

قانون المانجمنت العمومي

السنة الثانية ماستر، تخصص إدارة عامة.

من إعداد الاستاذ

غزو

الموسم الجامعي 2025-2026.

الفهرس.

المقدمة.

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي.

المبحث الأول: مفهوم المناجمنت العمومي.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمنت العمومي والمصطلحات الأخرى.

المبحث الثالث: مقارنة/مقاربة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت في القطاع الخاص.

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمنت العمومي 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/موظفي المنظمات العمومية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمت عمال/موظفي 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 ذان طابع الإداري.

الفرع الأول: النظام القانوني الذي يحكم العمل/الوظيفة في المنظمات العمومية ذان طابع الإداري.

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

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

مقدمة:

تُقسم الدراسات القانونية، في الأنظمة التي تعتمد على ازدواجية القوانين، إلى فرعين أساسيين :
الفرع الأول هو القانون العام، الذي يتولى تنظيم العلاقات التي تكون الدولة أو إحدى الهيئات المعنية العامة طرفاً فيها، و الفرع الثاني هو القانون الخاص، الذي يختص بتنظيم العلاقات بين الأفراد الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية الخاصة. كما أنه، في حالات استثنائية، يُنظّم العلاقة بين شخص طبيعي وشخص معنوي عام عندما يقرر هذا الأخير التنازل عن امتيازات السلطة العامة.

من هذا المنطلق، أول ما يثير انتباهه القارئ لهذا المقياس هو عنوانه "قانون المناجمنت العمومي"؛
حيث يصعب، للوهلة الأولى، تصنيف هذه المادة سواء ضمن إطار القانون العام أو القانون الخاص، وذلك لما تنطوي عليه من غموض، إن لم يكن تناقضاً في صياغتها. فمصطلح المناجمنت مرتبط بشكل أساسي بالقطاع الخاص، وبالتحديد إدارة الأعمال، حيث تعود جذوره التاريخية إلى التحولات الكبرى التي شهدتها الاقتصاد الأمريكي في أوائل القرن العشرين¹. في المقابل، نجد مصطلح العمومي مرتبطاً بالقطاع العام، مفهوم ذو ملامح غامضة أيضاً- وتحكمه قواعد غير مألوفة، متميزة عن القانون/القطاع الخاص.
الحديث عن "قانون المناجمنت العمومي" يستدعي أو يستوجب، مبدئياً، وجود إطار قانوني متكامل يحكم هذه المادة وينظمها !

من جهة أخرى، يُلاحظ أن انتشار مصطلح "المناجمنت العمومي" وسهولة استخدامه في العديد من المجالات يتماشى مع غموض في معناه ومفهومه. فقد يجد المراقب أن مصطلح المناجمنت يُستخدم بشكل

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.

غير دقيق في كثير من الأحيان: فبينما يعتبره البعض رمزًا للتوجه نحو الحداثة، يراه آخرون كأداة لتحسين إدارة الموارد البشرية في المؤسسات العامة أو كوسيلة لتحديث الإدارة بشكل عام .

التعدد في مدلول المناجمنت العمومي مرتبط بشكل وثيق باتساع المجالات التي تتداخل فيها الدول وتنوع الأدوار التي تلعبها. حيث تمتد هذه المجالات لتشمل الاقتصاد، السياسة، الثقافة، والعلوم، وغيرها من القطاعات. كل مجال يضيف بعدًا جديدًا يزيد من تعقيد العلاقات وتعدد زوايا التي يمكن أن يُنظر منها إليه. وبالتالي، يصبح من الصعب حصر مفهوم المناجمنت العمومي في إطار واحد وبسيط.

إرشادات أولية :

يتعين على الطالب أن ينتبه إلى أن بعض المفاهيم التي سنتطرق إليها في هذا المقياس، مثل "الإدارة العامة" و"المناجمنت العمومي"، قد تحمل نفس المعنى في بعض السياقات أو تعبر عن مفاهيم مختلفة، وذلك وفقًا للنظام القانوني للدولة محل الدراسة. فمفهوم المناجمنت في الدول، مثل الجزائر وفرنسا، التي تعتمد على مبدأ ازدواجية النظام القانوني، قد يختلف عن مفهومه في الدول أخرى، كالدول الأنجلوسكسونية، التي تعتمد على مبدأ أحادية النظام القانوني. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الطالب التفرقة بين الدول البسيطة والدول المركبة، وكذلك بين الأنظمة الرأسمالية والاشتراكية، حيث إن كل نظام منها يتناول المناجمنت العمومي من منظور خاص ومختلف.

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي.

تكتسي مسألة ضبط المفاهيم في الدراسات القانونية أهمية بالغة. لذلك سندعى من خلال هذا الفصل التمهيدي إلى تناول مفهوم "المناجمنت العمومي" بعمق وتحليل مدلوله، مستعرضين جوانبه المختلفة وفق المحاور التالي :

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: المناجمنت لغوياً.

اختلف الباحثون حول أصل مصطلح المناجمنت: فمنهم، مثلاً، 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 mesnage و mesnager: و الذي يعني فن إدارة شؤون المنزل. وأصله، الروماني، أتى من الإشارة إلى اليد، والتي تشير بوضوح إلى فكرة التوجيه، القيادة².

كما يرى البعض الآخر أن مصطلح المناجمنت 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.

يُستخدم مصطلح المناجمنت في القطاع الخاص للإشارة إلى مجموعة التقنيات التي تقوم بتنظيم مجموعة من الموارد ، سواء كانت مالية، مادية، أو بشرية، بهدف تحقيق الأهداف المرسومة داخل منظمة أو شركة معينة (أهداف ربحية بطبيعة الحال).

يُشار إليه أيضًا بأنه "فن القيادة"⁴، يستند إلى مجموعة من المعارف التي تسعى إلى تحقيق دور فعال في تنظيم المؤسسات أو إدارتها من النواحي المهنية والفنية والاقتصادية.⁵

أما في معجم تاريخ اللغة الفرنسية، نجد أن تعريف المناجمنت يشمل كافة الأساليب الإدارية والتنظيمية المرتبطة بالأعمال التجارية أو بإدارة الشركات⁶. وفي قاموس الادارة العامة فيصف 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 la qualité du service rendu grâce à des méthodes et des techniques de relations humaines et d'organisation du travail collectif (dialogue de gestion) ».

ثالثا : المناجمنت في القطاع العام:

هنالك من يعرفه 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"⁸.

في تعريف آخر، يشير المناجمنت العمومي إلى مجموعة الوسائل والأدوات المستخدمة لتحقيق كفاءة وأداء فعال لمنظمة تقدم خدمات عامة⁹. كما ينظر أيضا أنه وسيلة لتطبيق الأساليب والتقنيات التي تهدف إلى تطوير الحكم الرشيد في الإدارة. بشكل عام، يسعى هذا المفهوم إلى تعزيز أداء المنظمات العامة والإسهام في تعزيز الحوكمة العامة. كما يساعد في التفكير في تحديث الإدارة وتحسين مكانتها ودورها داخل المجتمع¹⁰.

