

قانون المناجمت العمومي

لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص إدارة عامة.

من إعداد الاستاذ

براهيم غزو

الموسم الجامعي 2024-2025.

الفهرس:

المقدمة.

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي.

المبحث الأول: مفهوم المناجمنت العمومي.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمنت العمومي والمصطلحات الأخرى.

المبحث الثالث: مقارنة/مقارنة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت الخاص.

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمنت والعلوم الأخرى.

المبحث الخامس: التطور الفكري للمناجمنت العمومي.

الفصل الأول: مناجمنت المنظمات العمومية

مبحث تمهيدي: خصائص المناجمنت في المنظمات العمومية.

المبحث الأول: المناجمنت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: المناجمنت في إطار المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفصل الثاني: مناجمنت المشاريع العمومية.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت المشاريع العمومية.

المبحث الأول: وسائل مناجمنت المشاريع العمومية.

المبحث الثاني: طرق/أساليب مناجمنت المشاريع العمومية.

الفصل الثالث: مناجمت عمال المنظمات العمومية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمت عمال المنظمات العمومية.

المطلب الأول : مفهوم مناجمت عمال المنظمات العمومية.

المطلب الثاني : دوافع دراسة مناجمت عمال المنظمات العمومية.

المبحث الثاني: أساليب مناجمت عمال المنظمات العمومية وتقييمها.

المبحث الثالث: مناجمت القوى العاملة للمنظمات العمومية في الجزائر.

المطلب الأول: مناجمت القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع الإداري.

الفرع الأول: النظام القانوني الذي يحكم العمل في المنظمات العمومية ذات طابع الإداري

الفرع الثاني: دور المناجر إدارة القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع الإداري

المطلب الثاني: مناجمت عمال المنظمات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري (المؤسسات

العمومية الاقتصادية).

الفرع الأول: النظام القانوني الذي يحكم العمل في المنظمات العمومية ذات طابع الاقتصادي

الفرع الثاني: دور المناجر إدارة القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع الاقتصادي.

مقدمة:

تنقسم الدراسات القانونية، في الانظمة التي تعتمد على ازدواجية القوانين، إلى فرعين: الفرع الاول هو القانون العام والذي ينظم العلاقات التي تكون الدولة أو احد الأشخاص المعنوية العامة طرفا فيها، الفرع الثاني هو القانون الخاص والذي ينظم العلاقات بين الأشخاص الطبيعية أو الأشخاص المعنوية الخاصة، وبصفة استثنائية بين العلاقة بين شخص طبيعي وشخص معنوي عام عندما يقرر هذا الأخير التنازل على امتيازات الصلطة عامة.

من هذا المنطلق، أول ما يثير انتباهه القارئ لهذا الدرس هو عنوانه: "قانون المناجمنت العمومي"؛ حيث يصعب، للوهلة الاولى، تصنيفها إما ضمن القانون العام أو ضمن القانون الخاص، وهذا راجع لما تحويه هذه المادة من غموض، حتى لا نقول تناقض في صياغتها. حيث أن مصطلح "المناجمنت" متعلق أساسا بالقطاع الخاص (إدارة الأعمال)، ومرتبطة تاريخيًا بمجموعة من التحولات الكبرى التي عرفها الاقتصاد الأمريكي في مطلع القرن العشرين¹. مصطلح "العمومي" مرتبط بالقطاع العام - مفهوم ذو ملامح غامضة أيضا- وتحكمه قواعد غير مألوفة، متميزة عن القانون/القطاع الخاص. الحديث عن "قانون المناجمنت العمومي" هذا يستدعي أو يستوجب، مبدئيا، وجود مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أو تحكم هذه المادة! هذا من جهة، من جهة أخرى نجاح مصطلح "المناجمنت العمومي" (أصبح شائعا) وسهولة استخدامه في كثير من الميادين يتماشى جنبًا إلى جنب مع غموض المفهوم الذي يعبر عنه، حيث يمكن

¹ Voir dans ce sens, Djelic Marie-Laure. L'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et Etat. In: Politiques et management public, vol. 22, n° 2, 2004. « Une génération de réformes en management public : et après ? » Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 1. pp. 1-17.

للمراقب أن يلاحظ بسهولة استعمال عبارة "المناجمنت العمومي" بشكل خاطئ في كثير من الأحيان: إذ يراها البعض، مثلا، كرمز لهم في الرغبة في الحدثة، ومن قبل الآخرين كمعادلة لإدارة أفضل للموارد البشرية في المنظمات العمومية أو كأداة لعصرنة الإدارة بصفة عامة، وهذا تماشيا مع تنوع واتساع المجالات التي تهتم بها الدولة.

إرشادات أولية :

- على الطالب التمييز بين بعض المصطلحات القانونية (مثال : الإدارة العامة والمناجمنت العمومي) التي قد تكون لها نفس المدلول أو العكس تعبر عن مفاهيم مختلفة وهذا حسب النظام القانوني للبلد الذي ندرسه: أيعتمد على مبدأ ازدواجية النظام القانوني، مثل الجزائر وفرنسا، أم تبنى مبدأ أحادية النظام القانوني، مثل البلدان الانجلوسكسونية ، هذا من جهة، ومن جهة أخرى على الطالب التمييز بين الدول البسيطة والمركبة، والأنظمة الرأسمالية الاشتراكية، كل منها قد يدرس المناجمنت العمومي من زاوية خاصة .

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجنت العمومي.

تكتسي مسألة ضبط المفاهيم في الدراسات القانونية أهمية بالغة؛ لذلك سنحاول التطرق في فصلنا التمهيدي هذا إلى مدلول المناجنت العمومي وذلك وفق المباحث التالية :

المبحث الأول: ضبط المفاهيم.

كل هذه التّعريفات التي سيتم عرضها في هذا المبحث الأول لم يقدمها المشرع.

هذا يعني أنها قد تكون محل للنقاش !

أولاً: المناجنت لغويا.

اختلف الباحثون حول أصل مصطلح المناجنت: فمنهم، مثلا، من يرى أنه من أصل انجليزي، و الذي اشتق من فعل To manage، والذي يعني يدير (gérer)، يوجه (diriger)، يقود (conduire)، يحفز (motiver)، كما يقال أنه من أصل لاتيني ومأخوذ من اللفظ mesnager و mesnage: و الذي يعني فن إدارة شؤون المنزل. وأصله، الروماني، أتى من الإشارة إلى اليد، والتي تشير بوضوح إلى فكرة التوجيه، القيادة².

يرى البعض الآخر أن مصطلح المناجنت إيطالي الاصل و لقد اشتق من فعل « maneggiare » الذي يتوافق مع الفعل الفرنسي « manier » أو « manipuler »، واللذان يعودان بجذورهما إلى الاسم اللاتيني « manus »: « اليد ». هذا يعطي، على سبيل المثال، شكله للفعل " « mando » « manus dare » الذي يعني "تكليف شخص ما بمهمة، منح التفويض"، و كلها هي عمليات من التفويض أو التمثيل التي يمكن من خلالها إدراك حركة اليد التي تمنح الوكالة.

² F. Colin, Management public, p.11.

وأخيرا، نجد أن هنالك من يستعمل مصطلح المناجمنت كمرادف لكلمة الإدارة، و التي اشتقت من فعل يدير : يوظف، يستخدم، يوجه، يحرك³.

ثانيا : المناجمنت في القطاع الخاص.

المناجمنت : يشير إلى جميع التقنيات التي تنظم الموارد، سواء كانت مالية، مادية أو بشرية، تستعمل في منظمة أو شركة ما من أجل تحقيق الأهداف المحددة (أهداف ربحية بطبيعة الحال). المناجمنت هو فن القيادة الذي يهدف إلى تحسين أداء الشركة⁴.

المناجمنت : هي مجموعة المعلومات التي من شأنها الإسهام في تنظيم مؤسسة أو إدارتها من النواحي المهنية و الفنية و الاقتصادية⁵.

ومن خلال الاطلاع على قاموس تاريخ اللغة الفرنسية نجده يشير إلى أن المناجمنت "يغطي جميع الأساليب الإدارية والتنظيمية للأعمال التجارية أو لشركة ما⁶.

أما قاموس الادارة العامة فيعرف المناجمنت بأنه: توجيه للمنظمات الخاصة أو العامة الرامي والهادف إلى تحسين نوعية الخدمة المقدمة من خلال أساليب وتقنيات العلاقات الإنسانية وتنظيم العمل الجماعي⁷.

³ Voir dans ce sens, H. Fayol, L'Administration industrielle et générale.

⁴ P. Simon, *Economie-Droit et Management*, Breal, 2010. « Le management désigne l'ensemble des technique d'organisation des ressources, qu'elles soient humaines financières ou matérielles, mises en œuvre dans une organisation ou un entreprise afin d'atteindre les objectifs fixés. Le management est l'art de conduire, de diriger afin d'améliorer les performances de l'entreprise ».

⁵ Voir, dictionnaire juridique, Français arabe Ibrahim Najjar, Librairie du Liban,,2006.

⁶ Alain Rey (dir.), Dictionnaire historique de la langue française, Le Robert, éd. 2012.

⁷ Dictionnaire de l'administration publique, sous la direction de Nicolas Kada et Martial Mathieu, Droit et action publique, Presses Universitaires de Grenoble, 2014, pp. 309 à 310 : « Il s'agit tout d'abord de la direction des organisations privées et publiques visant à améliorer

ثالثا : المناجمنت في القطاع العام: توجد مجموعة من المفاهيم التي توضح مدلول المناجمنت العمومي

منها:

المناجمنت العمومي: هو تفعيل للأساليب وتقنيات بهدف تطوير الحكم الراشد للإدارة (...), المناجمنت العمومي يسعى، بشكل عام، إلى تحسين أداء المنظمات العامة، من أجل تفعيل الحوكمة العامة، إنه يساهم في التفكير في تحديث الإدارة و تحسين مكانتها في المجتمع.⁸

هنالك من يعرف المناجمنت العمومي... بأنه علم أو فن تفعيل مجموعة من الموارد البشرية، المالية والمادية، بطريقة منسجمة بحيث تتقدم المنظمة العامة بأكملها بشكل فعال نحو هدفها المتمثل في تقديم خدمة عمومية. و من هذا الهدف ينبع التفعيل الملموس للسياسة العامة.⁹

المناجمنت العمومي: هو "مجموعة الوسائل والأدوات التي تهدف إلى تحقيق فعالية/أداء منظمة تقدم خدمة عمومية"¹⁰.

la qualité du service rendu grâce à des méthodes et des techniques de relations humaines et d'organisation du travail collectif (dialogue de gestion) ».

⁸ F. Colin, Management public : Organisation et fonctionnement des administrations publiques, Gualino, 2020, p.11. « *La mise en œuvre des méthodes et techniques visant à développer la bonne gouvernance de l'administration (...) Il tend plus globalement à l'amélioration constante de la performance des organisations publiques dans leur ensemble, pour la mise en œuvre d'une gouvernance publique. il contribue à penser la modernisation de l'administration et sa place dans la société* ».

⁹ G. Chevalier, *Éléments de management public : le management public par la qualité*, Afnor, 2009 « *Le management public ...se présente comme la science ou l'art de mettre en œuvre un ensemble de moyens humains, financiers et matériels, de façon harmonieuse de telle sorte que l'ensemble d'un organisme public avance de façon efficace vers sa finalité qui est de rendre un service public. Et cette finalité découle de la mise en œuvre concrète d'une politique publique* », p. 378.

¹⁰ Louis Côté et Jean-François Savard (dir.), *Le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique : la référence pour comprendre l'action publique*, Québec, Observatoire de l'administration publique, ENAP, 2012.

باختصار المناجمنت العمومي هو نهج/أسلوب إدارة يسعى من خلاله إلى تنظيم وتحقيق كفاءة الإدارة العمومية. ويمكن تصنيفه ضمن ما يسمى بالتسيير بالأهداف.

رابعاً: مفهوم المنظمات العمومية:

المنظمات: هي كيان منظم يهدف إلى تحقيق أغراض معينة ويتمتع بالشخصية المعنوية¹¹.

المنظمات العمومية: هي ذلك الكيان (الهيئة) الذي يكون تحت رقابة الدولة، ويتمتع بشخصية معنوية¹²، ويقدم خدمات بهدف تحقيق المصلحة العامة.

خامساً: الفوارق الموجودة بين المنظمات العمومية والمنظمات الخاصة.

أ- من حيث النشأة: المنظمات العمومية تنشئها الدولة، في حين نجد أن المنظمات الخاصة من إنشاء الأفراد، أو بصفة عامة من إنشاء أشخاص القانون الخاص. سنراه لاحقاً، هذا العنصر له تأثير حول أسلوب مناجمنت كل منظمة.

ب- من حيث مجال أو إطار العمل: تعمل المنظمات العمومية في ظروف احتكارية، وهذا عكس المنظمات الخاصة التي تتميز بروح المنافسة الحرة. وكما أشرنا سابقاً، على الطالب التمييز بين الدول الرأس مالية والاشتراكية مثل الجزائر أين حجم المنظمات العمومية كبير مقارنة بالبلدان الرأسمالية.

ج- من حيث الهدف والغاية: تؤدي المنظمات العمومية خدماتها للجمهور، هدفها تحقيق المنفعة العامة وليس الربح. لذلك يجب أن يستشعر الموظف العام روح الخدمة العامة عند أداء مهامه. ومنه عدم

¹¹ Voir, Dictionnaire juridique, Français arabe Ibrahim Najjar, Librairie du Liban,,2006, précité.

¹² يمكن تعريف الشخصية المعنوية أنها : مجموعة منظمة من الأفراد، تسعى لتحقيق غرض معين، معترف لها بشخصية مميزة عن شخصية أعضائها، لها القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات.

وجود أو غياب دافع الربح في المنظمات العمومية يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح لمعرفة مدى حسن سير المنظمات العمومية؛ وهذا على خلاف المنظمات الخاصة الذي تعتبر فيها الأرباح المحققة فيها مقياسا لدرجة النجاح.

من هذا المنطلق، يمكننا القول أن نشاط المنظمات الخاصة و العامة يقوم على فرضية مزدوجة فيما يتعلق بدوافعها وسلوكها.

فمثلا أصحاب المشاريع أو رجال الأعمال، فيما يتعلق بالمنظمات الخاصة، يسعون إلى تحقيق أقصى قدر من الأرباح، وهي نظرية اقتصاد السوق. أما فيما يتعلق بالمنظمات العامة، يتم توجيه نشاطها نحو المنفعة العامة.

في هذا السياق، يرتبط وجود وديمومة الشركات الخاصة باحتياجات المستهلكين. هذا يعني أنها تختفي في حالة غياب طلب موجه إليها. في حين تجد المنظمة العامة مبررا لها في الرغبة في تغيير حالة البيئة أو الحفاظ على النظام العام إذا كان مهددا، كمسألة احتواء البطالة، وتجنب الاعتداءات الخارجية، وتسيير الاتصالات، والحفاظ على الصحة العمومية، وما إلى ذلك من أنشطة. هذا النوع من الأهداف ليس له دلالة إيجابية أو سلبية في حد ذاته؛ إن مجالات التدخل والأساليب المختارة من طرف المنظمات العمومية هي التي يتم تقييمها بشكل إيجابي أو سلبي من قبل المرتفقين أو السلطات السياسية.

د- من حيث النطاق و الحجم : تتميز المنظمات العمومية بضخامة حجمها و التنظيم على نطاق واسع عكس المنظمات الخاصة. نفس الشيء، كما تم الإشارة إليه سابقا، على الطالب التمييز بين النظام القانوني في الجزائر و البلدان الراس مالية. مثال النقل الجوي في الجزائر، بالخصوص النقل الداخلي، يدخل ضمن مجال المنظمات العامة، عكس فرنسا، مثلا، أين هذا القطاع يدخل ضمن مجال المنظمات الخاصة. نفس الشيء، هذا يلعب دور وله تأثير كبير مناجمت هذا القطاع.

و- من حيث النظام القانوني : يخضع نشاط المنظمات العمومية لقواعد القانون العام/ الإداري و الذي يتسم ببعض الامتيازات (لاحظ في هذا السياق المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية : المساواة، التكيف، الاستمرارية، امتيازات السلطة العامة ، مثال خصم الضريبة من جانب واحد، و إعادة توزيعها بصفة انفرادية، التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية،... الخ) ، على خلاف المنظمات الخاصة التي تخضع لقواعد القانون الخاص القائمة على أساس مبدأ المساواة بين أطراف العلاقات التي تحكمها.

ملاحظة: هذا العنصر صالح فقط في البلدان التي تعتمد على مبدأ ازدواجية القوانين، مثل الجزائر.

ن- أهمية التأثير السياسي: هناك تأثير سياسي على المنظمات العمومية عكس المنظمات الخاصة التي لا تخضع لأي تأثير. وجود هذا التأثير أو نسبه يختلف من نظام السياسي إلى آخر. فتأثير السياسي يكون، مثلا، قويا ومباشرا على المنظمات العمومية في البلدان الاشتراكية، عكسه في البلدان الرأسمالية.

ملاحظة :

على الطالب الأخذ بعين الاعتبار الفوارق الموجودة في الأنظمة القانونية لكل بلد حيث هناك، مثلا

بلدان لا تعتمد على ازدواجية القوانين (قانون عام/قانون خاص) في تشريعها وهذا يجعل معايير

التمييز بين المنظمات العمومية والمنظمات الخاصة نسبية أو حتى غير فعالة.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمنت العمومي والمصطلحات الأخرى.

تذكير: المقارنة التي سنحاول التطرق إليها في هذا المبحث بين المناجمنت العمومي و المصطلحات الأخرى صالحة فقط في الأنظمة القانونية التي تعتمد على ازدواجية القوانين. بمعنى، انه هناك نظام قانوني عام (commun) ينظم العلاقة بين الخواص، ونظام قانوني خاص بالإدارة وهو القانون الإداري.

أولاً. التسيير: هو تنفيذ يمكن وصفه بالتكراري أو الروتيني لمنظمة معينة. فالمدير عندما يسير مؤسسة عمومية، يقوم بتنفيذ النظام أو القانون المتعلق بهذه المؤسسة.

المناجمنت أوسع بكثير من التسيير، فهو يتعلق بإدارة المشاريع بصفة إجمالية، وكذا التفكير و التخطيط قبل وضع المشروع، حين و حتى بعد انجازه. فالمناجمنت يتعلق بدراسة السلوك و التقنيات، أما التسيير يقتصر فقط على التقنيات. نجد أن التسيير يستعمل في البلدان الفرنكوفونية التي تعتمد ازدواجية القوانين، أما المناجمنت فيستخدم في البلدان الانجلوسكسونية.

يتعلق المناجمنت بأعلى مستويات المنظمة ويشير إلى نهج معين في اتخاذ القرارات الاستراتيجية والشاملة وضوابط التشغيل/السير في الإدارة. المناجمنت يؤثر على جميع المستويات وجميع مكونات المنظمة.

المناجمنت يعتمد على التقنيات الحديثة التي تتلاءم مع الأهداف التي تضعها المنظمة.

المناجمنت: هو نشاط استراتيجي يهدف إلى تكوين، تحفيز وتعزيز التزام الموظفين/ العمال بالأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها، ولا سيما من خلال إدارة الموارد البشرية، و في هذا السياق يعمل المناجمنت على إضفاء الشرعية على الإجراءات التي تم إتباعها. وبالتالي، وعلى عكس التسيير، فإن المناجمنت له بعد نوعي/استراتيجي أكثر من البعد الكمي.

ثانيا / الإدارة:

تعريف شكلي/وظيفي: الإدارة هي تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل منظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين. "توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما - عامة أو خاصة - بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة"¹³.

لكن هذا التعريف لا يتناسب مع الإدارة العامة. لو أخذنا مضمون القرار الإداري و قارناه مع الوظيفة التشريعية. نجد أن الوظيفة الإدارية تقتصر على تنفيذ القوانين. وهذا عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، والتي تعتبر ركيزة أو حجر أساس لدولة القانون.

تعريف عضوي: الإدارة العامة، بالمعنى الواسع، هي شخص معنوي عام مكلف بمهمة تقديم خدمة عامة. الإدارة العامة هي مركز اتخاذ ما يسمى بالقرارات الإدارية: لديها الموارد البشرية والمادية التي تديرها من أجل تقديم الخدمات العامة وضمان النظام العام.

