعداد منظومة المرتبات ونظام التعويضات الخاصة بالموظفين والأعوان العموميين بالاتصال مع المؤسسات والإدارات المعنية ووفقا للإجراءات المعمول بها وكذا النصوص المتعلقة بتصنيف الوظائف العمومية؛
- ✓ السهر على تنفيذ الإجراءات المتصلة بتسوية المنازعات الفردية والجماعية الخاصة بالعمل في قطاع الوظيفة العمومية؛
- ✓ توجيه المؤسسات والإدارات العمومية ومساعدتها في تسوية منازعات الوظيفة العمومية ومتابعة معالجتها؛

¹ مرسوم تنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03 جويلية 2014، والمتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 06 جويلية 2014، ص 07.

- ✓ السهر عند الحاجة بتفسير التشريع والتنظيم المتعلقين بالوظيفة العمومية؛
- ✓ العمل بالاتصال مع الإدارات المعنية على تثمين الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية لاسيما تكوين الموظفين وتحسين مستواهم؛
- ✓ إعداد التدابير العامة والخاصة المتعلقة بالوظائف العليا في الدولة، واقتراحها ومتابعة تطبيقها؛
- ✓ ضمان تسيير المسار المهني للإطارات الذين يشغلون وظائف عليا في الدولة بالاتصال مع السلطات المعنية؛
- ✓ اقتراح كل التدابير التي من شأنها أن تساعد على تحسين الحماية الاجتماعية للموظفين والأعوان العموميين وتدعيمها، لاسيما في مجال النظام الاجتماعي والتقاعد بالاتفاق مع المؤسسات المعنية؛
- ✓ المساهمة في وضع إطار للتشاور الاجتماعي والمهني، وفي تحسين الظروف العامة للعمل في قطاع الوظيفة العمومية؛
- ترشيد التعدادات وتثمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية؛ وفي هذا الإطار يكلف بما يأتي:
- ✓ ضمان ضبط تعدادات المستخدمين وترشيده في المؤسسات والإدارات العمومية قصد الاستعمال الأمثل للموارد البشرية في الوظيفة العمومية؛
- ✓ ترقية التسيير التقديري للموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية قصد ضمان التوافق المستمر بين حاجات المؤسسات والإدارات العمومية إلى المستخدمين على الصعيدين الكمي والنوعي، ومهام المؤسسات والإدارات العمومية؛
- ✓ تحديد عدد المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، بالاشتراك مع وزارة المالية والقطاعات المعنية؛
- ✓ تحديد القواعد والشروط المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين وتحسين مستواهم وتجديد معارفهم؛
- ✓ ضمان تخطيط عمليات التكوين التي تحضر لالتحاق بالوظائف العمومية، وفقا لحاجات المؤسسات والإدارات العمومية، كما ونوعا، وتنسيق ذلك.

2. المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

لقد تم تشكيل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في الجزائر مع صدور أول قانون عام ينظم الوظيفة العمومية بعد الاستقلال وذلك بموجب الأمر رقم 66-133 حيث تضمنت المادة 12 منه على إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، وكان نصها كما يلي: "ينشأ مجلس أعلى للوظيفة العمومية يرأسه رئيس الحكومة أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية، ويمكن أن تحال على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية كل مسألة ذات طابع هام تهم الموظفين..."¹، ولكن بصدور المرسوم رقم 59-85 تم إلغاء المرسوم رقم 66-142 والمتعلق بإنشاء بالمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهذا طبقا لنص المادة 148 من المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وبصدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أعاد المشرع الجزائري التفكير في ضرورة إنشاء هذا الجهاز وهذا نظرا للمساهمة الكبيرة التي قد يقدمها في سبيل النهوض بقطاع الوظيفة العمومية في بلادنا من خلال قيامه "بوضع الخطوط العريضة للسياسات الحكومية في مجال الوظيفة العمومية، والسهر على احترام أخلاقيات المهنة لاسيما وأن العمل في قطاع الوظيفة العمومية قد تعقد وتشعبت المهام والنشاطات وتغير محيطه الاقتصادي والسياسي وهو ما يستلزم التأكيد على قيم جديدة مثل النزاهة والحياد في تطبيق القوانين والتنظيمات"²، وفي هذا الإطار جاء الفصل الثاني من الباب الثالث من الأمر 06-03 بعنوان المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، حيث نصت المادة 58 من الأمر 06-03 على إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية وكان نصها كما يلي: "تنشأ هيئة للتشاور وتسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية"³.

أما فيما يخص اختصاصات ومهام هذا المجلس فقد عدتها المادة 59 من نفس الأمر، كما نصت المادة 60 من نفس الأمر على كيفية تشكيله، ونصت المادة 61 من الأمر 06-03 على ضرورة إطلاع رئيس الجمهورية بكل ما يحدث في مجال الوظيفة العمومية.

¹ الأمر رقم 66-133، مرجع سبق ذكره، ص 549.

² لعويسي عبد الوهاب، المنظومة القانونية الأساسية في الوظيفة العمومية الجزائرية، الملتقى الجزائري التونسي حول الوظيفة العمومية، فندق الأوراسي، الجزائر، 12 سبتمبر 2005، ص 10.

³ الأمر رقم 06-03، مرجع سبق ذكره، ص 07.

تجدر الإشارة إلى أن تطبيق المواد المتعلقة بإنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية قد ارتبط بنص قانوني لاحق والذي لم يصدر إلى يومنا هذا، وعلى هذا الأساس لا تزال هذه المواد مجرد حبر على ورق.

3. هيئات المشاركة والطعن:

لقد أخذ القانون الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارة وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات وأخذ بنظام يكاد يكون مشابها للنظام الفرنسي، فقد جاء في المذكرة الإيضاحية للمرسوم الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 66-133 " أن هذا الموظف ليست له أية إمكانية ليقطع من جانب واحد الصلة التي تربطه بالإدارة ولاسيما أنه لا يشارك في تحديد المحتوى الحقوقي للقرارات التي تنصبه في مهامه، فظهر أنه من اللازم إقامة موازنة بين هذه القواعد وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبحمائية مصالحهم المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، اللجان المتساوية الأعضاء، واللجان التقنية المتساوية الأعضاء"¹.

وبهذا يكون المشرع الجزائري أعطى للموظفين الحق في المشاركة في تنظيم شؤونهم وما يهمهم من قرارات طيلة مساهمهم المهني لدى المؤسسة أو الإدارة العمومية التي يمارسون نشاطهم فيها، هذا الحق تجسد من خلال عضويتهم في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية من جهة، ومن خلال عضويتهم في اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية المتساوية الأعضاء من جهة أخرى. وفي هذا الإطار نصت المادة 13 من المرسوم رقم 66-133 على أن تنشأ لجان بالإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمنظمات والهيئات العمومية لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء، كما نصت على إحداث لجان تقنية متساوية الأعضاء تكون على بينة من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وبسير المصالح ولاسيما التدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل، كما نص الأمر رقم 06-03 هو الآخر في مواد على إنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء حيث جاء الفصل الثالث من الباب الثالث تحت عنوان هيئات المشاركة والطعن و قد نصت المادة 62 من الأمر 06-03 على: "تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية: لجان إدارية متساوية الأعضاء، لجان الطعن، لجان تقنية"².

¹ الأمر رقم 66-133، مرجع سبق ذكره، ص 544.

² الأمر رقم 06-03، مرجع سبق ذكره، ص 08.

تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في لجان الطعن¹، وتختص اللجان المتساوية الأعضاء بالنظر في المسائل الفردية والضرورية التي تخص الموظفين، ويجب الرجوع إليها في: تمديد التمرين (التربص)، الترقية في الدرجة أو الرتبة، الانتداب بنوعية التلقائي والإجباري، الإحالة على الاستيداع لأسباب شخصية، العقوبات من الدرجة الثانية الجدول السنوي لحركة التنقلات، الإدراج في احد أسلاك الانتداب.

¹ نفس المكان.

المبحث الثاني: مجهودات الدولة الجزائرية في سبيل إصلاح الوظيفة العمومية الجزائرية.

لقد عملت الحكومة الجزائرية على إدخال إصلاحات عميقة على وظيفتها العمومية، تجسدت هذه الإصلاحات خاصة من خلال تكريس كل من المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والمخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين؛ التي شرع في تطبيقها منذ منتصف التسعينات من القرن العشرين كأداة للتحكم في تعدادات الوظيفة العمومية الجزائرية وتحسين نوعيتها، وكذا من خلال إصدار القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية في 2006، والذي تضمن العديد من الإصلاحات الهادفة إلى عصنة وتحديث الوظيفة العمومية، ومن ثم تحقيق الفعالية التي افتقدتها الإدارة العمومية الجزائرية ومنذ زمن طويل، وانطلاقا مما سبق سنخصص هذا المبحث للتعرف على العناصر التالية:

- أسباب الاختلالات التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية؛
- تكريس المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والمخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين؛
- القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية كأداة لعصنة الوظيفة العمومية الجزائرية.

المطلب الأول: أسباب الاختلالات التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية.

تعاني الوظيفة العمومية الجزائرية ومنذ الاستقلال من اختلالات عديدة جعلتها دائما في مؤخرة الدول في مجال تحقيق فعالية الإدارة العمومية، ومن أهم الاختلالات التي تعاني منها هذه الأخيرة نذكر مايلي:

- ✓ عدم تكييف الهياكل، فالوظيفة العمومية في الجزائر تتميز بطابعها السلطوي وبعدم استقرار هياكلها الإدارية من جهة أخرى، مما أثر سلبا على أداء الموظفين، حيث تحول التزام هؤلاء الموظفين من الالتزام بالتحفظ إلى الالتزام بالولاء وسواء تعلق الأمر بالإدارة المركزية أو المحلية، فإن الهياكل غير منظمة بطريقة تضمن التسيير العقلاني للوسائل المادية والبشرية، أضف إلى ذلك تدخل العوامل السياسية في النشاط الإداري الذي من الفروض أن يكون خاضعا لمبادئ الفعالية والنجاعة، حيث أصبح الموظفون خاضعين لتطبيق الأوامر والتعليمات حتى ولو كانت متعارضة مع المنطق الاقتصادي، أضف إلى ذلك أن المديرية العامة للوظيفة العمومية لم تتمكن من تنمية وسائل حقيقية لتسيير الموارد البشرية، كما أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية المنصوص عليه في الأمر رقم 66-133، والأمر رقم 06-03 لم يتم تشكيله أبدا؛

✓ نقص في الكفاءات بسبب هجرة الأدمغة وغياب آفاق لحياة مهنية محفزة، وكذا غياب معايير للانتقاء والالتحاق مما أدى إلى إقصاء الكفاءات من الالتحاق بالوظيفة العمومية، وهذا ما انعكس سلبا على نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، وكذا التماطل في معالجة ملفاتهم مما جعلهم في تدمر دائم خاصة من جانب سوء المعاملة التي يتلقونها من قبل الموظفين والأعوان العموميين (غياب ثقافة الزبون)، كما يرجع تدني مستوى أداء الإدارة الجزائرية إلى غياب أخلاقيات الوظيفة العمومية، حيث لم تعد الواجبات والحقوق المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية كافية لأداء الواجبات بدقة وأمانة وسرعة واستخدام السلطة ضمن ضوابطها العامة، فأخلاقيات الوظيفة العمومية بقيت في مستوى المزايدات الصرفة في الممارسات الحالية للإدارة فلا توجد لا اجتهادات قضائية ولا محاولات تنظيرية لتجديد وتغطية مجالات واسعة للمسؤوليات والالتزام بالخدمة لأن وجود هذه الأخلاقيات من شأنه جعل العمل الوظيفي تكليفا للقائم به، فهي خدمة عامة تحتاج إلى قيم ومثل مدرجة في أخلاقيات مهنية هي أخلاقيات الوظيفة العمومية؛

✓ وجود فائض من الفئات غير المؤهلة بسبب السياسة الاجتماعية للدولة في التوظيف؛

✓ قطاع الوظيفة العمومية لا يوفر حياة مهنية تتماشى مع نتائج ومستوى الموظف، فالجزائر موجودة بين ثنائية معقدة من جهة هي مثقلة بالبيروقراطية والممارسات السلبية (المحسوبية والمحاباة) وطغيان الفساد الإداري، ومن جهة أخرى هي ملزمة على توفير الظروف الملائمة للانضمام إلى النظام الاقتصادي الجديد، وما يتطلبه من إدارة فعالة تعتمد على الأساليب الحديثة في تسيير مواردها البشرية؛

✓ " تعرف الإدارة العمومية الجزائرية تضخما في عدد الموظفين، ومن أهم الأسباب التي تقف وراء هذا التضخم هو الميل نحو تزايد كمي أنتج تضخما في عدد موظفيها بدعوى محاكاة الإدارات العمومية في الدول المتقدمة وما تتضمنه من هياكل تنظيمية مما أدى إلى وجود بطالة مقنعة،

كما أن التوظيف غير الهادف والمدرّوس بسبب البطالة التي وصلت إلى 30% من اليد العاملة القادرة على العمل، وعدم اعتبار العمل في الإدارة العمومية مهنة تستلزم التحضير والتكوين الضروريين¹؛

✓ وظيفة المستخدمين في الجزائر تنحصر فقط في إدارة الموارد البشرية بالمفهوم التقليدي التعين، الانضباط، الترقية، إنهاء المهام، ولا تصل إلى مفهوم تسيير الموارد البشرية أو المناجمت العمومي بالمفهوم الحديث من حيث التخطيط والمتابعة والتقييم والتعديل، حيث لا توفر الإدارة العمومية الجزائرية عوامل التحفيز، تقنيات حديثة للتقييم، أدوات التنبؤ لتجنب الفائض أو الناقص في ملئ المناصب؛

✓ وظيفة المستخدمين في الجزائر تتميز بطابعها المركزي، وتقليص هامش الحركة للمسؤولين المحليين على جميع المستويات، كما تتميز بطابعها الشمولي أي تطبيق نفس القاعدة القانونية على فئات مهنية مختلفة في قطاع الوظيفة العمومية؛

✓ وظيفة المستخدمين تحقق شرعيتها في تطبيق القوانين واللوائح بغض النظر عن النجاعة والفعالية، فنجد أن أجهزة الرقابة الداخلية والخارجية تحرص فقط على رقابة مدى مشروعية القرارات فقط ولا تهتم بالنتائج؛

✓ تعاني الوظيفة العمومية من طغيان الفئات غير المؤهلة على حساب الفئات المؤهلة؛
✓ من حيث الهياكل والمرافق المكلفة بتسيير الموارد البشرية، فأحيانا تكون منعقدة حيث تتبع لمصالح أخرى وفي حالة وجودها فإننا نجد مستوى التأطير ضعيف جدا، وأحيانا نجدها ممركة بشكل يضعف روح المبادرة أو يلغيها بالنسبة للفروع الخارجية؛

✓ الموظفون المركزيون يستعملون بشكل واسع سلطة وشرعية الدولة لفرض قرارات وأوامر غير قابلة للنقاش على المستوى الأدنى بغض النظر على التكاليف، وبالتالي يأخذ الموظف سلوك الرجل السياسي، هذه السلوكيات تمس كثيرا بمفهوم اللامركزية وإشراك الجميع في اتخاذ القرارات؛

¹ أعمار عماري، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر وسبل إصلاحها للاندماج إيجابيا مع الحركة العالمية، الملتقى

العلمي الدولي الأول حول: أهمية الشفافية في نجاعة الأداء للاندماج في الاقتصاد العالمي، فندق الأوراسي، الجزائر، 2003، ص

✓ فيما يخص مديرية الوظيفة العمومية التي لها الشأن الكبير في تسيير الحياة المهنية للموظفين، فإنه من بين أهم مصالحها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي له دور استشاري وتوجيهي، هذا المجلس لم ينشأ إلى يومنا هذا.

✓ يغلب على نمط العمل في قطاع الوظيفة العمومية الروتين والجمود وهذا لغياب المحفزات، وكذا لغياب الأهداف؛

✓ لا توجد أي علاقة بين أداء الموظف ونتائجه وحياته المهنية، حيث غالبا ما تكون ترقية الموظف مبنية على أساس علاقاته الشخصية، وكذا عوامل أخرى كالمحسوبية والرشوة والقبلية، فالموظف الجزائري الكفاء الذي لا يمتلك شبكة من العلاقات الاجتماعية داخل الإدارة العمومية وخارجها مصيره التهميش والجمود في حياته المهنية، ففي حين يستفيد الموظف في الإدارات العصرية من الترقية بعد خضوعه للتكوين وتقييم أدائه ونتائجه وسلوكه، فتصبح الترقية أداة للتحفيز ومكافأة المجددين، يستفيد الموظف الجزائري من الترقية بناءً على ولائه السياسي وعلاقاته الاجتماعية خارج وداخل الإدارة، مما أدى إلى ابتعاد الموظف الجزائري عن الاهتمام بالأداء وانصرف إلى الاهتمام بأمور أخرى لا تخدم الإدارة والمواطن وإنما تخدم مصالحه الشخصية؛

✓ الأجور والعلاوات الممنوحة للموظف لا توفر له حياة كريمة، فالشريحة الكبيرة من الموظفين يعيشون في درجة الفقر بسبب ضعف الراتب، مما أدى بهم إلى البحث عن مصادر رزق أخرى، تتعارض أحيانا مع طبيعة مصالح الإدارة التابعين لها، فنلاحظ أن عدم التحفيز وكثرة الغيابات هي السمة الرئيسية في قطاع الوظيفة العمومية، والعلاج التأديبي الذي يتبعه أغلب المسؤولين لا يكفي إذا لم يتبع بالاهتمام بالبعد الإنساني والاجتماعي للموظف.

