

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2.

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

محاضرات في مقياس "قانون المانجمنت العمومي".

محاضرات ألقيت على طلبة السنة الثانية ماستر،

تخصص إدارة عامة.

من إعداد الأستاذ:

براهيم غزو

السنة الجامعية: 2024/2023.

المنهجية:

المراجع:

الدستور، قانون البلدية والولاية

القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

قانون الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام

قانون المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصصتها.

-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.

-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.

الخطة:

سنحاول في هذه المحاضرات التطرق إلى المناجمنت العمومي من خلال مجموعة العناصر التالية:

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي.

المبحث الأول: مفهوم المناجمنت العمومي.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمنت العمومي والمصطلحات الأخرى.

المبحث الثالث: 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: مناجمنت القوة العاملة في المنظمات العمومية.

مقدمة:

إن دراسة مقياس "قانون المناجمنت العمومي" صعب نوعا ما وهذا لما يحتويه من غموض، حتى لا نقول تناقض في صياغته. حيث أن مصطلح "المناجمنت" متعلق أساسا بالقطاع الخاص (إدارة الأعمال)، ومرتبطة تاريخياً بمجموعة من التحولات الكبرى التي عرفها الاقتصاد الأمريكي في مطلع القرن العشرين. مصطلح "العمومي" مرتبط بالقطاع العام الذي تحكمه قواعد غير مألوفة، متميزة عن القانون/القطاع الخاص. الحديث عن "قانون المناجمنت العمومي" هذا يحتمل (يستوجب) 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 جنبا إلى جنب مع غموض المفهوم الذي يعبر عنه، حيث يمكن للمراقب أن يلاحظ بسهولة استخدام 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، من قبل الآخرين وكذلك كأداة لعصرنة الإدارة تماشيا مع تنوع واتساع المجالات التي تهتم بها الدولة.

أما فيما يتعلق بالمراجع الخاصة بالمقياس، فغالبيتها، حتى لا نقول كلها، هي مراجع أجنبية.

إرشادات أولية:

- على الطالب التمييز بين الإدارة العامة والمناجمت العمومي خاصة في البلدان التي تبنت مبدأ ازدواجية النظام القانوني، مثل الجزائر وفرنسا، والبلدان الانجلوسكسونية التي تبنت مبدأ أحادية النظام القانوني.
- على الطالب التمييز بين الدول البسيطة والمركبة، النظام الرأس مالي والنظام الاشتراكي.

الخطة:

سنحاول في هذه المحاضرات التطرق إلى المناجمت العمومي من خلال مجموعة العناصر التالية:

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمت العمومي.

المبحث الأول: مفهوم المناجمت العمومي.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى.

المبحث الثالث: مقارنة بين المناجمت العمومي والمناجمت الخاص.

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمت والعلوم الأخرى.

المبحث الخامس: التطور الفكري للمناجمت العمومي.

الفصل الأول: مناجمت المنظمات العمومية

مبحث تمهيدي: خصائص المناجمت في المنظمات العمومية.

المبحث الأول: المناجمت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: المناجنت في إطار المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفصل الثاني: مناجنت المشاريع العمومية.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجنت المشاريع العمومية.

المبحث الأول: وسائل مناجنت المشاريع العمومية.

المبحث الثاني: طرق/أساليب مناجنت المشاريع العمومية.

الفصل الثالث: مناجنت القوة العاملة في المنظمات العمومية.

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجنت العمومي

تكتسي مسألة ضبط المفاهيم في الدراسات القانونية أهمية بالغة، لذلك سنحاول التطرق في الفصل التمهيدي إلى مدلول المناجنت العمومي وفق المباحث التالية:

المبحث الأول: ضبط المفاهيم

أولاً: المناجنت لغويا :

اختلف الباحثون حول أصل مصطلح المناجنت؛ فمنهم من يرى أنه من أصل انجليزي، و الذي إشتق من فعل To manage، والذي يعني يدير (gérer)، يوجه (diriger)، يقود (conduire)، يحفز (motiver)، " كما يقول أنه من أصل لاتيني ومأخوذ من اللفظ mesnager و mesnage: و الذي يعني فن إدارة شؤون المنزل. أصله، الروماني، أتى من الإشارة إلى اليد، والتي تشير بوضوح إلى فكرة التوجيه، القيادة¹.

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

ثانيا : المناجنت في القطاع الخاص :

أ. المناجنت : هو توجيه للمنظمات الخاصة الرامي أو الهادف إلى تحسين نوعية الخدمة المقدمة من خلال أساليب وتقنيات العلاقات الإنسانية وتنظيم العمل الجماعي².

ب. المناجنت : يشير إلى جميع التقنيات التي تنظم الموارد، سواء كانت مالية، مادية أو بشرية، تستعمل في منظمة أو شركة ما من أجل تحقيق الأهداف المحددة. هو فن القيادة الذي يهدف إلى تحسين أداء الشركة³.

¹ F. Colin, Management public, p.11.

² Dictionnaire de l'administration publique.

³ P. Simon, *Economie-Droit et Management*, Breal, 2010. « Le management désigne l'ensemble des technique d'organisation des ressources, qu'elles soient humaines ou financières ou

ج. المناجنت : هي مجموعة المعلومات التي من شأنها الإسهام في تنظيم مؤسسة أو إدارتها من النواحي المهنية و الفنية و الاقتصادية.⁴

ومن خلال الاطلاع على قاموس تاريخ اللغة الفرنسية نجده "يغطي جميع الأساليب الإدارية والتنظيمية للأعمال التجارية أو لشركة ما".⁵

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

المناجنت العمومي: هو تفعيل للأساليب وتقنيات بهدف تطوير الحكم الراشد للإدارة (...). بشكل عام، المناجنت العمومي يسعى إلى تحسين أداء المنظمات العامة، من أجل تفعيل الحوكمة العامة، المناجنت العمومي يساهم في التفكير في تحديث الإدارة ومكانتها في المجتمع.⁶

المناجنت العمومي ... هو 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.⁷

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 ».