يرى البعض أن كلمة إدارة هي ترجمة لكلمة مناجمت ويرى آخرون أنها مرادفة لكلمة **administration** باللغة الفرنسية، وهناك محاولات كثيرة للتفرقة بينهما. فهناك من يرى أن الإدارة **administration** تشير إلى مهام الإدارة على المستويات العليا لكل عمل منظمة، بينما المناجمت يعبر عن مهام الإدارة في مستويات التنفيذ والعمل الجاري اليومي، هذا هو المفهوم المعتمد مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما المفهوم البريطاني، يرى العكس، فهناك أيضاً من يطلق كلمة الإدارة على المجال الحكومي أو المنظمات التي لا يحركها دافع الربح، بينما كلمة المناجمت متعلقة بمشاريع الأعمال¹⁴.

منه، يبقى المناجمت أوسع من الإدارة وهو يلائم المشاريع الكبرى للمنظمات العامة. الهدف أو الغاية من دراسة المناجمت، هو تحسين أداء الإدارة؛ إذن هو بديل نوعاً ما لأسلوب الإدارة التقليدية.

¹³ شيجا، أصول الإدارة العامة، ص 29.
¹⁴ ع. شيجا، أصول الإدارة العامة، ص 29؛ محمد رفعة عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، ص 10.

ثالثا: المناجمت العمومي والقيادة.

القيادة: هي القدرة على التوجيه و التنسيق و الرقابة على الآخرين بقصد تحقيق هدف المنظمة، و ذلك عن طريق التأثير و النفوذ الذي يجعل المرؤوسين يتبعون قائدهم عن رضا و اقتناع¹⁵.

باختصار: المناجمت في جوهره أوسع بكثير من مفهوم القيادة.

المبحث الثالث: مقارنة بين المناجمت العمومي و المناجمت الخاص.

تكمن أهم هذه الفوارق فيما يلي:

المناجمت الخاص: يرتبط بالمنظمات الخاصة، و يخضع في تطبيق أحكامه للقانون الخاص.

- تستهدف قرارات المنجر (manager) الخاص أفقا زمنيا قصير المدى.

- يتم توجيه السلوك في المناجمت الخاص نحو النتائج الفورية.

- نهج المناجمت الخاص يعزز المخاطرة في صنع القرار لأن الهدف هو البحث عن الربح أو الفائدة الخاصة.

- يكون العامل في المناجمت الخاص في مركز تعاقدية، و تستند الترقية في التدرج فيه على المهارة أو الكفاءة.

أما المناجمت العمومي مرتبط بالمنظمات العمومية، و يخضع في تطبيق أحكامه للقانون العام، قانون استثنائي غير مألوف....مع وجود استثناءات.

¹⁵ع.ع. شبحا، أصول الإدارة العامة، 2004، ص. 319.

- يتسم نهج المناجمنت العمومي بالحذر في صنع القرار (إداري أم لا) ويستهدف أفقا زمنيا بعيد المدى.

- المانجر (manager) العمومي يطبق القواعد ويسهر على احترامها من طرف الموظفين ومستخدمي المرافق العمومية (المرتفقين).

- الموظف في المناجمنت العمومي يكون في مركز قانوني وتنظيمي، الترقية في الرتبة و الترقية في الدرجات تكون على أساس الامتحانات و الاقدمية.

ملاحظة : على الطالب الأخذ بعين الاعتبار (في التفرقة بين المناجمنت العمومي و المناجمنت الخاص)

الأنظمة القانونية المختلفة لكل بلد. مثلا نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، الذي هو نفسه في

فرنسا، مختلف على النظام القانوني لبريطانيا. نظام الوظيفة العمومية في بريطانيا مختلف عن

النظام القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية. هذا مثلا له اثر مباشر في المركز القانوني

للعامل/موظف في كل من القطاع العام (مناجمنت عمومي) أو القطاع الخاص (مناجمنت خاص).

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمنت العمومي والعلوم الأخرى.

للمناجمنت علاقة مباشرة بالعلوم الأخرى، وسنحاول إبراز جوهر هذه العلاقة وفق المطالب التالية:

المطلب الأول : العلاقة بين المناجمنت العمومي والقانون.

1 / الإطار: لا يستطيع المناجمنت العمومي أن يتحرر أو يتخلى عن القواعد الأساسية التي تحدد الطبيعة

العامة لنشاط الإدارة. كما أنه لا يمكن تطويره إلا في إطار قد تم تحديده بالفعل بموجب القانون. حيث

أن هذا الأخير يقوم بتصميم المؤسسات/المنظمات، وبالتالي تحديد مهامها وأدوارها، وتوزيع السلطة بين

هياتها (هذا العنصر صالح فقط في البلدان التي تعتمد على ازدواجية القوانين والبلدان الاشتراكية أي تدخل الدول نطاقه واسع جدا).

2 / الأداة: تشكل القاعدة القانونية أداة بواسطتها تسعى الإدارة لتحقيق أهداف محددة. صاحب القرار يستند إلى القانون عند التدخل لصنع قرار يخدم الصالح العام.

3 / الموضوع: لأن القاعدة القانونية لا تتضمن بالضرورة تجسيدا حرفيا لما يمكن أن تتوقعه السلطة العامة. في الأساس، إنه من الضروري "تفعيل" القانون، وإحيائه في بعده المزدوج "الإطار" و "الأداة".¹⁶

المطلب الثاني: العلاقة بين المناجمنت العمومي والعلوم السياسية.

كون المناجمنت العمومي مرتبط بالقطاع العام، هذا يعني أن المناجر ملزم و مقيد بالسياسة العامة للدولة وأهدافها. بعبارة أخرى، المناجر العمومي مقيد بالاتجاهات العامة المرسومة من طرف السلطات السياسية للدولة دون أن يكون له أي خيار فيها.

كما سبق القول، المناجمنت هو تفعيل لمجموعة من الموارد، من بينها المالية للدولة. هذه الأخيرة تخضع لرقابة الدولة/ السلطات السياسية. هذا يعني، أن أي مشروع عام أو نفقة عمومية معينة يجب أن تكون في إطار الميزانية العامة للدولة ومطابقة للأهداف والسياسة العامة المرسومة من طرف الحكومة.

ملاحظة: هذا غير صالح في البلدان الرأسمالية، أين تأثير السلطات السياسية شبه منعدم.

¹⁶Duran Patrice. *Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?*. In: *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993. Numero spécial droit et management public (Numero préparé par Jean-Bernard Auby) pp. 1-45.

المطلب الثالث : العلاقة بين المناجنت العمومي والعلوم الاقتصادية.

- المناجنت مرتبط بالتوجه الاقتصادي للدولة.

- المناجنت يجب أن يكون في إطار وأهداف النظام الاقتصادي للدولة.

ملاحظة : في هذا الإطار، هنالك فوارق كبيرة بين الأنظمة الاقتصادية الرأسمالية والأنظمة

الاقتصادية الاشتراكية.

د. العلاقة بين المناجنت العمومي وعلم النفس وعلم الاجتماع.

يدرس علم النفس الاجتماعي النظريات التي تحكم ميول الفرد في الجماعات واتجاهاته و غرائزه و كذلك جميع العوامل التي تتحكم في تصرفاته و ميوله. المناجر (manger) لا يستطيع أن يقوم بالمهام المطلوبة منه من توجيه، تحفيز، إشراف و لا إنجاز مشاريعه إذا لم يقم مسبقا بتفهم نفسية و سلوك من يعملون معه، الذين، هم في طبيعة الحال، مختلفون في خصائصهم، ميولهم و دوافع سلوكهم.

سنرى فيما بعد أن التطورات الفكرية، وبالخصوص حركة العلاقات الانسانية، تعتبر أن الدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية لها أثر كبير على إنجاز العمل في جميع مراحلها و بالخصوص في عملية اتخاذ القرارات في المنظمات العمومية، إذ يعد الجانب النفسي هو المتحكم في سلوك المناجر/(المتخذ للقرار) عند اتخاذ قراراته.

هذه الجوانب النفسية تنتشعب إلى بواعث نفسية لدى الفرد متخذ القرار وإلى المحيط النفسي المتصل به وأثره في عملية اختيار القرار من بين البدائل المطروحة عليه.

و من هذ المنطلق، يمكننا القول أنه إذا كان تأثير هذه العوامل (النفسية) إيجابيا، سيصل سلوك المناجر(متخذ القرار) إلى مستوى كبير من السلامة والمنطق، أما إذا أثرت العوامل النفسية تأثيرا سلبيا عليه، هذا يعني، الخلل وعدم الرشد سيكون هو الطابع الغالب الذي يميز القرارات الصادر من المناجر.

خلاصة : ما هي طبيعة المناجنت العمومي ؟

1. المناجنت العمومي علم :

وهو نهج تحليلي يشدد، يسعى أو يعمل على استخدام العلوم الاجتماعية كأداة لدراسة المشاكل والعقبات التي تواجهها المنظمات العامة في عملها وفي تنفيذ السياسات التي تتحمل مسؤوليتها. مهمتها هي تعزيز تقنيات تنظيم وتبسيط العمل الإداري في إدارات الدولة وخدماتها، على المستوى المحلي (البلديات والإدارات) و على المستوى الوطني أو المركزي.

2. المناجنت العمومي فن :

يشير هذا المفهوم إلى فكرة الممارسة التي يكون أفضل خبراءها المختصون أنفسهم و الاستشاريون في المنظمات العامة حيث يتدخلون لدعم إجراءات التغيير.

المبحث الخامس : التطور الفكري للمناجنت العمومي.

مرّ المناجنت العمومي، كفكرة، بمجموعة من المراحل التطور الفكري والتي سنتطرق إليها في هذه الجزئية وفق الشرح التالي:

1. حركة الإدارة العلمية¹⁷.

ظهرت هذه المدرسة لمعالجة المشاكل التي أفرزتها الثورة الصناعية التي حدثت في القرن الثامن عشر في أوروبا وأمريكا والتي نتج عنها مجموعة من المظاهر: إقامة مصانع كبيرة الحجم، نمو القوة العاملة، زيادة حجم الإنتاج الصناعي، تعقد العلاقات بين القوى العاملة وإدارات المصانع، اشتداد المنافسة بين مختلف المنظمات وغيرها من النتائج.

قدمت هذه المدرسة عدة أبحاث ودراسات لوضع أسس وأساليب مناجمنت/أو إدارة جديدة تنظم به الحياة الصناعية وعلاقات العمل وتعمل على تحقيق الكفاءة الانتاجية. ركزت هذه المدرسة على ضرورة زيادة كفاءة العنصر البشري من أجل زيادة الإنتاج.

اهتمت هذه المدرسة بالطرق والأدوات العلمية لتحديد الأداء الفعال للعمل. كان اهتمام روادها منصباً على تحديد المفاهيم، وضع المبادئ الخاصة بدراسة الحركة والزمن، تخطيط مكان العمل، الرقابة على الإنتاج وتحديد طرق الاجور، مما جعل البعض يصطلح عليها باصطلاح مدرسة الهندسة البشرية كونها إهتمت أساساً بالعمل وأعطت العامل البشري مرتبة ثانوية من الاهتمام.

يعتبر كل من فريدريك تايلور **Frederik Taylor** (أمريكي الأصل، وُلد في 20 مارس 1856 في بنسلفانيا، وتوفي في 21 مارس 1915 في فيلادلفيا) و هنري فايول **Henry Fayol** (فرنسي الأصل) ولد 29 جويليا سنة 1841 في تركيا وتوفي 19 نوفمبر 1925 في فرنسا، من أهم مؤسسي حركة الإدارة العلمية.

اهتم الاول "تايلور" بأساليب الإدارة على مستوى التنفيذ، أي على مستوى الورش. كان اهتمامه مركزاً على تحقيق كفاءة العنصر البشري في الإنتاج الفعلي (التنفيذ). بينما اهتم الثاني "فايول" بوظيفة الإدارة في أعلى مستوياتها.

¹⁷ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدارة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 35 و ما يلي.

ملاحظة : على الطالب الأخذ بعين الاعتبار أن "تيلو" و "فايول" كلاهما لم يدرسا القانون الإداري و تفكيرهما بعيد كل البعد عن مفهوم الإدارة المعروف في القانون العام الجزائري. "فايول" لم ينل الشهرة في فرنسا(مهد القانون الإداري) و لم يتم الإشارة إلى نظرياته في أي مرجع من مراجع فقهاء القانون الإداري.

أ.فريدريك تايلور" : اشتغل تايلور كمهندس بمصانع الصلب في ولاية بنسلفانيا بالولايات المتحدة الأمريكية سنة 1878 حيث تدرج فيها من وظيفة صانع إلى وظيفة كبير المهندسين سنة 1884، وهو لم يتجاوز الثامن والعشرين من عمره. وخلال فترة عمله في هذه الشركة لاحظ تايلور تباين كبير في كفاءة العمال وأيضا تدني مستويات الإنتاج في المشاريع الصناعية بالإضافة إلى الثغرات العديدة في العمل.

لاحظ تايلور أن الإدارة لم يكن لديها فكرة واضحة عن مسؤولية إدارة وتوجيه العمل، كما لم يكن هناك أية معايير لأداء العمل وقرارات الإدارة تعتمد على أسلوب المحاولة والخطأ، ولم يكن هناك دراسة علمية لطرق العمل وأدواته، وأن العمال يكلفون بأداء أعمال لا قدرة لهم عليها ولا رغبة لهم فيها مما يؤدي إلى قيام نزاع بين الإدارة والعمال.

ولمعالجة هذه الثغرات قام تايلور بالعديد من الدراسات التي استهدفت تحسين العلاقة بين الإدارة والعمال، وتوفير الوسائل الفعالة لإدارة العمل، وإكتشاف أفضل السبل الممكنة لزيادة الانتاج، ووضع المبادئ التي يجب تطبيقها في إدارة العمل.

ونتيجة لمجموعة الدراسات التي قام بها تايلور توصل إلى أن كل عملية من عمليات الانتاج تتكون من عدد كبير من الحركات البسيطة التي بالإمكان تحليلها بعد ملاحظتها وتوقيتها وبذلك يمكن حذف الحركات غير الضرورية وتحسين الأساليب، وبالتالي، يمكن التوصل إلى وقت قياسي لكل عملية من العمليات¹⁸.

وأول محاولة لتايلور لوضع أسس إدارية علمية كانت متمثلة في بحثه المسوم "بنظام الدفع بالقطعة" حيث قدم فيه وصفا مفصلا كان قد طوره لنظام الدفع بالأجور. ويتمثل هذا النظام في محاسبة العامل على عدد القطع التي ينتجها، إذ يزيد مكسبه بالزيادة هذا العدد.

لكن تايلور أدرك فيما بعد أن عنوان بحثه هذا جذب الإنتباه وركز على معدل الأجر بالقطعة وأهمل سائر مفاهيمه عن الإدارة، الشيء الذي دفعه في سنة 1903 إلى إصدار أول كتاب له بعنوان "إدارة المصنع" الذي ركز فيه على تصوره لفلسفة الإدارة لا على سياسة الأجور. وخلاصة ما حاول تايلور أن يقوله في كتابه هذا ما يلي:

1. هدف الإدارة الرشيدة هو دفع الاجور وخفض تكاليف إنتاج كل وحدة.
2. لتحقيق هذا الهدف على الادارة تطبيق الاساليب العلمية في الدراسات والتجارب الخاصة بمشاكلها حتى تنتهي إلى بلورة مبادئ وإجراءات موحدة تيسر مهمة الرقابة على عملية الانتاج الصناعي.
3. لا بد أن يوضع العمال في وظائفهم بطريقة علمية حيث تهيأ له المهام وظروف العمل تهيئة علمية حتى يمكن النهوض بها إلى المستوى المطلوب.
4. يجب أن يدرّب العمال تدريباً علمياً دقيقاً لتحسين/تطوير مهاراتهم في أداء مهامهم ووظائفهم حتى يمكن تلبية المستوى الانتاجي المطلوب.

¹⁸ أنظر في هذا السياق، بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريديريك هرزبرغ للدافعية، أطروحة قسنطينة، 2006-2007.

5. يجب تهيئة جو التعاون الودي الوثيق بين الادارة والعمال لضمان إستمرار هذه الظروف السيكولوجية التي تيسر تطبيق المبادئ الاخرى التي سبق ذكرها.

يمكن النظر إلى أسهام تايلور في مجال المناجمنت/الإدارة العمومي من ثلاث

جوانب رئيسية:

أ. الثورة الفكرية: حيث كان تايلور يرى أن الهدف من دراسته التي أصطلح عليها بالإدارة العلمية، هو تغيير العلاقة القائمة بين الإدارة والعمال في ذلك الوقت والتي طبعت بالشك وعدم الثقة والنزاع بين طرفي العملية الإنتاجية. فقد كان العمال يطالبون بالزيادة في الأجور وإلا لجئوا إلى سلاح الاضراب عن العمل أو البطء فيه، في حين كانت الإدارة تعمل على تخفيض تكاليف الإنتاج وحل مشاكل العمل مستعملة في ذلك سلاح الفصل من العمل. ولحل هذه المشكلة يرى تايلور ضرورة إحداث تغيير جذري في طريقة التفكير كل من الإدارة والعمالين، وهذا لا يتم إلا بقبول طرفي العملية الانتاجية لتطبيق مبادئ الإدارة العلمية التي يرى أنها تتضمن في المقام الاول ثورة فكرية يقع عبؤها على طرفي العملية الانتاجية – الادارة والعمالين- وذلك بأن يحول الطرفين أنظارهما عن الربح المحقق، إلى العمل على زيادة الانتاج ومن ثم زيادة ربح المنظمة الذي ستفيد منه كلا طرفي العملية الانتاجية. حيث تمنح للعمالين أجور مرتفعة وللإدارة أو أصحاب العمل أرباح أكبر. وهذا من شأنه تقليل النزاع بينهما.

ب. الدراسة الفنية: وصف تايلور طريقة أداء العمل، التي كانت متبعة في تلك الفترة الزمنية، بالإرتجالية (بلا استعداد/العشوائية). فالعمال يأتون يوميا إلى العمل وكل منهم يحمل أدواته ليؤدي عمله، من دون تحديد مسبق له، ومن دون معرفة المواد المتعامل معها. ولكن تايلور رأى أن كل عمل لابد وأن يتم تحليله إلى عناصر أولية مبسطة يكمن تحديدها في حركات، بحيث يوضع لكل واحدة منها زمن معين تؤدي فيها. كما أن لكل مادة الأداء المناسبة التي يجب إستخدامها فيها،

وأن على العمال أداء العمل الذي تحدده الإدارة مسبقاً. فالإدارة تختص بالتخطيط والعامل بالتنفيذ. ولتحقيق هذه الغاية قام تاييلور بإجراء عدد من الدراسات الضرورية لتحديد ما أصطلح عليه **(أحسن طريقة لأداء العمل)** استخدم فيها قوانين الحركية. ومن الدراسات التي قام بها تاييلور، أنه راقب بدقة، لمدة زمنية، عمال مخرطة معادن في عملهم حتى تبين كيفية أداء عملهم بدقة. أستطاع تاييلور أن يحدد عناصر هذا العمل بدقة، وأيضاً الوقت اللازم لأداء كل عنصر مما يمكنه من إجراء تحليل موضوعي حدد من خلاله ما يمكن إعتباره جهداً معتدلاً¹⁹.

ت. مبادئ الإدارة: في كتابه الموسوم "مبادئ الإدارة العلمية" الصادر سنة 1911 وضع تاييلور مجموعة من الاسس كان يراها ضرورية لكي تأخذ الثورة الفكرية التي نادى بها في كتاباته مكانها وتستمر في تحقيق أهدافها وهذه المبادئ هي:

- دراسة عنصري الوقت والحركة، لاستخلاص أفضل طريقة لإنجاز العمل من بين الطرق العديدة المستخدمة لأدائه the best way. بتعبير آخر، إستخدام التحليل العلمي لكل عنصر من عناصر العمل بدل من إستخدام الطريقة التقريبية/التخمينية (المبينة على الفرضيات) في العمل التي طالما إستعملت في المنظمات.

-علمنة طريقة إختيار وتدريب العمال لتحسين أداءهم بدلا من الطريقة التقليدية القاضية بأن يقوم المكلف بالعمل بالقدر الذي يستطيع به عمله وطبقا لخبراته، قدراته وتجاربه الخاصة.

-التعاون الكامل بين الإدارة والعمال، حتى يتم تطبيق المبادئ والدراسات العلمية التي يقوم بها المهندسون.

¹⁹ أنظر في هذا السياق، بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريديريك هرزبرغ للدافعية، أطروحة قسنطينة، 2006-2007.

-تخصيص وتقسيم العمل والمسؤولية بين الادارة والعمال، إذ تتخذ الادارة مسؤولية التخطيط،
التوجيه، الاشراف والمتابع، بينما يقوم العامل بتنفيذ مخطط الادارة.