باختصار، إذا حاولنا إعطاء تعريف شامل ومبسط، يمكن القول أن المناجمنت العمومي هو أسلوب إداري حديث يسعى إلى تنظيم وتحسين كفاءة وفعالية الإدارة العامة، ويمكن تصنيفه ضمن ما يعرف بالتسيير بالأهداف.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 ».

رابعاً: مفهوم المنظمات العمومية:

المنظمة هي هيئة أو كيان منظم يسعى إلى تحقيق أهداف معينة ويتمتع بالشخصية المعنوية¹¹.

وبناء على ذلك، يمكننا تعريف المنظمات العمومية بأنها هيئات (كيان) تخضع لرقابة الدولة، تمتع بشخصية معنوية¹²، تقدم خدمات بهدف تحقيق المنفعة العامة.

خامساً: الفوارق بين المنظمات العمومية والمنظمات الخاصة.

أ- من حيث النشأة: المنظمات العمومية تنشئها الدولة، في حين نجد أن المنظمات الخاصة من إنشاء الأفراد/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. وكما أشرنا سابقاً، على الطالب **التمييز بين الدول الرأس مالية والاشتراكية، مثل الجزائر، أين نلاحظ 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 وجود أو غياب دافع الربح في المنظمات العمومية يستلزم البحث عن معيار آخر غير الربح (المردودية المالية) لمعرفة مدى حسن سير المنظمات العمومية؛ وهذا على خلاف المنظمات الخاصة الذي تعتبر فيها الأرباح المحققة مقياساً لدرجة النجاح.

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.

من هذا المنطلق، يمكننا القول أن نشاط المنظمات الخاصة و المنظمات العامة يقوم على فرضية مزدوجة فيما يتعلق بدوافعها وسلوكها. فمثلا أصحاب المشاريع أو رجال الأعمال، فيما يتعلق بالمنظمات الخاصة، يسعون إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح، وهي نظرية اقتصاد السوق، أما فيما يتعلق بالمنظمات العامة، فيتم 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 في ما يتعلق بالمناجمنت في 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.

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

ملاحظة :

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

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 و المنظمات 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.

أولا. 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. أيضا، المناجمنت 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 نهج 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.

تعريف شكلي/وظيفي: الإدارة هي تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل منظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين. بمفهوم آخر، يقصد بالإدارة "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، التي 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، لها موارد بشرية ومادية تديرها من أجل تقديم الخدمات العامة وضمان النظام العام.

من هذا المنطلق، يعتبر البعض أن مصطلح الإدارة هي ترجمة لكلمة مناجمت، بينما يرى البعض الآخر أنها مرادفة لكلمة **administration** باللغة الفرنسية، وهناك محاولات كثيرة للفرقة بينهما. إذا يرى البعض، مثلاً، أن الإدارة تشير إلى مسؤوليات القيادة على المستويات العليا لكل مؤسسة، في حين أن المناجمت يتعلق بالمهام الإدارية على مستويات التنفيذ والأعمال اليومية، وهو المفهوم المعمول به في الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية. أما في المفهوم البريطاني، فيتخذ الرأي المعاكس، حيث يطلق البعض كلمة الإدارة على القطاع الحكومي أو المنظمات غير الربحية، في حين تشير كلمة المناجمت إلى المشاريع التجارية¹⁴.

¹³ شيعا، أصول الإدارة العامة ، ص 29.

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

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 نوعا ما لأسلوب الإدارة التقليدية.

ثالثا : المناجمت العمومي والقيادة.

القيادة : هي القدرة على التوجيه، 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.

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

المبحث الثالث : مقارنة بين المناجمنت العمومي والمناجمنت في القطاع الخاص.

تكمن أهم الفوارق بين المناجمنت العمومي و المناجمنت في القطاع الخاص فيما يلي:

المناجمنت في القطاع الخاص مرتبط بالمنظمات الخاصة، و يخضع في تطبيق أحكامه للقانون الخاص.

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

- يتم توجيه السلوك في المناجمنت الخاص نحو النتائج الفورية.

- نهج المناجمنت الخاص يعزز المخاطرة في صنع القرار، وذلك باعتبار الهدف الاساسي للمناجر هو البحث عن الربح أو الفائدة الخاصة.

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

أما المناجمنت العمومي فهو مرتبط بالمنظمات العمومية، ويخضع 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 بعيدة المدى.

- المناجر (manager) العمومي يطبق القواعد ويسهر على احترامها من طرف الموظفين ومستخدمي المرافق العمومية (المرتفقين)، إدارية كانت أم صناعية تجارية أو مؤسسات اقتصادية.

- 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 المناجمت العمومي والمناجمت 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 له اثر مباشر في المركز القانوني للعامل/موظف في كل من القطاع العام (مناجمت عمومي) أو القطاع الخاص (مناجمت خاص).

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمت العمومي والعلوم الأخرى.

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

المطلب الأول : العلاقة بين المناجمت العمومي والقانون.

1 / الإطار: لا يستطيع المناجمت 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 هيئاتها (هذا العنصر صالح فقط في البلدان التي تعتمد على ازدواجية القوانين والبلدان الاشتراكية التي يكون نطاق تدخل الدول فيها 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. بتعبير أخرى، المناجر العمومي مقيد بالاتجاهات العامة المرسومة من طرف السلطات السياسية للدولة دون أن يكون له أي خيار فيها.

كما تم ذكره سابقاً، المناجمنت العمومي تعني تفعيل مجموعة من الموارد، ومنها الموارد المالية للدولة. هذه الموارد تخضع لرقابة الدولة أو السلطات السياسية. وبالتالي، فإن أي مشروع عام أو إنفاق عمومي يجب أن يتم ضمن إطار الميزانية العامة للدولة ويتماشى مع الأهداف والسياسة العامة التي تحددها الحكومة.¹⁷

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

¹⁶ Duran 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.

¹⁷ أنظر في هذا السياق، مثلاً المادة 2 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الثالث : العلاقة بين المناجمنت العمومي والعلوم الاقتصادية.

- المناجمنت مرتبط بالتوجه الاقتصادي للدولة.

- المناجمنت يجب أن يتم ضمن إطار وأهداف النظام الاقتصادي للدولة.

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

الاقتصادية الاشتراكية.

د. العلاقة بين المناجمنت العمومي وعلم النفس وعلم الاجتماع.

يدرس علم النفس الاجتماعي النظريات التي تحدد ميول الأفراد داخل الجماعات، واتجاهاتهم، وغرائزهم، إلى جانب دراسة مختلف العوامل التي تؤثر في تصرفاتهم وسلوكياتهم. المدير (المناجر)، بدوره، لن يتمكن من أداء المهام المطلوبة منه مثل التوجيه، التحفيز، والإشراف، أو تحقيق النجاح في مشاريعه، ما لم يعمل مسبقاً على فهم نفسيات وسلوكيات من يعملون تحت إدارته. هؤلاء الأفراد بطبيعتهم يختلفون من حيث خصائصهم، ميولهم، ودوافع سلوكهم.