⁴ Voir, dictionnaire juridique, Français arabe Ibrahim Najjar, Librairie du Liban.,2006.

⁵ Alain Rey (dir.), Dictionnaire historique de la langue française, Le Robert, éd. 2012.

⁶ 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* ».

⁷ 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*

المناجمت العمومي: هو "مجموعة الوسائل والأدوات التي تهدف إلى تحقيق فعالية/أداء منظمة تقدم خدمة عمومية"⁸.

المناجمت العمومي: يشير إلى تنظيم وتحقيق كفاءة الإدارة العمومية. ويسجل فيما يسمى التسيير بالأهداف، هو ذلك "نهج/أسلوب إدارة الذي يعمل على ضمان توجيه موارد الدولة نحو تحقيق المنفعة أو الأهداف العامة"⁹.

رابعاً: مفهوم المنظمات العمومية: وجدت مجموعة من التعريفات الخاصة بمذلول المنظمة العمومية، سنتطرق إليها على النحو الآتي:

المنظمات: هي كيان منظم يهدف لتحقيق أغراض معينة ويتمتع بالشخصية المعنوية¹⁰.

المنظمات العمومية: هي ذلك الكيان (الهيئة) الذي يكون تحت رقابة الدولة، ويتمتع بالشخصية المعنوية¹¹، ويقدم خدمات بهدف تحقيق المصلحة العامة.

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 ».

⁸ 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.

⁹ Maya Bacache , *Management public et logique de gestion dans l'administration : quel bilan ? La Découverte « Regards croisés sur l'économie »*, 2016/1 n° 18 | pages 62 à 72.

¹⁰ Voir, Dictionnaire juridique, Français arabe Ibrahim Najjar, Librairie du Liban,,2006, précité.

¹¹ 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.

خامسا: الفوارق بين المنظمات العمومية والمنظمات الخاصة.

أ- من حيث النشأة: المنظمات العمومية من إنشاء الدولة، في حين نجد أن المنظمات الخاصة من إنشاء الأفراد، أو بصفة عامة من إنشاء أشخاص القانون الخاص.

ب- من حيث مجال أو إطار العمل: تعمل المنظمات العمومية في ظروف احتكارية، وهذا عكس المنظمات الخاصة التي تتميز بروح المنافسة الحرة.

ج- من حيث الهدف والغاية: تقدم المنظمات العمومية خدماتها للجمهور، هدفها تحقيق المنفعة العامة وليس الربح الخاص، لذلك يجب أن يستشعر الموظف العام روح الخدمة العامة عند أداء مهامه. ومنه، نجد أن عدم وجود أو غياب دافع الربح/المردودية في المنظمات العمومية يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح لمعرفة مدى حسن سير المنظمات العمومية. وعلى خلاف المنظمات الخاصة الذي تعتبر فيها الأرباح المحققة مقياسا لدرجة نجاحها.

كخلاصة القول، يقوم نشاط كل منظمة (الخاصة والعامة) على فرضية مزدوجة فيما يتعلق بدوافعها وسلوكها.

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

وفي هذا السياق، يرتبط وجود وديمومة المنظمات الخاصة باحتياجات المستهلكين. وهذا 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 نشاطات أو مهام. وهذا 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 والحجم: تتميز المنظمات العمومية بضخامة حجمها والتنظيم على نطاق واسع عكس المنظمات الخاصة.

و-من حيث النظام القانوني: يخضع نشاط المنظمات العمومية لقواعد القانون العام/ الإداري والذي يتسم ببعض الامتيازات (أنظر في هذا السياق المبادئ التي تحكم سير المرافق العمومية: المساواة، التكيف، الاستمرارية، امتيازات السلطة العامة، مثال خصم الضريبة من جانب واحد، وإعادة 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.

ن-أهمية التأثير السياسي على المنظمة: هناك تأثير سياسي مباشر على المنظمات العمومية عكس المنظمات الخاصة التي لا تخضع لأي تأثير.

ملاحظة:

على الطالب الأخذ بعين الاعتبار أن الفوارق الموجودة بين 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 المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى.

تذكير: المقارنة التي سنحاول التطرق إليها في هذا المبحث بين المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى صالحة فقط في الأنظمة التي تعتمد ازدواجية القوانين. بمعنى، انه هناك نظام قانوني خاص بالإدارة وهو القانون الإداري.

سنطرق في هذا المبحث إلى أهم الفوارق الموجودة بين المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى.

أولاً: التسيير: هو تنفيذ يمكن أن يوصف بالترارري أو الروتيني لمنظمة ما، فالمدير عندما يسيير مؤسسة عمومية، يقوم بتنفيذ النظام أو القانون المتعلق بهذه المؤسسة.

المناجمت أوسع نوعاً ما من التسيير، فهو يتعلق بإدارة المشاريع بصفة إجمالية، وكذا التفكير والتخطيط قبل وضع المشروع وحتى بعد انجازه، **فالمناجمت** متعلق بدراسة السلوك والتقنيات، أما **التسيير** يقتصر فقط على التقنيات، ونجد أن **التسيير** يستعمل في البلدان الفرنكوفونية التي تعتمد على ازدواجية القضاء، أما **المناجمت** فيستخدم في البلدان الانجلوسكسونية.