-وضع نظام الحوافز للرفع من الكفاية الإنتاجية، و ذلك بتشجيع العمال و فتح أمامهم باب الترقية و
التدرج. بعبارة أخرى تقاسم المصالح بين العمال و رب العمل.

باختصار

منهج تايلوري، هو منهج يقوم على التنظيم العلمي للعمل الصناعي باستعمال الحد الاقصى من الأجهزة
والتخصيص الدقيق وإلغاء الحركات (الغير مهمة) النفلة مع التركيز على التعاون المتبادل بين الاداة و
العمال.

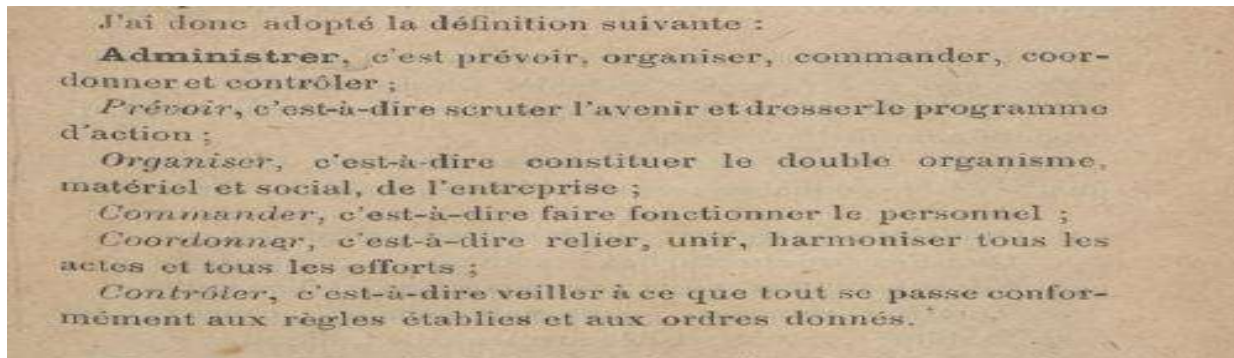
ب. هانري فايول: فايول، مهندس فرنسي، نشر كتاب سنة 1917 تحت عنوان الإدارة الصناعية و العامة
والذي يفسر فيه مبادئ الإدارة العامة و أسس العملية الإدارية . فبينما نظر تايلور للإدارة من أسفل
(تحليل العمل اليدوي ودراسة الحركة والزمن) نظر إليها فايول من أعلى (الإدارة العليا والتي تتمثل في
دراسة وتحليل الوظائف الادارية)، وبينما سعى تايلور إلى تحقيق الرشادة التامة في الإنتاج سعى فايول إلى
تحقيق الرشادة التامة في الإدارة.

عموما، تكمن إسهامات هنري فايول في المناجمنت (الميدان الاداري) في ثلاث محاور رئيسية وهي:

1. وظائف المنظمة الصناعية، حيث قسم فايول هذه الوظائف إلى ستة وظائف أو أنشطة
منفصلة كتالي: الوظيفة الفنية *fonction technique* (ويقصد بها النشاط المتعلق بالإنتاج و
التصنيع والتحويل) الوظيفة التجارية *fonction commerciale* (ويقصد بها النشاط المتعلق
بالشراء، البيع والمبادلة) الوظيفة المالية *fonction financière* (ويقصد بها النشاط بالنشاط

المتعلق بالبحث عن الاموال والاستخدام الأمثل لها) وظيفة الأمن fonction de sécurité (ويقصد
function de بها النشاط المتعلق بحماية الافراد وممتلكات المنظمة) وظيفة المحاسبة
comptabilité la (يقصد بها نشاط المتعلق بالجرد وحساب الخسائر، الارباح والتكاليف)
. la fonction administrative الوظيفة الإدارية

و لقد قسم هذه الأخيرة (الوظيفة الإدارية) إلى خمس عمليات : التخطيط/التنبؤ: (prévoyance) يعني
رؤية المستقبل في الحاضر (بمعنى دراسة مختلف التغيرات المستقبلية المتوقعة، ثم وضع الخطة اللازمة
للعمل بها): التنظيم : (organisation) تعبئة الموارد من أجل تحقيق الأهداف المسطرة (بمعنى بناء كيان
مزدوج (بشري ومادي) يراعي فيه المدير صلاحيات الافراد والمعدات لتحقيق أهداف المنظمة وفقا للخطة
الموضوعة، في حدود مواردها واحتياجاتها)؛ القيادة: (commandement) إدارة وتوجيه الأفراد من خلال
إصدار الأوامر (بمعنى الابقاء على الافراد العاملين بالمنظمة في نشاط دائم لتنفيذ وظيفة التنظيم وذلك
بالإشراف الفعال)؛ التنسيق: (coordination) توجيه الجهود للعمل معا من أجل تحقيق الأهداف
الموضوعة (بمعنى تحقيق الانسجام)؛ الرقابة : (contrôle) أي الوقوف على مدى تحقيق الأهداف
المسطرة وتحديد الانحرافات.



Henry Fayol, *Administration industrielle et générale*, 1917, p. 11.

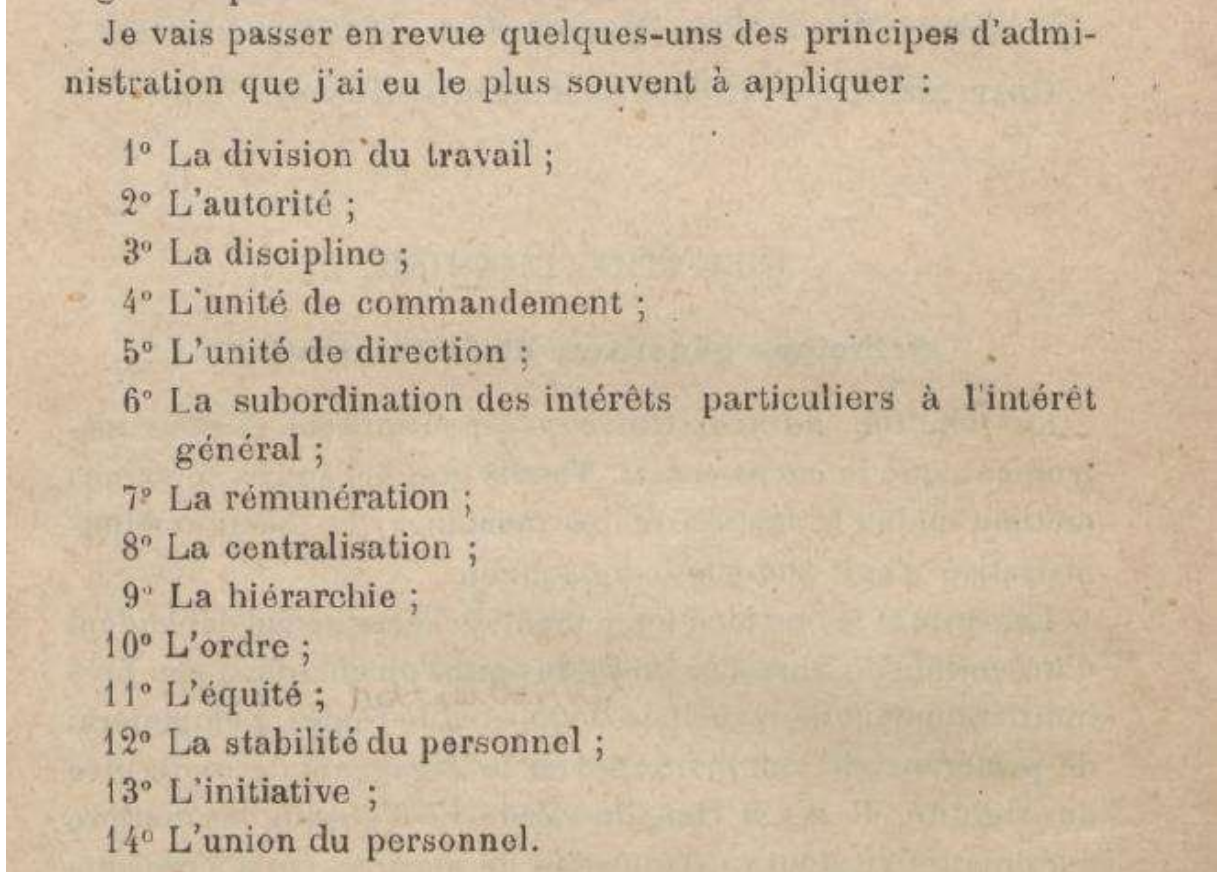
ويرى فايول أن المنظمة سواء كانت بسيطة أو معقدة، صغيرة أو كبيرة، فإن هذه المجموعة من الوظائف ينبغي أن تتوفر دائما فيها، وأن لا تتولاها إلا الكفاءات القادرة على القيام بها، وعليه فإن جميع الموظفين في المنظمة، مهما كانت درجتهم، يجب أن يتوفر لديهم قدر الكفاءات/المعلومات بالنسبة للوظائف الأساسية في المنظمة، وهذا القدر من المعلومات يختلف نسبته من وظيفة إلى أخرى.

الأهمية النسبية للقدرات اللازمة. أنواع الوظائف.	إدارية. %	فنية. %	تجارية. %	مالية. %	تأمينية. %	محاسبية. %	المجموع الكلي. %
عامل.	5	85	/	/	5	5	100
مراقب.	25	45	5	/	10	15	100
رئيس قسم.	30	30	5	5	10	20	100
مدير.	40	15	15	10	10	10	100
منظمة فردية.	15	40	20	10	5	10	100
منظمة صغيرة.	25	30	15	10	10	10	100
منظمة متوسطة.	30	25	15	10	10	10	100
منظمة كبيرة جدا.	50	10	10	10	10	10	100

* - جدول رقم (02) يوضح الأهمية النسبية للقدرات اللازمة للموظفين في مختلف المنظمات الصناعية كما يراها هنري فايول.

2. مبادئ الإدارة عند فايول: وضع فايول أربعة عشر مبدأ يراها ضرورية لنجاح أي إدارة في تحقيق أهدافها. مبدأ تقسيم العمل (تجزئة العمل إلى مجموعة أجزاء صغيرة وكل جزء يقوم بأدائه عامل واحد أو مجموعة من العمال)؛ السلطة والمسؤولية (ميز بين السلطة الرسمية للمدير المستمدة من مركزه والسلطة التي تعكسها مجموعة من خصائص شخصيته كالذكاء، الخبرة و القدرة على القيادة...الخ)؛ النظام والانضباط (الذي يلزم كافة العاملين باحترام القوانين والانظمة والتعليمات المعمول بها)؛ وحدة القيادة (المرووس يجب أن لا يتلقى تعليمات إلا من رئيس واحد فقط)؛ وحدة التوجيه (وجود رئيس واحد مختص وخطة واحدة لأي مجموعة من الأنشطة تسعى إلى تحقيق هدف واحد)؛ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة (يجب

أن لا تتعارض الاهداف الشخصية للعاملين الاهداف التنظيمية)؛ مكافأة الأفراد (تكون عادلة)؛ مركزية السلطة (في يد فرد واحد في التنظيم ومنه يتم التفويض الى الآخرين)؛ تدرج السلطات (التسلسل الهرمي)؛ الامتثال للنظام (الترتيب والتنظيم)؛ المبادرة؛ الروح التعاون (روح الجماعة)؛ استقرار العاملين؛ العدالة.



رغم الرواج الكبير الذي عرفته حركة الإدارة العلمية من قبل المهتمين بالبحث في الحقل الاداري إلى أنها كانت عرضة لانتقادات عديدة من الباحثين كونها تجاهلت العامل الانساني وسلوك الافراد والجماعات وتأثيرها في العمل الاداري والمنظمة ككل. تجاهلت أيضا المشاكل الديناميكية للأعمال الادارية.

كما رأيناه سابقا، ركزت حركة الادارة العلمية، بزعامة كل من تليلور و فايول، في إهتمامها على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقها لتحقيق أعلى كفاية إنتاجية ممكنة. وكان هذا الاهتمام العلمي على حساب الجانب الانساني، فبرزت الحركة الانسانية في الادارة العامة التي سميت بحركة العلاقات الانسانية كرد فعل طبيعي لحركة الادارة العلمية، حيث إهتمت بالجانب الانساني والاعتبارات الاجتماعية، السلوكية والنفسية للعاملين في المنظمة الادارية. قام رواد الحركة الانسانية بأبحاث علمية نتجت عن ثورة فكرية عظيمة لصنع مجالات الادارية المختلفة بالصيغة الانسانية. ونتج عن فكرة مبادئ الحركة الانسانية اهتمام كبير بالعنصر الانساني للعاملين في كافة المجالات النفسية والسلوكية والاجتماعية.

احتل الجانب الإنساني موقعا بارزا في بحث ودراسات كثيرة موضوعها الادارة العامة، كالقيادة الادارية، الحوافز المادية والدوافع المعنوية، والرقابة على العاملين. كما برز ما يسمى بالتنظيم الغير رسمي بجوار التنظيم الرسمي في المنظمات المختلفة. (التنظيم الغير الرسمي هي تلك العلاقات الشخصية والاجتماعية المتنوعة التي ينشئها العمال بصفة تلقائية، ويستمررون في إقامتها، وهي علاقات لا تخططها الادارة أو تقيمها بصفة مباشرة، ولكنها تنشأ وتستمر بسبب العمل، وبسبب وجود العمال في أمكنة واحدة ومتقاربة)

باختصار: تقوم هذه الحركة العلاقات الانسانية بدراسة العلاقة بين الكفاية الإنتاجية للعاملين في الشركة وظروف العمل من جهة و أحوالهم النفسية و الاجتماعية من جهة أخرى ويعد كل من Herbert Elton Moyo و Simon من أهم مؤسسي هذه الحركة.

²⁰ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدارة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 53 و ما يلي.

وصل "التن مايو" بنتيجة وجود ارتباط الإنتاج بتلك الظروف. هذا يعني أن الحالة النفسية والروح المعنوية للعاملين لها اثر مباشر على الكفاية الإنتاجية.

أما "سيمو" فقد بين في كتابه الإدارة العامة أن الدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية لها اثر كبير على مراحل العملية الإدارية المختلفة، وخاصة اتخاذ القرارات.

3. المدرسة البيروقراطية²¹.

نسبت هذه المدرسة إلى العالم الألماني مكس فاير Max Weber.

يشكل التنظيم البيروقراطي نموذجا مرجعيا يسمح لنا بفهم منطق وتطور النظم الإدارية المعاصرة وبالخصوص في الجزائر. حيث يعتمد هذا النموذج على مبدأ سيادة القانون: تتميز الإدارة البيروقراطية بالتشريع الواسع النطاق.

مدول اصطلاح البيروقراطية، أشتق من كلمة bureau ومعناه مكتب. وقد قصد بها أول مرة تنظيم ادارات الدولة عن طريق المكاتب.

البيروقراطية بهذا المعنى هي التنظيم الذي يتم بمقتضاه العمل الاداري والذي يقوم على أساس التخصيص وتقسيم العمل على وظائف متعددة، مع تحديد العلاقات الموضوعية بينها بصرف النظر عن شاغلها الذين ينظمون في مستويات يعلو بعضها البعض في اطار شكل هرمي يستوي على قمته رئيس أعلى، ويتم العمل بداخله طبقا لقواعد عامة محددة ويثبت هذا العمل في وثائق ومستندات مكتوبة.

²¹ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قعادة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 50 و ما يلي.

هذا هو المعنى الذي قصده max weber عندما أقام نظريته في البيروقراطية وأراد بها أن يحدد التنظيم الإداري الأمثل للأجهزة التنفيذية في الدولة الحديثة.²²

بتعبير آخر، يمكننا القول فيما يتعلق بموضوع المقياس المناجمنت العمومي، أن البيروقراطية هي شكل تنظيمي قائم على التقسيم الصارم للعمل، والتقييد بهرمية السلطة، تسلسل القواعد، استخدام نطاق الاشراف الضيق والعلاقات الغير شخصية.²³

مبادئ التنظيم البيروقراطي:

يرى ماكس فيبر أن إقامة البيروقراطية المثالية يجب أن تقوم على عدد من المبادئ نلخصها كالتالي:

1. التقسيم المنهجي للعمل، مع تحديد اختصاصات وحقوق والتزامات كل عامل.
2. التسلسل الهرمي للوظائف، نظام الهيمنة والتبعية حيث يكون كل منصب تحت رقابة منصب أعلى منه.
3. وضع مجموعة من القواعد، سواء كانت فنية أو قانونية، تحدد السلوك الواجب اتباعه.
4. الفصل بين التنظيم الإداري والوسائل الإدارية.
5. مكافأة الموظفين بصفة تدرجية وفقاً للرتبة الهرمية؛ الترقية بصفة تدرجية وهذا على أساس معايير موضوعية.

من خلال هذا العرض، يتضح أن البيروقراطية تتميز بما يلي: السرعة في إتخاذ القرارات نتيجة لمركزية السلطة، إتقان العمل نتيجة التخصيص الدقيق و الاعتماد على الاحترافية، وضوح المسؤولية والمهام

²² أنظر في هذا السياق، ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 1985، ص، 16.

²³ أنظر في هذا السياق، طارق طه، الادارة، 2002.

المنوطة بالعاملين نتيجة لوحدة الهياكل؛ وهذه السمات الأساسية موجودة، بدرجات متفاوتة وبأشكال مختلفة، في الأنظمة الإدارية المعاصرة.

اليوم تعرض نظرية البيروقراطية الإدارية لمكس فيبر للنقد كبير، حيث تعبر اليوم على التعقيد في الإجراءات المتعددة والبطء في اتخاذ القرار وسير غير المرن للعمل.

الفصل الأول : مناجمت المنظمات العمومية.

تذكير: المنظمات العمومية هي ذلك الكيان (الهيئة) الذي يكون تحت رقابة الدولة، يتمتع بالشخصية المعنوية²⁴، ينتج خدمات لتلبية المصلحة العامة.

يقصد بمناجمت المنظمات العمومية تفعيل مجموعة من الموارد البشرية، المالية والمادية، بطريقة منسجمة بحيث تتقدم المنظمة العامة بأكملها بشكل فعال نحو المهام المحددة لها من طرف المشرع.

تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: نتناول فيه أهمية دراسة مناجمت المنظمات العمومية.

يشكل القطاع العام في الجزائرية مجل كبير. من هذا المنطلق، وعكس المنظمات الخاص، تنظيم المنظمات العمومية يتجسد على نطاق واسع ومجال تدخل الدول فيه ها كبير ومتشعب، وهذا يعود أو راجع لعدة عوامل. نذكر التاريخية والسياسية منها، مثلا.

²⁴الشخصية المعنوية: مجموعة منظمة من الأفراد، تسعى لتحقيق غرض معين، معترف لها بشخصية مستقلة عن شخصية أعضائها، لها القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات.

التاريخية بعد الاستقلال، سنراه لاحقا، كانت الجزائر في وضعية اجتماعية واقتصادية شبه منعدمة وهذا راجع إلى ما خلفه الاستعمار من دمار وسياسته العرقية والقمع. باختصار، لم يكمن هنالك مرافق عمومية... إلخ، وكان على الدولة الجزائرية عبأ إعادة بناء الدول جديدة في جميع جوانبها.

السياسية، الجزائر تعتمد على نظام الاشتراكية انتهجته رغبة منها للقضاء على الاوضاع المرتدة التي عرفتها خلال الفترة الاستعمارية و سعيها لتحقيق الاستقلال الاقتصادي و القضاء على التبعية للدول الخارجية، منها فرنسا.

سنة عقود بعد استقلالها مازالت الجزائر تواجه تحديات كبير. منها مواكبة التطورات التي تعيشها دول العالم، هذا يستجوب منها عصرنة الإدارة وتطوير أساليب تسيير مرفقها العمومية على أسس علمية تسمح بضمان الفعالية و الفاعلية لنشاطات منظماتها العمومية و جعلها مواكبة للتطورات الحاصلة في مختلف المجالات؛ هذا من جهة، ومن جهة أخرى، عليها تطوير أساليب جديدة لإدارة الأزمات ووضع استراتيجيات للرصد والتوقع بمقاربة متناسقة متعددة القطاعات.

أيضا، الجزائر تعاني من فوارق إقليمية كبيرة، هذا يستدي منها إنتهاج مقاربة شاملة و مدمجة هادفة إلى التدخل السريع و المضبوط والمرن في المناطق الأكثر هشاشة، وصياغة مشاريع مدمجة ذات بعد اجتماعي وثقافي واقتصادي باسراك المعنيين ، أي المواطنين المتأثرين.

غياب قياس الربح، كونها تقدم في الأساس خدمات عمومية، وجود قيود على تمويلها، الطابع غير الدقيق للمسؤوليات، أهمية التأثيرات السياسية... إلخ من العوامل.