سنرى لاحقاً أن التطورات الفكرية، خاصة تلك المرتبطة بحركة العلاقات الإنسانية، تؤكد على التأثير الكبير للدوافع النفسية والاتجاهات السلوكية على تحقيق العمل في مختلف مراحله، ولا سيما في عملية اتخاذ القرارات داخل المنظمات العامة. فالجانب النفسي يُعد العامل الرئيسي الذي يوجه سلوك المدير أو المناجر أثناء صنع قراراته.

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

من هذا المنطلق، يمكن القول إنه إذا كانت تأثيرات هذه العوامل النفسية إيجابية، فإن سلوك المدير في اتخاذ قراراته سيتميز بدرجة عالية من السداد والمنطق. أما إذا كان التأثير النفسي عليها سلبياً، فسيظهر الافتقار إلى الرشd وعدم الاتزان كسمتين أساسيتين تميزان القرارات التي يتخذها المدير/المناجر.

المبحث الخامس: التطور الفكري للمناجمنت العمومي.

مرّ مفهوم المناجمنت العمومي عبر مراحل متعددة من التطور الفكري، حيث تأثرت أفكاره وأدواته بالاحتياجات والتحديات المتجددة التي واجهتها المجتمعات والدول. هذا التطور لم يأتِ بشكل عشوائي، بل كان ثمرة مزيج من التجارب العملية والدراسات التي سعت إلى تعزيز كفاءة الإدارة وتحقيق جودة أعلى. سنتناول في هذا الجزء استعراضاً تفصيلياً لهذه المراحل، وفق الشرح التالي:

1. حركة الإدارة العلمية¹⁸.

ظهرت هذه المدرسة لمعالجة المشاكل التي أفرزتها الثورة الصناعية التي حدثت في القرن الثامن عشر في أوروبا وأمريكا والتي نتج عنها مجموعة من الظواهر: 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.

عملت هذه المدرسة على تقديم مجموعة من الأبحاث والدراسات التي تهدف إلى وضع أسس وأساليب جديدة في مجال الإدارة لتنظيم الحياة الصناعية وتحسين علاقات العمل بما يساهم في تعزيز الكفاءة الإنتاجية. وقد أولت اهتماماً كبيراً بأهمية رفع كفاءة العنصر البشري كوسيلة لتحقيق زيادة في معدلات الإنتاج.

ركزت هذه المدرسة بشكل كبير على استخدام الأساليب والأدوات العلمية لتحديد الكفاءة في أداء العمل. انصب اهتمام مؤسسي هذه الحركة على تعريف المفاهيم الأساسية ووضع المبادئ الخاصة بدراسة الحركة والوقت، وتصميم أماكن العمل، والإشراف على الإنتاج، وتنظيم أنظمة الأجور. لهذا السبب،

¹⁸ محمود احمد فياض، عيسى يوسف ققادة، رجي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 35 و ما يلي.

أطلق عليها البعض اسم مدرسة الهندسة البشرية، لأنها وجهت تركيزها بشكل رئيسي إلى العمل نفسه 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 و توفي 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 مركزا على تحقيق كفاءة العنصر البشري في الانتاج الفعلي (التنفيذ). بينما اهتم الثاني "فايول" بوظيفة الإدارة في أعلى مستوياتها.

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 كانت تفتقر إلى رؤية واضحة حول مسؤولياتها في إدارة العمل وتوجيهه، ولم تكن هناك معايير واضحة لتقييم الأداء. كما أن قرارات الإدارة كانت تُتخذ بأسلوب يعتمد على المحاولة والخطأ، دون وجود دراسة علمية لطرق وأساليب العمل وأدواته. بالإضافة إلى ذلك، كان يتم تكليف

العمال بأداء مهام تفوق قدراتهم أو لا يمتلكون رغبة حقيقية في تنفيذها، مما أدى إلى نشوء نزاع بين الإدارة والعمال.

عمل تايلور على معالجة هذه الفجوات من خلال إجراء العديد من الدراسات التي ركزت على تحسين العلاقة بين الإدارة والعمال، وتوفير أساليب فعّالة لإدارة العمل، واستكشاف أفضل الطرق الممكنة لزيادة الإنتاج، مع وضع مبادئ واضحة لتطبيقها في إدارة العمل. وبفضل هذه الدراسات، توصّل تايلور إلى أن كل عملية إنتاج تتألف من عدد كبير من الحركات البسيطة التي يمكن تحليلها عبر الملاحظة والتوقيت. ومن خلال ذلك، يمكن التخلص من أي حركات غير ضرورية وتحسين أساليب العمل، مما يسمح بتحديد وقت معياري لكل عملية من العمليات¹⁹.

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 وأهمّل 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.

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

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. لابد 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 يدرب العمال تدريباً علمياً دقيقاً لتحسين/تطوير مهاراتهم في أداء مهامهم ووظائفهم حتى يمكن تلبية المستوى الانتاجي المطلوب.
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 للعاملين 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 استخدامها، وأن على العمال أداء العمل الذي تحدده الإدارة مسبقا. فالإدارة تختص بالتخطيط والعامل بالتنفيذ. ولتحقيق هذه الغاية قام تايلور بإجراء عدد من الدراسات الضرورية لتحديد ما أصطلح عليه **(أحسن طريقة لأداء العمل)** استخدم فيها قوانين الحركية. ومن الدراسات التي قام بها تايلور، أنه راقب بدقة، لمدة زمنية، عمال مخرطة معادن في عملهم حتى تبين كيفية أداء عملهم بدقة. أستطاع تايلور أن يحدد عناصر هذا العمل بدقة، وأيضا الوقت اللازم لأداء كل عنصر مما يمكنه من إجراء تحليل موضوعي حدد من خلاله ما يمكن إعتباره جهدا معتدلا²⁰.

ت. مبادئ الادارة: في كتابه الموسوم "مبادئ الادارة العلمية" الصادر سنة 1911 وضع تايلور 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

²⁰ أنظر في هذا السياق، بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريدريك هرزبرغ للدافعية، أطروحة قسنطينة، 2006-2007.

العمل بدل من استخدام الطريقة التقريبية/التخمينية (المبينة على الفرضيات) في العمل التي طالما استعملت في المنظمات.

-علمنة طريقة اختيار 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 الادارة والعمال، حتى يتم تطبيق المبادئ والدراسات العلمية التي يقوم بها المهندسون.