المطلب الثاني: تكريس المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية، والمخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين، وتحسين المستوى، وتجديد المعلومات للموظفين.

1. المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية كأداة للتسيير التوقعي للموارد البشرية:

لقد شرعت الحكومة الجزائرية ومنذ سنة 1995 في إصلاحات عميقة مست جوانب تسيير الموارد البشرية بالمنظمات والإدارات العمومية تجسدت هذه الإصلاحات من خلال ما يعرف بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يعتبر من أهم التغيرات التي شهدتها سياسات تسيير الموارد البشرية في المنظمات والإدارات العمومية كونه يهدف إلى وضع خطة تنبؤية لتسيير الموارد البشرية العمومية، وفيمايلي سنتعرف على مفهوم هذا المخطط وكيفية انجازه.

1.1 مفهوم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية: المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية هو عبارة عن وثيقة تسجل فيها كل العمليات التنبؤية المتعلقة بالتوظيف، الترقية، التكوين، الإحالة على الاستبعاد، الإحالة على التقاعد، وهو إجراء يستجيب للنظام الجديد للمراقبة اللاحقة من طرف هيئات المديرية العامة للوظيفة العمومية، وعليه يمكن القول أن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية هو وسيلة جديدة لتنظيم عملية تسيير الموارد البشرية في المنظمات والإدارات العمومية الجزائرية وأداة تحليلية لنظام التسيير والسياسة المنتهجة في توفير الموارد البشرية، أحدثت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أفريل 1995 يركز أساسا على التسيير التوقعي للموارد البشرية، وهو بمثابة برنامج عمل يعده المسير وفق الميزانية الممنوحة له سنويا ليجعل منه القاعدة المرجعية قصد تجسيد الأهداف المسطرة، والتي تتمثل في الاستغلال العقلاني والأنجع للموارد البشرية وتحسين مردودية قطاع الوظيفة العمومية من خلال تطوير المنظومة التكوينية، ولهذا الغرض فإنه من الضروري أن يحض هذا المخطط بعناية كبيرة عند إنجازه كونه يهدف إلى:

للالتخفيف من حدة المركزية من خلال:¹

- توفير أحسن الشروط قصد التشجيع على إبراز تسيير توقعي للموارد البشرية ووضع الآليات والميكانيزمات لضمان التحكم المنتظم في عدد موظفي الإدارات العمومية؛
- إنشاء مهام التدقيق التابعة لمصالح الوظيفة العمومية من أجل تقييم فعالية المصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية؛
- تحميل المسيرين العموميين المسؤولية التامة على جميع الوثائق المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين.

للتحديد الأهداف والأعمال المزمع إجراؤها خلال السنة المالية في مجال التوظيف، الترقية، التكوين (تحسين المستوى وتجديد المعلومات)، الإحالات على التقاعد؛

للإن تكريس المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية على مستوى مختلف المنظمات والإدارات العمومية يندرج في إطار التسيير التقديري لتعدادات الوظيفة العمومية من خلال ضبط كل المعلومات المتعلقة بتسيير الموارد البشرية بصفة دقيقة حسب الجداول المشكلة له؛

¹ تعليمية رقم 240 م ع / م ع و ع / المؤرخة في 27 ماي 1995 المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-126.

للتعويض الرقابة القبلية بالرقابة البعدية أو اللاحقة، وذلك لأن إجراءات المراقبة المسبقة التي كانت تطبقها مصالح الوظيفة العمومية قبل سنة 1995 والمتمثلة في القيام برقابة قبلية لشرعية القرارات المتخذة من طرف مسيري الموارد البشرية بالإدارات العمومية من خلال التأكد من مدى تطابق هذه القرارات مع الأحكام القانونية والتنظيمية المعمول بها¹، هذه الرقابة القبلية غلبت عليها مظاهر البيروقراطية، كما خلفت طريقة ممارستها علاقات تبعية واثكالية بين مصالح الوظيفة العمومية ومختلف الهيئات العمومية وأدت بهذه المصالح إلى التدخل في مهام التسيير وذلك على حساب مهامها التنظيمية، ولذا أدت هذه الوضعية إلى إعادة النظر في نظام الرقابة المسبقة، ونتيجة للمشاكل التي نجمت عن إجراءات التأشيرة المسبقة تم إصدار المرسوم رقم 81-114 المؤرخ في 06 جوان 1981 والمتعلق بمهمة مراقبة المشروعية التي تمارسها مصالح الوظيفة العمومية والذي نص على ضرورة إعفاء بعض القرارات الفردية من التأشيرة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية، حيث لم تنق خاضعة للتأشيرة المسبقة بمقتضى هذا المرسوم إلا قرارات التعيين وقرارات الانتداب خارج قطاع الإدارة العمومية وقرارات إنهاء المهام.

إلا أن هذا المرسوم وما جاء به لم يساعد على معالجة النقائص المسجلة حول إجراء الرقابة المسبقة، وقصد مواكبة التحولات التي عرفتها الجزائر خاصة مع مطلع التسعينات في مجال إصلاح منظومة الوظيفة العمومية كسبيل لتحديث أساليب وتقنيات تسيير الموارد البشرية قامت المديرية العامة للوظيفة العمومية بمراجعة جذرية لنظام الرقابة المسبقة واستبداله بنظام الرقابة اللاحقة باعتباره الإجراء الأكثر ملاءمة لمقتضيات الإدارة العصرية، حيث نص المرسوم رقم 95-126 في مادته الثانية على ضرورة الإعفاء من التأشيرة المسبقة أو القبلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية جميع القرارات الفردية التي تتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، على أن تتخذ هذه القرارات من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين وفق الشروط وحسب الكيفيات التي ستحدد عن طريق التنظيم².

¹ السعيد مقدم، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي، مجلة "إدارة"، الجزء الثاني، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 1995، ص ص 90-07.

² المرسوم التنفيذي رقم 95-126، المؤرخ في 29 أبريل 1995، المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهتم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادر في 09 ماي 1995، ص 27.

1.2 إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية: في إطار تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، يتعين على كل المنظمات والإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمية المعمول بها، حيث يعد هذا المخطط حسب نموذج موحد في كل الإدارات العمومية، ويشترك في ضبطه المنظمة أو الإدارة المعنية ومصالح السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، فبمجرد الحصول على الاعتمادات والمناصب المالية للسنة المعنية يشرع المسير في إعداد وانجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية حسب الجداول المكونة له على أن يقدمه إلى مصالح الوظيفة العمومية قبل تاريخ 15 مارس قصد المصادقة عليه كما هو منصوص عليه في التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 والمتعلقة بإنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، حيث تمر عملية انجاز هذا المخطط بالمراحل التالية:¹

أ. **جرد المتاح من الموارد البشرية:** وتعتبر أول خطوة، حيث يتم جرد المناصب من خلال إعداد وضبط القائمة الاسمية، وكذا حصيلة التشغيل؛

ب. **تقدير الاحتياجات المستقبلية من الموارد البشرية:** إن تقدير الاحتياجات المستقبلية من الموارد البشرية ليس من صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، بل كل مؤسسة أو إدارة عمومية تقوم بتقدير احتياجاتها بصفة انفرادية، ولها الحرية في اختيار أسلوب التقدير المناسب، ولعل من الأساليب الشائعة هي التخمين والمقارنة مع الوضعيات السابقة، وذلك عن طريق استخراج الفوارق، بمعنى أن المناصب الشاغرة هي محصلة فرق المناصب المالية النظرية والمناصب المالية المشغولة؛

ج. **انجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية:** بعد أن تتمكن المؤسسة من معرفة المناصب المالية الجديدة، يشرع في إنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية حسب الجداول المشكلة له، ويذكر هنا أن توزيع المناصب المالية بالنسبة للأسلاك والرتب بين خيارات التوظيف الداخلي

¹لواج منير، جبلي حسيبة، المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية : أساس التسيير التقديري للموارد البشرية في المؤسسات

والإدارات العمومية الجزائرية، الملتقى الوطني الثاني حول تسيير الموارد البشرية: التسيير التقديري للموارد البشرية ومخطط الحفاظ على

مناصب العمل بالمؤسسات الجزائرية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة محمد خيضر بسكرة، 27-

2013/03/28، ص ص 15-16.

والخارجي يخضع للنسب المئوية للتوزيع المحددة بالقوانين الأساسية الخاصة، ويعتبر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في مرحلته الأولى عبارة عن مشروع يجب مراجعته من قبل مصالح الوظيفة العمومية المختصة التي تقوم بدراسته وتعديله عند الضرورة من خلال عقد حصص عملية بين المؤسسة المسيرة ومصالح الوظيفة العمومية التي تتأكد من خلال هذا أن المؤسسة قد التزمت بتطبيق واحترام النصوص التنظيمية المعمول بها، وفي الأخير يؤثر مخطط التسيير التقديري من قبل المؤسستين المذكورتين، وبذلك تلتزم المؤسسة بكل ما جاء فيه، ويتشكل مخطط تسيير الموارد البشرية من ثلاثة عشر (13) جدولاً نذكرها فيمايلي:

الجدول رقم 01: يضبط فيه كل المعلومات الخاصة بتعداد المستخدمين إلى غاية 31 ديسمبر للسنة المالية الفارطة، مع إظهار الأعداد حسب الصفات بما فيها أعداد الأعوان المؤقتين بالساعة أو اليوم؛

الجدول رقم 02: يدون في هذا الجدول لجان الموظفين ولجان الطعن ويجب هنا التأكد من صلاحية هاته اللجان بمراجعة قرارات الإنشاء وتاريخ نفاذ صلاحياتها، وفي حالة انقضاء عهدها يطلب منكم الإسراع في تمديد آجالها حسب ما هو مبين في التنظيم المعمول به لا سيما التعليم الصادر عن مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية رقم 99/67 المؤرخة في 09 فيفري 1999 المتعلقة بإنشاء، تجديد، تمديد لجان المستخدمين ولجان الطعن؛

الجدول رقم 02 مكرر 01: تدون فيه وضعية الحالات التأديبية التي تمت خلال السنة المالية المعتبرة؛

الجدول رقم 02 مكرر 02: تدون فيه وضعية القضايا المتنازع فيها المطروحة أمام العدالة؛
الجدول رقم 03: تدون في هذا الجدول كل قرارات الإطار المتعلقة بتسيير مختلف الأسلاك والرتب المسيرة من طرف القطاع ولاسيما تلك المتعلقة بالتوظيف، الامتحانات المسابقات... الخ؛
الجدول رقم 04: يعتبر هذا الجدول الركيزة الأساسية لكل العمليات التسييرية المتوقعة إنجازها بعنوان السنة المالية المستهدفة، وبالتالي فهو الترجمة الحقيقية لكل الترتيبات القانونية المتعلقة بتحديد مختلف شروط التوظيف المتضمنة في القانون الأساسي، ويمكن اعتباره كلوحة قيادة بين أيدي المسير الذي إن أحسن استعماله تمكن في آخر السنة من استغلال كل المناصب المالية المتوفرة لديه في الميزانية ومن اتخاذ كل الإجراءات التسييرية المتعلقة بتحويل وتجديد المناصب الشاغرة؛

الجدول رقم 05: يحدد في هذا الجدول الرزنامة السنوية لكل العمليات المبرمجة في مجال التسيير بهدف السماح للمسير من تنظيم أعماله طيلة السنة؛

الجدول رقم 06: يتضمن قائمة الموظفين الذين بلغوا أو من المتوقع بلوغ 60 سنة من العمر وهو الشرط الأساسي والمرجعي للإحالة على التقاعد بالنسبة لجميع الأسلاك والرتب؛

الجدول رقم 06 مكرر 01: يتضمن البيانات المتعلقة بالمستخدمين المتقاعدين الذين تم استدعائهم لمزاولة النشاط بعنوان السنة المعنية؛

الجدول رقم 06 مكرر 02: يتضمن هذا الجدول بيان يتعلق بالمستخدمين المؤهلين للتقاعد وتم الاحتفاظ بهم بعنوان السنة المعنية مع التذكير أن كل تأجيل في تاريخ الإحالة على التقاعد أو كلاستدعاء لتوظيف محال على التقاعد لا يمكن أن يتم إلا بعد الحصول على رخصة استثنائية من المديرية العامة للوظيفة العمومية، واستشارة الإدارة المركزية؛

الجدول رقم 07: هذا الجدول خاص بالمخطط التوقعي التكويني وتحسين المستوى وتجديد المعلومات بعنوان السنة المعنية، وهو ملخص عن المخطط السنوي والمتعدد السنوات للتكوين الخاص بالقطاع؛

الجدول رقم 08: يدرج في هذا الجدول القائمة الاسمية لجميع الأعوان الدائمين، المتعاقدين والمؤقتين مهما كانت رتبتهن.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أن مرحلتي تحضير المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية وتنفيذه تخضعان لرقابة صارمة من قبل مصالح الوظيفة العمومية وذلك بهدف:¹

- ✓ إدخال أدوات ووسائل عصرية لتسيير الموارد البشرية وعقلنه تعدادات للمستخدمين؛
- ✓ بروز وتطوير نظام تسيير توقعي للموارد البشرية في الإدارة العمومية، قادر على التنبؤ بتطور حاجيات الإدارة على ضوء تطور مهامها؛
- ✓ تطوير مهمة التدقيق لمصالح الوظيفة العمومية لتمكينها من إجراء تقييم موضوعي ليس فقط على القرارات الفردية المتعلقة بالمسار المهني للمستخدمين بل لتسيير الموارد البشرية في الإدارة العمومية وتحسين فعاليتها؛

¹ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التطوير الإداري في الوطن العربي (حالات تطبيقية 383)، منشورات المنظمة العربية للتنمية

الإدارية، القاهرة، مصر، 2003، ص 46.

✓ إضفاء الشفافية على عمليات التوظيف في الإدارة العمومية، وجعل التأهيل مبدأ أساسيا لتولي الوظيفة العمومية، وبالتالي تمكين الإدارة من تحسين مستوى ونوعية مستخدميها، ومن ثم تكوين إطارات قادرة على إدراك الإشكاليات وإدماجها ضمن السياسات والبرامج العمومية.

لقد ساهم العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في تقليص تعدادات الوظيفة العمومية بشكل ملحوظ، حيث عرفت فترة ما بعد 1995 تراجعاً في معدلات تزايد عدد الموظفين العموميين، فمن خلال تتبعنا لتطور تعدادات الوظيفة العمومية منذ الاستقلال إلى غاية 2012 نلاحظ مايلي:

للمعروف عرفت الفترة الممتدة ما بين 1963-1973 تطورا ملموسا في عدد الموظفين العموميين، حيث ارتفع عدد الموظفين من 701.26 موظف سنة 1963 إلى 216.888 موظف سنة 1973، وذلك كون أن هذه الفترة تمثل العشرية الأولى للاستقلال والتي تميزت بالفراغ في عدد موظفي الإدارة العمومية الجزائرية بسبب مغادرة الفرنسيين وهو ما أتبعه حركة توظيف كثيفة وعشوائية لأعوان وموظفين جزائريين؛

للمعروف أن الفترة الممتدة ما بين 1973-1983 عرفت هي الأخرى تزايدا سريعا في تعدادات الوظيفة العمومية، حيث ارتفع عدد الموظفين من 216.888 موظف خلال سنة 1973 إلى 782.605 موظف خلال 1983؛

للمعروف أن الفترة الممتدة ما بين 1983-1995 هي الأخرى عرفت تزايدا سريعا في تعدادات الوظيفة العمومية، حيث ارتفع عدد الموظفين من 782.605 موظف خلال 1983 إلى 1.323.400 موظف خلال 1995؛

للمعروف أن الفترة الممتدة ما بين 1995-2012 عرفت تقلصا ملحوظا في تطور عدد الموظفين العموميين، فبعدما كان عددهم 1.323.400 موظف سنة 1995 وصل عددهم إلى 1.810.089 موظف خلال 2010 وإلى 1.906.875 موظف وعون عمومي في 2011/12/31، في حين أصبح عددهم في 2012/12/31 حوالي 1.913.958 موظف وعون عمومي، وعليه من خلال ما سبق يمكن القول أن تعدادات الوظيفة العمومية الجزائرية مرت بمرحلتين:

المرحلة الأولى: وتمتد من 1963 إلى 1995، تميزت هذه المرحلة كما سبق وأشرنا بتزايد سريع في التعدادات، وذلك يرجع إلى الأسباب التالية:

- الرحيلاجماعي للإداريين الفرنسيين والذي تسبب في فراغ رهيب في الإدارة الجزائرية، وهو الأمر الذي كان وراء توظيف جماعي وعشوائي لضمان السير العادي للمنظمات والإدارات العمومية الجزائرية؛

- الخريطة الإدارية الجديدة التي وضعت سنة 1984 والتي بموجبها تم رفع عدد الولايات الجزائرية من 31 ولاية إلى 48 ولاية، والبلديات من 741 بلدية إلى 1541 بلدية مما أدى إلى زيادة عدد الموظفين لشغل المناصب الجديدة المترتبة عن الخريطة الإدارية الجديدة، والذي نتج أساسا عن تحمل الدولة مسؤوليات الشؤون الاجتماعية، الاقتصادية، التربوية، والتنمية مما أدى إلى زيادة الأجهزة الإدارية وتضخمها؛

- غياب سياسة واضحة وفعالة للتوظيف على مستوى الوظيفة العمومية بسبب التوظيف العشوائي (غياب تسيير توقعي للموارد البشرية العمومية) والسياسة الاجتماعية للدولة.