تذكير حول خصائص المنظمات العمومية²⁵.

1. السعي وراء تحقيق أهداف خارجية:

بينما تسعى المؤسسة الخاصة بشكل مستقل إلى تحقيق هدف داخلي (الربح) للبقاء والتنمية، تخضع المنظمات العامة لأهداف خارجية يحددها ويفرضها القانون (الدفاع الوطني، والتعليم، والحالة المدنية، والتضامن الاجتماعي، وما إلى ذلك من أهداف). وفي هذا السياق، لا يمكن، مثلاً، للبلدية أن تتخلى عن بعض من أنشطتها/مهامها، ولا لمستشفى عمومي إعادة توجيهه استراتيجيته. مثال: لا يمكن تحويل نشاطه من مركز استشفاء إلى مركز للإيواء (نشاط ذو طابع ربحي).

لذلك فإن إستراتيجية الإدارات مقيدة وناجمة عن أهداف خارجية لها صلة مباشرة بالمصلحة العامة. و من أجل القيام بذلك تتمتع المنظمات العمومية بامتيازات و وسائل (السلطات العامة ، القرار الانفرادي ،... إلخ) لا نجدها في مجال القطاع الخاص.

2. نقص الربحية الرأسمالية :

لا تخضع الإدارة للجدوى المالية في تدخلاتها. القيمة المضافة لرأس المال المستثمر ليست مفهومًا عمليًا لتحليل نشاط الخدمات التي تعاني من عجز هيكلي. يتم تحليل إنشاء مباني جديدة للوزارة أو شراء جهاز مسح بالأشعة للمستشفى من حيث مخصصات الميزانية وليس بالطريقة التقليدية: شروط الاستثمارات المنتجة²⁶.

ويتربط على ذلك أن الأنشطة العامة نادرًا ما يكون لها ثمن، بمعنى تقديم خدمة مقابل مبلغ مالي معين.

²⁵ Voir dans ce sens : Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, *Le management public*, PUF 2007, Collection : *Que sais-je ?*

²⁶ Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, précité.

3. تقديم خدمة "عمومية" في ظروف احتكارية :

إن غياب المنافسة المفتوحة يجعل الإجراءات الإدارية فريدة من نوعها بسبب تنظيمها بموجب القانون أو بسبب قصور في المبادرة الخاصة. هذا الوضع الاحتكاري يلغي القيود التي يفرضها اقتصاد السوق.

4. أنظمة معقدة :

تتميز المنظمات العامة بتعقيدها:

فأثناء القيام بمختلف الأنشطة فإن مهماتها تظهر غير متجانسة (البلديات، على سبيل المثال، تدير العديد من الأعمال كالطرق، والنفايات المنزلية، والمباني المدرسية، والمساعدات الاجتماعية، والمساحات الخضراء، والثقافة، والأمن العام، والإسكان، وما إلى ذلك) ، وحجم كل منها كبير جدًا، و تنظيمهم الهرمي معقد للغاية.

5. تقييد نشاط المنظمات العمومية بالسياسة العامة للدولة :

ويعتبر هذا التقييد كنتيجة ضرورية لسيادة القانون (القانون يسمو على القرارات الإدارية)، تخضع الإجراءات التي تتخذها المنظمات الإدارية للسياسة العامة للدولة.

يتعلق الأمر في هذا الفصل الأول بالوقوف وتمحيص مدى تفعيل أسلوب المناجمنت العمومي في الجزائر وهذا من خلال دراسة توضح لنا تطبيق هذا الأسلوب على المنظمات العمومية بمستوياته المركزي والادارة اللامركزية من جهة (المبحث الأول) والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع الاقتصادي من جهة أخرى (المبحث الثاني)، مع تقييم مدى فعالية هذا الأسلوب في التصدي لمختلف التحديات التي تواجهها هاته المنظمات.

المبحث الأول: المناجمنت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

تبنت دول العالم أشكالاً مختلفة في تنظيمها الإداري يستجيب لنمط اجتماعي وسياسي خاص بسكانها (شعبها). وفي هذا السياق، يلعب التاريخ دوراً هاماً في تحديد نوع المناجمنت المتبع من طرف دولة معينة، حيث هناك روابط قوية بين الاعتبارات التاريخية لبلد ما وتجسدها في الأشكال التي تتخذها إدارتها المركزية منها و المحلية.

ففي البلدان الأنجلو ساكسونية، مثلاً، نجد أن المناجمنت العمومي ما هو إلا تكييف لأدوات التسيير في القطاع الخاص مع قيود الإدارة : تماماً كما توجد إدارة لصناعات السيارات أو السياحة، هناك إدارة للمنظمات العامة.

كدولة موحدة، اعتمدت الجزائر على تنظيم إداري كلاسيكي بسيط مبني على ازدواجية القوانين، بحيث أن تنظيمها الإداري يخضع لقواعد قانونية متميزة عن القانون الخاص.

وبالتالي، فإن الأمر يتعلق، في مبحثنا هذا، بمعرفة العلاقات التي من المحتمل أن تنشأ بين مختلف الهيئات الإدارية للدولة (المركزية منها والمحلية) وكذلك، كيف تم إدماج بُعد التسيير بالأهداف في هذه المنظمات العامة لرفع وتحسين مستوى الاداء فيها. كل هذا بمراعاة القيود التي يفرضها القطاع العام (بالخصوص قوانين المرفق العمومي les lois du service public).

ملاحظة: لا يتعلق الأمر هنا بتقديم عرض قانوني بحث للنظام المركزي واللامركزية الإدارية، بل يتعلق بفحص كيف يمكن لأجهزة الدولة، كل على مستواه، أن يساهم في كفاءة (تحسين) الوظيفة الإدارية في الجزائر.

المطلب الأول: المناجمنت في إطار النظام المركزي.

يقصد بالمركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة. بمعنى آخر، حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المتعددة و أنظمتها المختلفة في يد سلطة إدارية واحدة -غالباً ما يطلق عليها الحكومة المركزية - تباشره بذاتها من عاصمة البلاد أو مشاركة مع ممثلها في الإقليم. يتم اتخاذ هذه القرارات الإدارية قانوناً باسم الدولة (الإدارية المركزية)، وهي الشخص الاعتباري العام الوحيد.

يتميز المناجمنت العمومي في النظام المركزي بوحدة القيادة والتوجيه. هذا يعني خضوع كل وحدة من التنظيم الإداري لقيادة أو رئاسة واحدة تكون مهمتها رسم السياسة العامة للدولة وتوجيه كافة الأنشطة المتعلقة بهذه السياسة بما يحقق لها وحدة وتناسق في تنفيذها. باختصار هو التنظيم الإداري لدى ماكس فايبر.

وحدة السلطة القيادية تختلف باختلاف الأنظمة السياسية (النظام البرلماني والنظام الرئاسي).

تمثل الوزراء أو الحكومة، في النظام البرلماني، المحور أو الحجر الأساسي في ميدان السلطة التنفيذية. فهي التي تتولى الممارسة الفعلية لاختصاصات تلك السلطة. تضطلع الوزراء بالإشراف على المهام الإدارية باعتبار كل وزير رئيساً أعلى للجهاز الإداري في نطاق وزارته.

في النظام الرئاسي، يقوم تنظيم السلطة التنفيذية على أساس فردي أو وحدة هذه السلطة، فالسلطات الإدارية العليا تتمثل أساساً في رئيس الدولة وحده، فهو الذي يستقل بالممارسة الفعلية والحقيقية لنشاط السلطة التنفيذية²⁷.

²⁷ انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998، ص. 119.

يعتبر النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية المثال البارز للنظام الرئاسي، حيث تتركز القيادة والإدارة في يد رئيس الدولة وإن كان العمل على تركه الكثير من وظائف سلطة القيادة لمساعديه من الوزراء والنواب ليباشرنها تحت إشرافه²⁸.

أما فيما يتعلق بالنظام السياسي في الجزائر، رئيس الجمهورية (انظر في هذا السياق المادة 91 من الدستور الجديد) هو الذي يستقل برسم وتقرير السياسة العامة للدولة، تلك السياسة التي لا يمكن للوزراء إلا تنفيذها. وعلى رأس كل منظمة إدارية (وزارة، إدارة، مؤسسة،... الخ) رئاسة أو قيادة واحدة (وزير 112 بالنسبة للوزارة، المدير بالنسبة للمصلحة)، تقوم برسم سياسة هذه المنظمة وذلك في إطار السياسة العامة للدولة، كما تباشر تنفيذ هذه السياسة بشكل يضمن التناسق والانسجام بين مختلف الأجهزة التي تتشكل منها ويمنع بالتالي التضارب والتداخل في أعمالها.

نظام المركزية لا يستبعد وجود ممثلين/وكلاء في مختلف أقاليم الدولة. الذين يظلون، بطبيعة الحال، خاضعين لسلطة هرمية صارمة للهيئات المركزية.

على سبيل المثال يتميز نظام التعليم العالي في الجزائر بإدارة مركزية قوية للغاية حيث هناك تبعية مباشرة للمؤسسات الجامعية للوزارة التعليم العالي.

يتميز المناجمنت في منظمات التعليم العالي بالقيادة المركزية واحتكار الدولة. ولهذه الخصائص دورا هاما. حيث تقدم مؤسسات التعليم العالي خدمات في مجال البحث والتكوين، تصنف هذه الخدمات ضمن فئة الخدمات ذات منفعة عامة. فالتعليم، هي خدمة لا تفيد الطلاب فحسب، بل تفيد المجتمع بكامله. ومن هذه الزاوية، فإن للتعليم العالي خدمة اجتماعية يؤديها، وهي خدمة معقدة تتطلب انسجام وتناسق في إدارتها (تكوين موحد، برامج موحدة، نظام قانوني موحد، إدارة موحدة) ولا يمكن ترك مثل هذه المهام لإرادات محلية مختلفة ومتفرقة أو متناقضة.

²⁸انظر في هذا السياق: عبد الغاني بيوني عبد الله ، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، ص.199.

لقد ساهمت الخصائص التي رأيناها إلى حد كبير في تشكيل نظام التعليم العالي: نظام مركزي للغاية، انعدام استقلالية مؤسسات التعليم العالي وإدارة عامة "تقليدية." (أقول إدارة وليس مناجمت) ولقد لعب الهيكل المركزي للدولة في الجزائر دورا هاما في مركزية التعليم العالي.

من الواضح أن هذا النظام ليس نفسه في البلدان التي لا تعتمد على نظام المركزية. نذكر على سبيل مؤسسات التعليم العالي في أمريكا الشمالية أو بعض الدول الأوروبية أيرلندا، بلجيكا، سويسرا، المملكة المتحدة...) والتي تتمتع بالاستقلالية الذاتية الحقيقية.

مركزية الدولة وحدها لا يفسر كل شيء : أهمية القطاع العام في التعليم العالي في الجزائر له تأثير مباشر في تطوير نظام مركزي للمؤسسات التعليم العالي. فالدولة هي التي تدير هذا القطاع، تحدد الأهداف، توفر الوسائل، تنظم وتراقب التسيير. بتعبير آخر، دور الدولة في مؤسسات التعليم العالي في الجزائر، لا يقتصر فقط على وضع المبادئ التوجيهية الرئيسية لسياسة التعليم بل تتدخل فيها، بشكل مباشر أو غير مباشر، في كافة المجالات وجميع المستويات.

نفسه فيما يتعلق بالأمن، القضاء، الدفاع...أخ.

مزاياه: بساطة التنظيم الإداري ومرونته.

من الناحية النظرية، يمكن للسلطات المركزية تكييف عملها مع كل خاصيات أجزاء أقاليم الدولة. لكن نجد في الواقع عكس ذلك، حيث يثبت أن السلطات المركزية غير مناسبة من الناحية الفنية لهذا التكييف؛ العجز الذي يمكن تضخيمه أثناء الأحداث الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة والخروج عن الإجراءات المعمول بها في العادة²⁹.

²⁹ F. Colin, *Management public : Organisation et fonctionnement des administrations publiques*, Gualino, 2020, p.30, précité

في هذا السياق، كان التعليم العالي ولا يزال مشبعًا بشدة بالإفراط في إضفاء الطابع الرسمي (لمبادئ التسيير، النظام، الإجراءات والرقابة) والذي لا يترك مجالًا كبيرًا للمبادرة والذي لا يشجع الابتكار. لا تزال إدارة مؤسسات التعليم العالي تتسم بالعادات والأنظمة المعقدة. وليست المركزية هي العامل الوحيد في هذه الإدارة، فمن المؤكد أن مديري المؤسسات لديهم نصيب كبير من المسؤولية.

Comme la « division du travail », la centralisation est un fait d'ordre naturel ; celui-ci consiste en ce que dans tout organisme, animal ou social, les sensations convergent vers le cerveau ou la direction, et que du cerveau ou de la direction partent les ordres qui mettent en mouvement toutes les parties de l'organisme. La centralisation n'est pas un système d'administration bon ou mauvais en soi, pouvant être adopté ou abandonné au gré des dirigeants ou des circonstances ; elle existe toujours plus ou moins. La question de centralisation ou de décentralisation est une simple question de mesure. Il s'agit de trouver la limite favorable à l'entreprise.

Dans les petites affaires, où les ordres du chef vont directement aux agents inférieurs, la centralisation est absolue ; dans les grandes affaires, où le chef est séparé des agents inférieurs par une longue hiérarchie, les ordres, comme les impressions de retour, passent par une série d'intermédiaires obligés. Chaque agent met, volontairement ou involontairement, un peu de lui-même dans la transmission et l'exécution des ordres comme dans la transmission des impressions reçues ; il n'agit pas comme un simple rouage mécanique. Du caractère du chef, de sa valeur, de la valeur du subordonné et aussi des conditions de l'entreprise, dépend la part d'initiative qu'il convient de laisser aux intermédiaires. Le degré de centralisation doit varier selon les cas. Le but à poursuivre et la meilleure utilisation possible des facultés de tout le personnel. Si la valeur du chef, ses forces, son intelligence, son expérience, la rapidité de ses conceptions... lui permettent d'étendre beaucoup son action, il pourra pousser fort loin la centralisation et réduire ses seconds au rôle de simples agents d'exécution. Si, au contraire, tout en conservant le privilège de donner des directions générales, il préfère recourir davantage à l'expérience, à l'avis, aux conseils de ses collaborateurs, il peut faire une large décentralisation. La valeur absolue et relative du chef et des agents étant en perpétuelle transformation, on comprend que la mesure de centralisation ou de décentralisation puisse être elle-même constamment variable. C'est un problème qu'il faut résoudre suivant les circonstances au mieux des intérêts en jeu. Il ne se pose pas seulement pour le commandement supérieur, mais pour les chefs à tous les niveaux. Il n'en est pas un qui ne puisse étendre ou restreindre dans une certaine mesure l'initiative de ses subordonnés. Trouver la mesure qui donne le meilleur rendement total, tel est le problème de la centralisation et de la décentralisation. Tout ce qui augmente l'importance du rôle des subordonnés est de la décentralisation ; tout ce qui diminue l'importance de ce rôle est de la centralisation³⁰.

³⁰ Henry Fayol 44 et 45.

المطلب الثاني: المناجمنت في إطار اللامركزية الإدارية.

تعتبر اللامركزية الإدارية عن نموذج آخر من التنظيم الإداري، ويقصد بها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية (محلية) منتخبة أو مرفقية (مصلحية)، ذات اختصاص محدود تتمتع بسلطة اتخاذ القرار الإداري، تباشر وظائفها تحت رقابة السلطة المركزية. وبالتالي فإن اللامركزية تولد مجموعة من الهيئات الوسيطة بين المواطن على المستوى المحلي والدولة على المستوى المركزي.

الهدف من اللامركزية ليس تخفيف العبء عن الحكومة المركزية في العاصمة - هذا النوع من الهدف يمكن تحقيقه عن طريق المركزية المخففة أو عدم التركيز - بل الهدف منها هو إشراك المواطنين في إدارة الشؤون التي تهمهم بشكل مباشر (أنظر في هذا السياق مثلا المادة 10 من الدستور الحالي)، وبالتالي اللامركزية هي اعتراف بوجود مجموعة من المصالح الخاصة بجزء من الإقليم، يختلف **(لكن لا يناقض)** عن المصالح الوطنية. وهذا ما سماه بعض الباحثين "الاعتراف بالمحلية الإدارية"، التي تعمل نظريًا على تحسين المشاركة السياسية للمواطنين، بانتخاب ممثلين محليين يتمتعون بسلطة الحكم (التسيير) في الأمور ذات صلة بالمصلحة العامة على المستوى المحلي³¹.

يقوم المناجمنت العمومي في النظام اللامركزي، كما رأينا، على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية (محلية) منتخبة، و هو ما يتضمن أو يترجم فكرة تقسيم العمل و التخصص بين مختلف الهيئات الإدارية للدولة. الفكرة التي نادى بها الباحثون في علم الإدارة، باعتبارها من أهم

³¹ F. Colin, précité.

المبادئ الأساسية لتحقيق فعالية/أداء منظمة موجهة لتقديم خدمة عمومية و بالتالي تحقيق ما يسمى التسيير بالأهداف.

نذكر على سبيل المثال المهندس الأمريكي تايلور الذي، كما سبق قوله، أعطى أهمية كبيرة لهذا المبدأ، و جعل التخصص في العمل و تقسيمه احد الأسس التي يعتمد عليها في تحقيق الكفاية الإنتاجية. بطبيعة الحال مصطلح الكفاية الإنتاجية لا يناسب القطاع العام في الجزائر (ما المقصود بالتخصص الوظائف في المنظمات العمومية). أوضح تايلور أن التخصص في العمل أمر ضروري لكل منظمة إدارية لتبني النجاح في تحقيق أهدافها³².

يتم تقسيم العمل والتخصص فيه في النظام اللامركزي بإسناد مجموعة من الصلاحيات إلى تنظيم واحد يباشرها دون سواه، مما يسهل عليه الأداء بكفاءة وإتقان، كما يساهم في تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي. بعبارة أخرى، يتم تقسيم العمل في مجال معين من المجالات على عدة مراحل، ثم تختص منظمة إدارية في انجاز مرحلة من تلك المراحل بدقة وبالشروط المطلوبة ولا تتدخل في أعمال أية منظمة أخرى.

هناك عدة معايير لتقسيم العمل والتخصص فيه بين مختلف التنظيمات الإدارية. نذكر على سبيل المثال معيار الهدف، والذي يقصد به تقسيم العمل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية على أساس الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه كل منها. ولتحقيق توزيع أمثل للأعمال طبقا لهذا المعيار فإنه ينبغي تحديد أهداف هذه المنظمات الإدارية والتي تحددها غالبا النصوص القانونية التي أنشأتها. فبينما تسعى، مثلا، وزارة

³² كما رأيناه سابقا، وهذا يستوجب تقسيم الأعمال إلى تنفيذية وأخرى إشرافية، وفي داخل كل نوع منهما يتم هذا التقسيم العمل وتفريعه إلى تخصصات دقيقة، بحيث يتخصص كل عامل وكل فرد في منظمة في نوع معين من هذه التخصصات ويفرغ له، لكي يتقنه وينجزه بأعلى درجة من الدقة والكفاءة. إذا كان مبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه قد طبق في البداية في مجال المشروعات الخاصة، إلا أنه سرعان ما انتقل إلى ميدان الإدارة العامة، خاصة بعد أن تشعبت أعمالها وتعقدت وظائفها وأصبح من المستحيل القيام بتلك الأعمال والوظائف والتي لا تمثل فيما بينها وحدة متجانسة، بل تنوعا واختلافا، دون تقسيم أو تخصص في مباشرتها. ولهذا فقد اهتمت الدراسات والبحوث الإدارية بالسعي نحو تأصيل علمي موضوعي لتلك الفكرة كمدخل أساسي في عملية إدارة التنظيم. لا يقتصر تطبيق هذا المبدأ على العمل داخل المنظمات الإدارية، ولكنه يطبق الآن على المنظمات الإدارية نفسها، بحيث تمارس كل منظمة نشاط معين من الأنشطة وتخصص فيه. انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، اصول التنظيم الإداري القاهرة 1996، ص 172.

الدفاع إلى حماية المواطن من العدوان الخارجي، تعمل وزارة الداخلية على تحقيق أمنه داخليا، أما البلدية فهي تساهم بصفة خاصة في إدارة وتهيئة إقليمها والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على إطاره المعيشي وتحسينه³³ (المادة 3 من قانون البلدية، لكن في الواقع غير واضح).