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

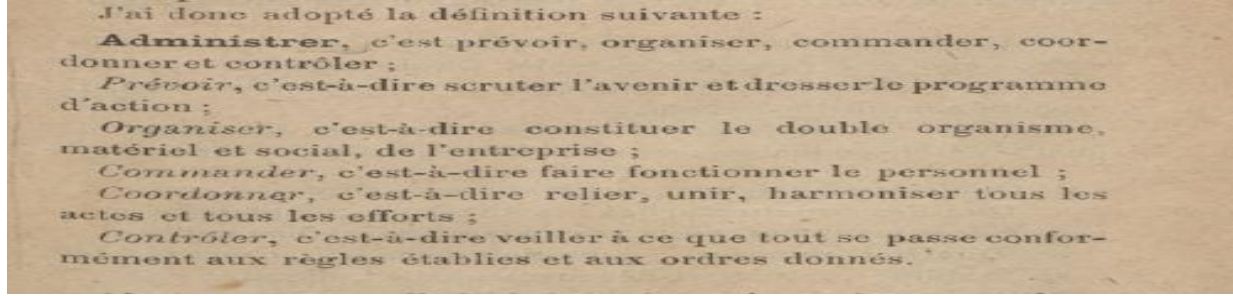
فايول، مهندس فرنسي، نشر كتاب سنة 1917 تحت عنوان الإدارة الصناعية و العامة، والذي يفسر فيه مبادئ الإدارة العامة و أسس العملية الإدارية . فبينما نظر تايلور للإدارة من أسفل (تحليل العمل اليدوي ودراسة الحركة والزمن) نظر إليها فايول من أعلى (الإدارة العليا والتي تتمثل في دراسة وتحليل الوظائف الادارية)، وبينما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

عموما، تكمن إسهامات هنري فايول في المناجمنت في ثلاث محاور رئيسية وهي:

1. وظائف المنظمة الصناعية، حيث قسم فايول هذه الوظائف إلى ستة وظائف أو أنشطة منفصلة كالتالي: 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 بها النشاط المتعلق بحماية الافراد وممتلكات المنظمة) وظيفة المحاسبة fonction de comptabilité (يقصد بها نشاط المتعلق بالجرد وحساب الخسائر، الارباح والتكاليف) الوظيفة الإدارية la fonction administrative .

2. عناصر الوظيفة الإدارية، حيث قسم تايلور 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 وإحتياجاتها)؛ القيادة: (commandement) إدارة وتوجيه الأفراد من خلال إصدار الأوامر (بمعنى الإبقاء على الافراد العاملين بالمنظمة في نشاط دائم لتنفيذ وظيفة التنظيم وذلك بالإشراف الفعال)؛ التنسيق: (coordination) توجيه الجهود للعمل معا من أجل تحقيق الأهداف الموضوعية (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.

3. مبادئ الإدارة، حيث 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...ألخ)؛ 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.

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.

على الرغم من الانتشار الواسع الذي حققته حركة الإدارة العلمية بين المهتمين بالدراسات في المجال الإداري، إلا أنها واجهت العديد من الانتقادات من قبل الباحثين. فقد اعتُبرت مقصورة في مراعاة العنصر الإنساني وسلوك الأفراد والجماعات، وكذلك تأثير هذه السلوكيات على العمل الإداري وعلى المنظمة بشكل عام. بالإضافة إلى ذلك، أغفلت الحركة التعامل مع التحديات الديناميكية التي تصاحب الأعمال الإدارية.

2. حركة العلاقات الإنسانية²¹.

كما أشرنا سابقًا، ركزت حركة الإدارة العلمية، بقيادة تايلور وفايول، على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقها لتحقيق أعلى مستوى ممكن من الكفاءة الإنتاجية، وذلك على حساب الجانب الإنساني. ومن هنا ظهرت حركة العلاقات الإنسانية في الإدارة العامة كرد فعل طبيعي على هذا النهج، حيث أولت اهتمامًا خاصًا للجوانب الإنسانية والاعتبارات الاجتماعية والسلوكية والنفسية للعاملين داخل المؤسسات الإدارية. وقام رواد هذه الحركة بإجراء أبحاث علمية نتجت عنها ثورة فكرية كبيرة، هدفت إلى إضفاء الطابع الإنساني على مختلف ميادين الإدارة. وقد ساهمت مبادئ هذه الحركة في تعزيز الاهتمام بالعامل البشري، لا سيما من الناحية النفسية والسلوكية والاجتماعية، لكافة العاملين في مختلف المجالات.

احتل الجانب الإنساني مكانة مميزة في العديد من الأبحاث والدراسات التي تناولت مواضيع الإدارة العامة في هذه الحركة، مثل القيادة الإدارية، الحوافز المادية، الدوافع المعنوية، والرقابة على العاملين. إلى جانب ذلك، برز مفهوم التنظيم غير الرسمي إلى جانب التنظيم الرسمي داخل المنظمات المختلفة.

التنظيم غير الرسمي يشير، باختصار، إلى العلاقات الشخصية والاجتماعية المتنوعة التي يقوم العمال بإنشائها بشكل تلقائي ويستمررون في الحفاظ عليها. هذه العلاقات لا تكون مخططة أو منظمة بشكل مباشر من قبل الإدارة، ولكنها تظهر نتيجة للتفاعل اليومي والعمل المشترك الذي يجمعهم في أماكن متقاربة.

باختصار، تركز هذه الحركة الخاصة بالعلاقات الإنسانية على دراسة ارتباط الكفاءة الإنتاجية للعمال في الشركة بظروف العمل من جهة، وحالتهم النفسية والاجتماعية من جهة أخرى. يُعتبر كل من هيربرت سايمون والتون مايو من أبرز الرواد والمؤسسين لهذه الحركة.

²¹ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قداة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 53 و ما يلي.

وصل "التن مايو" إلى نتيجة أن هناك علاقة بين الإنتاج والظروف المحيطة. وهذا يوضح أن الحالة النفسية والمعنويات للعاملين تؤثر بشكل مباشر على مستوى الكفاءة الإنتاجية. من جهة أخرى، أوضح "سيمو" في كتابه عن الإدارة العامة أن الدوافع النفسية والأنماط السلوكية تلعب دورًا كبيرًا في مختلف مراحل العملية الإدارية، ولا سيما عند اتخاذ القرارات

4. المدرسة البيروقراطية²².

نُسبت هذه المدرسة إلى العالم الألماني ماكس فايبر، الذي ساهم بشكل كبير في دراسة التنظيم الإداري الحديث.

تعتبر البيروقراطية نموذجاً مرجعياً يمكن من خلاله فهم منطق وتطور النظم الإدارية المعاصرة، ولا سيما في الجزائر، حيث يقوم هذا النموذج على مبدأ سيادة القانون، إذ تتميز الإدارة البيروقراطية بالاعتماد على تشريعات واسعة النطاق.

مصطلح البيروقراطية مشتق من كلمة "bureau"، التي تشير إلى المكتب، واستخدم لأول مرة للإشارة إلى تنظيم إدارات الدولة عن طريق المكاتب. وفقاً لهذا المفهوم، يُعد التنظيم البيروقراطي هيكلاً يُدار العمل الإداري من خلاله. يركز هذا النظام على تخصيص المهام وتقسيم العمل إلى وظائف متعددة، مع تحديد العلاقات بينها بغض النظر عن الأشخاص الذين يشغلون هذه الوظائف، حيث تُنظم ضمن مستويات متدرجة في شكل هرمي تكون قيادته بيد مسؤول أعلى، ويتم العمل بداخله طبقاً لقواعد عامة محددة ويثبت هذا العمل في وثائق ومستندات مكتوبة.