يتعلق المناجمت بأعلى مستويات المنظمة ويشير إلى نهج معين في اتخاذ القرارات الاستراتيجية والشاملة وضوابط التشغيل/السير في الإدارة. المناجمت يؤثر على جميع المستويات وجميع مكونات المنظمة ويسعى إلى تحسين العلاقة بين الموارد والأهداف والقيود.

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

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

ثانيا / الإدارة: تعريف شكلي/وظيفي: 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"¹².

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

تعريف عضوي: الإدارة العامة، بالمعنى الواسع، هي شخص عام مكلف بتقديم خدمة عامة أو تسيير مرفق عمومي.

الإدارة العامة هي مركز اتخاذ ما يسمى بالقرارات الإدارية: لديها الموارد البشرية والمادية التي تديرها من أجل تقديم الخدمات العامة والحفاض على النظام العام.

يرى بعض الباحثون أن مصطلح الإدارة هو ترجمة لعبارة المناجمت ويرى آخرون أنها مرادفة لكلمة **administration** باللغة الفرنسية، وهناك محاولات كثيرة للفرقة 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 مثلا في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما المفهوم البريطاني، يرى العكس، فهناك أيضا من يطلق كلمة الإدارة على المجال الحكومي أو المنظمات التي لا يحركها دافع الربح، بينما كلمة المناجمت متعلقة بمشاريع الأعمال¹³.

¹² شيحا، أصول الإدارة العامة، ص 29.

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

ملاحظة: كما تم الإشارة إليه مسبقاً، مفهوم الإدارة مختلف باختلاف الأنظمة القانونية (التي تعتمد على مبدأ ازدواجية القوانين والتي لا تعتمد على هذا المبدأ) والسياسية (دولة فيدرالية، بسيطة، جمهورية، ملكية) الاقتصادية (رأس مالية، اشتراكية... الخ) لكل دولة.

المناجمت أوسع من الإدارة ويلانم المشاريع الكبرى للمنظمات العامة.

الهدف أو الغرض من دراسة المناجمت، هو تحسين أداء الإدارة، إذن هو بديل نوعاً ما لأسلوب الإدارة التقليدية.

ثالثاً : المناجمت العمومي و القيادة :

القيادة : هي القدرة على التوجيه و التنسيق و الرقابة على الآخرين بقصد تحقيق هدف للمنظمة، و ذلك عن طريق التأثير و النفوذ الذي يجعل المرؤوسين يتبعون قائدهم عن رضا و اقتناع¹⁴.

باختصار : المناجمت في جوهره أوسع من مفهوم القيادة.

المبحث الثالث : مقارنة بين المناجمت العمومي و المناجمت الخاص.

تكمن أهم هذه الفوارق بين المناجمت العمومي و المناجمت الخاص 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.

¹⁴شيجا، أصول الإدارة العامة، 2004، ص. 319.

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

- يكون العامل في المناجمنت الخاص في مركز تعاقدى، وتستند الترقية في التدرج فيه على المهارة أو الكفاءة.

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

- 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، الترقية في الرتبة و الترقية في الدرجات تكون على أساس الامتحانات و الاقدمية.

ملاحظة: على الطالب الأخذ بعين الاعتبار (في التفرقة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت 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 المناجمت والعلوم الأخرى.

للمناجمت علاقة بمختلف القوانين الأخرى، سنحاول إبراز جوهر هذه العلاقة وفق المطالب التالية:

المطلب الأول: العلاقة بين المناجمت و لقانون.

1 / الإطار: لا يستطيع المناجمت العمومي أن يتحرر أو يتخلى عن القواعد الأساسية التي تحدد الطبيعة العامة لنشاط الإدارة. كما 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 هيئاتها.

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 تضمن بالضرورة تجسيدا حرفيا لما يمكن أن نتوقعه السلطة العامة. في الأساس، إنه من الضروري "تفعيل" القانون، وإحيائه في بعده المزدوج "الإطار" و "الأداة"¹⁵.

المطلب الثاني: العلاقة بين المناجمت العمومي والعلوم السياسية.

كون المناجمت العمومي مرتبط بالقطاع العام، هذا يعني أن المناجر ملزم ومقيد بالسياسة العامة للدولة (الأهداف). بعبارة أخرى، المناجر العمومي مقيد بالاتجاهات العامة المرسومة من طرف السلطات السياسية للدولة دون أن يكون له أي خيار فيها.

¹⁵Duran Patrice. *Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?*. In: *Politiques et management public*, vol. 11, n° 4, 1993. Numéro spécial droit et management public (Numéro préparé par Jean-Bernard Auby) pp. 1-45.

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

المطلب الثالث : العلاقة بين المناجمنت العمومي و العلوم الاقتصادية.

- المناجمنت مرتبط بالتوجه الاقتصادي للدولة.

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

ملاحظة : على الطالب التمييز بين الأنظمة الاقتصادية الرأس مالية و الاشتراكية.

د. العلاقة بين المناجمنت العمومي و علم النفس و علم 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 توجيهه، تحفيز، إشراف و لا إنجاز مشاريعه إذا لم يقدّم مسبقاً بتفهم نفسية و سلوك من يعملون معه، الذين، هم في طبيعة الحال، مختلفون في خصائصهم، ميولهم و دوافع سلوكهم. سنتطرق بالتفصيل لهذه الأمور في الدروس اللاحقة.

خلاصة: ما هي طبيعة المناجمنت العمومي؟

1 المناجمنت العمومي فن :

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

2. المناجنت العمومي علم :

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

المبحث الخامس : التطور الفكري للمناجنت العمومي.

مرّ المناجنت العمومي كفكرة بمجموعة من المراحل التي سنتطرق إليها في هذه الجزئية وفق الشرح التالي:

1. حركة الإدارة العلمية¹⁶.