لقد اهتمت معظم دول العالم، بما فيها الجزائر، بتأصيل علمي وعملي لهذه الفكرة كمبدأ أساسي للعلاقة التي تربط الدولة بالجماعات المحلية، وهذا ما أكدته التعديل الدستوري الجديد في مادتيه 18 و19. حيث نصت المادة 18 نصت على ما يلي: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز" و المادة 19 "يمثل المجلس المنتخَب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

إن توزيع الاختصاص بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية له عدة مزايا، منها:

- إشراك المواطنين في صنع القرار على المستوى المحلي.
- تدعيم الديمقراطية التشاركية.
- تقسيم العمل تقسيما واضحا بين الهيئات الوطنية والهيئات المحلية وإسناد كل عمل إلى هيئة إدارية مؤهلة للإجابة بصفة دقيقة لاحتياجات المواطن، وذلك إما على المستوى المحلي كان أو على المستوى الوطني.
- التحفيز على دعم مبدأ مسؤولية الممثلين المنتخبين.

³³انظر في هذا السياق المادة 3 من قانون البلدية.

المبحث الثاني: المناجمت في إطار المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادية (الصناعية/التجارية).

المطلب الأول: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعريف المؤسسات العمومية:

المؤسسات العمومية عبارة عن تشخيص للمرفق العام تسيير من طرف منظمة تتمتع بالشخصية المعنوية تخضع لرقابة الدولة وتتخصص في نشاط معين طبقا لقاعدة التخصص الوظيفي.

عرفها المشرع الجزائري لأول مرة بموجب القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الاقتصادية العمومية في مواد متفرقة: المادة (: 02 المؤسسات العمومية الاقتصادية هي المؤسسات الاشتراكية تكتسي الأشكال القانونية التي ينص عليها القانون) و المادة (: 05 المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو ذات المسؤولية المحدودة تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص).

و بصور الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصوصتها أعاد المشرع الجزائري تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية في المادة 02 بنصه :
المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة و هي تخضع للقانون العام (droit commun أي القانون الخاص) .

المادة 5 : يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

غير أنه يجب أن يشتمل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة، حسب الحالة، على مقعدين لصالح العمال الأجراء حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل.

يمكن النصّ عن طريق التّنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتّسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أيّ شخص معنوي آخر خاضع للقانون العامّ مجموع الرأسمال بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

يتخذ مجلس مساهمات الدولة المذكور في المادة 8 أدناه، بموجب لائحة، قرار إخضاع مؤسسة عمومية اقتصادية للأشكال الخاصة المذكورة في الفقرة أعلاه.

الفصل الثالث

المؤسسة العمومية البلدية

المادة 153 : يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها.

المادة 154 : تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها. تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم.

خصائصها: العمومية (شخص معنوي عام ورأس مالها هي أموال عمومية تابعة للدولة)؛ المتاجرة (إخضاعها للقانون الخاص)، بتغيير آخر، تهدف إلى ممارسة نشاط اقتصادي حسب قواعد القانون التجاري، من أجل الحصول على أرباح لصالح المجموعة الوطنية³⁴؛ الاستقلالية.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المرحلة الأولى: نظام التسيير الذاتي والمؤسسة العمومية الاقتصادية للدولة.

يمكن تسمية هذه المرحلة: برنامج الاستقرار.

لقد ظهر هذا النوع من التسيير بعد استقلال الجزائر، حيث قام العمال باسترجاع الأراضي والمصانع المهجورة من قبل المستعمر، واخذوا على عاتقهم مهمة تسيير هذه المصانع بمساعدة اتحاد العمال الجزائريين سواء من الناحية المادية أو التقنية أو التنظيمية³⁵.

يقوم هذا التسيير أساسا على إسهام العمال مباشرة في اتخاذ القرارات، وفي وضع الأجور، وفي توزيع الأرباح، وبالتالي فإن هذا التسيير ارتكز على مشاركة وإسهام العمال في تسيير المؤسسات.

عملا بالتجربة اليوغوسلافية/السوفياتية فيما يتعلق بالتسيير الذاتي- ساندت الحكومة الجزائرية هذه المبادرة، لأنها كانت بحاجة إلى العمل على الاستقلالية التامة، و كسر التبعية لفرنسا. أصدرت الحكومة المرسوم رقم 63-88 المؤرخ في 18 مارس 1963 / 63-95 المؤرخ في 22 مرس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا الذي قنن هذا الأسلوب من التسيير.³⁶ والذي تديره أربع هيئات:

³⁴ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص.10.

³⁵ طهيرة عواج، سوسيولوجيا الاقتصاد في الجزائر، ادليس بلزمة للنشر، 2020، ص، 26.

³⁶ المرسوم رقم 63-88 المؤرخ في 18 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج. ر عدد 15، صادر المؤرخة في 22 مارس 1963.

1. الجمعية العمومية للعمال (تضم كل العمال باستثناء الموسمين)؛ 2 مجلس العمال الذي يضم من 10 إلى 100 عضو (يتكون من أعضاء الجمعية العامة ويجتمع وفقا لقرار لجنة الإدارة وهو يقرر كل ما يتعلق بمشتريات ومبيعات القروض)؛ 3 لجنة الإدارة والتنظيم (ينتخبها مجلس العمال، تتولى إدارة المشاريع، لهذه اللجنة رئيس منتخب)؛ 4 المدير (عضو لجنة الإدارة، يملك صلاحيات اختيار العمال الدائمين، يعمل علاا اتباع الخطة الوطنية في عملية الإنتاج، تنفيذ قرارات مجلس العمال ولجنة الإدارة...الخ).

طبق هذا النظام على الوحدات الصناعية والتجارية وكان تجسيدا للأمر الواقع وليس تطبيقا إيديولوجيا. سرعان ما إنهار هذا التنظيم وهذا بسبب انعدام الخبرة.

تلت المرحلة الأولى مدة قصيرة امتدت من سنة 1966 إلى 1971 تمثلت في تبعية المؤسسة العمومية الاقتصادية للدولة، أين عرفت تدخل الدولة المباشر في إدارة الأعمال الاقتصادية، حيث كانت الدولة تهيمن على القطاع العام واستمرت بإضفاء الطابع الاشتراكي على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تميزت هذه المرحلة بظهور مصطلحين جديدين وهما: 1. الشركة العامة، تتكون من جهازين أساسيين: جهاز المداولات المتمثل في لجنة التوجيه والمراقبة، والجهاز التنفيذي، يمثله المدير العام للشركة ويتم تعيينه بموجب مرسوم وباقتراح من الوزارة الوصية، 2. المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي هي تطور لفكرة المرافق العامة، تتشكل من : مجلس إدارة يضم ممثلي عن الدولة والحزب ومدير عام للمؤسسة يتم تعيينه من طرف الدولة بموجب مرسوم.

كانت الفترة الممتدة من سنة 1962 إلى سنة 1971 عبارة عن مرحلة لصياغة الأهداف العامة الإستراتيجية للتنمية الوطنية وتوفير الأرضية الصلبة لقيامها في الواقع.

المرحلة الثانية: مرحلة التسيير الاشتراكي من سنة 1971 إلى سنة 1980.

مرحلة التسيير الاشتراكي هي المرحلة الثانية التي شهدتها المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر منذ استقلال سنة 1962، وكان الهدف منها هو إشراك العمال في تسيير المؤسسات الوطنية، حيث أصبح العامل، بموجب قانون 71-74 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات، المنتج والمسير في نفس الوقت، وبرز اثنائها مفهوم جديد للمؤسسة العمومية الاقتصادية حيث أصبحت تسمى بالمؤسسة الاشتراكية، وأصبحت ملك للدولة وتابعة للقطاع العام.

كانت الدولة تتولى الاستثمار فيها مع إشراك العمال في الإدارة والتسيير وذلك تماشيا مع مبادئ السياسة الاشتراكية للدولة. كان رأسمال هذه المؤسسات من الأموال العامة وكان لها شخصية معنوية واستقلالية مالية. تميزت هذه المرحلة بمركزية التخطيط.

أهدافه: القضاء على الأوضاع المتردّية التي عرفتها الجزائر بعد الاستقلال؛ تحقيق الاستقلال الاقتصادي والقضاء على التبعية للدولة فرنسا ورأت أنّ ذلك سيتحقق بتطبيق النظام الاشتراكي الذي "يهدف إلى إعادة توزيع السلطة في تسيير الاقتصاد، وبالتالي تغيير توزيع القيم المنتجة" للعمل على تحقيق الزيادة في الإنتاج، وتحسين نوعيته، إضافة إلى تخفيض الأسعار، وبالتالي الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية، وهذا يكون ببناء قاعدة اقتصاد قوية مبنية على الصناعة المصنعة (التقليدية)، ثم الانتقال الى الصناعة الخفيفة.

الأهداف الاجتماعية (هي التي اكدت عليها الاشتراكية) محو الامية، تحسين المستوى المعيشي للعمال، تحقيق العدالة والمساواة، عن طريق محاربة كل اشكال الاستغلال، امتصاص البطالة بتطبيق سياسة البطالة المقنعة حيث كانت المؤسسات الصناعية تقوم بتشغيل عدد عمّال أكبر مما تحتاج اليه للإنتاج بأضعاف، هؤلاء العمال كانت توزع عليهم أرباح في نهاية كل سنة، سواء حققت المؤسسة ارباحا او لم

تحقق، التي كانت تصرف لهم من الخزينة العامة للدولة، كون الدولة كانت تعتمد على الربح النفطى، وبذلك فالتسيير الاشتراكي غلب الأهداف الاجتماعية على الأهداف الاقتصادية.

تقييم مرحلة التسيير الاشتراكي:

جاءت تؤكد وتركز على مبادئ من شأنها أن تعمل على خلق قاعدة اقتصادية متينة وقوية، مع إشراك العمال في اتخاذ القرارات ومحو كل الفوارق والتناقضات الموجودة داخل المؤسسة.

بالرغم من الجهود المبذولة لتحقيق التنمية إلا أن التسيير الاشتراكي اثبت فشله و ذلك لعدة أسباب :

- إهمال الدور الرئيسي للمؤسسة العمومية والمتمثلة في خلق الثروة والنمو.
- الاهتمام بمراقبة التدفقات المالية للمؤسسات العمومية دون النظر إلى نتائجها.
- الاختلال المزمن والدائم في مالية المؤسسات العمومية وذلك بسبب ارتفاع الأعباء المختلفة.
- ضعف مستوى التعليم والتكوين لدى ممثلي العمال
- اقتصار المشاركة على المشاورة وابداء الراي

المرحلة الثالثة : مرحلة إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

هي برنامج التصحيح الهيكلي للمؤسسات العمومية.

الهيكل التنظيمي يقصد به "التوزيع الثابت للأدوار و العمال والوسائل التي تكون نمطا من نشاطات العمل المتصلة ببعضها البعض، والتي تسمح للمنظمة بأداء وتنسيق نشاطات عملها والتحكم فيه"

يمكن تعريف إعادة الهيكلة بذلك الاجراء المتعلق ب " التخفيض المقصود في حجم العمالة بهدف تحسين كفاءة المنظمة وفعاليتها" تعرف أيضا "تقليل حجم الشركة من حيث عدد العاملين، أو عدد الأقسام أو الوحدات، وعدد المستويات الهريرية في الهيكل التنظيمي بالمنشأة. الغرض من وراء هذا التقليل في حجم هو تحسين كل من الكفاءة والفعالية. ينصبّ الاهتمام الأساسي لإعادة الهيكلة على مصلحة حملة الأسهم ، وليس مصلحة العاملين"

كما يمكن تعريفه أيضا ب" مجموعة إجراءات تستهدف تصويب الهياكل الفنيّة أو الاقتصادية أو المالية بما يمكن الشركة من الاستمرار بنجاح، ويتحقق ذلك عموما عند إجراء تغييرات في تشكيلة المنتجات وزيادة الإنتاج والإنتاجية وترشيد التكلفة".

هدفه: فحسب المرسوم 242-80 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة الهيكلة، فإن إعادة الهيكلة عبارة عن إجراء يهدف:

- تشجيع المبادرة المبدعة التي تقوم بها هيئات المؤسسة ووحداتها بهدف الاستعمال العقلاني للكفاءات البشرية والتعبئة الفعلية لموارد المؤسسات المادية، سعيا لتحقيق أقصى ما يمكن من الانتاجية والمزيد من الإنتاج الوني كما وكيفا؛

- دعم اللامركزية وتوزيع السلطة في تسيير الأنشطة الخاصة بإنتاج الموارد واسداء(تقديم) الخدمات بفضل تحديد مستويات الاضطلاع بالمؤسسات على اختلاف أنواعها، ولا سيما على مستوى وحدات الإنتاج؛

- إقامة علاقة تكاملية سواء بين المؤسسات التابعة للقطاع الواحد، أو التابعة لقطاعات متعددة، على أساس تحديد تعاقدية في علاقاتها، مع مراعاة انسجام النسب والاهداف والأجال المخصصة، توخي

الملاءمة القصوى بين حجم المؤسسة ومستوى عملها واختصاصها الإقليمي، مع مراعاة الدور التكميلي المنوط بالمؤسسة المحلية؛

- القيام بتموين (تزويد) المؤسسات والسكان بانتظام وجودة، عن طريق التخطيط الدقيق والفعال للمبادلات عبر مجموعة التراب الوطنين وذلك لمواجهة الاحتياجات والحتميات الناتجة عن تطبيق السياسة الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة، والتوازن الجهوي بصفة خاصة.

مست مرحلة إعادة الهيكلة في الجزائر ميدانين رئيسيين: إعادة الهيكلة العضوية وإعادة الهيكلة المالية.

إعادة الهيكلة العضوية: التي مست تنظيم مستويات المسؤولية واتخاذ القرارات، وبموجبها تغير الهيكل التنظيمي للمنظمات، تم تفكيك المؤسسات الوطنية الكبرى إلى مؤسسات وطنية وقطاعية من 150 الى ما يقارب 480. كان الهدف من إعادة الهيكلة العضوية هو دعم لامركزية التنمية وتفعيل دور اقتصاد للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذلك تحسين الإنتاج كما ونوعا، وتقييم المؤسسات الكبرى، وتلبية حاجيات المواطنين وتحسين ظروف التسيير الاقتصادي الوطني، والسيطرة الفعلية على الإنتاج بزيادة فعالية أداء الإنتاج مع تخفيض تكلفته.

إعادة الهيكلة المالية: وكان الهدف منه: تدعيم بناء الاقتصاد بهياكل ومؤسسات قادرة على مواكبة التحولات الاقتصادية، والاحتياجات ومراقبة أكبر للثروات والطاقات المتاحة، الوصول إلى التطهير المالي للمؤسسة بمسح الديون ووضع ميزانية وتصفية الحسابات بين المؤسسات العمومية، وتحقيق مردوديات ايجابية لتحسين الوظائف الأخرى للمؤسسة، التخلص من التبعية الاقتصادية الأجنبية.

باختصار انتهجت الدولة الجزائرية إعادة الهيكلة لجعل المؤسسات العمومية أكثر كفاءة وإنتاجية، وبالتالي تحويل الوظيفة الاجتماعية إلى وظيفتها الحقيقية، والمتمثلة في الإنتاج (الوظيفة الاقتصادية) ولتحقيق هذا الهدف كان من بين ما اتخذته كإجراء -الترشيد الاقتصادي- الذي يركز على:

1. تهيئة الظروف المناسبة عن طريق توفير كل الاحتياجات المادية للقيام بعملية الإنتاج (المداخلات) وتوفير آلات ذات إنتاجية عالية، مع جلب اليد العاملة المتكونة القادرة على تسييرها. ليس هذا فحسب بل يجب وضع مراقبة مستمرة على مختلف العمليات الإنتاجية؛

2. دقة تحديد الأهداف وتخطيط برامج تنفيذها، وذلك بوضع سياسة وخطط محكمة بغية تحقيق اهداف معينة؛

3. السعي إلى توظيف كل الإمكانيات المتاحة؛ 4. البحث المستمر عن البدائع؛ الشمولية

إن إعادة هيكلة المؤسسات في الجزائر لم تعني إعادة هيكلة الطريقة التي تعمل بها هذا المؤسسات، ولا الأهداف والمهام الموكلة إليها، ولا الروابط الوظيفية التي كانت تربطها بالسلطة الإشرافية. استمرت الممارسات القديمة، لكنها أصبحت أكثر تعقيدا من حيث المراقبة والرقابة، لأن عدد الشركات الخاضعة لإشراف تضاعف.

ومع انخفاض مستوى الإدارة، دون عنوان ثابت لمعظمهم، وفي عجلة من أمرهم ودون تعليمات أو تدريب للمديرين الجدد، بعيدا عن مراكز صنع القرار، بقيت الكيانات الجديدة تجد نفسها تواجه نفس الالتزامات التي تواجهها الشركة الأم.

ومع ذلك، فإن النشاط نفسه لم يتأثر، بل على العكس تماما. ديناميات السنوات السابقة، والتي أضيفت إليها نشاط الإدارة الجديدة، في نهاية هذه الدائرة، شهد منتج Sonipec السابق ارتفاع سعر تكلفته إلى درجة مواجهة صعوبات التسويق. أدى هذا تلقائيا إلى مشاكل في التدفق النقدي في نهاية السلسلة، أي بالنسبة ل Districh، التي لم تستطع دفع ثمن المنتجات التي قدمتها Emac والتي بدورها لم تعد قادرة على دفع ثمن شحنات الجلود من Enipec. كل هذا زيادة على الازمة الاقتصادية، انخفاض قيمة الدينار، وهو ما يعني أن أسعار المواد الخام المستوردة تضاعفت بمقدار ما انخفضت قيمة الدينار، والأخطر من ذلك

بكثير أن الديون المرتبطة بالاستثمارات السابقة كانت في تزايد بكثير. لقد انتهى الأمر بالنسبة لشركة Sonipeq السابقة، وكذلك بالنسبة لجميع الشركات غير الاستراتيجية.

وكان الهدف الأساسي والحقيقي لإعادة الهيكلة هو هدف سياسي يتمثل أولاً وقبل كل شيء في تشتيت الأجهزة التنفيذية وإضعاف النقابيين من خلال عزلهم، وقد تم تحقيقه بالكامل على المستوى الإداري والسياسي. لكن على أرض الواقع، أدى ذلك إلى اضطراب فوري ودائم في الشركات الجديدة، فضلاً عن انخفاض مذهل في مستوى الإدارة لعدة أسباب:

- لم يكن عدد المديرين التنفيذيين رفيعي المستوى كافياً أو قابلاً للتوسيع حسب الرغبة، ولا يمكنه بأي حال من الأحوال تغطية الاحتياجات الناجمة عن الإدارة الرشيدة والفعالة،
- رفض المديرين التنفيذيين الأكثر كفاءة مغادرة العاصمة إلى المقاطعة، وخاصة أنه عُرض عليهم مناصب أدنى من تلك التي كانوا يشغلونها لأن الشركات الجديدة كانت أصغر من الشركة الأم، وانتعاش المديرين التنفيذيين من وحدات الإنتاج، ومن ثم، فإن تجريد الأخير، لتلبية احتياجات الإدارة المركزية الجديدة، يؤدي إلى إحداث تأثير غير متوقع بين العديد من المديرين التنفيذيين المتوسطين، دون إمكانية التقدم في الشركة - الأم والذين وافقوا على السفر (أو، في بعض الأحيان، التظاهر بذلك). القيام بذلك) مقابل تعويض مالي ومادي (سكن + سيارة)،

اختيار المديرين العامين الجدد الذي ركز بالتأكيد على المديرين التنفيذيين القدامى، ولكن على مستوى ثانوي والذين لم تكن شخصياتهم، على أقل تقدير، متشابهة أو متكاملة.

باختصار، إذا كانت إعادة الهيكلة العضوية والمالية، من حيث المبدأ، تهدف إلى تطوير الاقتصاد الوطني من خلال تحسين القطاع الانتاجي عن طريق الرفع من معدلات المردودية والانتاجية، من خلال الاجراءات المتخذة وتوفير الموارد البشرية والمالية، الوصول إلى التطهير المالي للمؤسسات بمسح الديون، وضع

ميزانيات انطلاقاً للمؤسسات العمومية، تصفية الحسابات بين المؤسسات العمومية، التخفيف أو القضاء على التخطيط المركزي، إلا أن الأهداف المرجوة لم تحقق والمشاكل التنظيمية المتعلقة بدورة الاستغلال لم تحل، حيث بقيت هذه المؤسسات تتلقى مخططات الانتاج مهيكله ومنظمة من السلطات العليا (للقص في إطارات التنظيم)، مشاكل ونزاعات تقسيم الوسائل الموجودة بين المؤسسة الام بين مختلف وحداتها، صعوبة مراقبة المؤسسات من طرف الدولة وجهاز الرقابة، مشاكل النقل والتموين، طبيعة القرارات التي كانت تسلط على المؤسسات وعدم التحكم في تقنيات التسيير والتنظيم على مستوى وظائف المؤسسة. إضافة إلى ذلك سياسة التمويل التي اعتمدها الدولة لتمويل المؤسسات العمومية في هذه الفترة التي تزامنت مع الانخفاض الكبير لأسعار المحروقات مما نتج عنه مديونة كبيرة على الدولة.