هذا ما أراد ماكس فايبر الإشارة إليه عندما طور فكرته حول البيروقراطية، حيث حاول من خلالها تحديد الشكل المثالي لإدارة الأجهزة التنفيذية في الدول الحديثة²³، ويتجسد هذا الأسلوب، في الواقع، من خلال تقسيم العمل بشكل صارم، والالتزام بتدرج السلطة، تنظيم القوانين، استخدام نطاق إشراف محدود والعلاقات التي تفتقر للطابع الشخصي.²⁴

²² محمود احمد فياض، عيسى يوسف ققادة، ربحي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر و التوزيع عمان، 2010، ص 50 و ما يلي.

²³ أنظر في هذا السياق، ماجد راغب الحلو، علم الادارة العامة، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 1985، ص، 16.

²⁴ أنظر في هذا السياق، طارق طه، الادارة، 2002.

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 تدريجية وفقاً للرتبة الهرمية؛ الترقية بصفة تدريجية وهذا على أساس معايير موضوعية.
- يتبين من هذا العرض أن البيروقراطية تتصف بعدة خصائص، منها: تسريع عملية اتخاذ القرارات بفضل مركزية السلطة، جودة الأداء نتيجة للتخصص الدقيق والاعتماد على الكفاءة المهنية، بالإضافة إلى وضوح المسؤوليات والمهام الموكلة للموظفين بفضل التنظيم الهيكلي الموحد. وتعتبر هذه السمات الأساسية موجودة، وإن كانت بدرجات متفاوتة وأشكال متعددة، في الأنظمة الإدارية الحالية.
- تواجه اليوم نظرية البيروقراطية الإدارية لمكس فيبر انتقادات واسعة، إذ يُنظر إليها كمصدر للتعقيد في الإجراءات المتعددة، والبطء في اتخاذ القرارات، وعدم المرونة في سير العمل.

الفصل الأول : مناجمت المنظمات العمومية.

يتعلق الأمر في هذا الفصل الأول بالوقوف وتمحيص مدى تفعيل أسلوب المناجمت العمومي في الجزائر و هذا من خلال دراسة توضح لنا تطبيق هذا الاسلوب 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 الاسلوب في التصدي لمختلف التحديات التي تواجهها هاته المنظمات.

تذكير: المنظمات العمومية هو ذلك الكيان (الهيئة) الخاضع لرقابة الدولة، والذي يتمتع بالشخصية المعنوية²⁵، يُقدّم خدمات تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

يقصد مناجمت المنظمات العمومية تنسيق أو تفعيل مجموعة من الموارد البشرية، المالية والمادية بشكل متكامل، لضمان تقدم المنظمة العامة بشكل فعال نحو تحقيق الأهداف المحددة لها من قبل المشرع.

تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

مبحث تمهيدي: نتناول فيه أهمية دراسة مناجمت المنظمات العمومية.

يشكل القطاع العام في الجزائر مجالاً واسعاً ومهماً. على عكس القطاع الخاص، يتميز تنظيم المنظمات العمومية بامتداد كبير وتدخل متشعب من قبل الدولة، وهو أمر يرتبط بعدة عوامل، منها التاريخية والسياسية.

من الناحية التاريخية، وبعد الاستقلال، كانت الجزائر تعاني من وضعية اجتماعية واقتصادية شبه معدومة نتيجة الدمار الذي خلفه الاستعمار وسياسته القائمة على التمييز والقمع. باختصار، لم تكن

²⁵ الشخصية المعنوية: مجموعة منظمة من الأفراد، تسعى لتحقيق هدف معين، معترف لها بشخصية مستقلة عن شخصية أعضائها، لها القدرة والأهلية للتمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات.

هناك بنية تحتية أو مرافق عمومية تُذكر، وكان على الدولة الجزائرية تحمل عبء بناء دولة جديدة تشمل جميع الجوانب والتأسيس لنظام عام فعال.

من الناحية السياسية، تبنت الجزائر نهج الاشتراكية كخيار سياسي واقتصادي لتجاوز تداعيات المرحلة الاستعمارية، سعيًا لتحقيق استقلال اقتصادي والخروج من دائرة التبعية، خاصة تجاه فرنسا.

بالرغم من مرور ستة عقود على استقلالها، لا تزال الجزائر تواجه مجموعة من التحديات الجوهرية. من بين هذه التحديات، السعي لمواكبة التطورات العالمية، مما يستلزم تحديث الإدارة وتطوير طرق إدارة منظماتها العمومية بما يضمن لها الكفاءة والفعالية، مع جعل المؤسسات العمومية مواكبة للتغيرات في مختلف المجالات. أيضا، ضرورة صياغة أساليب جديدة لإدارة الأزمات عبر استراتيجيات استباقية ورصد متكامل ضمن مقاربات متعددة القطاع.

بالإضافة إلى ذلك، تعاني الجزائر من تفاوتات إقليمية ملحوظة، الأمر الذي يستدعي اعتماد نهج شامل ومتكامل يستهدف التدخل السريع والفعال في المناطق الأكثر هشاشة، وهذا مع التركيز على تنفيذ مشاريع مدمجة ذات أبعاد اجتماعية وثقافية واقتصادية بمشاركة مباشرة من السكان المحليين المتأثرين.

على صعيد آخر، غياب معايير واضحة لقياس الربحية أثناء تقديم الخدمات العمومية، وجود قيود مالية، وعدم وضوح المسؤوليات، فضلاً عن تأثيرات السياسة التي تضيف أبعادًا إضافية للتحديات التي تواجهها الجزائر.

تذكير حول خصائص المنظمات العمومية²⁶.

1. السعي وراء تحقيق أهداف خارجية.

بينما تسعى المؤسسات الخاصة بشكل مستقل لتحقيق أهداف داخلية كت تحقيق الربح لضمان الاستمرارية والنمو، تلتزم المنظمات العامة بأهداف خارجية تُحدد وتُفرض بموجب القانون، مثل الدفاع الوطني، التعليم، الحالة المدنية، والتضامن الاجتماعي وغيرها من الأهداف. وفي هذا السياق، لا يمكن للبلدية، على سبيل المثال، التنازل عن بعض مهامها أو أنشطتها، كما أنه لا يجوز لمستشفى عمومي تعديل استراتيجيته بشكل يُغير من طبيعته الأساسية؛ كأن يتم تحويله من مركز استشفائي إلى مركز للإيواء بغرض تحقيق أرباح.

ومن هذا المنطلق، تُعتبر استراتيجية الإدارات مقيدة وموجهة بأهداف خارجية ترتبط بشكل مباشر بالمصلحة العامة. ولتحقيق ذلك، تمتلك المنظمات العمومية امتيازات ووسائل مثل السلطات العامة والقرارات الأحادية وغيرها، وهي مميزات لا تُوجد في نطاق القطاع الخاص.

2. نقص الربحية الرأسمالية.