يعتبر كل من فريدريك تيلور **Frederik Taylor** (أمريكي الأصل) و هنري فاييل **Henry Fayol** (فرنسي الأصل) من أهم مؤسسي حركة الإدارة العامة.

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

أ.فريدريك تيلور:" اشتغل تيلور كمهندس بمصانع الصلب في ولاية بنسلفانيا بالولايات المتحدة الأمريكية.

¹⁶ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قعادة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 35 و ما يلي.

عبر تايلور عن مجموع أفكاره المتعلقة بالإدارة في مؤلفه الذي يحمل عنوان " مبادئ الإدارة العلمية "، الذي نشر سنة 1911.

يهدف تايلور إلى تحقيق الكفاية الإنتاجية عن طريق ما عرضه من أفكار و التي يمكن تجميعها فيما يلي :

- التخصص و تقسيم العمل بين طبقتي المديرين و العمال. هذا يتجسد في الواقع بالفصل بين العمل التنفيذي والعمل الفكري (التوجيه، الإشراف و المتابعة).

- دراسة عنصري الوقت و الحركة، دراسة منطقية و علمية لاستخلاص أفضل طريقة لإنجاز العمل من بين الطرق العديدة المستخدمة لأدائه و من ذلك تفادي الحركات غير اللازمة التي تستنفذ الوقت و الجهد.

- 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.

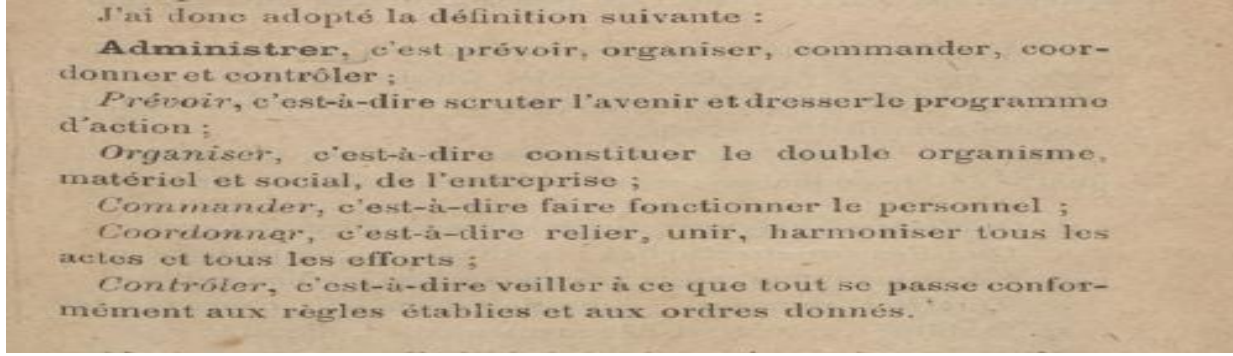
- ضرورة اختيار العمال و تدريبهم على أسس عملية منهجية لانجاز العمل.

ب. هانري فايول: فايول، مهندس فرنسي، نشر كتاب سنة 1917 تحت عنوان الإدارة الصناعية و العامة يفسر فيه مبادئ الإدارة العامة و أسس العملية الإدارية . فبينما نظر تايلور للإدارة من أسفل نظر إليها فايول من أعلى (الإدارة العليا)، و بينما سعى تايلور إلى تحقيق الرشادة التامة في الإنتاج سعى فايول إلى تحقيق الرشادة التامة في الإدارة، حيث أشار في كتابه إلى الوظائف الأساسية للإدارة وهي :

الوظيفة الفنية fonction technique الوظيفة التجارية fonction commerciale
الوظيفة المالية fonction financière وظيفة الأمن fonction de sécurité وظيفة
المحاسبة fonction de comptabilité الوظيفة الإدارية fonction administrative.

و لقد قسم هذه الأخيرة (الوظيفة الإدارية) إلى خمس عمليات : التخطيط (prévoyance)
:يعني رؤية المستقبل في الحاضر؛ التنظيم : (organisation) تعبئة الموارد من أجل تحقيق

الأهداف المسطرة؛ القيادة: (commandement) إدارة وتوجيه الأفراد من خلال إصدار الأوامر؛ التنسيق: (coordination) توجيه الجهود للعمل معا من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية؛ الرقابة: (contrôle) أي الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة وتحديد الانحرافات.



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

قام فايول بوضع 14 مبدأ تخضع إليها العملية الإدارية: تقسيم العمل؛ السلطة والمسؤولية؛ الترتيب والنظام؛ وحدة القيادة؛ وحدة التوجيه؛ خضوع المصلحة الشخصية للمصلحة العامة؛ مكافأة الأفراد؛ المركزية؛ تدرج السلطات (التسلسل الهرمي)؛ الامتثال للنظام؛ المبادرة؛ الروح التعاونية (روح الجماعة)؛ استقرار العاملين؛ العدالة.

Je vais passer en revue quelques-uns des principes d'administration que j'ai eu le plus souvent à appliquer :

- 1° La division du travail ;
- 2° L'autorité ;
- 3° La discipline ;
- 4° L'unité de commandement ;
- 5° L'unité de direction ;
- 6° La subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général ;
- 7° La rémunération ;
- 8° La centralisation ;
- 9° La hiérarchie ;
- 10° L'ordre ;
- 11° L'équité ;
- 12° La stabilité du personnel ;
- 13° L'initiative ;
- 14° L'union du personnel.

2. حركة العلاقات الإنسانية¹⁷.

تقوم هذه الحركة بدراسة العلاقة بين الكفاية الإنتاجية للعاملين في الشركة و ظروف العمل من جهة و أحوالهم النفسية و الاجتماعية من جهة أخرى و أهم مؤسسي هذه الحركة Herbert Elton Moyo و Simon.