المرحلة الثانية: تمتد هذه المرحلة من 1995 إلى يومنا هذا، تتميز هذه المرحلة بتزايد ضئيل وتقلص ملحوظ في نسب تطور تعدادات موظفي الإدارة الجزائرية واستقرار نسبة الزيادة في عدد الموظفين والأعوان العموميين، وتعود هذه الوضعية التي تتميز بها تعدادات الإدارة العمومية إلى التقليل في الميزانية في مجال النفقات العمومية التي فرضتها الوضعية الاقتصادية للبلاد، حيث أن تحميل الإدارة بأعباء تفوق طاقتها، وتضخمها بوسائل بشرية تفوق احتياجاتها وتركها تتصرف بالمال العام دون رقابة مالية أو محاسبة سياسية وجماهيرية¹ أدى إلى عدم التحكم في النفقات العمومية الضخمة والناجمة عن زيادة كتلة الأجور التي ترتبت عليها آثار سياسية، اقتصادية واجتماعية.

ولعل من الأسباب التي ساهمت في تقلص معدلات نمو تعدادات موظفي الإدارات العمومية نذكر مايلي:

- تبني المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية كأداة للتوقع، فمنذ أن تبنت المديرية العامة للوظيفة العمومية هذه المخططات سجلت تعدادات الوظيفة العمومية تراجعا ملحوظا في معدلات نموها خاصة وأنه بفضل هذه الأخيرة أصبحت المديرية العامة للوظيفة العمومية تمتلك معطيات

¹ الكبيسي عامر، الفساد والعولمة (تزامن لا توأمة)، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005، ص 16.

دقيقة بخصوص تعدادات موظفي المنظمات والإدارات العمومية وهو ما مكن من ضبط وتيرة التعدادات الفعلية للمنظمات والإدارات العمومية؛

- إلغاء المناصب المالية تبعا للاستقالات، العزل، الاستيداع، النقل، الوفاة، وقد بلغ عدد المناصب المالية الملغاة سنة 2009 حوالي 12.973 منصب،

- الإحالة على التقاعد بالنسبة للموظفين والأعوان العموميين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية للتقاعد، وقد ارتفع عددهم إلى 12.339 موظف وعون سنة 2009؛

- إعادة توزيع تعدادات القطاعات قصد التخفيف من اللجوء الفوري إلى فتح مناصب مالية دون انتظام؛

- الإصلاحات الجديدة التي جاء بها الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في مجال التحكم الكمي والنوعي في الموارد البشرية العمومية.

2. المخططات القطاعية السنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للموظفين:

من الناحية التاريخية فإن التكوين وتسييره في قطاع الوظيفة العمومية لم يعط العناية الكاملة إلا بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 96-92 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم الذي أعطى للتسيير التقديري للموارد البشرية أهمية كبيرة، وذلك لأنه أوجب على المؤسسات والإدارات العمومية إعداد مخطط قطاعي سنوي أو متعدد السنوات، وذلك حسب ما جاء في نص المادة 03 من هذا المرسوم، وعليه تقوم السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بتخطيط وتنسيق عمليات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات التي تحضر للالتحاق بالوظيفة العمومية أو التكيف مع مناصب العمل وفق أهداف مستخدمي المؤسسات والإدارات العمومية واحتياجاتهم ذات الأولوية بالنظر إلى التطور والترابط بين المؤهلات الإدارية والتقنية ومخصصات الميزانية المرصدة لهذا الغرض.

يلزم نفس المرسوم المؤسسات والإدارات العمومية أن يكون على مستوى تسيير الموارد البشرية تسيير تقديري لهذه الموارد، يترجم هذا التسيير التقديري بالقيام بوضع مخطط التكوين السنوي أو المتعدد السنوات وتحدد المادة 04 من هذا المرسوم محتوى المخطط الذي يجب أن يشتمل على عمليات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات في قطاع النشاط المعني، وهي كالتالي:

- التكوين المتخصص الذي يحصل في دورات طويلة المدى تفوق سنة واحدة وتساوي ثلاث (03) سنوات، أو تقل عنها، وهنا يتعلق بالمخططات متعددة السنوات؛
- تحسين المستوى الذي يحصل في دورات متوسطة المدى يكون بين (06) أشهر وسنة واحدة وهذا يتعلق بمخطط سنوي؛
- تجديد المعلومات التي يحصل في دورات قصيرة المدى تقل عن 06 أشهر أو تساويها، ويدخل كذلك في المخطط السنوي، ولهذا يجب على المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات لتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم تشمل التوقعات في أنواع التكوين المذكورة أعلاه.
- نشير إلى أن مخططات التكوين يجب أن تحدد كذلك عدد الناصب الشاغرة، عدد الموظفين أو الأعران العموميين المعنيين بالتكوين، مناصب التأهيل المعنية بالتكوين، مؤسسة أو مؤسسات التكوين التي يجب أن تضمن عملية التكوين.
- لقد حاول المرسوم رقم 92-96 رسم إطار عام لسياسة التكوين في الجزائر عن طريق ربط عملية التكوين بالمسار المهني للموظف، على الأقل من الناحية النظرية.
- بالإضافة إلى المرسوم رقم 92-96 صدر المرسوم التنفيذي رقم 17-04 يعدل ويتمم المرسوم رقم 92-96، كما صدر مرسوم آخر وهو المرسوم رقم 164-04، يتضمن إحداث وتنظيم اللجنة الوزارية المشتركة للتكوين في المؤسسات والإدارات العمومية يهدف أساسا إلى:
- ✓ التنسيق بين الإدارات العمومية في كل ما يتعلق بالتكوين الإداري؛
- ✓ تحديد وسائل واحتياجات الإدارات العمومية في مجال التكوين؛
- ✓ تحديد الوسائل والمناهج البيداغوجية وتكييفها الدائم مع متطلبات الإدارات؛
- ✓ التقسيم الدوري لنظام التكوين الإداري.
- المطلب الثالث: القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية كأداة لعصرنة الوظيفة العمومية الجزائرية.**
- استمرت الجزائر في العمل بالمرسوم رقم 59-85 إلى غاية 2006 وهي السنة التي صدر فيها قانون الوظيفة العمومية الجديد الذي جاء لمعالجة النقائص التي احتواها المرسوم رقم 59-85 وفي هذا المطلب سنحاول التعرف على مختلف النقاط التي عمل الأمر رقم 03-06 تصحيحها كمحاولة لتحسين أداء الإدارة العمومية الجزائرية.

1. مفهوم القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية ومحتواه:

لقد علق خروشي جمال على المرسوم رقم 59-85 قائلا: " إن خضوع أعوان المؤسسات والإدارات العمومية إلى المرسوم رقم 59-85 تعتبر وضعية غير عادية، بالنظر إلى قطاع الوظيفة العمومية كتعبير عن الدولة المستخدمة، والذي كان من قبل يخضع إلى القانون، لم يعد كذلك منذ 1985، في حين ينص دستور 28 نوفمبر 1996 على أن الضمانات الممنوحة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية من اختصاص التشريع، وهو في نظرنا تطور عادي للأمور نظرا لكون الوظيفة العمومية تبقى الأداة المفضلة التي تعبر الدولة من خلالها على:

- دورها كسلطة عمومية؛

- هيبتها وديمومتها رغم الأحداث والتحولات السياسية؛

من خلال التصريح الذي أدلى به المدير العام السابق للوظيفة العمومية نستخلص أن هذه الأخيرة انتقلت إلى مرحلة يصعب الصمود فيها في ظل غياب تسيير محكم يقودها إلى وضعية تساير التسيير الدولي لمواردها البشرية، حيث أنه ونظرا للتحويلات العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين لاسيما في مجال الوظيفة العمومية وتصحيحا للوضعية السائدة بادرت الدولة الجزائرية بإصدار الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي أعد سنة 1999 وبقي كمشروع في الأدراج لأسباب معينة إلى غاية 2006، هذا الأمر جاء لمعالجة كافة النقائص ومواجهة الرهانات المستقبلية، حيث أن هذا الأمر يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكييفه مع الأوضاع السائدة في العالم. يطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية التي عدتها المادة 02 من هذا الأمر بالتفصيل، وقد عرف هذا الأمر تقليصا معتبرا في نطاق سريانه وذلك دون أي تبرير قانوني، حيث استثنى مجال تطبيقه سلك القضاة، أعضاء المجلس الشعبي الوطني بغرفتيه والمستخدمون العسكريون للدفاع الوطني، ويحدد تطبيق هذا القانون بقوانين خاصة بمختلف أسلاك الموظفين كما أنه ونظرا لخصوصية بعض الأسلاك يمكن أن تتضمن القوانين الخاصة بها استثناءات لهذا الأمر في مجال الحقوق و الواجبات...

ما يمكن قوله أن هذا القانون وضع من أجل أن يحل محل المرسوم رقم 59-85 الذي تجاوز وقته لأنه صدر في عصر الاقتصاد الموجه، ولم يكيف مع التطورات الحديثة في الجانب التنظيمي والوظيفي للمنظمات والإدارات العمومية وأساليب التسيير الحديثة، لكل هذه الأسباب

جاء الأمر رقم 06-03 الذي أُلقي على عاتقه ضرورة احتواء الجوانب الجديدة لعصرنة الوظيفة العمومية ومعالجة الاختلالات الهيكلية في الإدارات العمومية بدءاً من مجال تطبيقه مروراً بكيفيات توظيف الكفاءات البشرية وصولاً إلى إنهاء المسارات المهنية لموظفي المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية، وهذا ما أكدّه السيد المدير العام للمديرية العامة للوظيفة العمومية في رسالته التي نصت على: "إن التحولات العميقة التي أفرزتها الإصلاحات المتعددة الأبعاد التي عرفتتها البلاد ، تقتضي من الوظيفة العمومية إعادة النظر في تنظيمها وسيرها وطرق تدخلها ، قصد تمكينها ليس فقط من تكيف مع هذه الإصلاحات بل أيضاً وعلى وجه الخصوص من مسايرتها وتدعيمها .

ومن هذا المنظور، توجد الوظيفة العمومية في قلب مسار الإصلاحات. لهذا السبب، يشكل قانون الوظيفة العمومية، موضوع الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، في الحقيقة ، الإطار المرجعي والقاعدة المناسبة للانطلاق في مسار عصرنة الوظيفة العمومية، بغية ترقية إدارة متجددة في نظرتها، ناجعة وفعالة في تدخلها وقادرة على الاستجابة لتطلعات وحاجيات المواطنين .

إن هذا الأمر يقتضي تكريس وبروز سياسات حقيقية في مجالات التسيير التوقعي للموارد البشرية، التكوين وتحسين الموظفين والأعوان العموميين، تبسيط وتسهيل إجراءات التوظيف وتسيير المناصب المالية .

يستلزم تحقيق هذه الأهداف، إضافة إلى اعتماد مسعا شاملا ومندمجا لتتّمين الموارد البشرية للإدارة وتحسين الكفاءات والمؤهلات، تأييد وتعبئة كافة الفاعلين على مستوى الإدارة العمومية: مسيرين، موظفين وأعوان عموميين ، شركاء اجتماعيين ومواطنين.¹

يتضمن الأمر رقم 06-03 ، 224 مادة موزعة على إحدى عشرة باب، حيث يحتوي كل باب على مجموعة من الفصول، هذه الأبواب والفصول تهدف إلى تنظيم شؤون الموظفين العموميين الجزائريين، حيث يحدد هذا الأمر القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة .

¹ المديرية العامة للوظيفة العمومية، مرجع سبق ذكره.

يطبق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على الموظفين العموميين الذين يمارسون وظائفهم بالمؤسسات والإدارات العمومية، والذي قام بتصنيف أسلاك الموظفين إلى أربع مجموعات:¹

- المجموعة "أ" وتضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات أو كل مستوى تأهيلي مماثل؛
- المجموعة "ب" وتضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التطبيق أو كل تأهيل مماثل؛
- المجموعة "ج" وتضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التحكم أو كل مستوى تأهيل مماثل؛
- المجموعة "د" وتضم مجموعة الموظفين الحائزين على مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التنفيذ أو كل مستوى مماثل.

كما خص هذا القانون أنشطة إدارة الموارد البشرية في الباب الرابع والخامس، حيث تضمن الباب الرابع أنشطة التوظيف، التبرص، والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف، تقييم الموظف التكوين، الترقية، وأخيرا التعويضات المتمثلة في الأوسمة والمكافآت، وهذه الأنشطة كلها جاءت تحت عنوان: تنظيم المسار المهني، أما الباب الخامس فقد تضمن التصنيف والراتب.

2. أهم الإصلاحات التي احتواها القانون الأساسي العام الجديد للوظيفة العمومية الجزائرية:

إن الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أعطى أهمية كبيرة لوظائف إدارة الموارد البشرية، وذلك كمايلي:

1.1 تخطيط الموارد البشرية: الملاحظ أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لم يتطرق صراحة إلى نشاط تخطيط الموارد البشرية كما هو منصوص عليه في أدبيات إدارة الموارد البشرية، إلا أنالمتنمغن في هذا القانون يجد أن وظيفة تخطيط الموارد البشرية ممثلة في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية الذي ورد في الفصل الثاني من الباب الثالث من هذا القانون، وذلك من خلال المهام والصلاحيات المنوطة به طبقا للأمر رقم 03-06، علما إلى أن هذا المجلس لم يكن موجودا في القانون السابق.

وللعلم أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية يرفع سنويا تقريرا عن وضعية الوظيفة العمومية لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى أن المؤسسات والإدارات العمومية تحدد كل سنة ما لديها من

¹ الأمر رقم 03-06، مرجع سبق ذكره، ص 04.

موارد بشرية وما هي بحاجة إليه من خلال انجاز ما يسمى بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 111 من الأمر رقم 03-06.

2.1/التوظيف: إن التوظيف الذي يعتبر كذلك من أهم أنشطة إدارة الموارد البشرية، فقد أدرج في الفصل الأول من الباب الرابع من هذا القانون، والملاحظ أن طريقة التوظيف المنصوص عليها تتطابق إلى حد كبير مع ما جاء في أدبيات نشاط التوظيف في إدارة الموارد البشرية، حيث نجد العناصر الثلاثة المكونة لنشاط التوظيف من استقطاب، اختيار، وتعيين كلها مضمنة في الأمر رقم 03-06، حيث نص على عملية الاستقطاب من خلال الإقرار بمبدأ المساواة حسب ما نصت عليه المادة 74 من هذا الأمر، أما الاختيار فنص عليه من خلال ما جاء في المواد 75، 80، و 81 على سبيل الذكر لا الحصر، والتي وضح من خلالها شروط التوظيف، وكيفية الالتحاق بالوظيفة العمومية، وكذلك كيفية الاختيار والإعلان عن النتائج النهائية، أما بالنسبة للتعيين فقد نصت عليه المادة 83 من الأمر 03-06.

إن الشيء الجديد الذي جاء به الأمر رقم 03-06 هو إدخال نظام التعاقد لبعض الفئات، حيث حمل هذا الأمر لأول مرة في تاريخ الوظيفة العمومية بتشريع العمل بعقود عمل محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيات الكامل أو بالتوقيات الجزئي، وذلك حسب الحالة ووفق احتياجات المؤسسات والإدارات العمومية ولا يحق لهؤلاء الأعوان اكتساب صفة الموظف، وهذا ما تؤكدته المواد من 19 إلى 24. إن إدخال نظام التعاقد في الوظيفة العمومية الجزائرية سيضيف نوعا من المرونة على عملية التوظيف، هذا كما عمل الأمر رقم 03-06 على توحيد فترة التبرص لمدة سنة كاملة قابلة للتمديد بالنسبة لجميع الأصناف، بعدما كانت تختلف هذه المدة في القانون القديم من صنف إلى آخر (03 أشهر بالنسبة للصنف "ج"، 06 أشهر للصنف "ب"، و 09 أشهر للصنف "أ").

3.1/التكوين: لقد حظي التكوين بمكانة كبيرة في هذا القانون، وذلك لوعي القائمين على جهاز الوظيفة العمومية بأهمية التكوين بالنسبة للموظف والمؤسسة في نفس الوقت، حيث نص هذا القانون على وجوب تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى من قبل الإدارة الوصية على الموظف، وذلك قصد تأهيله وترقيته المهنية، وهذا ما يؤكدته نص المادة 104 من الأمر رقم 03-06، كما حدد هذا القانون شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى، وكيفيات تنظيمه ومدته إلى غير ذلك من الإجراءات التي تضمن عملية تكوينية فعالة، وهذا ما يدل على وجود

نظرة مستقبلية لدى القائمين بالوظيفة العمومية، ووجود أهداف مسطرة من طرف الإدارة تسعى إلى تحقيقها، وهذا ما يؤكد نص المادة 105 من الأمر 03-06 .