الإدارة لا تعتمد على الجدوى المالية كأساس لتدخلاتها. مفهوم القيمة المضافة لرأس المال المستثمر لا يُعتبر عملياً عند تحليل الأنشطة الخدمية ذات العجز الهيكلي. يتم تقييم مشاريع مثل إنشاء المباني الجديدة للوزارة أو شراء أجهزة المسح بالأشعة للمستشفى بناءً على مخصصات الميزانية، وليس وفقاً لمعايير الاستثمار الإنتاجي التقليدية²⁷.

²⁶ Voir dans ce sens : Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, *Le management public*, PUF 2007, Collection : *Que sais-je ?*

²⁷ Viriato-Manuel Santo, Pierre-Eric Verrier, précité.

يترتب على ذلك أن الأنشطة العامة غالبًا لا تتضمن تكلفة مالية، بمعنى أنها تُقدّم كخدمة دون مقابل مادي محدد.

3. تقديم خدمة "عمومية" في ظروف احتكارية.

إن انعدام المنافسة المفتوحة يمنح الإجراءات الإدارية طابعًا مميزًا، سواء بفعل تنظيمها عبر القانون أو نتيجة ضعف المبادرات الخاصة. هذا الاحتكار يؤدي إلى إزالة القيود التي يفرضها نظام اقتصاد السوق.

4. أنظمة معقدة.

تتسم المنظمات العامة بتعقيد بنيتها ونشاطاتها. فنعد تنفيذها لمهام مختلفة، تظهر وظائفها غير متجانسة إلى حد كبير. فعلى سبيل المثال، تدير البلديات مجموعة واسعة من الأنشطة تشمل إدارة الطرق، والتعامل مع النفايات المنزلية، والإشراف على المباني المدرسية، وتقديم المساعدات الاجتماعية، والعناية بالمساحات الخضراء، وتعزيز الثقافة، وضمان الأمن العام، وتنظيم الإسكان، وغير ذلك. إلى جانب ذلك، تكون هذه المهام غالبًا ذات نطاق واسع جدًا ويزيد من تعقيدها التنظيم الهرمي المعقد.

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.

المبحث الأول: المناجمنت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

تبنت دول العالم أنظمة إدارية متنوعة تتلاءم مع طبيعتها الاجتماعية والسياسية الخاصة بشعوبها. وفي هذا الإطار، يشكل التاريخ عاملاً جوهرياً في تحديد نمط الإدارة (المناجمنت) الذي تتبعه كل دولة، حيث تتجلى الروابط الوثيقة بين الجوانب التاريخية لأي بلد والطريقة التي تنعكس بها في تنظيم إدارتها سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

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.

في هذا السياق، يتمحور بحثنا حول تحليل الروابط المحتملة بين الهيئات الإدارية المختلفة في الدولة، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، بالإضافة إلى دراسة كيفية إدراج بُعد "التسيير بالأهداف" في هذه المنضّمات العمومية بهدف تعزيز جودة الأداء ورفع كفاءته. ويأتي ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار القيود والتحديات التي يفرضها طبيعة القطاع العام (بالخصوص قوانين المرفق العمومي les lois du service public).

ملاحظة : الهدف هنا ليس تقديم تحليل قانوني بحث للنظام المركزي واللامركزية الإدارية، بل التركيز على دراسة كيفية إسهام أجهزة الدولة، كل ضمن نطاق اختصاصه، في تعزيز كفاءة وتحسين الأداء الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: المناجمنت في إطار النظام المركزي.

يشير مفهوم المركزية الإدارية إلى توحيد السلطة التي تتولى تنفيذ الوظيفة الإدارية داخل الدولة. بمعنى، يتم جمع مظاهر النشاط الإداري بمختلف أشكاله وأنظمته تحت سلطة إدارية واحدة، وغالبًا ما تُعرف بالحكومة المركزية.

هذه السلطة تباشر مهامها مباشرة من العاصمة أو بالتنسيق مع ممثلها محليا. وتتخذ القرارات الإدارية باسم الدولة الواحدة، باعتبار أن الإدارة المركزية تمثل الشخص الاعتباري العام الوحيد. يتميز النظام الإداري المركزي بوحدة القيادة والتوجيه، حيث تخضع كافة وحدات التنظيم الإداري لقيادة أو رئاسة واحدة تكون مسؤولة عن وضع السياسة العامة للدولة وتوجيه الأنشطة المختلفة المرتبطة بها، لضمان اتساق تنفيذ السياسات وتحقيق وحدتها. هذا الشكل من التنظيم الإداري مُستمد بشكل كبير من أفكار ماكس فايبر.

وحدة القيادة تختلف باختلاف الأنظمة السياسية مثل النظام البرلماني والنظام الرئاسي. ففي النظام البرلماني، تُعد الحكومة أو الوزراء العنصر الأساسي في السلطة التنفيذية، حيث يتولون إدارة اختصاصات تلك السلطة عمليًا، حيث يُشرف كل وزير على المهام الإدارية باعتباره المسؤول الأول عن الجهاز الإداري التابع لوزارته. أما في النظام الرئاسي، فتُبني السلطة التنفيذية على أساس فردي ووحدي، حيث يُعتبر رئيس الدولة المسؤول الرئيسي عن أعلى المستويات الإدارية، ويباشر فعليًا كافة أنشطة السلطة التنفيذية بصورة فردية ومستقلة²⁸.

²⁸ انظر في هذا السياق، رمضان مُجد بطيح، أصول التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة 1998، ص. 119.

يُعد النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية النموذج الأبرز للنظام الرئاسي، إذ تتركز السلطة والقيادة في يد رئيس الدولة. ومع ذلك، يعتمد الرئيس بشكل كبير على تفويض العديد من مهام القيادة لمساعديه من الوزراء والنواب، الذين يتولون تنفيذها تحت إشرافه المباشر.²⁹

فيما يخص النظام السياسي في الجزائر، يتحمل رئيس الجمهورية، وفقًا للمادة 91 من الدستور، مسؤولية وضع السياسة العامة للدولة وتحديد توجهاتها.

هذه السياسة تُعد إلزامية التنفيذ من قبل الوزراء دون التدخل في رسمها. في كل هيكل إداري أو تنظيمي، كوزارة أو إدارة أو مؤسسة، يكون هناك قيادة مركزية مثل الوزير في الوزارة أو المدير في المصلحة، تتولى صياغة سياسات هذه المنظمة وفقًا للإطار العام الذي ترسمه السياسة العامة للدولة، وتحرص على تنفيذ هذه السياسات بطريقة تضمن الانسجام بين مختلف الأجهزة المكونة لها، مما يقلل من فرص التضارب أو التداخل في مهامها. نظام المركزية، لا يستبعد وجود ممثلين أو وكلاء في أقاليم الدولة المختلفة، ولكن هؤلاء يخضعون بشكل صارم للسلطة الهرمية التي تفرضها الهيئات المركزية، مما يضمن وحدة العمل الإداري والتنظيمي في البلاد.