المرحلة الرابعة: مرحلة استقلالية المؤسسة العمومية الاقتصادية القانون 01-88.

كما رأينا، إعادة الهيكلة بنوعها العضوي والمالي لم يحقق النتائج المرجوة، فبقي ضغط المديونية الخارجية و التدهور الكبير في المردودية. هذا ما دفع الدولة في هاته الفترة إلى إجراء إصلاح إقتصادي يهدف السماح للمؤسسات من تسيير وضعيتها بنفسها. في هذا السياق تجسدت فكرة استقلالية هذه المؤسسات. بحلول سنة 1988 أصدر المشرع الجزائري القانون 01-88 المؤرخ في 12 01 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بهدف إعادة تكييف هذه الاخيرة مع مقتضيات اقتصاد السوق وضرورة الفصل بين الملكية والتسيير فيها . وبموجب هذا القانون، أصبح من الممكن للمؤسسات العمومية الاقتصادية أن تأخذ شكل شركة مساهمة أو شركة محدودة المسؤولية تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها بصفة مباشرة أو غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص (المادة 5 من هذا القانون)، كما أصبحت أموال هذه المؤسسات تخضع لأحكام القانون الخاص وتخلت الدولة عن 03-88 المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة (المادة 4،3،2).

جاءت هذه الفكرة بهدف منح هذه المؤسسات مزيداً من المبادرة في إطار العمل على التجسيد الفعلي للمركزية و ذلك من خلال إعداد القانون الاساسي للمؤسسات الذي من شأنه أن يجعلها تأخذ فردية المبادرة والتسيير من أجل استغلال أفضل لطاقتها الذاتية. من خلال منحها مثلاً حرية التعاقد وفق قواعد القانون التجاري.

الهدف من عملية الاستقلال هو البحث عن فعالية أحسن للجهاز الاقتصادي ولتحقيق هذا التصحيح المنظم والمستمر كان يجب العمل على إعادة الاعتبار للمؤسسات العمومية وذلك بتحديد أهميتها وشخصيتها وإعطائها الحق في إدارة أعمالها بنفسها لكي تفرض مكانتها في السوق وتشجيع فيها روح المبادرة والطموح. بتعبير آخر، إقامة دليل على مردوديتها وقدرتها على التنافس بفضل سياسة التقليل من تكلفة الانتاج فيها ومراعات الجودة في الاسواق الداخلية والخارجية.

مس ذلك عدت مجالات لتجسيد هذه الاستقلالية: نذكر منها الاستقلالية التخطيط والتسيير وذلك بتحديد ديمقراطية ولا مركزية في التخطيط عن طريق التقليل من تدخلات السلطة المركزية، هذا ما كل له أن يحرر هذه المؤسسات من التدخل المباشر لأجهزة الدولة في التسيير (والتي هي في الحقيقة مجرد تعليمات إدارية لا تقييم أدنى حساب لربحية المؤسسة)؛ الاستقلالية في التمويل وذلك بخلق نظام جديد للعلاقات بين المؤسسة والبنك وذلك بهدف تجسيد الفعالية في الاستثمار وتكييف إجراءات توظيف المؤسسة وتحسين أكثر للخدمات وبالتالي تمكين هذه المؤسسات من الحصول على أموال بصفة منتظمة؛ تحرير نظام تحديد الاسعار (قانون 89-12 المؤرخ في 5 جويلية 1989) المتعلق بالأسعار والذي أقام نظام جديد يقوم على مقياس حساب تكاليف الانتاج وحالة العرض والطلب والمنافسة الاقتصادية. (أسعار حرة، اسعار ذات هوامش مراقبة، اسعار مراقبة)؛ تحرير نظام تحديد الاجور على أساس التفاوض ضمن معطيات اقتصادية وحسب مردود العمل؛ تحرير التجارة الخارجية وذلك بهدف وضع الانتاج الوطني في

المنافسة الخارجية لدفع المنتجين على زيادة الكفاءة في استخدام وسائل الانتاج وتخفيض التكاليف مع رفع الاجور وبالتالي الحصول على حصص في الاسواق العالمية.

المرحلة الخامسة: المؤسسة العمومية في إطار الخصخصة.

تعرف الخصخصة وفق الامر 95/22 المؤرخ في 26 أوت 1995 على أنها عملية تحويل الملكية العامة للدولة لصالح أشخاص طبيعية أو معنوية تابعة للقانون الخاص، وهذا التحويل يشمل كل الاصول المادية أو المعنوية في المؤسسة عمومية أو جزء منها أو تحويل تسيير المؤسسة العمومية.

لجأت الجزائر لنظام الخصخصة خلال فترة التسعينات نتيجة للضغوطات والشروط التي فرضها عليها صندوق النقد الدولي. ظهرت الخصخصة في الجزائر سنة 1994 وهي خصخصة التسيير وهي جزئية.

- الصناعات التحويلية في المجالات الآتية :
 - * الميكانيكية.
 - * الكهربائية.
 - * الإلكترونية.
 - * النسيج ومشتقاته.
 - * الورق.
 - * الكيماوية.
 - * البلاستيك.
 - * الجلود.
- النقل البري للمسافرين والبضائع.
- أعمال القدمات المينائية والمطارية.
- التأمينات.

- الصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة.

المادة 3 : تظل الدولة تضمن استمرار الخدمة العمومية، عندما تخصص مؤسسة عمومية تفتتح بهدف خدمة العمومية.

المادة 4 : يجب ألا تقرر عمليات التخصصة المذكورة في المادة 2 أعلاه أو يرحس بها إلا إذا كانت الغاية منها إصلاح المؤسسة أو تحديثها و/ أو الحفاظ على كل مناصب العمل المأجورة فيها أو بعضها.

وعلى أي حال من الأحوال، يجب أن يلتزم الممتلك أو الممتلكون بإبقاء المؤسسة في حالة نشاط لمدة خمس (5) سنوات كحد أدنى.

المادة 5 : طبقا لبرنامج التخصصة، يخضع إعداد قائمة المؤسسات المعنية بالتخصصة، والتابعة للقطاعات المذكورة أعلاه، وكذا كفاءات تطبيق ذلك، لاختصاصات الحكومة ومسؤولياتها، ويحدد بمرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئة المكلفة بالتخصصة.

المادة 6 : يجب قبل أي عملية خصخصة، أن تكون عناصر الأصول والسندات، التي هي بصدد التخصصة، موضوع تقويم على أساس المناهج المتعارف عليها عموما في هذا المجال، مع أخذ القيمة التجارية الحقيقية بعين الاعتبار.

- وبمقتضى المرسوم التشريعي رقم 94 - 08 المؤرخ في 15 ذي الحجة عام 1414 الموافق 26 مايو سنة 1994 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994.

- وبمقتضى الأمر رقم 95 - 06 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالناقصة.

- وبعد مصادقة المجلس الوطني الانتقالي،

يصدر الأمر الآتي نصه :

الباب الأول احكام عامة

المادة الأولى : يحدد هذا الأمر القواعد العامة لتخصصة المؤسسات التي تشكل فيها الدولة والأشخاص المعنويين التابعون للقانون العام، بصفا مباشرة أو غير مباشرة، جزءا من رأسمالها أو كله.

تعني التخصصة القيام بمعاملة أو معاملات تجارية تتجسد :

- إما في تحويل ملكية كل الأصول المادية أو المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل رأسمالها أو جزء منه، لصالح أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص.

- وإما في تمويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدد كفاءات تحويل التسيير وممارسته وشروطه.

المادة 2 : يهّم هذا الأمر المؤسسات التابعة للقطاعات التنافسية التي تمارس نشاطاتها في القطاعات الآتية :

- الدراسة والإنتاج في مجالات البناء والأشغال العمومية وأشغال الري.
- الفنادق والمطاعم.
- التجارة والتوزيع.
- الصناعات النسيجية، والصناعات الزراعية الغذائية.

الفصل الثاني : مناجمت المشاريع العمومية

ظهر مصطلح "مناجمت المشاريع" في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1863. في هذا الوقت كان هناك اندفاع نحو الذهب، وقرر أربعة مقاولين (Collis P. Huntington, Leland Stanford, Charles Crocker) مشروع إنشاء سكك حديدية عابرة للقارات لتخفيف الازدحام في كاليفورنيا. الموعد النهائي والميزانية والمواد الأولية وتنظيم العمل لآلاف العمال. كل هذه القيود أنشأت ما يسمى بمناجمت المشروع³⁷.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمت المشاريع العمومية

المطلب الأول : ضبط المفاهيم

تعريف المشروع: تم تعريف المشروع (Midler، 1996) على أنه : نشاط يسعى إلى تحقيق هدف عام/شامل . و في تعريف آخر، المشروع هو " العملية الفريدة التي تحتوي على مجموعة (أو طقم) من الفعاليات المتناسقة و المسيطر عليهما و التي لها تاريخ بداية و نهاية و الموجهة نحو تحقيق هدف محدد وفقا للمتطلبات المحددة و تشمل على الزمن و التكلفة و الموارد"³⁸.

يتضمن المشروع محتوى أو جدولاً زمنياً يستجيب لاحتياجات معينة؛ ويخضع لمجموعة من الظروف/التغيرات التي تصاحب هذا المشروع.

تحقيق هذا المشروع لا يعتمد على معيار واحد، ولكن على تكامل بين مجموعة مختلفة من المعايير.

كل مشروع له بداية ونهاية يتم تحديده مسبقاً قبل إطلاقه.

³⁷ E. Payen-Variéras, *Entre priorités marchandes et rationalité industrielle : les cadres salariés du Central Pacific Railroad, 1869-1889*, Revue d'histoire moderne & contemporaine 2008/4 (n° 55-4), pages 122 à 159.

³⁸ انظر في هذا السياق، عبد الستار محمد العلي، إدارة المشروعات العامة، دار المسيرة، 2009، ص.32.

هذا يشترط كمبدأ أساسي في المناجمنت: الحد الأقصى من الترقب و التنبؤ لحل المشكلات التي يمكن أن تظهر خلال تنفيذ هذا المشروع³⁹.

مناجمنت المشروع العمومي⁴⁰ هو مجموعة الإجراءات التي تتخذها منظمة عمومية (أو مجموعة من المنظمات) من أجل تحديد / تصميم مشروع وإطلاقه وتنفيذه. أيضا هو مجموعة أفراد و الموارد و كذلك معدات يتم تفعيلها بعضها البعض الآخر نحو تحقيق الهدف المحدد من طرف المنظمة.

لا يقتصر المناجمنت المشاريع على تطبيق أدوات/وسائل التسيير على نشاط معين، ولكن على نظام إدارة شاملة لمشروع معين. بمعنى يجمع بين نشاط إدارة فيما يتعلق بتحديد الوسائل والأدوات؛ ووظيفة القيادة الإدارية المسؤولة عن تحديد الأهداف (التكاليف، المواعيد، المواصفات الفنية)، الإجراءات السياسات والجوانب المالية وتنظيم العمل الجماعي لفرق العمال في انجاز هذا المشروع.

يستجيب مناجمنت إلى ضرورة تجسيد الخطوات التي يتضمنها كل مشروع : إطلاقه ، البدء فيه وتنفيذه. يعتمد مناجمنت المشاريع على وظيفتين أساسيتين : الوظيفة الأولى، قيادة المشروع و الوظيفة الثانية، إدارته.

1. قيادة المشروع، متعلق بتحديد ما هي الإجراءات/التدابير التي ينبغي وضعها لتحقيق المشروع، وهذا يستوجب الأخذ بعين الاعتبار: الهدف المحدد من طرف المنظمة، المتطلبات (مثل تعاقدية)، الجوانب التقنية، المخاطر المحددة، القيود (التنظيمية على سبيل المثال).

³⁹ Voir dans ce sens, Gilles Garel, *Qu'est-ce que le management de projet ? chaire de gestion de l'innovation, revue information sociale* 167.

⁴⁰ تتميز المشاريع العمومية بغياب معيار الربح. معنى عدم وجود محفزات مالية. مثال بناء مدرسة، مؤسسة صحية، مركز اجتماعي... الخ.

قيادة المشروع: يقرر السيناريو لتنسيق الأنشطة وإدارة الموارد. أحد أدواره هو تحريك الفريق (الموارد البشرية). وهذا هو الأكثر تعقيدا لأن المسألة تتعلق بجعل المهارات تعمل معا على تنفيذ هدف مشترك محدد وفي بعض الأحيان في وظائف مختلفة.

2. إدارة المشروع: يوفر المعلومات اللازمة لتسيير المشروع من حيث التكلفة، الجودة والوقت. وتبين بصفة فورية وضعية أو حالة هذا المشروع، كما أن لها دور تنبيهي في حالة الانجراف عنه. باختصار هي أداة لدعم القرارات.

وتتضمن إدارة المشروع الأنشطة التالية: تحديد المهام التي يتعين القيام بها، والتخطيط لهذه المهام في الوقت المحدد، وضع الميزانية ومراقبتها، وضع لوحة القيادة والمؤشرات (مثل النسبة المئوية المنجزة بالفعل)، إدارة المخاطر (يتعلق الأمر بتوقعها قدر الإمكان عن طريق وضع الإجراءات اللازمة للسيطرة عليها).

قيادة المشروع وإدارته عمليتان مكملتان وضرورتان لتنفيذه.

مراحل المشروع: مرحلة التقديم والتعريف، مرحلة التطوير والتصميم، مرحلة التنفيذ، مرحلة الانتهاء و التشغيل.

المبحث الأول: وسائل مناجمت المشاريع العمومية.

المطلب الأول: التخطيط

1. مفهومه: التخطيط هو "التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة"⁴¹، "مرحلة التفكير التي تسبق أي عمل واتخاذ القرارات الخاصة باختيار مجموعة من الأهداف الواجب تحقيقها، والعناصر الواجب استخدامها (مادية كانت أو بشرية) وكذلك مجموعة القرارات التي توجه سير العمل والإجراءات التفصيلية التي تتبع في تنفيذ الأعمال مع وضع البرامج الزمنية اللازمة"⁴².

2. عناصره:

1- التنبؤ بالمستقبل، بمعنى الكشف عن التقديرات و الاحتمالات و الافتراضات التي يتوقع تحققها في المستقبل. هي الركيزة الأولية لعملية التخطيط و سر نجاحه . ولجدية التخطيط و نجاحه، يجب أن تكون هذه التقديرات و الافتراضات مبنية على أساس علمي و مدروس.

ب- الاستعداد له : بتسخير جميع الموارد البشرية و المادية لتحقيق الأهداف المرسومة⁴³.

3. مراحلها: تحديد الأهداف ووسائل تنفيذها، جمع البيانات والإحصائيات المتعلقة مثلا بالوسائل والإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة، وضع مجموعة من الخطط البديلة و لاختيار بينها، تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية وتحديد المدة الزمنية لتنفيذها⁴⁴.

4. عوامل نجاحه : صحة البيانات و الإحصائيات، كفاءة الجهاز الإداري الذي يقوم على تنفيذ الخطة، المشاركة في وضع و إعداد الخطة، مركزية التخطيط و لا مركزية التنفيذ⁴⁵.

⁴¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، 1980، ص. 161.

⁴² سيد الهواري، الإدارة العامة، 1964، ص. 44.

⁴³ انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص. 158.

⁴⁴ انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص. 159.

باختصار، يحتل التخطيط المركز الأول بين عناصر أو وسائل المناجمنت بحكم مفهومه ومضمونه، حيث يقوم برسم الخطوط العريضة للمستقبل عن طريق تحديد أهداف المنظمة العمومية، وسائل تحقيق هذه الاهداف بخطوات متوافقة ومتناسقة باستخدام الموارد المادية والبشرية اللازمة، متابعة سير الخطة، ما تم إنجازها وما تبقى منها، تقييم مدى النجاح أو أوجه القصور في هذا الانجاز⁴⁶.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري.

إذا كان مهمة التخطيط هو تحديد أهداف المنظمة العمومية وإعداد الامكانيات اللازمة لتحقيق هذه الاهداف، فإن التنظيم يشكل الوسيلة التي بواسطتها يتم إنجاز هذه الاهداف. هذا يعني أنه بدون تنظيم إداري سليم لن تنجح أو لن تستطيع المنظمة العمومية الوصول إلى غايتها بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت المحدد لذلك. فالتنظيم شرط لا بد منه لترتيب الجهود البشرية وتصنيفها في سبيل الوصول إلى الغيات التي أنشأت من أجلها المنظمة العمومية، وهذا أين كانت طبيعتها أو حجمها.

يعرف التنظيم الإداري بأنه: " التجميع المنطقي للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة"; "تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهداف"⁴⁷: "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة"⁴⁸.

يعبر أو يجسد التنظيم على كيان أو هيكل المنظمة الذي بواسطته تمارس نشاطها وعن طريقه تحقق أهدافها. ومنه، يشكل التنظيم أهم عنصر في العملية الادارية، ويبرز دوره في مرحلة تكوين المنظمة، و

⁴⁵ انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.175.

⁴⁶ انظر في هذا السياق، عبد الغاني بيسوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة الناشر المعارف بإسكندرية، 2009، ص 163.

⁴⁷ احمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، 1997، ص.47.

⁴⁸ حسن احمد توفيق، الإدارة العامة، ص.58.

الحاجة إليه لا تنتهي بانتهاء هذه المرحلة، بل يلجأ إليه كلما تطلب الأمر، وقد تحدث عملية إعادة للتنظيم كلما ظهرت عيوب في التنظيم القائم والتي تعرقل سير المنظمة نحو هدفها. بتعبير آخر، التنظيم عملية مستمرة ومتجددة، لا ينقضي دوره بتكوين المنظمة العمومية والحاجة إليه دائمة طوال حياة هذه الأخيرة. لقد ناد العالم الألماني ماكس فيبر بضرورة وضع تنظيم بيروقراطي للمنظمات، أين تكون فيها السلطة متدرجة على شكل هرمي، مع وضع سياسة محددة للعمل. التنظيم البيروقراطي المثالي الذي نادى به العالم فيبر لا يستبعد، كما رأيناه، فرضية وجود تنظيم غير رسمي والذي ينشأ على أساس علاقات غير رسمية بين أفراد المنظمة (أنظر في هذا السياق حركة العلاقات الانسانية).

تشمل أو تمر عملية تنظيم المشاريع العمومية بعدة مراحل. تبدأ مثلا بتحديد الأنشطة الأساسية لمشروع معين في المنظمة، ثم القيام بتصنيف وتقسيم هذه الأعمال لتحقيق التخصيص في العمل (يكون ذلك مثلا بإنشاء وحدات وفقا لنوع العمل أو النشاط الذي تؤديه كل وحدة: مثلا وحدات أصلية تتولى تنفيذ الأهداف العامة والغاية الأساسية التي تسعى إليها المنظمة العمومية (وزارات)؛ وحدات مساعدة (مهمتها مساعدة الوحدات الأصلية بأن ترفع على كاهلها القيام بالأعمال والأنشطة المتفرعة)، لهذه الوحدات دور هام في سرعة ودقة تنفيذ عمل تنفيذ الوحدات الأصلية؛ الوحدات الاستشارية (هي أداة يستعين بها خاصة في المشاريع الكبرى، تتولى دراسة وبحث المشاكل وتحديد الحلول لها، إعداد التنبؤات والتوقعات المستقبلية، تضير مشروعات البرامج أو خطط العمل... إلخ من مهام))، أخيرا توزيع هذه الأعمال على العاملين في المنظمة وفقا لمؤهلاتهم مع تحيد ما لهم من سلطات وما عليهم من مسؤولية لإنجاز هذا المشروع.

مبادئ التنظيم التي تحكم تنظيم المشاريع العمومية: على الطالب الرجوع إلى الصفحات السابقة المتعلقة بالتنظيم الإداري المركزي واللامركزي.

المطلب الثالث: القيادة.

يحتاج مناجمت المشاريع العمومية إلى قيادة رشيدة واعية، تتمتع بالقدرة على التوجيه و إدارة المشاريع بكفاءة عالية.