بالإضافة إلى ما يؤكد أهمية التكوين في الوظيفة العمومية ما جاء في مهام أهم أجهزة الوظيفة العمومية، حيث أن من بين أهم مهام الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، والذي يعتبر الإدارة الدائمة للدولة المعنية بإدارة الموارد البشرية في جهاز الوظيفة العمومية، وهو تنفيذ سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن من بين أهم صلاحيات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ، هو تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم¹، هذا كما جعل القانون الجديد الترقيّة مرتبطة بالتكوين، بمعنى أن الموظف الذي لم يخضع لتكوين لا يمكنه الاستفادة من الترقيّة، وهذه كلها مؤشرات توحى بأهمية التكوين في جهاز الوظيفة العمومية.

كما عمل القانون رقم 03-06 على التحكم في الموارد البشرية من الناحية الكمية والنوعية، غير أن هذا لا يظهر بشكل واضح فيه (لأنه قانون عام ولا يهتم بالتفاصيل الخاصة بكل سلك)، لكن يظهر جليا في القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك من أسلاك الوظيفة العمومية والمنبثقة عنه، ولتوضيح ذلك سنأخذ القانون الأساسي الخاص بالأسلاك المشتركة كنموذج من خلال ذكر ما تضمنه من إجراءات جديدة تصب في مجال تحسين إدارة الموارد البشرية العمومية:

❖ في مجال التحكم الكمي في الموارد البشرية داخل الإدارة العمومية:

بداية نشير إلى أنه ينتسب إلى الأسلاك المشتركة ما يزيد عن 111 ألف موظف في مختلف الفروع، وقد صنف في شكل حلقة تكمل بعضها البعض داخل الإدارات الرسمية، تتوزع الأسلاك المشتركة على: الإدارات المركزية للدولة، المصالح غير الممركزة، الجماعات الإقليمية، المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري، العلمي، التكنولوجي، وكل الهيئات المسيرة بمقتضى قانون الوظيفة العمومية، وفي إطار التحكم الكمي في الموارد البشرية بالنسبة للأسلاك المشتركة قامت الحكومة باتخاذ التدابير التالية:

¹ دولي لخضر، التسيير الاستراتيجي للكفاءات في إطار الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014، ص

لـ **تقليص عدد الفروع، الأسلاك، الرتب، والمناصب العليا:** حيث يتضمن الترتيب والتصنيف الجديد للأسلاك المشتركة 05 فروع إدارية، 12 سلكاً، 31 رتبة، و08 مناصب عليا مقابل 26 سلك، 51 رتبة، 14 منصب سامي في النظام القديم؛

لـ **تقليص عدد أسلاك فرع الإدارة العامة:** قلصت مصالح رئاسة الحكومة عند إعداد القانون الجديد الخاص بالأسلاك المشتركة من عدد أسلاك فرع الإدارة العامة الذي يشكل عصب الإدارة العمومية، حيث اعتمدت على 05 أسلاك مقابل 09 أسلاك؛

لـ **تقليص عدد أسلاك، ورتب كل من:** فرع الإحصاء، التحليل الاقتصادي، الإعلام الآلي؛

لـ **دمج الأسلاك ذات المرتبة الوحيدة:** مثل: تم دمج عون مكتب مع عون إداري في صنف واحد سمي عون الإدارة نظراً لتشابه المهام التي يقوم بها، كما تم إضافة صنف جديد وهو عون إدارة مركزية، وهذا رغبة في تفعيل أداء الإدارة العمومية تماشياً مع التطورات الحاصلة بداخلها والتي تدفع إلى استحداث مهام جديدة وإلغاء أخرى؛

لـ **استحداث بعض المناصب، وإلغاء بعض الرتب:** حيث تم استحداث منصب محاسب إداري، ومحاسب إداري رئيسي، وإلغاء رتبة مساعد محاسب نظراً لتطور آليات المحاسبة؛

لـ **غلق بعض المناصب العليا:** وذلك من أجل تفعيل العمل الإداري وتسهيل عمل الفروع الإدارية وتحديد أفضل للمسؤوليات.

إن عملية التقليص التي عرفتها كل من الفروع، الأسلاك، الرتب، والمناصب العليا التابعة للأسلاك المشتركة تصب في إطار الرغبة في جعل تسيير الموارد البشرية في المنظمات والإدارات العمومية الجزائرية تسييراً توقعياً للتعدادات والوظائف من أجل تحقيق التوافق بين كمية الموارد البشرية والاحتياجات الفعلية للتوظيف في الإدارات العمومية، وذلك لتحقيق الفعالية والتخلص من تضخم الإدارات العمومية بأعداد الموظفين الزائدة عن حاجتها الفعلية.

لقد قامت الحكومة الجزائرية باتخاذ مجموعة من التدابير في سبيل التمكن من تحقيق هذا التقليص خاصة وأن هذا الأمر ليس بالشئ اليسير نظراً للعراقيل الإدارية والقانونية التي تواجه هذا التقليص، ومن أهم هذه التدابير نذكر مايلي:

- التقدير المحكم والموضوعي للمناصب المالية حسب الحاجات الحقيقية للإدارة العمومية بالاعتماد على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية التي تساعد على التعرف الدقيق لمكونات

- الموارد البشرية العمومية من حيث الكمية والنوعية (المستوى التأهيلي، السن، التوزيع الجغرافي...)، وهو ما يسمح بالتقدير المحكم للمناصب المالية والاستعمال العقلاني والرشد لها؛
- الانتهاء من عمليات إحالة الموظفين على التقاعد في الآجال المحددة؛
 - تسهيل حركة الموظفين بين المنظمات والإدارات العمومية؛
 - إلغاء المناصب المالية تبعا للاستقالات، العزل، الاستبعاد، النقل والوفاة؛
 - تسهيل حركة الموظفين من الإدارة العامة نحو القطاع الاقتصادي من خلال استحداث وضعية خارج الإطار التي نصت عليها صراحة المادة 140 من الأمر رقم 06-03، وذلك من أجل المساهمة في تقليص عدد موظفي المنظمات والإدارات العمومية.

❖ في مجال التحكم النوعي في الموارد البشرية داخل الإدارة العمومية:

يتضح من خلال القانون الجديد للأسلاك المشتركة أنه قام بإعادة النظر في الشروط التي يتطلبها القانون من المترشحين لشغل وظيفة عمومية وفيمايلي سنتطرق إلى النقاط التي جاء بها هذا القانون، والتي من شأنها أن تساهم في تعزيز فاعلية الإدارة العمومية الجزائرية من خلال مساهمتها في ضمان توفر الكفاءة العلمية والمهنية في العناصر البشرية التي تستعين بها مؤسساتنا وإدارتنا العمومية للنهوض بمهامها:

للم إعادة النظر في متغير المقابلة: يخضع المترشح لدخول الوظيفة العمومية لمقابلة مع اللجنة المتساوية الأعضاء للتعرف على قدراته ومؤهلاته، هذا المتغير كان موجودا في السابق ونظرا لخضوعه للتلاعب من قبل اللجان من خلال اعتماد المحسوبة والرشوة أثناء اختيار الموظفين، خاصة وأن معدل المقابلة هو 05 وهو أعلى من معدلات المتغيرات الأخرى، هذا ما جعل مصالح الوظيفة العمومية تنزل هذا المعدل إلى 02، وهذا حتى لا تركز عليه عملية التوظيف بصفة أساسية، وقد تم تعويض الثلاث نقاط الأخرى بنقاط الكشف أثناء السنة الجامعية؛

للم مراعاة كشف النقاط أثناء التوظيف: يشترط القانون الجديد على المترشحين ذوي المستوى الجامعي كشف النقاط لسنوات الدراسة والعلامة المحصل عليها في نيل الشهادة الجامعية (هذا لم يكن مطلوبا في القانون السابق)، وهذا ما يسهل من عملية تقييم المترشحين وبالتالي تسهيل عملية الاختيار خاصة في حالة وجود عدد كبير من المترشحين وهو ما يطرح مشكل صعوبة الاختيار فيما بينهم ليأتي دور متغير كشف النقاط ليعطي حلا لهذا المشكل، بحيث يتحصل المترشح على نقاط ترتفع تدريجيا بنقطة واحدة كلما كان المعدل المحصل عليه والمبين في كشف النقاط، فإذا كان

المعدل المحصل عليه بين 10 و 11 فإن المترشح يحصل على نقطة واحدة، أما إذا كان المعدل المحصل عليه ما بين 11 و 12 فإن المترشح يحصل على نقطتين، هذا الإجراء تم اتخاذه من أجل الرفع من مستوى الكفاءة لدى موظفي قطاع الوظيفة العمومية لتكييفها مع التطورات التشريعية والتحولات العميقة التي تشهدها البلاد في مختلف الميادين الاقتصادية، الاجتماعية، والسياسية؛
لتمديد فترة التربص بالنسبة للموظفين الجدد إلى السنة: اشترط القانون الجديد للأسلاك المشتركة على الموظفين الجدد مدة تربص قدرها سنة كاملة بالنسبة لكل الرتب، وذلك ابتداءً من الفاتح جانفي قبل المرور على لجنة إدارية توكل إليها مهمة تقييم أداء الموظف الجديد تحت التجربة خلال تلك السنة، مع الإشارة إلى أن فترة التربص في ظل القانون القديم كانت تتراوح ما بين 3، 6، و 9 أشهر حسب اختلاف الأصناف والرتب. إن الهدف من تمديد فترة التربص إلى سنة هو ضمان توظيف أفراد أكفاء ويتمتعون بمستوى عال من التأهيل يتناسب مع مهام ومسؤوليات الوظيفة التي عينوا فيها تحت التجربة، وعليه فإذا أراد المترشح ضمان بقائه في المنصب بصفة دائمة فعليه أن يبذل ما في وسعه لإبراز قدراته وجدارته واستحقاقه للوظيفة، فإذا تحقق ذلك يكون قد فاز بالوظيفة وتكون الإدارة العمومية قد نجحت في اختيارها للفرد المناسب ووضعه في المكان المناسب لذا يقال أن فترة التجربة ما هي إلا امتداد لعملية الاختيار والتعيين.

بالإضافة إلى الإصلاحات التي جاء بها قانون 2006 تشير إلى أن مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية كانت تتابع مدى نجاح هذه الإصلاحات التي شرع في تطبيقها بعد صدور هذا القانون والقوانين الأساسية الخاصة بمختلف الأسلاك والمنبثقة عنه، ومن خلال التطبيق الفعلي للإصلاحات المتعلقة بالتوظيف على مستوى الوظيفة العمومية أدركت الحكومة الجزائرية وجود العديد من النقائص التي تشوب الأساليب والإجراءات المتبعة في التوظيف العمومي، خاصة فيما يتعلق ببطء الإجراءات الجاري العمل بها*، وتركيز مختلف المسابقات على التوظيف على أساس الاختبارات مما همش ذوي الشهادات، وكذا اللجوء إلى مسابقات وطنية مما يجعل الناجحين في منصب عمل في ولاية معينة ينتمون إلى ولاية أخرى الأمر الذي نتج عنه الغيابات المتكررة للموظفين، زيادة على مشكل الآجال المطلوبة لفتح مسابقات التوظيف التي ينجر عنها دائما سقوط

* من بين هذه الإجراءات نذكر : - المصادقة المسبقة لمصالح الوظيفة العمومية على المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية؛
 - ضرورة إيجاد مركز امتحان يكفل مهمة تنظيم المسابقة ويجب أن يكون ضمن قائمة المنظمات المؤهلة قانونا لتنظيم مسابقات التوظيف.

الحق في المناصب المالية، وفي سبيل تحسين الأوضاع والحيلولة دون سرقة المناصب أصدر الوزير الأول السيد أحمد أويحيى التعليم رقم 01 المؤرخة في 11 أبريل 2011، أقر من خلالها مجموعة من التدابير المتعلقة بمراجعة إجراءات التوظيف المعمول بها على مستوى الوظيفة العمومية، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:

لـ يستصبح كل مؤسسة مسؤولة عن عمليات التوظيف التي تخصها بعنوان الوظيفة العمومية، إذ تتوقف كل عملية للتوظيف على شرط وجود المنصب المالي ذي الصلة لفائدة المؤسسة أو الإدارة المعنية، ويجب أن يحترم مبدأ التوظيف مساواة المواطنين في الالتحاق بمناصب الوظيفة العمومية، واحترام كل الشروط البيداغوجية أو شروط المؤهلات المنصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة بالنسبة لكل سلك من أعران الوظيفة العمومية؛

لـ إلغاء كل توظيف ثبت عدم وجود منصب مالي له، حيث أن كل توظيف سيتم الإعلان عن بطلانه في حال ما إذا لاحظت وزارة المالية، إثر رقابة لاحقة، عدم وجود منصب مالي لهذا التوظيف، ولاحظت المديرية العامة للوظيفة العمومية عدم احترام المؤهلات المطلوبة؛

لـ اعتماد مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية قبل نهاية 2011، ففيسياق الإجراءات الجديدة التي أعلنتها الحكومة في ملف التوظيف، الذي أصبح يعد هاجسا بسبب الإضرابات التي تعقب كل مسابقة توظيف، وعمليات التزوير التي تشوب بعضها، أكدت السلطات الوصية أن الموافقة على مخطط تسيير الموارد البشرية لم تعد تشكل أسبقية للمؤسسة أو كل إدارة عمومية، للشروع في إجراء التوظيف بعنوان الوظيفة العمومية، حيث سيتعين مستقبلا على المديرية العامة للوظيفة العمومية والمصالح المختصة لوزارة المالية، والدوائر الوزارية كل فيما يخصها، القيام قبل 31 ديسمبر 2012 بضبط مخطط خماسي لتسيير الموارد البشرية، حيث يمكن لكل مسؤول عن مؤسسة أو إدارة عمومية بعد أن يضع دفتر ميزانيته الخاصة، أن يقوم بإطلاق عملية التوظيف بما يتوافق والمناصب المالية الممنوحة، على أن يتم لاحقا الموافقة على هذا الدفتر من قبل إدارة الوظيفة العمومية التي لا توقف إجراءات التوظيف، وبالمقابل، يتم الإبقاء على المناصب المالية المفتوحة حديثا والاعتمادات ذات الصلة لمدة 12 شهرا بعد السنة المالية وتوعل لصعيد متصل، يتعين على كل مؤسسة أو إدارة عمومية حسب التدابير الجديدة للتوظيف، أن تقوم بنفسها وفي حدود المناصب المالية الشاغرة التي تتوفر عليها، بتوزيع دفعات المستخدمين الذين ينبغي توظيفهم عن طريق المسابقة، وعن طريق المسابقة

على أساس الاختبار وكذا عن طريق الترقية الداخلية، حيث وحال قيامها بنفسها بتحديد هذا التوزيع تعلم الإدارة المعنية المديرية العامة للوظيفة العمومية؛

للمعتماد معايير جديدة لانتقاء بين حاملي الشهادات المطلوبة في إطار التوظيف دائما، قررت الحكومة منح المؤسسات العمومية والإدارات مسؤولية الإعلان عن مسابقات التوظيف في ظل احترام المعايير البيداغوجية والشهادات أو الخبرة المحددة بموجب كل قانون أساسي خاص لأسلاك الموظفين، حيث تقوم المؤسسة أو الإدارة المعنية من تلقاء نفسها بتنظيم المسابقة بما في ذلك تحديد الاختبارات، التصديق على النتائج عندما يتعلق الأمر بمسابقة على أساس الاختبار، كما يمكن للإدارة بناءً على طلبها أن تستعين بمصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية أو أية مؤسسة أخرى للتكوين، وأن تكون مجمل الأعمال والإجراءات المرتبطة بتنظيم مسابقات وإجراءات التوظيف من قبل المؤسسات والإدارات العمومية محل تأشيرة في وقت لاحق وحسب الحاجة، من طرف كل من المراقب المالي ومفتش الوظيفة العمومية؛

للمع لا تعيين لموظفين من خارج الولايات المعنية بالتوظيف، حيث قررت الحكومة في إطار القضاء على البطالة المحلية، حصر مسابقات التوظيف في الولايات المعنية بالمناصب المالية؛

للمع أفادت الحكومة بخصوص المناصب المؤقتة، أنه عندما تكون المؤسسة أو الإدارة العمومية التي تحضر لعمليات التوظيف، تتوفر أصلا على مستخدمين في وضعية متعاقدين وتتوفر فيهم الشروط البيداغوجية أو شروط الخبرة المحددة في النصوص التنظيمية، يجب أن تعتمد طريقة المسابقة على أساس الشهادة، وفي هذه الحالة يتعين على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تتخذ بنفسها كل الترتيبات، وهو ما من شأنه تجسيد السياسات العمومية للتوظيف المتعلقة بتوظيف ذوي الشهادات الشاغلين لمناصب مؤقتة.