على سبيل المثال يتميز نظام التعليم العالي في الجزائر بوجود إدارة مركزية قوية للغاية حيث هناك تبعية مباشرة للمؤسسات الجامعية للوزارة التعليم العالي. بتعبير آخر، في مجال التعليم العالي هنالك قيادة المركزية واحتكار للدولة. ولهذه الخصائص دور مهم؛ حيث تقدم مؤسسات التعليم العالي خدمات في مجالي البحث والتكوين، وتُصنف هذه الخدمات ضمن الخدمات ذات المنفعة العامة. فالتعليم ليس مجرد خدمة يستفيد منها الطلاب فقط، بل يمتد أثره ليشمل المجتمع بأسره. ومن هذا المنطلق، يلعب التعليم العالي دورًا اجتماعيًا كبيرًا، إذ يمثل خدمة معقدة تتطلب إدارة متناسقة ومنسجمة تشمل برامج موحدة،

²⁹ انظر في هذا السياق: عبد الغاني يوفي عبد الله ، أصول الإدارة العامة، الدار الجامعية، ص.199.

ونظامًا قانونيًا واحدًا، وإدارة متكاملة. مثل هذا النوع من المهام لا يمكن أن يُترك لتفاوت أو تضارب الإدارات المحلية.

لقد أسهمت الخصائص التي رأيناها بشكل كبير في تشكيل نظام التعليم العالي، والذي يتسم بمركزية شديدة، وانعدام استقلالية مؤسسات التعليم العالي، بالإضافة إلى إدارة عامة تتسم بالطابع التقليدي. تجدر الإشارة هنا إلى أنني أتحدث عن الإدارة بمفهومها التقليدي وليس "المناجمنت". كما أن الهيكل المركزي للدولة في الجزائر كان له دور بارز في تعزيز مركزية هذا النظام التعليمي.

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 التكيف؛ العجز الذي يمكن تضخيمه أثناء الأحداث الاستثنائية التي تتطلب اتخاذ إجراءات سريعة والخروج عن الإجراءات المعمول بها في العادة³⁰.

في هذا السياق، كان التعليم العالي ولا يزال مشبعًا بشدة بالإفراط في إضفاء الطابع الرسمي (المبادئ 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 المسؤولية³¹.

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

³¹ Henry Fayol, précité, 44 et 45 : 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 centralisation.

المطلب الثاني: المناجمنت في إطار اللامركزية الإدارية.

تمثل اللامركزية الإدارية نموذجًا آخر في التنظيم الإداري، حيث تقوم على توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات إقليمية محلية منتخبة أو هيئات مصلحة ذات اختصاصات محدودة (مؤسسات عمومية)، تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية. تمارس هذه الهيئات مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وبهذا تكون اللامركزية قد أسست كوسيط بين المواطن على المستوى المحلي والدولة على المستوى المركزي. اللامركزية الإدارية ليست مجرد وسيلة لتخفيف الضغط عن الحكومة المركزية في العاصمة فحسب، فهذا يمكن تحقيقه عبر نماذج أخرى مثل المركزية المخففة أو عدم التركيز الإداري. بل إن الهدف الأساسي من اللامركزية الإدارية يكمن في تمكين المواطنين من المشاركة المباشرة في إدارة شؤونهم وقضاياهم المحلية (وهو ما تشير إليه مثلاً المادة 10 من الدستور الحالي).

ومن هنا، تعكس اللامركزية الإدارية الاعتراف بوجود مصالح خاصة ترتبط بأجزاء معينة من الإقليم، وهي مصالح تختلف عن المصالح الوطنية العامة لكن دون أن تتعارض معها. هذا المفهوم أطلق عليه بعض الباحثين "الاعتراف بالمحلية الإدارية"، والذي يهدف بشكل نظري إلى تعزيز المشاركة السياسية للمواطنين من خلال انتخاب ممثلين محليين يُمنحون صلاحيات إدارة الشؤون ذات الصلة بالمصلحة العامة على المستوى المحلي³².

يقوم المناجمنت العمومي في إطار النظام اللامركزي على مبدأ توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية المنتخبة محلياً. يعكس هذا المبدأ أو يترجم فكرة تقسيم العمل والتخصص بين مختلف الهيئات الإدارية التابعة للدولة. وهذه الفكرة تعد من المبادئ الأساسية التي أكد عليها علماء

³² F. Colin, précité.

الإدارة، حيث تُعتبر ضرورية لتحقيق فعالية وأداء المنظمات التي تهدف إلى تقديم خدمات عمومية. وبذلك تساهم في تطبيق مفهوم التسيير بالأهداف، الذي يسعى لتوجيه الأداء نحو تحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة.

كمثال على ذلك، يمكن الإشارة إلى المهندس الأمريكي تايلور الذي أولى أهمية كبيرة لهذا المبدأ، وجعل التخصص في العمل وتقسيمه أحد الركائز الأساسية التي يعتمد عليها لتحقيق الكفاءة الإنتاجية. بطبيعة الحال، فإن مفهوم الكفاءة الإنتاجية قد لا يكون ملائمًا تمامًا للقطاع العام في الجزائر، خصوصًا عند الحديث عن تخصيص الوظائف داخل المنظمات العامة. وقد بين تايلور أن التخصص في العمل يعتبر ضرورة أساسية لأي منظمة إدارية تسعى لتحقيق أهدافها بنجاح³³.

في النظام اللامركزي، يتم توزيع العمل والتخصص فيه من خلال تفويض مجموعة من الصلاحيات إلى جهة تنظيمية واحدة تتولى تنفيذها حصريًا. هذا النهج يعزز من كفاءة الأداء ودقته، بالإضافة إلى دوره في ترسيخ مبدأ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي. بمعنى آخر، يتم تقسيم العمل في مجال معين إلى عدة مراحل، حيث يتم تخصيص كل مرحلة لمنظمة إدارية محددة تتولى تنفيذها بدقة ووفقًا للشروط المطلوبة، دون تدخلها في مهام أي منظمة أخرى.

توجد معايير متعددة يمكن اعتمادها لتقسيم العمل والتخصص بين مختلف التنظيمات الإدارية، ومن أبرز هذه المعايير معيار الهدف.

³³ كما رأيناه سابقا، هذا يستوجب تقسيم الأعمال إلى تنفيذية وأخرى إشرافية، وفي داخل كل نوع يتم تقسيم العمل وتفريعه 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 أنه سرعان ما انتقل إلى ميدان الإدارة العامة، خاصة بعد أن تشعبت أعمالها وتعددت 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 وتتخصص فيه. انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، أصول التنظيم الإداري القاهرة 1996، ص 172.

يقصد بهذا المعيار توزيع المهام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية بناءً على الغايات التي تسعى كل جهة لتحقيقها. ولضمان تحقيق توزيع فعال للأعمال وفقاً لهذا المعيار، يصبح من الضروري تحديد أهداف كل منظمة إدارية، وهي أهداف غالباً ما تحددها النصوص القانونية التي تؤسسها. فعلى سبيل المثال، تهدف وزارة الدفاع إلى حماية المواطنين من التهديدات الخارجية، بينما تركز وزارة الداخلية على تحقيق الأمن والاستقرار داخل حدود الدولة. أما البلديات، فتلعب دوراً محورياً في إدارة وتنظيم مناطقها، بالإضافة إلى المساهمة في التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، فضلاً عن تعزيز الأمن وتهيئة وتحسين البيئة المعيشية لسكانها. وهذا ما ورد على سبيل المثال في المادة 3 من قانون البلدية. ومع ذلك، تبدو بعض التطبيقات الواقعية لهذا النص القانوني غير واضحة تماماً³⁴.