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

¹⁷ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدارة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 53 و ما يلي.

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

3. المدرسة البيروقراطية¹⁸.

نسبت هذه المدرسة إلى العالم الألماني مكس فايبر Max Weber. يشكل التنظيم البيروقراطي نمودجا مرجعيا يسمح لنا بفهم منطق وتطور النظم الإدارية المعاصرة. يعتمد هذا النموذج على مبدأ سيادة القانون: تتميز الإدارة البيروقراطية بالتشريع الواسع النطاق.

خصائص البيروقراطية:

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. قواعد، سواء كانت فنية أو قانونية، تحدد السلوك الواجب اتباعه.
 4. الفصل بين التنظيم الإداري والوسائل الإدارية.
 5. مكافأة الموظفين بصفة تدريجية وفقاً للرتبة الهرمية؛ الترقية بصفة تدريجية وهذا على أساس معايير موضوعية.
- من خلال هذا العرض، يتضح أن البيروقراطية تتميز بما يلي: الاعتماد على الاحترافية، وتركيز السلطة، ووحدة الهياكل؛ وهذه السمات الأساسية موجودة بدرجات متفاوتة وبأشكال مختلفة في الأنظمة الإدارية المعاصرة.

¹⁸ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قعادة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 50 و ما يلي.

الفصل الأول : مناجمت المنظمات العمومية

المنظمات العمومية: هي ذلك الكيان (الهيئة) الذي يكون تحت رقابة الدولة، يتمتع بشخصية معنوية¹⁹، 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: نتطرق فيه إلى خصائص مناجمت المنظمات العمومية.

المبحث الأول: نتطرق فيه إلى المناجمت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: نتطرق فيه إلى المناجمت في إطار المؤسسات العمومية.

مبحث تمهيدي: خصائص المنظمات العمومية²⁰.

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، مثلا، للبلدية أن تتخلى عن بعض من أنشطتها/مهامها، و لا لمستشفى عمومي إعادة توجيه

¹⁹ الشخصية المعنوية: مجموعة منظمة من الأفراد، تسعى لتحقيق غرض معين، معترف لها بشخصية مستقلة عن شخصية أعضائها، لها القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات.

²⁰ Voir dans ce sens : Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, *Le management public*, PUF 2007, Collection : *Que sais-je ?*

استراتيجيته، مثلاً، لا يمكن تحويل نشاطه من مركز استشفاء إلى مركز للإيواء (نشاط ذو طابع ربحي).

لذلك فإن إستراتيجية الإدارات مقيدة ونتيجة 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 المنتجة²¹.

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

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.

²¹ Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, précité.

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 :

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

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 الشأن، 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.

ففي البلدان الأنجلو ساكسونية، مثلاً، نجد أن المناجمنت العمومي ما هو إلا تكييف لأدوات التسيير 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، كيفية تم إدماج بُعد التسيير بالأهداف في هذه المنظمات العامة. كل هذا بمراعاة القيود التي يفرضها القطاع العام.

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.

المطلب الأول: المناجنت 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 ممثليها في الإقليم. يتم اتخاذ هذه القرارات الإدارية قانوناً باسم الدولة (الإدارية المركزية)، وهي الشخص الاعتباري العام الوحيد.

يتميز المناجنت 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.

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 التنفيذية²².

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 إشرافه²³.

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 المؤسسات الجامعية للوزارة التعليم العالي.

²² انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998، ص. 119.

²³ انظر في هذا السياق: عبد الغاني بيوني عبد الله، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، ص. 199.

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.

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 مناجمنت) 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 المثال 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 التعليمية العالي. فالدولة التي تدير هذا القطاع، تحدد الأهداف، توفر الوسائل، تنظم وتراقب التسيير. بتعبير آخر، دور الدولة في مؤسسات التعليم العالي، لا يقتصر 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.

هل يمكن التحدث عن المناجمنت هنا، بمفهوم التسيير بالأهداف؟ الجواب لا.

مزاياه: بساطة التنظيم الإداري ومرونته.

من الناحية النظرية، يمكن للسلطات المركزية تكيف عملها مع كل خاصيات أجزاء أقاليم الدولة. لكن نجد في الواقع عكس ذلك، حيث يثبت أن: السلطات المركزية غير مناسبة من الناحية الفنية لهذا التكيف؛ العجز الذي يمكن تضخيمه أثناء الأحداث الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة والخروج عن الإجراءات المعمول بها في العادة²⁴.

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.

المطلب الثاني: المناجمت 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 المادة 10 من الدستور)، وبالتالي اللامركزية هي اعتراف بوجود مجموعة من المصالح الخاصة بجزء من الإقليم، يختلف **(لكن)**

²⁴ F. Colin, *Management public : Organisation et fonctionnement des administrations publiques*, Gualino, 2020, p.30, précité

لا يناقض عن المصالح الوطنية. وهذا ما سماه بعض الباحثين "الاعتراف بالمحلية الإدارية"، التي تعمل نظرياً على تحسين المشاركة السياسية للمواطنين، بانتخاب ممثلين محليين يتمتعون بسلطة الحكم (التسيير) في الأمور ذات صلة بالمصلحة العامة على المستوى المحلي²⁵.