لقد كانت هذه مختلف التدابير التي اتخذتها الحكومة الجزائرية من أجل استدراك الخلل الواقع في المنظومة القانونية ومحاولة لوضع بدائل جديدة في سبيل إرساء وظيفة عمومية عصرية ومتطورة، فالإصلاحات التي احتواها كل من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والتعليمية الجديدة للوزير الأول ما هي إلا محاولة لاستعادة المنظمات العمومية والإدارات العمومية لدورها الرئيسي في تحديد المسار المهني لموظفيها، وما هي إلا تصحيح لدور الأمر بالصرف ليكون الفاعل الرئيسي في إدارته لشؤون موظفيه من خلال إضفاء الطابع اللامركزي على وظيفة تسيير الموارد البشرية في المنظمات والإدارات العمومية ليكون دور أجهزة الرقابة دورا مكمل ومقوما.

المبحث الثالث: الدروس التي يمكن استفادتها من التجارب الأجنبية في مجال عصنة الوظيفة العمومية الجزائرية.

إن عصنة الوظيفة العمومية في أي دولة لا سيما الجزائر ليس بالأمر الهين لكنه ليس بالمستحيل، بل أصبح أمرا حتميا بفعل التحديات التي أصبحت تفرضها العولمة، فانتقال الجزائر إلى مجتمع تعددي وتكريس اقتصاد السوق مرهون في جانب كبير منه بوجود وظيفة عمومية مؤهلة وقادرة على تحقيق توجهات السلطات العمومية، فرغم الإصلاحات التي بادرت بها الحكومة الجزائرية في سبيل عصنة وظيفتها العمومية إلا أنها غير كافية لأنها غير قادرة على جعلها في مستوى التسيير الإستراتيجي للموارد البشرية، وبناءً على ما سبق ارتأينا ان نخصص هذا المبحث للتعرف على العناصر التالية:

- متطلبات عصنة الوظيفة العمومية الجزائرية؛
 - الدروس التي يمكن استفادتها من التجارب الأجنبية في مجال عصنة الوظيفة العمومية؛
- المطلب الأول: متطلبات عصنة الوظيفة العمومية الجزائرية.**

لقد عرفت الجزائر جملة من الإصلاحات تعلقت خصوصا بتبسيط بعض الإجراءات الإدارية وتوفير الظروف المادية الملائمة والتي تتكيف أكثر مع حاجيات الإدارات العمومية، كإقامة المباني الجديدة وتجهيزها بمختلف الوسائل التكنولوجية...، حيث عكست تلك الإصلاحات الإرادة السياسية للدولة من أجل عصنة قطاع الوظيفة العمومية ومدى رغبتها في تقادي مسلسل الإصلاحات الترقية التي باشرت عبر مختلف مراحل تطور الوظيفة العمومية، ولكن على الرغم من تلك الإرادة للحكومة لإصلاح الوظيفة العمومية، إلا أن الإدارات العمومية لا تزال تنعت بمختلف الصفات كالرشوة، المحسوبية، التباطؤ، الجمود في العمل، هذا كما أثبتت الوظيفة العمومية الجزائرية عدم انسجامها من حيث طريقة تسييرها وتشكيلتها البشرية، ولعل ما تشهده مختلف قطاعات الوظيفة العمومية من اضطرابات وإضرابات خاصة في الآونة الأخيرة يعتبر أكبر مؤشر على فشل تلك الإصلاحات، وهذا ما جعلنا نحاول التعرف ما تقتضيه عملية عصنة الوظيفة العمومية من متطلبات، وذلك كمايلي:

1. تنمية السلوك الإنساني:

تعتبر تنمية السلوك الإنساني من أهم عوامل نجاح عصنة الإدارة العمومية بصفة عامة والوظيفة العمومية بصفة خاصة، وذلك لان الموظف العمومي هو الأداة التي تنفذ بها الدولة برامجها التنموية وهذا ما يستدعي إعطاء أهمية كبيرة للمورد البشري العمومي خاصة مع زيادة وعي المواطنين ومطالباتهم بضرورة استجابة أفضل لاحتياجاتهم وتطلعاتهم أكثر من أي وقت مضى، وهذا ما جعل الجزائر تتادي بضرورة تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال جعله من أهم المبادئ التي وردت في تقرير لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، وفي الصياغة القانونية للأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على اعتبار أن جعل المواطن في قلب عملية الإصلاح سوف يؤدي إلى عصنة الإدارة العمومية، لكن الأمر الذي أهملته الحكومة الجزائرية هو كون أن جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة العمومية مرتبطة بجودة وكفاءة المورد البشري الذي يسهر على تقديمها، وعلى هذا الأساس كان من الضروري أن تولي مسألة تنمية المورد البشري العمومي أهمية أكبر، خاصة من الناحية العملية، وذلك من خلال:

1.1 تحسين مستوى التعليم والتركيز على التكوين الإداري: وذلك للتخلص من النقائص التي تعاني منها الإدارة العمومية والعوامل النفسية التي تؤثر على مردودية الخدمة العمومية، لأنها عوامل تؤثر سلبا على العلاقات الإنسانية داخل وخارج ميدان الوظيفة العمومية، ولذلك يجب أن تتكفل الإدارة العمومية بضمان التكوين والتمهين الإداري الدوري على اختلاف أنواعه ومستوياته عن طريق المعاهد المتخصصة، بحيث يكون هناك إعداد سابق إلى جانب التكوين اللاحق لتكييف هذا التكوين مع متطلبات التنمية الإدارية، وذلك بالتركيز على مدى ملائمة البرامج التعليمية بما يتماشى مع التحولات الجارية والذي لا يتحقق إلا إذا كان في إطار رؤية متكاملة وبرامج عمل آنية ومتوسطة وبعيدة المدى تهدف إلى تطوير الإدارة وجعلها فعالة وقادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين متماشية مع مقتضيات الإدارة العصرية، وعليه يجب توجيه نشاط تكوين الموظفين نحو البرامج الحديثة كالمناجمنت العمومي، والتقييم والمحاسبة والتجسيد الكيفي لمخططات التكوين وإحاقها بالتكوين الدوري كما ونوعا، كما يجب أن تتضمن الدورات التكوينية تعليم الموظفين فنون الاتصال لجعلهم قادرين على التعامل مع المستفيدين من الخدمات العمومية بأرقى الطرق، وهذا في سبيل تحسين علاقة الإدارة العمومية بالمواطن، والتقليل من التذمر وعدم الرضا، كما يجب أن تتضمن تدعيمهم بأخلاقيات الوظيفة العمومية وقيمها كاحتراف، التكامل، النزاهة، الصدق،

الفعالية، احترام الزملاء والعملاء...، وذلك لأن إصلاح الإدارة لا يتوقف على الجانب التقني فقط بل يرتبط بأسس ومبادئ أخلاقيات الوظيفة العمومية، ولذلك فإن إصلاح الوظيفة العمومية يجب ألا يهمل ضرورة ترسيخ الأخلاقيات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية والتي تظهر خصوصا في مرحلة التوظيف أين يجب على الإدارة احترام مبدأ الإنصاف، أما من جانب المترشح فيجب أن يتحلى بكل الصفات التي تؤهله لخدمة الدولة، أما في مرحلة التسيير وتطوير الحياة المهنية فإن الواجب الأخلاقي يقع بصفة شبه كلية على الإدارة التي يجب أن تحترم مبدأ الشفافية، كما تجدر الإشارة إلى ضرورة إشراك الفاعلين في العملية التكوينية، فإدارة الموارد البشرية تقتضي مساهمة ومشاركة كل من له صلة بهذا المحور الهام في نشاط المنظمات، ولما كانت وظيفة التكوين شطرا استراتيجيا في هذا الإطار فإن مشاركة الفاعلين من نقابات وممثلي الموظفين خاصة، يبقى شرطا أساسيا في عملية تنمية وتطوير الكفاءات، هذا بالإضافة إلى ضرورة انتهاج سياسة التنقل (mobilité) بأنواعه سواء كان جغرافيا، داخليا أم خارجيا، أفقيا أم عموديا باعتباره أداة حديثة من أدوات التكوين واكتساب المهارات، وجعل الموظفين دائمي الاستعداد للتكفل بمهامهم وضمان نوع من التوافق بين التكوين والتشغيل في قطاع الوظيفة العمومية.

2.1 توفير شتى الحوافز المادية والمعنوية ومعدلات الأجور المناسبة في الوظيفة العمومية: حيث يراعى في ذلك المزايا الإضافية للوظائف وفرص الترقية فيها وتتخذ العلوات المختلفة كأداة للتوجيه الاجتماعي لأن ذلك يساعد على رفع قدرات الموظفين وجذب المهارات والكفاءات.

3.1 الاستغلال الفعال للكفاءات البشرية: وذلك بتحديد كيفية استعمال الكفاءات البشرية أحسن استعمال واتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة عليها ووضع أنظمة جديدة للتسيير والتكفل بطموحات العمل من خلال تنظيم أحسن للوظيفة العمومية عن طريق توسيع صلاحياتها في التفاوض الجماعي على مستوى العلاقات البشرية.

2. التركيز على تحسين أداء الموظفين العموميين:

يجب أن تعمل الإدارة العمومية على تشجيع الموظفين العموميين على تحسين أدائهم، لأن تحسين أداء الموظفين العموميين ينعكس إيجابا على أداء الإدارة العمومية، ويتم تحسين أداء الموارد البشرية العمومية من خلال:

1.2 الاعتراف بمجهود الموظف في الإدارة الجماعية: لانا لإدارة قبل كل شيء عبارة عن جهود مجموعة من الأفراد يعملون لتحقيق أهداف معينة، لذا يجب على الرئيس أن يعطي أهمية لرغبات ومقترحات المرؤوسين ويقدر آراءهم ويهيئ لهم فرصة الاتصال به في كل الأوقات¹، لأن هذا سوف يؤدي بهم إلى استخدامهم لمملكاتهم، كما يشجعهم على الاهتمام بنشاط الإدارة ويضفي عليهم طابع الإيجابية، كما أن إعطاء الحرية للموظفين في التعبير عن آرائهم سوف يرفع من الروح المعنوية لهم، إذ أن مشاركة الموظفين في الإدارة تساعد على تبين مواقع الخلل وبالتالي تيسر إزالة أسبابها، كما تولد صلات روحية بين الموظفين لذا يجب تفعيل هذه المشاركة المتبادلة والعمل على نشرها وترسيخها في جميع الإدارات العمومية، لأن هذا يدخل ضمن ما يعرف باللامركزية الإدارية التي تسمح بتقويض الصلاحيات واشتراك الجميع في اتخاذ القرار (الإدارة بالمشاركة).

2.2 إقامة جو من الاطمئنان والثقة إزاء الإدارة العمومية: يتوقف استرجاع الثقة على مدى تحققها داخل الإدارة نفسها بين مختلف مستويات السلم الإداري، إذ تتطلب توضيح الصلاحيات والإجراءات الخاصة بإعداد مقاييس قانونية لتحديد أهم مراكز اتخاذ القرارات تحديدا دقيقا، وكذلك إقامة إطار ملائم لتكريس مبدأ حرية الموظفين في التعبير عن آرائهم، وكذا المشاركة في اتخاذ القرارات داخل الإدارة العمومية التي يعملون لصالحها².

3.2 عقلنه استخدام الموارد البشرية: إن الدور الذي تلعبه الوظيفة العمومية من الناحية الاقتصادية سواء على المدى القصير، كالتحكم في التكاليف، أو على المدى المتوسط من خلال التسيير الرشيد للموارد البشرية، يتطلب ممارسة رقابة فعالة على الموارد العمومية بالاستعانة بهيئات تدقيق مستقلة وصولا إلى التحكم أكثر في النفقات وتقادي التبذير والرشوة ومعاقبة مرتكبيها إلى جانب ضمان المتابعة والتقييم لبرامج النفقات العمومية وإعداد الحصيلة السنوية.

إن جعل الوظيفة العمومية أكثر مهنية واحترافية يتطلب الاعتماد على مقارنة تقديرية لتعداد الموظفين والوظائف ضمن ما يرمي إلى تحسين مستمر لنجاعة نتائجها، فعلى الرغم من قيام رئيس الحكومة بإصدار التعليم رقم 02-2006 المؤرخة بتاريخ 20 أوت 2006، والمتعلقة بعقلنة المناصب المالية في المؤسسات والإدارات العمومية، بهدف ضبط تعداد مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000، ص 597.

² بلقاسم بوشمال، الوظيفة العمومية ودولة القانون، مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظائف العمومي، نوفمبر 1994، ص 19.

الجزائرية، إلا أن ما نلاحظه هو أن قطاع الوظيفة العمومية لا يزال يشهد تضخما كبيرا في عدد موظفيه، ولذا لابد من اتخاذ إجراءات صارمة وفعالة من أجل التقليل من هذا العدد، لأن الوظيفة العمومية لا بد أن تتخلى عن هدفها الاجتماعي المتعلق بامتصاص البطالة، وتنتقل إلى هدف آخر وهو تحقيق الفعالية والفاعلية في تسيير مواردها البشرية حتى تتمكن من التصدي والوقوف أمام التحديات التي تواجهها.

4.2. تحسين فعالية الإدارات العمومية ومردوديتها: من خلال وضع نظام لتقييم أداء الموظفين مبني على أساس النتائج المحققة، أي اعتماد مبدأ الإدارة بالأهداف، وهو ما يستوجب جعل الرقابة على أداء الموظفين أكثر فعالية من خلال نقلها من الممارسات الكلاسيكية التي تسهر على التأكد من مدى الالتزام بتطبيق القوانين واللوائح التنظيمية التي ينص عليها قانون الوظيفة العمومية إلى الممارسات الحديثة التي تسهر على مراقبة الموظفين على مدى التزامهم بتحقيق الأهداف والنتائج المتفق عليها لضمان تحسين أداء الإدارات العمومية.

المطلب الثاني: عوامل نجاح تطبيق المناجمنت العمومي الجديد في الوظيفة العمومية.

لقد واجهت الدول السبابة في إطلاق برامج إصلاح على وظيفتها العمومية العديد من الصعوبات، لكنها مع ذلك حققت نتائج إيجابية تعكس مدى تطور سياسة تسيير الموارد البشرية العمومية في هذه الدول، ومن خلال عرضنا لبعض التجارب الأجنبية توصلنا إلى استنتاج بعض العوامل التي من شأنها أن تساعد الدول وعلى غرار الجزائر في النجاح في تطبيقه، حيث تتمثل هذه العوامل فيما يلي:

1. أخذ الجانب النظامي للوظيفة العمومية بعين الاعتبار:

لا يخفى على أحد أن كل دولة لها نظامها الخاص في تسيير الوظيفة العمومية، هذا النظام يختلف من دولة لأخرى وبدرجات متفاوتة، ولكن على الرغم من وجود هذه الاختلافات، وعلى الرغم من كون أن الإدارة العمومية هي نظام معقد وفريد من نوعه، إلا أن هذا لا يشكل عائقا أمام تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد، ولكنه في نفس الوقت لا يعني تبني حلول جاهزة من التجارب الأجنبية وتطبيقها بشكل حرفي وانتظار تحقيق نتائج إيجابية بالضرورة، بل يجب اختيار فقط الممارسات الجيدة سواء من التجارب الأجنبية أو حتى من القطاع الخاص وجعلها تتماشى مع طبيعة النظام المطبق في الدولة المعنية، وذلك كون أن الإدارة العمومية والوظيفة العمومية تعملان

في سياق دستوري وإطار قانوني متماسك وخاص، بمعنى أن كل دولة يجب أن تفهم بدقة مختلف الديناميكيات المتعلقة بإدارتها العمومية حتى تتمكن من تصميم إستراتيجية الإصلاح الملائمة. لا بد أن نشير أنه على الدول أن لا تهمل الدور الجوهري الذي تلعبه المنظمة في الحفاظ على القيم الجماعية للوظيفة العمومية، والتي لها الأثر الكبير على التماسك الاجتماعي الذي يظهر جليا من خلال الخدمات العمومية المقدمة للمواطن، فقيم الوظيفة العمومية تلعب دور الإسمت في تحقيق التلاحم الاجتماعي والوطني.

2. تركيز برامج الإصلاح على التأثير في الثقافة والقيم:

هناك عامل آخر يعتبر من أهم العوامل التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند التفكير في إدخال أي برنامج إصلاحي على الوظيفة العمومية وهو تأثير برامج التغيير على ثقافة وقيم الموظفين العموميين، فواء ما يقدمه الموظفون العموميون من خدمات عمومية توجد مجموعة من القيم الراسخة في أذهانهم أين لا تزال الثقافة تلعب الدور القيادي في الأداء، ولذا لا بد من الحرص على غرس حس الخدمة العمومية في أذهان القائمين بها لأنه السبيل الوحيد للتحفيز على تحسين الأداء وخلق جو من التلاحم داخل الإدارة العمومية، كما يجب أن تحرص برامج الإصلاح على تشجيع الموظفين على الفصل بين المهام الموكلة إليهم وبين مصلحتهم الشخصية، بحيث تصبح المصلحة العامة فوق الجميع، فترسيخ هذه الفكرة يجب أن يكون شعار المناجير في كل إدارة عمومية بعبارة أخرى فإن سر نجاح تطبيق المناجمنت العمومي الجديد يتوقف على مدى اهتمام برامج الإصلاح بثقافة وقيم الوظيفة العمومية، حيث يجب استبدال الثقافة البيروقراطية (حرفية تطبيق القواعد، الترقية استنادا للأقدمية، المساواة في التعويض...) بثقافة مناجيرية قائمة على الإبداع والمبادرة والابتكار، التركيز على الأداء الجيد، الترقية والتعويض حسب النتائج المحققة...