القائد الاداري (leadership) أو المناجر هي المحرك الذي يدير أجهزة المنظمة نحو إنجاز أهدافها وتنفيذ مشاريعها العمومية. يستعمل المناجر (القائد الاداري) وسائل متنوعة ويتمتع بسلطة مؤثرة ويأتي في مقدمتها سلطة اتخاذ القرار الاداري. فعن طريق القرارات المتنوعة التي يصدرها القائد الاداري تتحدد الاهداف، تتعين الامكانيات المادية ولبشرية اللازمة لتنفيذ المشاريع العمومية، توضح السياسة العامة وترسم الاجراءات اللازمة لسير العمل الاداري. فإن نجاح إنجاز أو تحقيق مشروع عمومي مرتبط ارتباط وثيقا بعملية إتخاذ القرارات من طرف القائد الاداري.

يمكن تعريف القيادة على أساس:

- السلطة الرسمية (بمعنى القائد الإداري يمارس مهامه استنادا إلى سلطة رسمية خولت له قانونا). منه، تحقيق المشاريع العمومية، يتم حسب هذه النظرية، بإخضاع الجماعة لمشيئة القائد وتمكنه من السيطرة عليهم وتوجيههم لخوفهم من المسؤولية والعقاب.
- على أساس السلطة المقبولة (هي القدرة على التأثير والإقناع من جانب الرئيس على أعضاء المنظمة، وحثهم على اقتناع على وجوب تحقيق الأهداف المرجوة).

كيفية اختيار القائد الاداري في مناجمت المشاريع العمومية ؟

قد يكون الاختيار مطلق، طريق الانتخاب أو على أساس الجدارة.

المطلب الرابع : التنسيق والاتصال.

التنسيق: هو "تحقيق العمل الجماعي و تحقيق وحدة العمل و التصرف في اتجاه هدف محدد و متفق عليه"⁴⁹؛ هو "وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلًا من الجهود الجماعية و المشتركة بين المساعدين و المرؤوسين و يضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك"⁵⁰.

يحقق التنسيق التجانس والانسجام بين أعضاء المنظمة العمومية، كما يمنع وقوع التضارب و حدوث التنازع في العمل. يساعد العمل كفيق واحد، يزرع روح الثقة...الخ.

المطلب الخامس: الرقابة.

حسب "فايل"، تقوم الرقابة على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف أو الخطأ من اجل تقويمها و منع تكرارها.

Contrôler, c'est-à-dire veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés.

مجال الرقابة واسع: في التخطيط، في التنظيم، في اتخاذ القرارات، في عملية التنسيق، تعطي صورة حقيقية عن شبكة الاتصال الموجودة داخل المنظمة. باختصار في جميع مراحل المشروع العمومي بدون استثناء.

يجب أن تكون الرقابة متناسبة مع طبيعة المشروع العمومي، ظروفه ومقتضياته. يجب أن يكون مرن وقابل لتغيير حسب ظروف إنجاز المشاريع العمومية.

⁴⁹انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.376.
⁵⁰محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، 1973، ص.279.

خطواتها: وضع معدلات أداء المشروع العمومي من حيث كمية العمل ومستواه والزمن الذي يلزم لإنجاز المشروع؛ تقييم العمل ؛ تصحيح الأخطاء.

الأساليب: التقارير، الملاحظة والتفتيش، ضوابط الميزانية وحدود الانفاق.

أنواعها: حسب طبيعة السلطة التي تمارسها، يمكن تقسيم الرقابة على المشاريع العمومية إلى ثلاثة أنواع: رقابة سياسية، رقابة قضائية، رقابة إدارية.

ملاحظة : سنتطرق للقيادة، التنسيق، الاتصال و الرقابة، بمزيد من التفاصيل في الفصل الأخير

المتعلق بمناجمت عمال المنظمات العمومية.

المبحث الثاني : طرق/أساليب مناجمت المشاريع العمومية.

المطلب الأول : التسيير المباشر

قانون البلدية

الفصل الثاني الاستغلال المباشر

المادة 151 : يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر. تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية. ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية.

المادة 152 : يمكن البلدية أن تقرر منح ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة.

المطلب الثاني : التسيير الغير مباشر (التفويض والشراكة)

قانون البلدية

الفصل الثالث المؤسسة العمومية البلدية

المادة 153 : يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مصالحها.

المادة 154 : تكون المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها. تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية وسيرها عن طريق التنظيم.

الفصل الثالث: مناجمت القوة العمالة في المنظمات العمومية.

تشكل القوة العمالة أهم عنصر في المناجمت العمومي. مناجمت الموارد البشرية هي الوسيلة الإستراتيجية لإدارة أهم مورد بالمنظمة، المورد البشري (العاملين بالمنظمة) والذين يساهمون أفراداً و جماعات في تحقيق أهدافها.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمت القوة العمالة في المنظمات العمومية.

المطلب الأول : مفهوم مناجمت القوة العمالة في المنظمات العمومية.

يقصد بمناجمت القوة العمالة: "جميع الأنشطة الإدارية المرتبطة بتحديد احتياجات المنظمة من الموارد البشرية و تنمية قدراتها و رفع كفاءتها و منحها التعويض و التحفيز و الرعاية الكاملة بهدف الاستفادة القصوى من جهودها و فكرها من اجل تحقيق أهداف المنظمة"; "فن اجتذاب العاملين و اختيارهم و تعيينهم و تنمية قدراتهم و تطوير مهاراتهم، وتهيئة الظروف التنظيمية الملائمة من حيث الكم و الكيف لاستخراج أفضل ما فيهم من طاقات و تشجيعهم على بذل أكبر قدر ممكن من الجهد و العطاء".

المطلب الثاني : دوافع دراسة مناجمت عمال المنظمات العمومية.

لقد ظهرت فكرة مناجمت العمال (الموارد البشرية) بعد سلسلة من التطورات في الفكر الإداري، بدأت بحركة الإدارة العلمية التي يعتبر تايلور رائدها. ركزت هذه الحركة اهتمامها على الإنتاجية مع إعطاء أهمية قليلة لرضا العاملين. (تحفيز العاملين لزيادة إنتاجهم من خلال العائد الاقتصادي و الحوافز المالية)⁵¹.

⁵¹تطوير في الإدارة، و يقصد تايلور بذلك استبدال الطريقة التجريبية (الخطأ و الصواب) في الإدارة بطريقة العلمية التي تعتمد على الأسس المنطقية و الملاحظة و تقسيم أوجه النشاط المرتبطة . الاختيار العلمي للعمال، فبعد التأكد من قدرات و مهارات العمال اللازمة لتحمل عبء الوظيفة... يتم اختيارهم؛ الاهتمام بتنمية و تطوير الموارد البشرية و تعليمهم، العامل لن ينتج بالطاقة المطلوبة منه إلا بعد أن يكون لديه استعداد للعمل، أمر جوهري للوصول إلى المستوى المطلوب، التعاون الحقيقي بين الإدارة و الموارد البشرية لتحقيق التكامل بين رغبة العامل في زيادة أجره و بين صاحب العمل في تخفيف تكلفة العمل.

ومع ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية (الثلاثينات و الأربعينات) تحول اهتمام الإدارة من الهندسة الإنسانية إلى العلاقات الإنسانية بعدما أن أظهرت هذه الدراسات أن إنتاجية العامل لها تأثير مباشر بعوامل اجتماعية و سيكولوجية، و أن مشاعر و عواطف و أحاسيس العاملين تتأثر بفعل ظروف معينة مثل علاقات المجموعة و نماذج القيادة و مساندة الإدارة و غيرها من الظروف، و أن مشاعر و عواطف العاملين تؤثر بدورها على إنتاجيتهم. كان لحركة العلاقات الإنسانية تأثير على نمو و زيادة قوة النقابات العمالية.

في أواخر السبعينيات و بداية الثمانينيات، شاع استخدام الفعال لمدخل الموارد البشرية بما يحقق زيادة فعالية المنظمة و إشباع حاجات العاملين في ذات الوقت باعتبار أن حاجات المنظمة و حاجات العمال حاجات مشتركة. و يركز هذا المدخل الجديد على أهمية إدارة العاملين كموارد و ليس كعوامل إنتاجية. بتعبير آخر ينظر إلى العنصر البشري كاستثمارات تحقق، إذا ما أديرت بفعالية، عوائد طويلة الأجل للمنظمة في شكل زيادة في إنتاجيتها.

كان مناجمت الموارد البشرية مبني على فكرة تفعيل مجموعة من العوامل من اجل تحقيق استخدام أمثل للعنصر البشري المتوفر والمتوقع وعلى مدى كفاءة، وقدرات، و خبرات هذا العنصر البشري و حماسه للعمل والتي علاقتها مباشرة بكفاءة المنظمة و نجاحها في الوصول إلى تحقيق أهدافها.

انطلاقاً من هذه الفكرة اهتم علماء الإدارة بوضع المبادئ و الأسس التي تساعد على الاستفادة القصوى من كل فرد في المنظمة من خلال مناجمت الموارد البشرية.

يمكن تقسيم وجهات النظر فيما يتعلق بمناجمت الموارد البشرية إلى وجهتين :

الوجهة الأولى، تقليدية (يصح التحدث فيها عن الإدارة أو التسيير)، يري فيها بعض المدراء أن مناجمت الموارد البشرية ما هي إلا مجرد وظيفة قليلة الأهمية و تقتصر على القيام بأعمال روتينية تنفيذية مثل

حفظ ملفات العاملين و ضبط أوقات الحضور و الانصراف و الإجازات، حيث يرون أن مناجمت الموارد البشرية أن تأثيرها ضئيل على نجاح و كفاءة المنظمات. هذا النوع سائد إلى يومنا هذا.

الوجهة الثانية أو الحديثة: يرى البعض الآخر من المدراء أن مناجمت (إدارة) الموارد البشرية من أهم الوظائف الإدارية في المنظمات، وذلك:

- لتركيزها على العنصر البشري، العنصر أكثر تأثيرا على الإنتاج (خدمات) والسير الحسن للمنظمة، حيث يكمن زيادة قيمة هذه الموارد من خلال الاستثمار في تنمية مهاراتها وقدراتها، وأيضا الاستثمار في تنمية دافعيها للعمل. منه لا تقل أهمية إدارة الشرية عن باقي الوظائف ولها تأثير على الكفاية الإنتاجية للمنشآت.

- طابعها التطبيقي وارتباطها بالحياة العملية والوظيفية لفرد.
- دعمها لروح الولاء والالتزام نحو العمل، وتحسين الأداء، وتمكين المنظمة من تحقيق أهدافها (تقديم أحسن للمنفعة العامة) وزيادة فعاليتها.

- الرعاية بصحة وسلامة العاملين والتي لها تأثير مباشر على حسن سير المنظمة والمرفق العمومي.
- هو أحد عناصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تركيز الدراسات والبحوث في هذا المجال الحيوي على تفعيل الطاقة البشرية من خلال التخطيط السليم.

- إن قوة المنظمات على التنافس في ظل العولمة يتمثل في قدرتها العلمية والمعرفية وبرأسمالها البشري والفكري. فهو المورد الاستراتيجي في العملية الإنتاجية.

- تساهم في تعزيز القدرات التنظيمية وتأهيل الكفاءات اللازمة على مواكبة التحديات الحالية والمستقبلية.

اليوم، العديد من المنظمات الكبيرة الناجحة يرجع نجاحها بدرجة كبيرة إلى قدرتها على الإدارة الفعالة لمواردها البشرية وقدرتها على استقطاب واختيار وكذا الاحتفاظ بموظفين ومديرين على درجة عليا من المهارة والكفاءة، حيث لدى هذه المنظمات سياسات فعالة وتطبيقات جيدة في مجال إدارة الموارد البشرية.

المبحث الثاني: أساليب مناجمت عمال المنظمات العمومية وتقييمها.

سننطلق في هذا المبحث الثاني إلى أساليب مناجمت عمال المنظمات العمومية من جهة، ثم سنحاول تقييم هذه الأساليب، بمعنى إظهار أي أسلوب هو الأحسن، الملائم، في المنظمات العمومية.

المطلب الأول: أساليب مناجمت عمال المنظمات العمومية.

يمكن تقسيم مناجمت عمال المنظمات العمومية وفقا لأساليب ممارسته إلى أربع أقسام:

1. المناجمت التوجيهي: هو مناجمت تنظيحي لا يستعين بالمتعاملين. تايلورست. إنه يفرض جميع الإجراءات وما على المتعامل إلى تنفيذ الأوامر والتعليمات. هذا الأسلوب يلائم الطبقة العاملة حديثة التوظيف وغير مؤهلة.

2. المناجمت ألتحاوري: هو مناجمت تنظيحي، لكن مبني على علاقة تبادلية كبيرة بين المناجر والمستشارين/المرووسين (الشركاء). يقوم المناجر بشرح ومتابعة بشرية لشركائه. هذا يعني انه هناك تبادل/حوار بين المناجر والمتعاملين على أساس توضيح المطلوب منهم والتعاطف معهم والتدخل عند الضرورة. المتعامل مؤهل/له كفاءة، لكنه يفتقد الخبرة اللازمة للممارسة نشاط معين.

3. المناجمت التشاركي: تنظيبي نسبيا ومبني على علاقة تعاون كبيرة بين المناجر والمستشارين(المتعاملين). هذا يعني أن الموظف ليس فقط منفذاً بل يمكن له أن يشارك بشكل جدي في تطوير الإجراءات اليومية. بعبارة أخرى، المناجر، في بعض الامور، لا يتخذ القرارات إلا بعد أن يستشير في ذلك معاونيه ليتعرف على مختلف وجهات النظر ويلم بكافة الآراء والحلول. المتعامل له خبرة كبيرة، يمارس نفس الوظيفة منذ وقت طويل، يستشير المناجر بهدف تحفيزه والاستفادة من خبرته.

4. المناجمت التفويضي: تنظيبي نسبيا جدا وليس مبني على علاقة تعاون نسبية بين المناجر والمستشارين/ المتعاملين. ينسحب المناجر قليلاً، ويمنح استقلالية كبيرة للموظف؛ هذا الأخير يتمتع بحرية التصرف في مجال العمل ويفوض له صلاحيات واسعة. يخص هذا الأسلوب المتعامل ذوي الخبرة والكفاءة وله تحفيز كبير لأداء وظيفته.

المطلب الثاني : تقييم هذه الأساليب.

لا يوجد أسلوب من المناجمت أفضل من الأخر. فبصفتك مناجر، عليك فقط تكييف إدارتك مع درجة استقلالية autonomie فريقك.

يتم التعرف على استقلالية الموظف أو العون بالاعتماد على معيارين: الكفاءة (الكفاءة سواء اكان العون يتقن عمله أم لا) والتحفيز.

هناك أربعة مستويات من الاستقلالية الذاتية:

1-استقلالية منعدمة (منعدمة جدا).

2-استقلالية ضعيفة: العون لديه القليل من المهارة compétence ولكن لديه تحفز/دافع motivation كبير. هذا هو الحال عادة مع عون المبتدئ.

3- استقلالية ضعيفة نوعاً ما: هذه هي حالة العون المختص، ولكن ليس لديه دافع كبير (دافعه منخفض). محبط، على سبيل المثال، لأنه كان يمارس نفس المهام لفترة طويلة.

4- استقلالية تامة: عون خبير في مجاله ومتحفز في عمله.

كيف يمكن للمناجر أن يكيف/يؤقلم أسلوب إدارته مع المتعاونين معه وطبيعة المشكلة والسياق (مثال سياسي)؟

استقلالية منعدمة (ليس لديه كفاءة وغير متحمس) = مناجمت توجيهي. عليك أن تثبت نفسك بقليل من السلطة وتفكر في مكان العون.

استقلالية ضعيفة (كفاءة منخفضة، لكن متحفز) = مناجمت تفاوضي: نبقي في المنظمة بأبعاد تعاونية/علاقاتي للغاية مع الكثير من التفسير للحفاظ على دافع العون أو المتعامل.

استقلالية ضعيفة نوع ما (العون له كفاءة، لكن ليس لديه دافع كبير) = مناجمت تشاركي. المناجر ليس بحاجة إلى أن تكون تنظيمياً للغاية، فالعون يتقن وظيفته، لكنه ليس متحمساً. لذلك عليك أن تكون تحاوري للغاية وأن تدير وكيك وتحفزه على المشاركة. اجعله يفهم أن دوره ليس تنفيذ فقط، بل أنه يتمتع أيضاً بالخبرة والتفكير في منصبه.

استقلالية تامة (خبير ومتحفز) = مناجمت تفويضي: عليك أن تفوض.

ولإنجاح أسلوب عمله على المناجر/القائد الاهتمام بالأمور التالية:

- مراعاة مستوى الجماعات التي يشرف عليها، حاجاتها، ميولها ومشكلاتها.
- قبول المقترحات الصالحة والمشروعات الانشائية.
- إصدار أوامر بشكل يساعد على تقبلها وتنفيذها.

- العمل على الحفاظ على وحدة الجماعة.

- تقسيم العمل، تدريب وتكوين المرؤوسين.

- الرقابة.

خلاصة المبحث: كخلاصة لهذا المبحث يمكننا اقتراح بعض الصفات التي ينبغي أن توفر في المناجر الناجح.

أولاً. مهارة الاتصال: يعتبر الاتصال ركيزة التفاعل الأساسية في العلاقات الإنسانية، حيث من خلالها تنتقل الأفكار والمعلومات والمشاعر والخبرات بين المتعاملين.

بمثابة الجسر الذي يصل الأشخاص بينهم، الافراد مرهون، في حياتهم اليومية، بقدرتهم على التواصل وإتقانه.

التواصل هو قلب كل منظمة، فكل ما يتم إنجازه في مكان العمل ينتج عن طريق التواصل. فالقراءة الجيدة والكتابة والتحدث ومهارات الاستماع والعرض وإدارة الوقت والاجتماعات والتفاوض جميعها مهارات ضرورية لنجاح المنظمة وتحقيق أهدافها. لذا فإن نجاح الإدارة يتوقف إلى حد كبير على فاعلية الاتصال داخلها؛ فالاتصالات هي مفتاح الإدارة الرشيدة الفاعلة.

إن أكثر المنظمات نجاحاً في عالم الأعمال اليوم، هي التي أدركت أهمية الاتصال على جميع المستويات والاتجاهات. فقد أصبح الاتصال الفعال ضرورة حتمية للمدير حتى ينجز مهامه الوظيفية بكفاءة؛ فلكي يخطط بشكل سليم، يجب أن تتوافر لديه القدرة على إيصال رؤيته بشكل سليم إلى العاملين، ولكي يقود بنجاح يجب أن يوجه بشكل فعال العاملين إلى الأهداف المرسومة، ولكي يراقب بفاعلية يجب أن يتصل بالمرؤوسين ليتابع التقدم في الأداء مؤكداً على تحقق الأهداف ويتدخل بالتصحيح اللازم.

ثانياً: التحكم في التوتر وضغوط العمل: مهارة المناجر ونجاح أسلوب إدارته تقاس في بعض الأحيان في قدرته على التحكم على توتره وضغوط العمل.

ثالثاً: التفويض: أحد المفاهيم الأساسية في عمليات القيادة الإدارية، بها يقوم المناجر بنقل لسلطة صنع القرار إلى شركائه. التفويض يساعد على بناء المهارات وتحفيز المتعاملين.

رابعاً: الرؤية والابداع: خطوة أساسية من عملية التخطيط الاستراتيجي، يحدد من خلالها التصورات والتوجهات، والطموحات، واستراتيجية المنظمة. تدعم جميع الأفراد العاملين في هذه المضممة من أعلى الهرم الإداري إلى أدناه في تحديد التوجهات العامة بصورة واضحة.

خامساً: التدريب والتعليم وبناء الفريق: المناجر الناجح هو الذي يعرف كيف يخلق جوانب العمل ويوفر الانسجام والمناخ الصحي الملائم للعاملين. وهو الذي يعرف كيف يعمل على زيادة فعالة العاملين معه وكيف يحصل على تعاونهم الكامل.

المبحث الثالث: مناجمت القوى العاملة للمنظمات العمومية في الجزائر.

مناجمت القوى العاملة داخل المنظمات العمومية لها أبعاد عديدة تهدف جميعها إلى تحقيق السير الحسن للعمل في هذه المنظمات ومرتبطة بطبيعة العلاقة التي تنشأ بين العمال وإدارة المنظمة.

سنحاول في هذا المبحث الثالث تسليط الضوء على واقع مناجمت القوى العاملة (مجموع الأفراد التي تشكل الموارد البشرية) في المنظمات العمومية في الجزائرية، وهذا بالخصوص فيما يتعلق بجذب هذه القوى العاملة، اختيارها، تدريبها، تقييمها، مكافأتها، وأيضاً متابعة قيادة المنظمة والثقافة التنظيمية.

سنقوم بذلك مع التمييز بين المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري والمنظمات العمومية ذات الطابع الصناعية التجاري (المؤسسات الاقتصادية).