يقوم المناجمنت العمومي في النظام اللامركزي، كما رأينا، على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية و هيئات 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 المبادئ اللازمة لتحقيق فعالية/أداء منظمة موجهة لتقديم خدمة عمومية و بالتالي تحقيق ما يسمى بالتسيير 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 تبتغي النجاح في تحقيق أهدافها. وهذا يستوجب تقسيم الأعمال إلى تنفيذية وأخرى إشرافية، وفي داخل كل نوع منهما يتم تقسيم العمل وتفرعه إلى تخصصات دقيقة، بحيث يتخصص كل عامل وكل فرد في منظمة في نوع معين من هذه التخصصات ويتفرغ 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 انه 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

²⁵ F. Colin, précité.

والبحوث الإدارية بالسعي نحو تأصيل علمي موضوعي لتلك الفكرة كمدخل أساسي في عملية إدارة التنظيم²⁶.

لا يقتصر تطبيق هذا المبدأ على العمل داخل المنظمات الإدارية، ولكنه يطبق الآن على المنظمات الإدارية نفسها، بحيث تمارس كل منظمة نشاط معيناً من الأنشطة وتتخصص فيه. 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 طبقاً لهذا المعيار فإنه ينبغي تحديد أهداف هذه المنظمات الإدارية والتي تحدها غالباً النصوص القانونية التي أنشأتها. فبينما تسعى، مثلاً، وزارة الدفاع إلى حماية المواطن من العدوان الخارجي، تعمل وزارة الداخلية على تحقيق أمنه داخلياً، أما البلدية فهي تساهم بصفة خاصة في إدارة وتهيئة إقليمها والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على إطاره المعيشي وتحسينه²⁷ (المادة 3 من قانون البلدية، لكن في الواقع غير واضح).

²⁶ انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، اصول التنظيم الاداري القاهرة 1996، ص 172.

²⁷ انظر في هذا السياق المادة 3 من قانون البلدية.

لقد اهتمت معظم دول العالم، بما فيها الجزائر، بتأصيل علمي وعملي لهذه الفكرة كمبدأ أساسي للعلاقة التي تربط الدولة بالجماعات المحلية، وهذا ما أكده 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"، والمادة 19 "يمثل المجلس المنتخب 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.

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 التخصيص الوظيفي.

عرفها المشرع الجزائري لأول مرة بموجب القانون رقم 88-01 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 غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص).

و بصدر الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خصصتها 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 التنظيم على أشكال خاصة لأجهزة الإدارة والتسيير بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية التي تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام 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 الوطنية²⁸؛
الاستقلالية.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.

المرحلة الأولى: نظام التسيير الذاتي والمؤسسة العمومية الاقتصادية للدولة.

يمكن تسمية هذه المرحلة ببرنامج 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 التنظيمية²⁹.

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

عملا بالتجربة اليوغسلافية فيما يتعلق بالتسيير الذاتي- ساندت الحكومة الجزائرية هذه المبادرة، لأنها كانت بحاجة إلى العمل على الاستقلالية التامة، وكسر التبعية لفرنسا. أصدرت الحكومة المرسومين 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 التسيير³⁰. والذي تديره أربع هيئات:

1. الجمعية العمومية للعمال (تضم كل العمال باستثناء الموسميّين)؛ 2 مجلس العمال الذي يضم من 10 إلى 100 عضو (يتكون من أعضاء الجمعية العامة ويجتمع وفقا لقرار

²⁸ محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص.10.

²⁹ طهيرة عواج، سوسيولوجيا الاقتصاد في الجزائر، ادليس بلزمة للنشر، 2020، ص، 26.

³⁰ 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.

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 عللا أتباع 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. هذا يعني أننا لا يمكن التحدث عن مناجمت المؤسسات العمومية في هذه الفترة. سرعان ما انهار 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 فكانت الدولة تهيمن على القطاع العام استمرت بإضفاء الطابع الاشتراكي على المؤسسة العمومية الاقتصادية.

تميزت هذه المرحلة بظهور مصطلحين جديدين وهما: 1. الشركة العامة، تتكون من جهازين أساسيين: جهاز المداورات المتمثل في لجنة التوجيه والمراقبة، والجهاز التنفيذي، يمثلته 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 يظم 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 منه 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 أثناءها 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 المتردية التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال؛ تحقيق الاستقلال الاقتصادي والقضاء على التبعية للدولة فرنسا ورأت أن 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 إلى الصناعة الخفيفة.

الأهداف الاجتماعية (هي التي اكدت عليها الاشتراكية) محور 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 عمال 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 الربيع النفطي، وبذلك فالتسيير الاشتراكي غلب الأهداف الاجتماعية على الأهداف الاقتصادية.

تقييم مرحلة التسيير الاشتراكي:

جاء النظام الاشتراكي مؤكدا ومركزا على مبادئ من شأنها أن يعمل على خلق قاعدة اقتصادية متينة وقوية: مشاركة 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 والعمّال والوسائل التي تكون نمطا من نشاطات العمل المتصلة ببعضها البعض، والتي تسمح للمنظمة بأداء وتنسيق نشاطات عملها والتحكم فيه"

إعادة الهيكلة يقصد به " التخفيض المقصود في حجم العمالة بهدف تحسين كفاءة المنظمة وفعاليتها"، كما تعرف أيضا ب "تقليل حجم الشركة من حيث عدد العاملين، أو عدد الأقسام أو الوحدات، وعدد المستويات الهريراركية 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"

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

وحسب المرسوم 80-242 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 تعاقدي في علاقاتها، مع مراعاة انسجام النسب والاهداف والآجال المخصصة، توخي الملاءمة القصوى بين حجم المؤسسة ومستوى عملها واختصاصها الإقليمي، مع مراعاة الدور التكميلي المنوط بالمؤسسة المحلية؛

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

مست مرحلة إعادة الهيكلة ميدانين: 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 مرد وديات ايجابية لتحسين الوظائف الأخرى للمؤسسة، التخلص من التبعية الاقتصادية الأجنبية.