3. إشراك الموظفين العموميين في برامج إصلاح الوظيفة العمومية:

يعتبر مبدأ مشاركة الموظفين العموميين في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإدارة العمومية التي يعملون لصالحها من أهم المبادئ التي نادى بها المناجمنت العمومي الجديد، وذلك نظرا لحساسية هذا الموضوع، فكما نعلم أن الإنسان بطبعه يرفض التغيير لأنه يخاف من المجهول ولا يرغب في تغيير ما تعود عليه، وفي هذا الإطار أثبتت العديد من التجارب فشل الكثير من برامج الإصلاح ليس لأنها غير مجدية وإنما يعود سبب فشلها لأنها كانت دائما تصدر بطريقة مركزية وتتجاهل تماما الطرف المعني بالتنفيذ (الموظف العمومي)، لذا فعلى الدول التي ترغب في تطبيق مبادئ المناجمنت

العمومي الجديد في الوظيفة العمومية أن تعي جيدا أن مشاركة الموظف العمومي في اتخاذ القرارات المتعلقة بمساره المهني* تعتبر من أهم العوامل المساهمة في إنجاح تطبيق هذا النظام، كما يجب أن تعمل على إقناعه بمحتوى برامج التغيير بطريقة لينة وحضارية من خلال إجراء المحاورات والمفاوضات مع نقابات الموظفين، فهذا سيشعر الموظف العمومي بقيمته ويكونه الطرف الفعال في الإدارة العمومية لأنه المسؤول عن تأدية مهامها، لذا فإن رضاه سيزيد من ولائه للإدارة العمومية، وسيدفعه لتأدية مهامه بكل احترافية وهذا ما سينعكس إيجابا على جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطنين، وبالتالي كسب ثقتهم ورضاهم.

4. جعل برامج الإصلاح تتم بشكل تدريجي وعلى المدى الطويل:

تنطلق بعض مشاريع الإصلاح فكرة أن برامج التغيير المتعلقة بالوظيفة العمومية لا تحتاج سوى إلى عدد من الإجراءات ترافقها مجموعة من الخطابات المنمقة، والتدريبات لتغيير الثقافة، وهذا يعتبر أكبر خطأ، لأن تغيير الثقافة يبقى من أكبر الرهانات التي تواجهها مختلف برامج الإصلاح، وذلك لأن نتائجها لا تزال غير مضمونة.

إن إدخال أي تغيير في الإدارة العمومية بصفة عامة والوظيفة العمومية بصفة خاصة ليس بالأمر السهل، بل هو صعب جدا ويتطلب متابعة طويلة الأمد، وذلك لأن أي برنامج لإصلاح الوظيفة العمومية يستلزم تغييرا في ثقافة الموظف العمومي أولا، وكما نعلم أن تغيير الثقافة ليس بالشيء البسيط بل يحتاج إلى دراسة عميقة وعلى المدى الطويل لإنجاح ذلك.

* من أهم مبادئ المناجمنت العمومي الجديد إدخال نظام التعاقد، وهنا نشير أن الموظف العمومي في ظل النظام البيروقراطي تعود أن يدخل إلى الوظيفة العمومية ليبقى فيها حتى سن القاعد، وهذا كان يشعره أنه في مأمن وظيفي لذا فليس من السهل إقناعه بأن ذلك قد انتهى في ظل النظام الجديد، وأن نظام التعاقد قد حل محل نظام السلك الوظيفي، كما ينادي المناجمنت العمومي الجديد بالمكافأة حسب الأداء أو النتائج المحققة، في حين أنه في ظل النظام البيروقراطي كان الموظف يتقاضى راتبا شهريا ثابتا كغيره من الموظفين في نفس المستوى سواء بذل مجهودا أو لم يبذل وغيرها من المبادئ التي تتناقض تماما مع النظام القديم. مثل هذه المبادئ من الصعب إقناع الموظفين العموميين بها، لذا على المسؤول عن تنفيذ برامج التغيير أن يكون ذكيا في اختيار الأسلوب المناسب لإقناعهم بمبادئ المناجمنت العمومي الجديد وبأن هذا النظام الجديد يصب في صالحهم، وسيكون بالنسبة لهم أفضل من النظام القديم الذي تعودوا عليه.

خلاصة الفصل الخامس.

لقد خصصنا هذا الفصل للتعرف على الوظيفة العمومية الجزائرية التي لا تزال تعاني من العديد من الاختلالات التي جعلت الجزائر في مؤخرة الدول في مجال إدارة الموارد البشرية، ومن خلال كل ما احتواه هذا الفصل توصلنا إلى استنتاج النقاط التالية:

- الوظيفة العمومية في الجزائر هي عبارة عن مهنة تتميز بالدوام والاستقرار وتخضع إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي يأخذ بنظام السلك الوظيفي؛
- تقوم الوظيفة العمومية في الجزائر على مبدأي المساواة والجدارة اللذان عملت على تجسيدهما من خلال النص عليهما في مختلف الدساتير والقوانين المنظمة للوظيفة العمومية؛
- تعاني الوظيفة العمومية من العديد من الاختلالات الهيكلية جعلتها لا تحقق الفعالية المطلوبة في مجال إدارة الموارد البشرية؛

- بذلت الجزائر مجهودات معتبرة من أجل إصلاح وظيفتها العمومية، تجسدت هذه الإصلاحات من خلال تطبيق المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي يعتبر أداة فعالة للتحكم في تعدادات الوظيفة العمومية، كما أصدرت الحكومة الجزائرية قانونا جديدا لتنظيم شؤون الوظيفة العمومية، وهو الأمر رقم 03-06 الذي احتوى على العديد من الإصلاحات الرامية إلى التحكم النوعي في الموارد البشرية العمومية؛

- رغم المجهودات التي بذلتها الجزائر من أجل إصلاح وظيفتها العمومية إلا أنها غير كافية، لأنها مازالت لا ترقى إلى مستوى إدارة الموارد البشرية بالمعنى الحقيقي، فالجزائر ما زالت في إدارة المستخدمين لأنها لا تزال تتسم بالجمود والروتين، وتكبح كل مبادرة للتحسين والإبداع.



تحتل الوظيفة العمومية مكانة حساسة في عالمنا المعاصر باعتبارها أداة ومظهرا من مظاهر سلطة الدولة، كما أنها المسؤولة عن تزويد المواطنين بكل ما يحتاجونه من خدمات عمومية، وهذا ما جعل العديد من الدول تسعى إلى عصرتها من خلال تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد الذي يهدف إلى جعل الوظيفة العمومية في تأقلم دائم ومستمر مع التحولات السياسية والاقتصادية الجارية التي تتطلب المرونة في المعاملات والترشيد في التسيير بما يمكنها من التكيف مع محيطها الداخلي والخارجي.

إن الجزائر كغيرها من الدول تسعى اليوم جاهدة إلى جعل الوظيفة العمومية وظيفة عصرية تستجيب لتطلعات وطموحات المواطنين، فمن الخطأ الاعتقاد أن السلطات العمومية الجزائرية تقاعست عن محاولة إصلاح الوظيفة العمومية، وهذا ما يظهر جليا عبر مختلف مراحل تطورها منذ الاستقلال وإلى يومنا هذا بدءاً بصدر الأمر رقم 66-133 وإلى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، هذا بالإضافة إلى مختلف البرامج الحكومية التي مازالت تسعى إلى تحسين الخدمات العمومية التي يقدمها قطاع الوظيفة العمومية من خلال القضاء على بعض المظاهر السلبية والعمل على تبسيط بعض الإجراءات الإدارية، وكذا عصنة الهياكل وتزويدها بمختلف التكنولوجيات الحديثة، غير أن هذه الإصلاحات مازالت لا ترقى إلى مستوى النهوض بالموارد البشري باعتباره المحور الرئيسي لنجاح أي مشروع عصنة، فعلى الدولة الجزائرية أن تعي جيدا أن أي محاولة للقيام بإصلاحات في هذا القطاع سيبقى بدون جدوى إذا كان الموظفون العموميون لا يمتلكون الكفاءات اللازمة لتجسيد هذا الإصلاح على أرض الواقع، ولذا لابد من اعتماد إستراتيجية واضحة المعالم في مجال إدارة الموارد البشرية مبنية على الاستثمار في المورد البشري باعتباره الثروة الحقيقية التي ينبغي استغلالها لتحقيق الفعالية والفاعلية.

ومن خلال قيامنا ببحثنا توصلنا إلى الاستنتاجات التالية:

✓ إن النتائج السلبية التي تمخضت عن تطبيق النظام البيروقراطي في الإدارات العمومية أدى بالدول إلى التفكير في ضرورة إيجاد نظام آخر يكون أكثر فعالية ويسمح بترشيد النفقات العمومية، وفي نفس الوقت يستجيب إلى متطلبات الموظفين العموميين، ويكون قادرا على التكيف مع التغيرات التي تفرضها البيئة الحالية، ولهذا أصبح التغيير أمرا حتميا لا مفر منه فكان المناجمنت العمومي الجديد كبديل للنظام البيروقراطي، وهو ما يثبت صحة الفرضية الأولى؛

✓ إن التحديات التي أصبحت تواجهها الإدارة العمومية جعلتها مطالبة بإيجاد الوسائل الكفيلة التي تجعل منها إدارة عصرية تقدم خدمات نوعية ترقى إلى المستوى المطلوب، فزيادة الوعي لدى المواطنين جعلهم يطالبون بمعاملتهم كزبائن يجب إرضائهم، وحتى يتحقق للإدارة العمومية ذلك كان لزاما عليها أن تحسن أداء وظيفتها العمومية باعتبار أن هذه الأخيرة تعنى بتسيير شؤون الموظفين العموميين منذ دخولهم إليها وإلى غاية خروجهم منها، وبما أن المورد البشري في أي منظمة يعتبر أهم مواردها خاصة بالنسبة للإدارة العمومية باعتباره الأداة التي تحقق بها الدولة سياساتها التنموية، وباعتباره كذلك المرآة العاكسة لها وهذا ما يستوجب الاهتمام به من خلال جعله يتمتع بالكفاءة اللازمة للاضطلاع بمهام الإدارة العمومية في أحسن صورة لها، فجعل الموظف العمومي يتمتع بالكفاءة يتجسد من خلال اهتمام الإدارة العمومية به اهتماما استراتيجيا في مختلف مراحل مساره المهني بدءاً باستخدام أحسن أساليب الانتقاء والتوظيف، وكذا التكوين والتطوير، وضمان مسار مهني محفز، فهذا سوف يؤدي إلى تحسين أداء الموظفين العموميين، هذا الأداء الذي أصبح مطلباً ضروريا لتحقيق عصرية الإدارة العمومية، حيث أن وجود موظف راض يؤدي إلى تحقيق أداء ناجع، والأداء الناجع سوف يؤدي إلى أداء جيد للإدارة العمومية، والأداء الجيد للإدارة العمومية سينعكس بشكل إيجابي على جودة الخدمات العمومية، والخدمات النوعية سوف تؤدي إلى تحقيق رضا المواطنين وزيادة ثقتهم في الدولة، هذا بالإضافة إلى أن الأداء الناجع سوف يؤدي إلى تحقيق التنمية الوطنية، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثانية.

✓ يقوم المناجمت العمومي الجديد على عدة ركائز ومنها السعي إلى تحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال تحسين أداء موظفيها، ويتم الحكم على أداء الموظفين العموميين عن طريق عمليات تقييم الأداء التي تتم بصفة دورية من خلال استخدام أساليب معينة، وفي هذا الصدد أصبحت الدول المتقدمة تستخدم أحدث أساليب التقييم للكشف على الأداء الحقيقي للموظفين كأسلوب 360°، كما أصبحت تفرض على موظفيها خاصة على مستوى الوظائف القيادية توقيع ما يعرف بعقد الأداء، والذي تتحدد بموجبه الأهداف التي يجب على الموظف تحقيقها خلال فترة معينة، وبمجرد انتهاء المدة المتفق عليها يتم مقارنة النتائج المتحققة مع الأهداف المسطرة وبناءً على نتائج التقييم يتم اتخاذ العديد من القرارات كالتعويض، الترقية، الحوافز المادية والمعنوية، اتخاذ قرار بشأن توقيع عقد آخر معه أم لا، وبالتالي فالأداء الناجع الذي يقوم عليه المناجمت العمومي

الجديد هو عكس النظام البيروقراطي فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص في الالتحاق بالوظيفة العمومية لكنه يلغي مبدأ المساواة في البقاء فيها وفي التعامل مع الموظفين العموميين فهو يحقق مبدأ التمايز ويشجع المبادرات الفردية، بحيث أنه يفرق بين الموظف الذي يبذل جهدا والذي لا يكلف نفسه عناء العمل، وبالتالي ففي ظل هذا النظام لا يحق للموظف غير الكفاء أن يبقى في الوظيفة العمومية ويتمتع بالمزايا التي تحققها، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الثالثة.

✓ الجزائر باعتبارها جزءاً من هذا العالم معنية بمواكبة التغيرات المتسارعة التي أفرزتها العولمة فهي مطالبة بعصرنة وظيفتها العمومية كونها الأداة الأساسية لتحقيق التغيير والالتحاق بركب الدول المتقدمة، وعلى الرغم من الإصلاحات التي عرفتها منذ الاستقلال وإلى غاية صدور الأمر رقم 06-03، مازالت الوظيفة العمومية الجزائرية تعاني من مظاهر البيروقراطية، والتباطؤ والجمود في العمل بالإضافة إلى غياب نظرة مستقبلية في التسيير تسمح لها بمواكبة التغيرات ومواجهة التحديات التي أصبحت تواجهها ولذا لابد من إعادة النظر في الأساليب الحالية لتسيير الموارد البشرية في مختلف أنشطتها بدءاً بنشاط تخطيط الموارد البشرية والتوظيف الذي يعتمد على سياسة توقعية وتقديرية تتجسد من خلال تطبيق المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، والذي يعتبر بمثابة انطلاقة مهمة لمسار الإصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية إلا أنه لا يرقى إلى منطق التسيير التقديري للوظائف والكفاءات المطبق في الدول المتقدمة، وذلك راجع إلى عدم كفاءة المخطط في تحقيق الفعالية اللازمة، أما إذا نظرنا إلى التكوين الذي يعتبر الأداة الفعالة لعصرنة الوظيفة العمومية من خلال إلزام الإدارة العمومية بتنظيم دورات تكوينية بصفة دائمة بغية تحسين المؤهلات المهنية للموظفين، والذي على الرغم من أن الجزائر أعطته أهمية بالغة من الناحية القانونية والتنظيمية، لكن من الناحية العملية لم تجعل منه أداة استثمارية يمكن من خلالها التكيف مع مقتضيات العصرنة، وهذا ما جعل المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات محدودة الفعالية، وذلك لغياب ممارسة علمية وعدم انسجامها مع الاحتياجات الحقيقية للموظفين العموميين خاصة فيما يتعلق بجانب الاتصال الذي أصبح من أهم وسائل المناجمنت العمومي الجديد باعتباره يمثل حلقة الوصل بين الموظفين العموميين والإدارة العمومية من جهة، والإدارة العمومية والمواطنين من جهة أخرى، لذا فإن الموظف العمومي يجب أن يتمتع بفنون الاتصال والتعامل مع المواطنين، هذا ضف إلى المسار المهني غير المحفز، سواء من حيث الرواتب المتدنية، أو الترقية التي تعتبر حقا من

حقوق الموظف يكتسبها عن طريق الأقدمية، في حين أن هذه الأخيرة من المفروض أن تتم عن طريق معيار الكفاءة والاستحقاق، وصولاً إلى أساليب تقييم الأداء التي تعتمد على نظام التقييط الذي يعتمد على الحضور والغياب ولا يراعي التمايز الموجود بين الموظفين وهو ما يكبح أي مبادرة فردية أو جماعية للتحسين، ولكن على الرغم من كل هذه النقائص التي تعاني منها الوظيفة العمومية الجزائرية إلا أنه يمكن للجزائر أن تستفيد من التجارب الأجنبية التي انتهجت أسلوب المناجمنت العمومي الجديد، خاصة في مجال التوظيف، التكوين، التحفيز بشقيه المادي والمعنوي، لأن هذا من شأنه أن يشجع المنافسة بين الموظفين العموميين، ويكشف عن طاقاتهم الكامنة مما ينعكس إيجاباً على أداء الموظفين والوظيفة العمومية، فالتجارب التي تم التطرق إليها خلال الدراسة ما هي إلا تجارب وليست نماذج، ولذلك يمكن الاستفادة من إيجابياتها وتجنب سلبياتها، وليس تطبيقها بصورة كاملة نتيجة لاختلاف نظام الإدارة العمومية من دولة إلى أخرى، إلا أنها في النهاية تبقى تجارب تستحق الاهتمام لعمق الإصلاحات التي أوجدتها، وبالتالي يمكن للجزائر نسبياً أن تستفيد منها، وهو ما يثبت صحة الفرضية الرابعة نسبياً؛

✓ لا يزال المجلس الأعلى للوظيفة العمومية مجمداً منذ نشأته سنة 2006، دون تنصيب، بالرغم من أهميته الإستراتيجية، لعدم إصدار المراسيم التطبيقية، ما جعل الوظيفة العمومية بمختلف قطاعاتها تعرف تشنجات وإضرابات مختلفة رغم زيادة الأجور. إن استمرار جمود المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، الذي أنشأ بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في مادته رقم 58، سيزيد من احتقان كل القطاعات التابعة للوظيفة العمومية، حيث أنه بالرغم من أهميته الإستراتيجية، إلا أنه لم يفعل بعد، رغم بلوغ ميزانية التسيير أرقاما خيالية " بعد أن وصلت إلى 4714.5 مليار دينار، 75 % منها تذهب لأجور العمال والموظفين، في حين بلغت ميزانية التجهيز 2438 مليار دينار برسم ميزانية سنة 2014".