المطلب الأول: مناخمت القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع الإداري⁵².

سنتناول في هذا المطلب النظام القانوني الذي يحكم مناخمت (إن صح التعبير) العمل في المنظمات العمومية، من جهة، ودور المناجر (المدير/الرئيس التنفيذي) في اختيار، استخدام، تنمية وتعويض الموارد البشرية بالمنظمة العمومية من جهة أخرى.

الفرع الأول: النظام القانوني الذي يحكم العمل في المنظمات العمومية ذات طابع الإداري.

1. المركز القانوني لعمال المنظمات العمومية الإدارية

يمكن تقسيم عمال المنظمة العمومية ذات الطابع الإداري الى قسمين: الموظفون الذي يشكلون القسم الرئيسي، والاعوان المتعاقدين.

حسب المادة 4 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية "يعتبر موظفاً كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

معايير تحديد الموظف العام: ديمومة الوظيفة، أن النشاط الشخصي للعون مكرس لتقديم خدمة عامة، الاندماج في السلم الهرمي للهيئة عن طريق الترسيم الذي يمنح صفة الموظف العمومي.

⁵² حسب الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي".

وحسب المادة 9 من نفس القانون "كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية".

المتعاقدين: المادة 19 : تخضع مناصب الشغل التي تتضمن نشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات في المؤسسات والإدارات العمومية إلى نظام التعاقد.

المادة 20: يمكن اللجوء، بصفة استثنائية، إلى توظيف أعوان متعاقدين في مناصب شغل مخصصة للموظفين في الحالات الآتية: -في انتظار تنظيم مسابقة توظيف أو إنشاء سلك جديد للموظفين، - لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل.

المادة 22 : يوظف الأعوان المذكورون في المواد من 19 إلى 21 أعلاه، حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة، بالتوقيت الكامل أو بالتوقيت الجزئي.

ولا يخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية.

2. المسار المهني لعمال المنظمة العمومية.

حسب المادة 7 من نفس القانون "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية".

أ. الالتحاق بالوظيفة

المادة 74: يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق الوظائف العمومية.

مادة 80: يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

-المسابقة على أساس الاختبارات، المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين،
الفحص المهني، التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في
القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

ب. تقييم الموظف: المادة 99: يركز تقييم الموظف م ع إ على معايير موضوعية تهدف على وجه
الخصوص إلى تقدير:- احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية، الكفاءة
المهنية، الفعالية والمردودية، كيفية أداء الخدمة.

ج. الترقية في الدرجات والترقية في الرتب. المادة 106: تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى
الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تُحدد عن طريق التنظيم.

المادة 107: تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة
الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، حسب الكيفيات الآتية: على أساس الشهادة
من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة، بعد تكوين
متخصص، عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني، على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة
التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

الخروج من الوظيفة:

الفرع الثاني: دور المناجر إدارة القوى العاملة في المنظمات العمومية ذان طابع الإداري.

المهام المختلفة الموكلة إلى إدارة الموارد البشرية عديدة وهي: إدارة سياسة الموارد البشرية، تصميم خطط العمل، إدارة العمليات المتعلقة بالوظائف والمهارات، تنظيم التشاور والحوار الاجتماعي مع ممثلي الموظفين، صياغة المقترحات المتعلقة بمجالات التحسين، مراقبة تطبيق الالتزامات القانونية والتنظيمية التنظيم الإداري للموظفين، تصميم إجراءات إدارة شؤون الموظفين مراقبة وتحديث الوثائق المهنية والتنظيمية.

من هذا المنطلق، يشكل مناخمت الموارد البشرية في المنظمات العامة للمناجر في الجزائر تحديا كبيرا، وذلك لعدة أسباب:

أولاً، حجم القوى العاملة كبير في القطاع العام، مما يتطلب من المناجر إدارة نسبة كبيرة من القوى العاملة النشطة؛ وتقريبا كل منظمة لها نظامها القانوني الخاص (الاساتذة، الاطباء، القضاة....).

ثانياً، التحديات المرتبطة بالوضع الاقتصادي للجزائر تفرض على المنظمات العامة واجب التكيف مع الاضطرابات التي قد تمس سيرها/نشاطها، وهذا قد يتسبب في توتر كبير في إدارة القوى العاملة لأن الإنفاق على الموارد البشرية يمثل نسبة كبيرة من ميزانية الدولة؛

ثالثاً طريقة إختيار الموظفين (كما راينا في وم ا مثلا يكون على أساس التخصيص الشديد، طبيعة الوظيفة، الخبرة، الجدارة وتحفز الموظف)؛ في الجزائر الوظيفة العامة هي مهنة أو سلك (Carrière) ينخرط فيه المواطن وعادة في اوله ولا ينقطعون له مدى الحياة، وتستقل فيه صفة الموظف عن الوظيفة العامة، بمعنى أن الموظف العام لا يرتبط مصيره بوظيفة بعينها: بل للإدارة أن تستفيد بخدماته في أي عمل آخر، بشرط عدم الإخلال بالضمانات التي ترتبها التشريعات للموظفين. بتعبير آخر إذا أرادة الادارة الغاء وظيفة يشغلها موظف معين، فان ذلك لا يعني فصل ذلك الموظف بالضرورة، وانما للإدارة أن تستعين بخدماته في وظيفة أخرى. (مجهد.....)، هذا من جهة؛ من جهة أخرى، أنشاء وترتيب الوظائف،

يهيمن عليها مصالح المركزية. مبدئيا يجب على الادارة أن تعرف مسبقا (الاحالة على التقاعد، ليس للمناجر أو المدير خيار) قبل تعيين الموظف العمومي العدد المطلوب بالضبط لتنفيذ العمل على اتم وجه ممكن. وهذا يقتضي تحديد عدد الوظائف الادارية، معرفة المراحل المختلفة التي يمر بها العامل ليحدد على ضوءها عدد الموظفين دون نقص ولا زيادة.

عكس النظام الامريكي مثلا الذي يرتبط فيه مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها. فهو يلتحق بهذا العمل علما سلفا أن مصيره قد حدد نهائيا بهذا النوع من العمل.

فيما يتعلق بالترتيب الوظائف ترتيبا أفقيا، (أنظر المادة 8 من قانون الوظيفة العمومية)

في أمريكا خطة تقسيم الوظائف العامة تمتاز بالدقة والاعراق في التخصص. في القانون الامريكي الوظيفة العامة يرونها مجموعة واجبات ومسؤوليات تحدها سلطة شرعية وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله للقيام بتلك الوجبات ليحصل على ما يقابلها من حقوق. وترتيب الوظائف العامة هو تصنيف تلك الوظائف وتقسيمها بحسب واجبات ومسؤولياتها. فالوظيفة لا الموظف هي الاساس في النظام الامريكي وهو ما يعبرون عنه بنظرية المنصب، فعلى أساس تحديد واجبات الوظيفة، تحدد حقوق شاغلها وما يجب أن يتوفر فيه من مؤهلات.

الوجهة التي ينظر إليها المشرع إلى الوظيفة العمومية والقواعد الاساسية الضابطة لسير للمرافق العامة.

زيادة على ذلك مبدأ الميزانية السنوية للدولة، التي تعتمد عليها المنظمات العمومية في تمويلها، قد تشكل تحديا كبيرا للمناجر في تنفيذ خطته أو سياسته مناجمت الموارد البشرية. فإن القيود المفروضة على الميزانية السنوية هي قيود تؤثر مباشرة على نهج تخطيط الموارد البشرية.

هذا الأمر قد يكون أكثر تعقيدا في المنظمات العمومية المحلية التي تعاني من نقص الموارد المالية الضرورية. كل هذا يجعل دور المناجر محدودا حتى لا نقول منعدم.

و هذا راجع إلى خصوصيات المنظمات العمومية أين إدارة موارد البشرية تخضع لنظام خاص وهو قانون الاساسي للوظيفة العمومية (القانون الإداري). هذا النظام يمنح للموظف الأمن الوظيفي. ومنه، لا يمكن تسريح العمال وإنهاء التوظيف لأسباب تعود إلى متطلبات الخدمة والظروف الاقتصادية للمنظمة . وبالتالي، يتمتع الموظف بضمان الاحتفاظ بوظيفته، حتى في حالة حدوث نقص في العمل لأي سبب كان وتشكل هذه الحماية عنصرا يجب على المناجر الاخذ به بعين الاعتبار في إدارة الموارد البشرية في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري.

رابعا، ارتباط نجاح وإن صح التعبير شرعية المناجر في القطاع العام بكفاءة وجودة تقديم الخدمات العمومية. هذا من جهة.

القيادة الادارية البارعة والتنظيم العلمي السليم، تبسيط العمل والاجراءات. كل هذا يهدف أن يقوم الافراد بانجاز الاعمال على درجة عالية من المهارة والكفاءة.

المطلب الثاني: مناجنت عمال المنظمات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري (المؤسسات العمومية الاقتصادية)

الدور التقليدي للمناجر في المؤسسات العمومية هو التخطيط والتنظيم، القيادة، التنسيق والرقابة .
الرؤية الحديثة لدور المناجر: واليوم، يُطلب منه أن يتبع نهجا أكثر حداثة في العمل، والذي يكمن في القدرة على إنجاز فريقه من خلال إنشاء ديناميكية حول 3 محاور: الأهداف المراد تحقيقها من خلال توحيد جهود الجميع في نفس الاتجاه، وضع معايير أو قواعد لتحديد طريقة العمل على مستوى الأداة والوسائل والإجراءات، والسعي إلى تعزيز تماسك الفريق من خلال التواصل والاعتراف)، والتسيير بالأهداف (وضع النتائج في قلب النشاط المؤسسة) وتنمية القدرات الفردية/الجماعية

الفرع الأول: النظام القانوني الذي يحكم العمل في المنظمات العمومية ذات طابع اقتصادي.

الاتفاقية الجماعية من أهم مصادر قانون العمل، حيث تتناول ظروف العمل الأساسية في الشركة، فالغرض منها هو استكمال تشريع العمل (القانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل) من خلال توفير المجالات المسؤولة عنها، بما يتوافق مع القانون. تم تطوير الاتفاقية الجماعية من خلال المفاوضات الجماعية، نظراً لأنها تحقق نوعاً من التوازن بين حقوق العمال ومصالح أصحاب العمل.

1. المركز القانوني لعمال المنظمات العمومية الاقتصادي.

يمكن تقسيم عمال المنظمة العمومية ذات طابع اقتصادي الى قسمين: الموظفون (المديد والمحاسب العمومي) والاعوان المتعاقدين الذين يشكلون القسم الرئيسي.

المادة 2 من قانون العمل، يعتبر عمالا اجراء... كل الأشخاص الذين يؤدون عملا يدويا أو فكريا مقابل مرتب، في اطار التنظيم، ولحساب شخص آخر، طبيعي أو معنوي عمومي أو خاص، يدعى "المستخدم".

المادة 8 من قانون العمل، يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية تعاقدية.

2. المسار المهني لعمال المنظمة الاقتصادي

أ. الالتحاق بالوظيفة، المادة 15 من قانون العمل.

ب. التكوين والترقية، المادة 57 من قانون العمل.

ت. تقييم الموظف.

ث. انتهاء علاقة العمل، المادة 66 وما يليها من قانون العمل.

الفرع الثاني: دور المناجر في إدارة القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع الصناعي التجاري (مؤسسات العمومية الاقتصادية).

المرحلة الأولى: سنوات الستينات.

تميزت هذه المرحلة بانعدام القطاع الصناعي وارتفاع كل من معدلات البطالة ونسبة الأمية، هذا من جهة من جهة أخرى، بعد رحيل عدد كبير من الكفاءات الفرنسية، تسبب ذلك في خسارة المؤسسات لجزء كبير من معارفها العلمية. وظيفة الموارد البشرية أثناء هذه الفترة سيطر عليها البعد الوطني والحماسي، حيث كان هدفها الأساسي توظيف الأعداد الهائلة من اليد العاملة لمواجهة البطالة دون الاهتمام بالكفاءة والحفاظ على السير الحسن وبالخصوص جهاز التكوين.

المرحلة الثانية: سنوات السبعينات.

أثناء هذه الفترة تميزت بارتفاع في الأجور على جميع مستويات العاملين، علاقات عمل غير مستقرة، حيث لوحظ نزاع كبير في العمل.

تميزت وظيفة الموارد البشرية في هذه الفترة بدرجة التزام عالية سواء لدى العمال أو الاطارات، إضافة إلى الاهتمام بالتسيير التنبيئي للأفراد، نتيجة للتخطيط لمشروعات مستقبلية جديدة وكذلك تكوين العمال القادمون من الأرياف لتبدأ أول خطوات عصرنه تسيير الموارد البشرية في الجزائر.

رغم هذه الجهود كان الطابع العام لهذه الوظيفة (إدارة الموارد البشرية) ذات طابع اجتماعي بحت، ذلك أنها تحتوي على أبعاد مهنية (توظيف، أجور، ترقية، مشاركة أو إشراك العمال) وأخرى اجتماعية (سكن، نقل، طب وعطل... الخ)، لتهمين الجوانب الاجتماعية بذلك على حساب الربحية المالية وكأنها ليست إدارة للمواد البشرية وإنما ما يعرف اليوم بالمسؤولية الاجتماعية للمنظمات ولكن على نطاق واسع.

المرحلة الثالثة: سنوات الثمانينات.

بعد أن أقصيت وظيفة الموارد البشرية في سنوات السبعينات عن دورها الحقيقي والاصلي وهو "المسير"، اتجهت نحو الاستقلالية وممارسة هذا الدور في نهاية السبعينات عن طريق بداية الاهتمام بتكوين كفاءات في تسيير الموارد البشرية،

إلا أن صدور قانون العام للعمل منعها من ذلك من خلال فرضه كإطار قانوني تسيير على أساسه الموارد البشرية في المؤسسات العمومية، بسبب توقيف المبادرات التي كانت في الفترات السابقة، فبالرغم من أنه ساعد على توضيح العديد من الجوانب الخاصة بهذه الوظيفة، إلا أنه جمد الكثير منها مما أدى إلى انحراف مهام شاغلي الوظيفة عن مسارها الطبيعي (منطق التسيير): ليمثل دورهم كحزام (وسيلة) لنقل المعلومات بين الإدارة المركزية ومجمع العمال.

يعتمد هذا القانون على مبدئين أساسيين: "تساوي في العمل تساوي في الأجر، كل حسب قدراته"، وجاء في نصوصه العديد من الأدوات والتقنيات من خلال تحديده لأجر كل وظيفة وكذا نظام التعويضات، نظام الحماية الاجتماعية، نظام التكوين، طرق وإجراءات التوظيف، طرق عمل لجان التأديب...الخ.

وظيفة الموارد البشرية في هذه الفترة تميزت بانخفاض في هامش حرياتها داخل المؤسسات العمومية وتضييق أكثر في ممارستها لأنشطتها بسبب القانون العام للعمال الذي فرض عليها السهر من أجل تطبيقه بدقة. هذا القانون جاء بهدف حل مشاكل تنفيذ العمل وإعادة قيمه، لكن للأسف زاد من تثبيط العمل (اللامبالاة) وجعل تنظيمه أكثر ضعفاً، وعضواً من تيلورية (نسبة إلى تيلور) تنظيمه (الاعتماد على منطق منصب العمل وتقاسم المهام). وذلك ما جعل وظيفة الموارد البشرية أكثر انغلاقاً داخل منطق وسائلي (مثلها مثل المؤسسة ككل) لتصبح بذلك وظيفة هامشية وأقل أهمية.

المرحلة الرابعة: التسعينات.

وظيفة الموارد البشرية في المؤسسات الاقتصادية في هذه الفترة لم تعرف تطوراً كبيراً رغم العديد من المحاولات التي مستها، فتميز المسيرين في هذه الفترة بالتسلط على درجة الخلط بين مفهوم المالك والمسير وذلك ما أعاق التطور الجيد لأدوات وتقنيات التسيير، غير أنها تميزت بزيادة برامج التكوين في مجال تسيير الموارد البشرية، وجود أنظمة داخلية في جميع المؤسسات باختلاف أنواعها، كما تم إسناد لإدارة الموارد البشرية أنشطة جديدة كإدارة المسارات المهنية، أنظمة الأجور، الاتصالات الداخلية، مخططات التكوين...الخ لتزداد بذلك أهمية هذه الإدارة في المؤسسات الجزائرية مع بداية الالفية الثالثة، كما تميزت هذه الفترة بتوجه بعض المؤسسات إلى العمل بأنظمة أجور مرتبطة أكثر فأكثر مع الكفاءات مع كل ما يتطلب ذلك من عمليات مسبقة كتحليل الوظائف، مدونة الكفاءات، أنظمة تقييم أداء العاملين، تكوين المقيمين، استخدام التكوين من أجل التكوين حركية الأفراد، إدارة المسارات المهنية...الخ.

رغم التحولات التي عرفتها الموارد البشرية في الجزائر، إلا أنها بقيت محدودة في هذه الفترة ببعيد إداري قاعدي من خلال متابعة حضور العاملين وساعات عملهم، تصميم عادي للأجور، التصريح الإلزامي للهيئات النقابية، التسيير اليومي للعمل، غياب إجراءات واضحة للتوظيف وسياسات التكوين والأجور وإدارة المسارات المهنية، ظروف العمل مقتصرة على الحد الأدنى يضمنه القانون... إلخ، حيث ارتكزت هذه الممارسات الخاصة بإدارة الأفراد على أساس أبوي، سلطوي، ومركزي.

المرحلة الخامسة: بداية الألفية الثالثة.

تميزت هذه المرحلة بانسحاب الحكومة الجزئي وتوجهها لخصخصة قطاعات بأكملها ومع فتح الاقتصاد الوطني . حاولت الحكومة استحداث نماذج جديدة لتنظيم العمل على اساس تنفيذ خطط الاصلاحات التشريعية والتنظيمية كتعميم التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال، منحج الجودة، مرونة العمل، المشاركة المرتفعة لمدرء الموارد البشرية في إعداد استراتيجيات المنظمة... الخ. بالإضافة إلى التوجه نحو تحويل سلطة اتخاذ القرار من الدولة الى المؤسسات تدريجيا ومن المركزية الى اللامركزية في إطار الاصلاحات العميقة التي تخص إدارة الموارد البشرية فيما يتعلق بمتطلبات كل من الفعالية، الأداء والكفاءة.. الخ

خلاصة الفصل الثالث:

يكنمنا القول بأن مناجمت (إذا أستطعنا الحديث عن المناجمت) القوى العاملة في المنظمات العمومية في الجزائر تميز خلال مسارهي التاريخي خاصة في السياق الاقتصادي بتأثير خيارات سياسية، اقتصادية واجتماعية من طرف الحكومة، وذلك ابتداء من مرحلة إعادة البناء في السنوات الستينات، ألى مرحلة تنظيم التنمية خلال السبعينات، لتتوجه بعد ذلك إلى إدراج عدة أدوات وأنظمة تسيير وطنية في سنوات الثمنيات، ثم نحو اعتماد مبدأ استقلالية التسيير وصولا إلى فترة إدارة التغيير مع بداية القرن الحالي.

قائمة المراجع:

- الدساتير الجزائرية من 1963 الى 2020.
- قانون الجمعات المحلية.
- قانون الاساسي للوظيفة العمومية.
- قانون العمل.
- قانون 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات.
- 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- أمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصصتها.
- قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية. القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .
- المرسوم رقم 63-88 المؤرخ في 18 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج.ر. عدد 15، صادر المؤرخة في 22 مارس 1963.
- المرسوم 80-242 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة الهيكلة للمؤسسات.
- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- طهيرة عواج، سوسيولوجيا الاقتصاد في الجزائر، ادليس بلزمة للنشر، 2020.
- ع. شيحا، أصول الإدارة العامة.
- حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة.
- محمود احمد فياض، عيسى يوسف قداد، ربي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010.
- ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 1985.
- رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998.
- عبد الغاني بيوني عبد الله ، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية.

- بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريديريك هرزبرغ للدفاعية، أطروحة قسنطينة، 2006-2007.
- الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف والأنشطة من تأليف: د. طلق عوض الله السواط د. طلعت، 2020.
- أصول الإدارة والتنظيم من تأليف محمد الفاتح محمود بشير المغربي، دار الجنان للنشر والتوزيع، 2017.
- Frederick Winslow Taylor, The Principles of Scientific Management, New York, 1911.
- Leonard Dupee White, Introduction to the study of public administration, New York, 1955.
- Henri Fayol, Administration industrielle et générale, Paris 1970.
- Max Weber, Économie et Société, 1921.