يمكننا التحدث في هذه المرحلة عن نوع من المناجمنت في المؤسسات العمومية الاقتصادية.

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 الترشيح 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؛

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

3. السعي إلى توظيف كل الإمكانيات المتاحة؛

إن إعادة هيكلة المؤسسات لم تعني إعادة الهيكلة 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، وجدت الكيانات الجديدة نفسها تواجه نفس الالتزامات التي تواجهها الشركة الأم.

يرى البعض أن الهدف من إعادة هيكلة المؤسسات الكبرى هو هدف سياسي يتمثل أولا 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 مذهب 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.

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

بحلول سنة 1988 قامت الجزائر بإصلاحات اقتصادية تهدف إلى إعادة تكييف المؤسسة العمومية الاقتصادية مع مقتضيات اقتصاد السوق وضرورة الفصل بين الملكية والتسيير لهذه المؤسسات. أصدر المشرع الجزائري القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية. بموجب هذا القانون، أصبح من الممكن للمؤسسات العمومية الاقتصادية أن تأخذ شكل شركة مساهمة أو شركة محدودة مسؤولية 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 تدخلها

المباشر في تسيير أموالها وتم إنشاء صناديق المساهمة بموجب القانون رقم 88-03 المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة (المادة 4،3،2).

المرحلة الخامسة: المؤسسة العمومية في إطار الخصوصية.

لجأت الجزائر لنظام الخصوصية خلال فترة التسعينات نتيجة للضغوطات والشروط التي فرضها عليها صندوق النقد الدولي. ظهرت الخصوصية في الجزائر سنة 1994 وهي خصوصية التسيير و هي خصوصية جزئية.

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 et Mark Hopkins) 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 المشروع³¹.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمت المشاريع العمومية

المطلب الأول : ضبط المفاهيم

³¹ 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.

تعريف المشروع: تم تعريف المشروع (Midler، 1996) على أنه : نشاط يسعى إلى تحقيق هدف عام/شامل . وفي تعريف آخر هي " العملية الفريدة التي تحتوي على مجموعة (أو طقم) من الفعاليات المتناسقة و المسيطر عليها و التي لها تاريخ بداية و نهاية و الموجهة نحو تحقيق هدف محدد وفقا للمتطلبات المحددة و تشمل على الزمن و التكلفة و الموارد"³².

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.

هذا يشترط كمبدأ أساسي في المناجمنت: الحد الأقصى من الترقب و التنبؤ لحل المشكلات التي يمكن أن تظهر خلال تنفيذ هذا المشروع³³.

مناجمنت المشروع العمومي³⁴ 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 بالبعض الآخر نحو تحقيق الهدف المحدد من طرف المنظمة.

لا يقتصر مناجمنت المشاريع على تطبيق أدوات/وسائل التسيير على نشاط معين، ولكن على نظام إدارة شاملة. بمعنى يجب الجمع بين نشاط الإدارة فيما يتعلق بتحديد الوسائل والأدوات؛ ووظيفة القيادة الإدارية المسؤولة عن تحديد الأهداف (التكاليف، المواعيد، المواصفات الفنية)،

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

³³ Voir dans ce sens, Gilles Garel, *Qu'est-ce que le management de projet ? chaire de gestion de l'innovation, revue information sociale* 167.

³⁴ تتميز المشاريع العمومية بغياب معيار الربح. معنى عدم وجود محفزات مالية. مثال بناء مدرسة، مؤسسة صحية، مركز اجتماعي... الخ.

الإجراءات السياسات والجوانب المالية وتنظيم العمل الجماعي لفرق العمال في انجاز هذا المشروع.

يستجيب المناجمنت إلى ضرورة تجسيد الخطوات التي يتضمنها كل مشروع : إطلاقه ، البدء فيه وتنفيذه. ويعتمد على وظيفتين أساسيتين: الوظيفة الأولى، قيادة المشروع والوظيفة 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).

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 تنبهي 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 لإنجاز هذا المشروع.

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

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"³⁵، "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"³⁶.

2. عناصره:

ا- 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 المرسومة³⁷.

3. مراحلها: تحديد الأهداف ووسائل تنفيذها، جمع البيانات والإحصائيات المتعلقة مثلا بالوسائل والإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة، وضع مجموعة من الخطط البديلة ولاختيار بينها، تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية وتحديد المدة الزمنية لتنفيذها³⁸.

³⁵سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، 1980، ص. 161.

³⁶سيد الهواري، الإدارة العامة، 1964، ص. 44.

³⁷انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص. 158.

³⁸انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص. 159.

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 التنفيذ³⁹.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري

يعرف التنظيم الإداري بأنه: "تصميم هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى التحقيق الأمثل لأهداف⁴⁰"؛ "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة"⁴¹.

عناصر التنظيم: تحديد الوظائف، تكوين الوحدات الإدارية (تقسيم جغرافي، على أساس العمل أو الوظيفة، على أساس العملاء أو المستفيدين، على أساس الهدف) ، تدرج السلطات.

مبادئ التنظيم: على الطالب الرجوع إلى الصفحات السابقة المتعلقة بالتنظيم الإداري المركزي واللامركزي.

المطلب الثالث: القيادة.

يمكن تعريف القيادة على أساس السلطة الرسمية (بمعنى القائد الإداري يمارس مهامه استنادا إلى سلطة رسمية حولت له قانونا)، على أساس السلطة المقبولة (هي القدرة على التأثير والإقناع من جانب الرئيس على أعضاء المنظمة، وحثهم على اقتناع على وجوب تحقيق الأهداف المرجوة).

المطلب الرابع : التنسيق و الاتصال.