الاقتراحات :

بعد استعراضنا لأهم النتائج المتوصل إليها من خلال دراستنا، وبناءً على أوجه القصور التي لمسناها ارتأينا أن نقدم التوصيات التالية:

✓ ضرورة تكيف الوظيفة العمومية الجزائرية مع التغيرات التي أصبحت تفرضها البيئة، حتى تكون قادرة على مواجهة التحديات والتي في مقدمتها الوعي المتزايد لدى المواطنين بدورهم الثلاثي (مستخدمين، مواطنين، مساهمين) تتمثل تطلعاتهم في توفير:

- إدارة أكثر إنسانية؛
- أكثر وضوحا (تحقيق الشفافية)
- أكثر تفهما لاحتياجاتهم.

✓ ضرورة اعتماد الإدارة العمومية على معيار الأداء في التسيير العمومي والانتقال من العمل بمنطق الوسائل إلى العمل بمنطق النتائج، وذلك من خلال عقلنة النفقات العمومية وتحقيق المرونة في المعاملات، واعتماد الإدارة بالأهداف كأسلوب لتسيير الإدارة العمومية بشكل عام والوظيفة العمومية بشكل خاص؛

✓ تبني الإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية العمومية من خلال الانتقال بها من إدارة المستخدمين إلى إدارة الموارد البشرية بالمعنى الاستراتيجي من خلال تبني آلية التسيير التقديري للوظائف وتعزيز التكوين واعتباره كعملية استثمارية يتم من خلالها تزويد الموظفين العموميين بالخبرات والمهارات التي يحتاجون إليها لأداء مهامهم بكفاءة، وذلك من خلال تحديد الأهداف والاحتياجات التكوينية بدقة وبطريقة علمية، كما يجب أن تركز برامج التكوين على ترسيخ أخلاقيات الوظيفة العمومية، وكذا مبادئ المناجمنت العمومي الجديد خاصة تلك المتعلقة بالاتصال مع مستخدمي المرافق العمومية، والتركيز على اعتبارهم زبائن يجب إرضائهم، والعمل على نشر ثقافة الزبون في جميع الإدارات العمومية الجزائرية، واعتماد أساليب موضوعية في تقييم الأداء من خلال إدخال مبدأ التمايز في التعامل مع الموظفين العموميين ومكافأة كل حسب المجهود الذي يبذله، كما يجب مراعاة خصوصية قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر عند التفكير في إدخال أي برامج إصلاحية عليه، وذلك باعتباره القطاع الأكثر حساسية بين القطاعات الأخرى، لذا يجب أن تركز برامج التغيير على ثقافة الموظف العمومي لان التأثير على الثقافة يعتبر من أهم عوامل نجاح برامج التغيير؛

✓ ضرورة توفير قدر من المرونة في الوظيفة العمومية بالشكل الذي يحد من الشكليات وصرامة القانون، وجعل الموظف شريكا من حيث مساهمته في معرفة وظائفه ومهامه وتدرج مساره المهني، والحد من السلطات التقديرية للإدارة، كما يمكن تقسيم الوظيفة العمومية إلى ثلاث وظائف كما هو

- الحال في فرنسا، واحدة تختص بموظفي الدولة، والثانية بالجماعات المحلية، والثالثة بما تبقى من مؤسسات وإدارات عمومية، مما يتيح الفرصة لتبسيط الأحكام القانونية، وتعدد أنظمة التوظيف وكذا تحقيق المرونة في التسيير التي تتسجم مع نظام اللامركزية وتفويض السلطات؛
- ✓ إعادة النظر في مضمون مسابقات التوظيف وعصرنتها وجعلها تتماشى مع متطلبات وطموحات الإدارة العمومية؛
- ✓ ضرورة ضبط وتقليص حجم الجهاز الإداري فهذا يعد أحد نقاط البدء الإستراتيجية في إصلاح نظام الوظيفة العمومية؛
- ✓ ضرورة تفعيل وتنمية أجهزة الرقابة الإدارية، بحيث لا يصبح دورها مقتصرًا على التأكد من مدى الالتزام بالقواعد والإجراءات واللوائح الرسمية، وإنما الرقابة على نتائج العمل ومؤشرات الأداء والفاعلية للأجهزة الإدارية؛
- ✓ ضرورة التعجيل بإنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية لأنه من يضطلع أساسًا بضبط المحاور الكبرى في سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية، تصنيف وترتيب القطاعات وإنصاف مختلف الهيئات وال نقابات، وتحديد سياسات التكوين للموظفين، وتحسين مستواهم، مع دراسة وضعية الشغل في الجزائر وفتح المناصب المالية في مختلف القطاعات والإدارات العمومية من أجل الإيفاء باحتياجات كل القطاعات، مع اقتراح كل التدابير التي من شأنها ترقية وتحسين المرافق العمومية وأداء الخدمة العمومية، إذ يعد بمثابة البرلمان وصمام الأمان لتفادي الاختلالات وسوء توزيع المناصب المالية، فغياب هذا المجلس جعل الإصلاحات التي باشرتها الحكومة في الوظيفة العمومية تزيد من الأعباء من خلال ارتفاع كتلة الأجور والمنح والعلاوات، بكيفية غير متكافئة بين مختلف القطاعات، حيث أن مختلف القطاعات عرفت زيادات معتبرة قبل حتى صدور قوانينها الأساسية، ما أنتج تمايزًا واختلالات داخل القطاع الواحد، كما هو حاصل اليوم في قطاع التربية، الصحة، والمالية وغيرها، في حين لم تحظ قطاعات إستراتيجية بنفس الأهمية، من أي زيادات معتبرة كقطاع الجماعات المحلية، الشباب والرياضة، وأغلب قطاعات وزارة المالية التي تعد شريان الحركة المالية للجزائر.
- إن تنصيب المجلس الأعلى للوظيفة العمومية سيققل من الفوضى العارمة في مختلف قطاعات الوظيفة العمومية، الذي يعاني اليوم من توترات واختلالات هيكلية، رغم ضخ مئات الملايير في شكل

الزيادات المتتالية للأجور، ما زاد في الاحتقان بدل تأمين التوازنات الكلية للحفاظ على القدرة الشرائية واستتباب السلم الاجتماعي؛

✓ إصلاح نظام التعليم وذلك لان دعم الوظيفة العمومية بموارد بشرية مؤهلة يتطلب تحسين نوعية التعليم ومردودية المنظومة التربوية كخطوة أساسية في مجال الاستثمار في رأس المال المعرفي باعتباره الممول الوحيد للوظيفة العمومية بالموظفين.

آفاق البحث:

أثارت انتباهنا ونحن نختتم هذه الدراسة عدة مواضيع أخرى للبحث في هذا المجال، وتتمثل هذه المواضيع في:

- ✓ الوظيفة العمومية والحوكمة؛
- ✓ أثر أخلاقيات الوظيفة العمومية على أداء الوظيفة العمومية؛
- ✓ أثر تكنولوجيا المعلومات والاتصال على تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية؛
- ✓ الوظيفة العمومية والافساد والالاختلاس.



قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية.

أ. الكتب:

1. بلان لوران، الوظيفة العامة، ترجمة أنطوان عبده، مطبعة عويدات، بيروت، لبنان، 1973.
2. بن حبتور عبد العزيز صالح ، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
3. بوضيافعمار ، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
4. توفيق عبد الرحمن، أدوات تقييم الأداء، الجزء الرابع، القاهرة، مصر، 2004.
5. الجوهري عبد العزيز السيد، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر.
6. حجازي المرسي سيد، اقتصاديات المشروعات العامة (النظرية والتطبيق)، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2004.
7. حديد موفق، الإدارة العامة (هيكله الأجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية)، دار الشروق للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2004.
8. حسنامين عبد العزيز حسن، إدارة الأعمال وتحديات القرن الواحد والعشرون، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.
9. حسن الشامي علي، الإدارة العامة والتحديث الإداري (مقارنة نظرية)، شركة رشاد برس، لبنان، (1995).
10. حسن الشماع خليل محمد، حمود خضير كاسم ، نظرية المنظمة، الطبعة الثانية، دار المسيره للنشر، عمان، الأردن، 2005.
11. الحناوي محمد صالح ، حسن راوية محمد ، السلوك التنظيمي، مركز التنمية الإدارية، الإسكندرية، مصر، 1998.
12. حنفي عبد الغفار، أساسيات إدارة منظمات الأعمال (الوظائف و الممارسات الإدارية)، الدار الجامعية، مصر، 2006.
13. الخفاجي نعمة عباس ، صلاح الدين الهيتي، تحليل أسس الإدارة العامة (منظور معاصر)، دار اليازوري للنشر، عمان، الأردن، 2009.

14. خليل محسن، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1972.
15. دسوقي كمال ، سيكولوجية الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1961.
16. دعبس محمد يسري ، الاتصال والسلوك الإنساني (رؤيا في أنثروبولوجيا الاتصال)، البيطاش ستتر للنشر والتوزيع، الإسكندرية، مصر، 1999.
17. السالم مؤيد سعيد ، نظرية المنظمة (الهيكل والتصميم)، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
18. سعود النمر وآخرون، الإدارة العامة (الأسس والوظائف)، الطبعة الخامسة، دار النوابع للنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2001.
19. سميث دوجلاس ، إدارة تغيير الأفراد (المبادئ والاستراتيجيات والرؤى)، ترجمة عبد الحكيم أحمد الخزامي، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2001.
20. السيد إسماعيل، الإدارة الإستراتيجية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1998.
21. الشريف مصطفى، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر 1981.
22. الشماع خليل محمد حسن ، مبادئ الإدارة (مع التركيز على إدارة الأعمال)، الطبعة الخامسة، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2007.
23. الصيرفي محمد ، إدارة التغيير، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
24. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000.
25. عامر سعيد ، مفاهيم إدارة التغيير وأهميتها، مركز وايد سرفس، القاهرة، مصر، 1991.
26. عبد الباقي صلاح الدين محمد، السلوك التنظيمي (مدخل تطبيقي معاصر)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2003.
27. عبد الهادي حمدي أمين، إدارة شؤون موظفي الدولة (أصولها، أساليبها و إصلاحها)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة 1990.
28. عثمان فاروق السيد، قوى إدارة التغيير في ق21، دار الوفاء، المنصورة، مصر، 2000.
29. عليان ربحي مصطفى ، الطوباني عدنان محمود، الاتصال والعلاقات العامة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2005.
30. غنيم أحمد محمد ، سياسات و إستراتيجيات الإدارة، المكتبة العصرية، مصر، 2004.
31. فهمي أبو زيد ، وسائل الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994.

32. قاسم محمد أنس ، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
 33. القريوتي محمد قاسم ، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2001.
 34. قيس المؤمن وآخرون، التنمية الإدارية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
 35. الكبيسي عامر، الفساد والعولمة (تزامن لا توأمة)، المكتب الجامعي الحديث، العراق، 2005.
 36. طارق المجذوب، الإدارة العامة (العملية الإدارية والوظيفة العامة، والإصلاح الإداري) الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2000.
 37. المرسي جمال الدين محمد ، ثابت عبد الرحمان إدريس ، السلوك التنظيمي (نظريات ونماذج وتطبيق عملي لإدارة السلوك في المنظمة)، الدار الجامعية، مصر، 2002.
 38. المعاني أيمن عبدة ، الإدارة العامة الحديثة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2010.
 39. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
 40. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، التطوير الإداري في الوطن العربي (حالات تطبيقية 383)، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، مصر، 2003.
 41. النمران العطيات محمد بن يوسف، إدارة التغيير والتحديات العصرية للمدير (رؤية معاصرة لمدير القرن 21)، دار حامد، عمان، الأردن، 2006.
 42. مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- ب. الرسائل العلمية:
43. البلوري صالح بن فالح عبد الله ، اتجاهات العاملين نحو التغيير التنظيمي (دراسة مسحية على العاملين في هيئة الطيران المدني)، مذكرة ماجستير، كلية الدراسات العليا ، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2005.
 44. بن عيسى ليلي، أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي (دراسة حالة جامعة محمد خيضر بسكرة)، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في علوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2006.

45. دولي لخضر، التسيير الاستراتيجي للكفاءات في إطار الإدارة الجزائرية، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013-2014.
46. مقدم سعيد، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، أطروحة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2006.
- ت. القوانين والتشريعات:**
47. الأمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46، الصادر في 8 جوان 1966.
48. الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 61، الصادر بتاريخ 30 جويلية 1976.
49. القانون رقم 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادر بتاريخ 08 أوت 1978.
50. المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 13، الصادر بتاريخ 24 مارس 1985.
51. المرسوم التنفيذي رقم 95-126، المؤرخ في 29 أفريل 1995، المتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهتم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية، العدد 26، الصادر في 09 ماي 1995.
52. تعليمة رقم 240 م ع / م ع و ع / المؤرخة في 27 ماي 1995 المتعلقة بكيفية تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 95-126.
53. مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
54. المرسوم الرئاسي رقم 2000-372 المؤرخ في 22/11/2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هيئات ومهام الدولة، الجريدة الرسمية رقم 71 المؤرخة في 26/11/2000.
55. المرسوم الرئاسي رقم 06-177 المؤرخ في 31 ماي 2006 و المتضمن إلحاق المدير العامة للوظيفة العمومية برئاسة الجمهورية (الأمانة العامة للحكومة)، الجريدة الرسمية، العدد 36، الصادر في 31 ماي 2006.
56. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 46 الصادر في 16 جويلية 2006.

57. مرسوم تنفيذي رقم 14-193، المؤرخ في 03 جويلية 2014، المتضمن تحديد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 06 جويلية 2014.
58. مرسوم تنفيذي رقم 14-194، المؤرخ في 03 جويلية 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادر بتاريخ 06 جويلية 2011.
- ث. المقالات (المجلات):
59. آر آر عدنان نجيب، إستراتيجية بديلة لتحقيق أهداف جامعة دمشق، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 18، العدد الأول جامعة دمشق، 2002.
60. بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الجديد، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 14، جامعة بسكرة، ديسمبر 2013.
61. عشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، العدد الأول، جامعة ورقلة، 2012/2011.
62. مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، نوفمبر 2006.
63. مقدم السعيد ، إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعية في قطاع الوظيف العمومي، مجلة " إدارة "، الجزء الثاني، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر 1995.
64. المصري أحمد ، التغيير التنظيمي، مجلة الإدارة، العدد الرابع، مصر، أبريل 1997.
- ج. المداخلات:
65. بلقاسم بوشمال، الوظيفة العمومية ودولة القانون، مجموعة الأعمال الخاصة بالأيام الدراسية حول الوظيفة العمومية، المديرية العامة للوظيف العمومي، نوفمبر 1994.
66. رحيم حسين، علاوي عبد الفتاح، التغيير التنظيمي (دوافعه، أهدافه، ومداخله)، الملتقى الدولي حول الإبداع والتغيير التنظيمي في المنظمات الحديثة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، البلدة، يومي 12-13/05/2010.
67. عماريعمار، بعض الملاحظات عن واقع الإدارة العمومية في الجزائر وسبل إصلاحها للاندماج إيجابيا مع الحركة العالمية، الملتقى العلمي الدولي الأول حول: أهمية الشفافية في نجاعة الأداء للاندماج في الاقتصاد العالمي، فندق الأوراسي، الجزائر، 2003.

68. لعويسي عبد الوهاب، المنظومة القانونية الأساسية في الوظيفة العمومية الجزائرية، الملتقى الجزائري التونسي حول الوظيفة العمومية، فندق الأوراسي، الجزائر، 12 سبتمبر 2005.
69. لواج منير، جبلي حسية، المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية : أساس التسيير التقديري للموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية الجزائرية، الملتقى الوطني الثاني حول تسيير الموارد البشرية: التسيير التقديري للموارد البشرية ومخطط الحفاظ على مناصب العمل بالمؤسسات الجزائرية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة محمد خيضر بسكرة، 27-28/03/2013
- ح. الندوات و التقارير:
70. الشقاوي عبد الرحمن بن عبد الله ، نحو أداء أفضل في القطاع الحكومي في المملكة العربية السعودية، ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي حتى عام 1440 هـ، محور الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، 2002.
71. الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وثيقة أساسية تشكل الجزء الأول من تقارير الدول الأطراف (نيوزلندا)، الأمم المتحدة، 2006.
- خ: القواميس:
72. إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، دار الدعوة، تركيا، 1989.
- د. مواقع الانترنت:
73. الإصلاح الإداري في المغرب، مجلة القانون والعلوم الإدارية، نشر يوم: 2012/02/23، على الموقع: http://droit-maroc.blogspot.com/2012/02/blog-post_23.html، تم الاطلاع يوم: 2012 / 04/21، على الساعة 11:25.
74. زبيدي سميحة، الإصلاح الإداري في الجزائر، نشرت يوم 2009/12/24، على الموقع : <http://30dz.justgoo.com/t286-topic> ، تم الاطلاع عليه في: 2011/06/15، على الساعة 17:30.
75. كردي علي محمد ابراهيم ، نشأة وتطور علم الإدارة، نشرت في 30 نوفمبر 2011، على الموقع: <http://kenanaonline.com/users/alikordi/posts/352121>، تم الاطلاع عليه في: 20 أبريل 2012، على الساعة 21:05.
76. المديرية العامة للوظيفة العمومية (المهام) على الموقع: <http://www.dgfp.gov.dz/ar/concours.asp>، تم الاطلاع عليه في: 2010/01/06 علنا الساعة 10:07.

77. رضا محمد هلال، الانتخابات العامة في نيوزلندا صعود الأحزاب الصغيرة، جريدة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، 2010، على الموقع: <file://localhost/D:/dos%20new/doctorat%20v%20v/Nouv-%20zella/articles.aspx.htm>، أطلع عليه يوم 2011/05/15، على الساعة 9:09.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية:

A. Lesouvrages:

78. Alecian Serge, Dominique Foucher, guide du management dans les organisations publiques, 3^{ème} édition, les éditions d'organisation, Paris, France, 1994.
79. Auby Jean- François, management publique (introduction générale), édition Dalloz, Paris, France, 1996.
80. Auger Jacques, la gestion des ressources humaines dans la fonction publique au sein de quelques administrations de l'OCDE, université du Québec, école national d'administration, Canada, 2005.
81. Bartoli Annie, management dans les organisations publiques, 3^{ème} édition, Dunod, Paris, France, 2009.
82. Blanger Laurent, Mercier Jean , auteurs et textes classiques de la théorie des organisations , les presses de l'université Laval, Canada, 2006.
83. Bodiguel Jean-Luc, les fonctions publiques dans l'Europe des douze, L.G.D.J, Paris, France, 1994.
84. Brilman Jean, les meilleures pratiques du management au cœur de la performance, 3^{ème} édition, éditions d'organisation, Paris, France, 2000.
85. Chapus René, Droit Administratif Général", Tome I, 15^{ème} édition, édition Montchrestien, Paris, France, 2001.
86. Derbelt Michelet autres, l'essentiel sur le management, 5^{ème} édition, BERTI Editions, paris, France, 2006.
87. Détire Philippe & Broyez Catherine, la communication interne au service du management, 2^{ème} édition, édition liaisons, Paris, France, 2001.
88. Dobiecki.B, la communication des entreprises et des organisations, ellipses, Paris, France, 1996.
89. Ducrou Jean- Bernard, Management des entreprises, hachette technique, Paris, France, 2008.
90. Giaque .D, la bureaucratie libérale(nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle), édition, l'harmattan , Paris , France, 2003.
91. Gieque Jeanet André Hauriou, Droit Constitutionnel et institutions Politiques, Montchrestien, France, 1985.

92. Greffe. X, économie Des politiques publiques, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, France, 1997.
93. GresseCarole, les entreprises en difficulté, édition economica, Paris, France, 1994.
94. Kennedy Carol, toutes les théories du management (les idées essentielles des auteurs les plus cités), maxima, 2002.
95. Kotter John. P, leading change, Harvard business school press, Boston, United States of America, 1996.
96. Lavergue .B, pour Une Approche Sociologique de la bureaucratie, Edions Mason, France, 1998.
97. Jean Pierre Lehnish, la communication d'entreprise, édition de tell, , Paris, France, 2003.
98. Malaval Philippe & Décaudin Jean-Marc, pentacom (communication corporate, interne, financière, marketing b-to-c et b-to-b), 2^{ème} édition, pearson éducation, Paris, France, 2009.
99. Martory Bernard & Crozet Daniel, gestion des ressources humaines (pilotage social et performances), 4^{ème} édition, édition Dunod, Paris, France, 2001.
100. Le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, livre blanc sur la venir de la fonction publique, Paris, France, 2008.
101. PichaultFrançois, gestion du changement (Perspectives théoriques et pratiques), boeck, Paris, France, 2009.
102. Plane Jean. M, théorie des organisations, 3^{ème} édition, dunod, France, 2012.
103. PollitChristofer, Greet Boukaertt, public management reform- a comparative analysis, Oxford University Press, New York, 2000.
104. Schermerhorn John. R & Chappell David .S, principes de management, édition Alphatek, Canada, 2002.
105. Soubrier Robert, planification aménagement et loisir, 2^{ème} édition, presse de l'université du Québec, Canada, 1999.
106. Taib Essaid, deroit de la fonction publique, édition distribution Houma, Alger 2003.
107. Thietart Raymond Alain, le management « que sais-je ? », 11^{ème} édition, puf, Paris, France, 2003.
108. Trosa Sylvie, vers un management post bureaucratique (la réforme de l'état, une réforme de la société), l'Harmattan, Paris, France, 2008.
109. Yvers Simon, Patrick Joffre, Encyclopédie de gestion, 2^{ème} édition, Economica, Paris, France, 1997.

B. Les thèses :

110. Benbraika .A, l'impact des réformes économiques sur l'entreprise économiques algérienne (une contribution à l'orientation de la gestion de l'industrie du câble), thèse de doctorat d'état, université d'Annaba, juin 2005.

111. BenSaid Hayat, gestion du changement dans l'administration publique en vue de sa modernisation (étude de cas Canadiens et leçon pour le Maroc), Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître, sciences de la gestion, école des hautes études commerciales affiliée à l'université de Montréal, avril 2000.

112. Guenoun Marcel, le management de la performance publique local (étude de l'utilisation des outils de gestion intercommunal), thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de gestion, université Paul Cézanne, Aix-Marseille III, mars 2009.

113. Renaud Thomas, Sociologie des organisations, master 2 professionnel de sciences de l'éducation, cned-université Lyon 2 ,France, 2009.

C. Codes et législations :

114. le décret n°62-502 du 19 Juillet 1969, fixant les conditions de nomination de certains hauts fonctionnaires, journal officiel n° 03 du 20 juillet 1962.

115. l'ordonnance n°62-040 du 18 Septembre 1962, portant intégration des fonctionnaires et agents algériens des cadres marocains tunisiens et français dans les cadres algériens, journal officielle n°15 du 18 septembre 1962.

116. Article n° 05-06 de la loi du 02 février 2007 de modernisation de la fonction publique Française.

117. Décret n° 2007- 1365 du 17 septembre 2007.

D. Les articles :

118. Argrag Fatima, gestion publique réactive (Nouvelle-Zélande 1912-2012 : un siècle d'évolution du secteur public), bureau de la recherche – IGPDE, n° 50, décembre 2012 / janvier 2013.

119. Bernrath. W, le nouveau management public :(Concept, Situation en Wallonie, quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles), Bruxelles, Revue OSF, 1998.

120. Dufour Christian, la réforme Néo-Zélandaise, élément du bilan, coup d'œil, vol 05, n° 03, observatoire de l'administration publique ENAP, octobre 1999.

121. Leca Jean, Faut-il revisiter Georges Burdeau ? Retour sur une conception (« dépassée » ?) de la science politique d'un « constitutionnaliste » déçu et nostalgique, Jus politicum, n°7, 2012.

122. Merrien F. X., la nouvelle gestion publique (concept mythique lien social et politique), riac, N°41, Printemps, 1999.

123. Whitcomb Judy, contribution and challenges of new public management (Nouvelle-Zélande since 1984), Policy Quartely, volume 4, issue 3, septembre 2008.

E. Les séminaires :

124. Bartoli Annie, à quoi tien la spécificité du management public ? Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre, 2006.

125. Picq Thierry, qu'est ce que le management ? Séminaire de formation sur : le management public en formation, RESP, France, octobre, 2006.

126. Laouisi Abdelouahab, communication sur les dispositifs statutaires dans la fonction publique algérienne, séminaire Algérie- Français hôtel Al aurassi du 03 octobre 2005.

F. Documents et rapports :

127. Chemla-Lafay Annie, Chol Céline, 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE (convergence et systémique), IGPDE, mai 2006.

128. Front de la libération national, la charte d'Alger, ensemble des textes adoptés par le 1^{er} congrès du parti du F.L.N, imprimerie national algérienne, Alger 1964.

129. Rexed Knut et autres, gouvernance de la détermination décentralisée de rémunération dans certains pays de L'OCDE, documents de travail 3 sur la gouvernance publique, OCDE, avril 2007.

130. Secrétariat du Conseil du trésor, La gestion des ressources humaines dans la fonction publique de certains pays de l'OCDE, observatoire de l'administration publique ENAP, septembre 2003.

G. Les conférences :

131. Mohamed Lamine Diallo, Nouvelle conception de la fonction publique, conférence de Bénin sur la fonction publique, le 28 /05-01/06/2001.

H. Les sites d'internet :

132. Amar Anne, Berthier Ludovic, Le Nouveau Management Public (Avantages et limites), sur le site :

[http://www.umice-fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_recemap13 Amar Berthier .pdf](http://www.umice-fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_recemap13_Amar_Berthier.pdf), consulté le 22/01/2011 à 11:00h.

133. Beitone Alain , biens publics, biens collectifs, Revue du MAUSS permanente, article n°690, publié le : 27/05 /2010, sur le site : <http://www.journaldumauss.net/spip.php?article690>, consulté le 17 /04/2012 à 9 :30h.

134. Chanaut Jean- Christophe, fonction publique (un léger parfum de réforme), rapport sur de Bernard Pêcheur sur :«l 'évolution de la fonction publique", publier sur le site : LaTribune.fr, le 13 /11/2013, consultée, le 19/11/2013 a 11 :05h.

135. Chomienne Hervé, le management dans les organisations publiques, ESEN-séminaire national APAENES, 07 octobre 2008,sur le site : [http //: www.esen.education.fr/fleadmin //user_upload//Modules//Ressources](http://www.esen.education.fr/fleadmin//user_upload//Modules//Ressources), Consulté le : 17/06/2012.

136. Debat Jean Horgues, service public et au public : de quoi parle-t-on ? (définition et classement des termes et des concepts), publier en novembre 2007, sur le site : adrets-asso.fr/.../Dossier_def_service_public_et_au_public-ADRETS-, consulté le : 20/05/2012 à 19 :00h.

137. Dictionnaire suisse de politique sociale, www.socialinf.ch/cgi-bin/dicopoddo/show.cfm?d=530), consulté le 07/12/2010, à 11 :00h.

138. Direction de l'information légale et administrative, qu'est ce que l'état, publier le 14 /09/2012 sur le site : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/qu-est-ce-que-etat.html>, consulté le 05/10/12 à 20 :57h.

139. Direction générale des ressources humaines (Polynésie françaises), le concept de fonction publique, quelque élément d'histoire, sur le site : <http://www.fonction-publique.gov.pf/spip.php?article425>, consulté: le 20/05/2012 à 12 :00h.

140. Direction général de l'administration et de la fonction publique, l'art du management de l'innovationdans le service public, Puteaux : Eurogroup consulting, France, 2012, P 39, sur le site : www.fonction-publique.gouv.fr, consulté le : 26/03/2014 à 15 :39 h.

141. Escallier Jérémie Chiron, la notion de service public et ses évolutions, publier le : 13 novembre 2007, sur le site : <http://thesededroit.over-blog.com/article-13773300.html>, consulté le : 20/05/2012 à 20 :00h.

142. Gangolff Florence, le nouveau management public et la burocratie professionnelle, publiée le 01/03/2010 sur le

site : *Florence.gangloff@hotmail.fr*. Résumé : ... Mots Clés : *Nouveau management public*, consulté le 23/12/2012 à 14 :09 h.

143. Gelé Jocelyne et autres, la fonction publique en France, publiée en Juin 2012, sur le site :

www.onisep.fr/content/download/611404/.../Fonction%20publique.pdf, consultée le 25/07/2014 à 19 :49h.

144. Holmes John .W & Wileman Tom, pour une meilleure intendance, bureau de vérificateur général du Canada, publiée le 01/01/ 1994, p 07, sur le site : www.oag-bvg.gc.ca, consultée le : 17/06/2012 à 22 :00h.

145. Lamarzelle Denys, le management public en Europe, Janvier 2008 sur le site :

www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/.../Europe%20et%20management%20p, consulté le : 01/09/2011 à 14 :00h.

146. Lécivain .G,Mangement des organisations et stratégies, sur le site : [http://management.centreblof.net/rub-principes du-management.html](http://management.centreblof.net/rub-principes-du-management.html) , Consulté le : 17/02/2011 à 9:30h.

147. Mansencal Célin, Didier Michel, théories des organisations, sur le site : www.creg.ac-versailles.fr/.../Management/.../Theories_des_organisations, consulté le 05/05/2012 à 14 :00h.

148. Ministère de la réforme de L'état, de la décentralisation et de la fonction publique, la fonction publique en France (Des métiers au service des citoyens), DGFP, France, 2013,p 02, sur le site:

www.fonction-publique.gouv.fr/.../publications/.../la-fonction-publique-..., consulté le 25/07/2014 à 16 :50h.

149. Quintino Quadén, article critique sur le changement organisationnel, sur le site : http://www.memoireonline.com/12/09/3039/m_Article-sur-la-critique-du-changement-organisationnel0.html, consulté le : 07 /04/2017 à 16 :09 h.

150. Rouillot Nicolas, la théorie des biens publics, publié le :15/09/2010, sur le site :<http://science-economique.blogspot.com/2010/09/la-theorie-des-biens-publics.html>, consulté le 13/03/2011 à 11 :15h.

151. Frédéric Varon & Christian Devisger, la nouvelle gestion publique en action, Vol 11, N° 02, sur le site :

www.ripc.spri.ucl.ac.be/en/Resume/resu-introuction.htm),consulté le 11/02/2011 à 11 :00h.

152. Zanchi Xavier, les théories des organisations, publié le 22/01/2012 sur le site : <http://www.slideserve.com/Mercy/les-th-ories-des-organisations>, consulté le : 09 /05/2012 à 14 :15h.

ملخص.

يهدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على المناجمنت العمومي الجديد باعتباره أحد أهم مداخل الإصلاح الإداري التي تبنتها دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية «OCDE» منذ بداية الثمانينات من القرن العشرين كمحاولة للتصدي للتحديات الجديدة التي أصبحت تفرضها التغيرات الاقتصادية، التكنولوجية، السياسية، الاجتماعية وغيرها يرتكز الإصلاح الإداري وفقا لأسلوب المناجمنت العمومي على مجالات وجوانب أهملت كليا في نموذج الإدارة البيروقراطية، كتقليص النفقات العمومية، اللامركزية الإدارية، الاعتناء بالعملاء، التركيز على آليات السوق، التركيز على الإدارة بالنتائج، الاهتمام بالإدارة الإستراتيجية للموارد البشرية العمومية... وقد خلصت الدراسة إلى أن تطبيق هذا الأسلوب في الوظيفة العمومية سوف يؤدي إلى عصرنة الإدارة العمومية لأنه يعتمد على التسيير الإستراتيجي للموارد البشرية للعمومية الذي طالما كان غائبا في ظل الإدارة البيروقراطية التي جعلت من الموظفين العموميين مجرد آلات لتنفيذ اللوائح والقوانين.

الكلمات المفتاحية: آفاق، الوظيفة العمومية الجزائرية، المناجمنت العمومي، المناجمنت العمومي الجديد.

Résumé.

Cette recherche vise à faire la lumière sur le nouveau management public comme l'une des entrées principales de la réforme administrative adoptée par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques «OCDE» depuis le début des années quatre-vingt du XXe siècle, une tentative de relever les nouveaux défis qui sont devenus des changements économiques imposés, technologiques, politiques, sociaux et autres.

La réforme administrative selon la méthode de nouveau management public basé sur des espaces et des aspects qui sont négligés entièrement en modèle de gestion bureaucratique, comme la réduction des dépenses publiques, la décentralisation administrative, de prendre soin des clients, en se concentrant sur les mécanismes du marché, se concentrer sur la gestion axée sur les résultats, la gestion stratégique des ressources humaines...

L'étude a conclu que l'application de cette méthode dans la fonction publique conduira à la modernisation de l'administration publique, car elle dépend de la gestion stratégique des ressources humaines qui a longtemps été absente sous gestion bureaucratique où les agents publics sont considérés comme des outils à mettre en œuvre des règlements et des lois.

Mots clés : perspectives, la fonction publique algérienne, le management public, le nouveau management public.

Abstract.

This research aims to shed light on the new public management as one of the main entrances to the administrative reform adopted by the countries Organization of Economic Cooperation and development «OECD» since the beginning of the eighties of the twentieth century, as an attempt to address the new challenges imposed by economic changes, technological, political, social and other.

Administrative reform is based "according to the method of new public management" on different areas and aspects which is entirely neglected in bureaucratic management model, such as reducing public expenditure, administrative decentralization, to take care of clients, focusing on market mechanisms, focus on results-based management, attention to the strategic management of human resources public...etc

Studies have concluded that applying this method in civil services will lead to the modernization of public administration because it depends on the strategic management of

human resources, which has long been absent under bureaucratic management that made public agents just tools to implement regulations and law.

Key words : prospect, algérien civil service, public management, new public management.