³⁹انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.175.

⁴⁰احمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، 1997، ص.47.

⁴¹حسن احمد توفيق، الإدارة العامة، ص.58.

التنسيق: هو "تحقيق العمل الجماعي و تحقيق وحدة العمل و التصرف في اتجاه هدف محدد و متفق عليه"⁴²؛ 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"⁴³.

المطلب الخامس: الرقابة.

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

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

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

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 طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية.

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

قانون البلدية

⁴²انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.376.

⁴³محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، 1973، ص.279.

المطلب الثاني : التسيير الغير مباشر (التفويض و الشراكة)

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.

قانون البلدية

الفصل الثالث: مناجمت عمال المنظمات العمومية.

عليك التمييز بين المنظمات المركزية و اللامركزية، الإدارية و الاقتصادية التجارية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمت عمال المنظمات العمومية.

المطلب الأول : مفهوم مناجمت عمال المنظمات العمومية.

هي 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، و تهيئة الظروف التنظيمية الملائمة من حيث الكم و الكيف لاستخراج أفضل ما فيهم من طاقات و تشجيعهم على بذل اكبر قدر ممكن من الجهد و العطاء.

باختصار: مناجمت الموارد البشرية هي الوسيلة الإستراتيجية لإدارة أهم مورد بالمنظمة، العاملين بالمنظمة (المورد البشري) الذين يساهمون أفرادا و جماعات في تحقيق أهدافها.

المطلب الثاني : دوافع دراسة مناخمت عمال المنظمات العمومية.

لقد ظهرت فكرة مناخمت 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)⁴⁴.

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 يكفل 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 أي ينظر إلى العنصر البشري كاستثمارات تحقق، إذا ما أديرت بفعالية، عوائد طويلة الأجل للمنظمة في شكل زيادة في إنتاجيتها.

إذن كان مناخمت 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

⁴⁴تطوير 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 اختبارهم؛ 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.

العنصر البشري و حماسته للعمل لها صلة 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 إدارة الموارد البشرية.

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

كانت الواجهة الأولى، تقليدية (يصح التحدث فيها عن الإدارة أو التسيير)، يري بعض المديرين أن مناجمنت الموارد البشرية ما هي إلا مجرد وظيفة قليلة الأهمية في المنشآت، تقتصر على القيام بأعمال روتينية تنفيذية مثل حفظ ملفات العاملين وضبط أوقات الحضور والانصراف والإجازات، ولم تحظ إدارة الموارد البشرية باهتمام هؤلاء المديرين حيث يرون أن تأثيرها ضئيل على نجاح وكفاءة المنشآت. هذا النوع سائد إلى يومنا هذا.

الواجهة الثانية أو الحديثة: يرى البعض الآخر من المديرين أن مناجمنت الموارد البشرية من أهم الوظائف الإدارية في المنظمات، وذلك:

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

- طابعها التطبيقي وارتباطها بالحيات 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 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 و برأسمالها البشري والفكري. فهو المورد الاستراتيجي في العملية الإنتاجية.
- تساهم في تعزيز القدرات التنظيمية وتأهيل الكفاءات اللازمة على مواكبة التحديات الحالية والمستقبلية.

واليوم نجد أن 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 مناجنت عمال المنظمات العمومية وتقييمها.

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

المطلب الأول: الأساليب.

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

1. المناجنت التوجيهي: هو مناجنت تنظيمي 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 ألتحوري: هو مناجمت تنظيمي، مبني على علاقة تبادلية كبيرة بين المناجر والمستشارين/المروؤوسين (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 يفقد الخبرة اللازمة للممارسة نشاط معين.

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

4. المناجمت التفويضي: تنظيمي 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 الأفضل من الآخر. بصفتك مناجر، عليك فقط تكييف إدارتك مع درجة استقلالية autonome 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 الذاتي:

1- استقلالية منعدمة (ضعيفة 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 يوقلم 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 محفزة) = 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 وكيالك وتحفزه على المشاركة. اجعله يفهم أن دوره ليس تنفيذ فقط، بل أنه يتمتع أيضاً بالخبرة والتفكير في منصبه.

استقلالية تامة (خبير ومحفز) = 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 تنفيذها.
- العمل على الحفاظ على وحدة الجماعة.
- تقسيم العمل، تدريب و تكوين المرؤوسين.
- الرقابة.

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

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

أن 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 توصيل رؤيته بشكل

سليم إلى العاملين، ولكي يقود بنجاح يجب أن يوجه العاملين إلى الأهداف المطلوبة، ولكي يراقب بفاعلية يجب أن يتصل بالمرؤوسين ليتابع التقدم في الأداء مؤكداً على تحقيق 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 المؤسسة 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 في المنظمات العمومية لها أبعاد عديدة تهدف جميعها إلى تحقيق السير الحسن للعمل (المرفق العمومي) في هذه المنظمات وهي مرتبطة بطبيعة العلاقة التي تنشأ بين العمال والمنظمة العمومية.

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: مناجمت القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع إداري⁴⁵

سنتناول في هذا المطلب النظام القانوني الذي يحكم 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 إداري

1. المركز القانوني لعمال المنظمات العمومية الإدارية

يمكن تقسيم عمال المنظمة 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".

⁴⁵ 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".

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. 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 للموظفي، -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 تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

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

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

تشكل مناجمنت الموارد البشرية في المنظمات العامة 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؛

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

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

رابعاً، من خصوصيات المنظمات العمومية أن إدارة الموارد البشرية تخضع لنظام خاص وهو قانون الاساسي للوظيفة العمومية. 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 عنصراً يجب الأخذ بعين الاعتبار في إدارة الموارد البشرية في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري.

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

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