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 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.

³⁴ انظر في هذا السياق المادة 3 من قانون البلدية.

- تقسيم العمل تقسيماً واضحاً 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: المناجمنت في إطار المؤسسات العمومية الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي/التجاري.

المطلب الأول: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعريف المؤسسات العمومية:

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 بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص).

مرسوم تشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 مايو سنة 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994.

المادة 25

المادة 25 : المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات ذات رؤوس أموال، تملك الدولة أو شخصيات معنوية تابعة للقانون العام الأغلبية المطلقة من الأسهم أو حصص الشركاء.
تتم كيفيات الزيادة في رأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية والتخفيض منه وكيفيات تعويض الاهتلاك طبقا للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري.

17 ذي الحجة عام 1414 هـ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية / العدد 33 15

تتم مساهمة شخصية طبيعية أو معنوية، تابعة للقانون العام أو الخاص، في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الشروط والكميات المنصوص عليها في القانون التجاري وحسب النسب التي حددها القانون الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية.
يتم الانفصال والاندماج بابتلاع الشخصية المعنوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية أو باندماجها حسب الشروط والكميات المنصوص عليها في القانون التجاري.

و بصدر الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و خوصصتها 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 الوطنية³⁵؛ الاستقلالية.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للمؤسسات العمومية.

المرحلة الأولى: نظام التسيير الذاتي والمؤسسة العمومية للدولة.

يمكن تسمية هذه المرحلة: برنامج الاستقرار. امتدت هذه المرحلة من سنة 1962 إلى سنة وهي 1971 عبارة عن مرحلة لصياغة الأهداف العامة الإستراتيجية للتنمية الوطنية وتوفير الأرضية الصلبة لقيامها في الواقع.

برز هذا النهج الإداري بعد استقلال الجزائر، حيث استعاد العمال الأراضي والمصانع التي تولى عنها المستعمر وتركها غير مُستغلة. تولى العمال إدارة وتشغيل تلك المصانع معتمدين على دعم الاتحاد العام

³⁵ محمد أمين بوساح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص.10.

للعمال الجزائريين، الذي قدّم المساندة على المستويين المادي والتقني، إلى جانب توفير الدعم في الشؤون التنظيمية.³⁶

يرتكز هذا النوع من التسيير بشكل أساسي حول فكرة إشراك العمال في إدارة المؤسسات: لا سيما فيما يتعلق باتخاذ القرارات، وتحديد الأجور، وتوزيع الأرباح.

مستوحية من التجربتين اليوغسلافية والسوفييتية في مجال التسيير الذاتي، دعمت الحكومة الجزائرية هذه المبادرة، نظراً لحاجتها الماسة إلى تحقيق الاستقلالية الكاملة والتخلص من التبعية لفرنسا. أصدرت الحكومة المرسومين رقم 63-88 المؤرخ في 18 مارس 1963 / 63-95 المؤرخ في 22 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات المسيرة ذاتيا الذي قنن هذا الأسلوب من التسيير.³⁷ والذي تديره أربع هيئات:

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 عللا 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.

³⁶ طهيرة عواج، سوسيولوجيا الاقتصاد في الجزائر، ادليس بلزمة للنشر، 2020، ص، 26.
³⁷ 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.

تلت المرحلة الأولى فترة قصيرة امتدت بين عامي 1966 و1971 تميزت بخضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لهيمنة الدولة. خلال هذه الفترة، تدخلت الدولة بشكل مباشر في إدارة الأنشطة الاقتصادية، حيث سيطرت على القطاع العام واستمرت في تعزيز الطابع الاشتراكي للمؤسسات 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، 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 يضم ممثلي عن الدولة والحزب ومدير عام للمؤسسة يتم تعيينه من طرف الدولة بموجب مرسوم.

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

مرحلة التسيير الاشتراكي تمثل الفترة الثانية في تطور المؤسسة العمومية الاقتصادية في الجزائر منذ استقلال سنة 1962. الهدف الرئيسي من هذه المرحلة كان إشراك العمال في إدارة 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 المتدهورة التي شهدتها الجزائر بعد الاستقلال، وتحقيق الاستقلال الاقتصادي من خلال إنهاء التبعية لفرنسا. وقد كان يُنظر إلى تحقيق هذه الأهداف عبر تطبيق النظام الاشتراكي الذي يسعى إلى إعادة توزيع السلطة في إدارة الاقتصاد، بما يؤدي إلى تغيير توزيع الموارد المنتجة. الهدف من ذلك هو العمل على زيادة الإنتاج وتحسين جودته، بالإضافة إلى خفض الأسعار وتعزيز مسار التنمية الاقتصادية. لتحقيق ذلك، كان التوجه نحو بناء قاعدة اقتصادية قوية تعتمد على تطوير الصناعة التقليدية (المصنّعة)، ثم الانتقال تدريجيًا إلى قطاع الصناعة الخفيفة.

الأهداف الاجتماعية (هي التي اكدت عليها الاشتراكية) محو الأمية، 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 الرّيع النفطي، 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 الرأي.

المرحلة الثالثة : مرحلة إعادة هيكلة المؤسسة العمومية الاقتصادية

هي برنامج التصحيح الهيكلي³⁸ للمؤسسات العمومية.

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 في الهيكل التنظيمي بالمنشآت. 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".

هدفها : حسب المرسوم 80-242 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة الهيكلة، إعادة الهيكلة عبارة عن إجراء يهدف:

³⁸ الهيكل التنظيمي يقصد به "التوزيع الثابت للأدوار و العمال والوسائل التي تكون غطا من نشاطات العمل المتصلة ببعضها البعض، والتي تسمح للمنظمة بأداء وتنسيق نشاطات عملها والتحكم فيه".

- 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 والآجال المخصصة، توكي 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 أهداف 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 لـ 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 Sonipec السابقة، وكذلك بالنسبة لجميع الشركات غير الاستراتيجية.

وكان الهدف الأساسي والحقيقي لإعادة الهيكلة 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 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 العاملين 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 انطلاق 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 (لتنقص 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 اعتمدتها 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 88-01.

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 بهدف السماح للمؤسسات من تسيير وضعيتها بنفسها. في هذا السياق تجسدت فكرة استقلالية هذه المؤسسات. بحلول سنة 1988 أصدر المشرع الجزائري القانون 88-01 المؤرخ في 12 01 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية وذلك بهدف إعادة تكييف هذه الأخيرة 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 88-03 المتعلق بإنشاء صناديق المساهمة (المادة 4،3،2).

جاءت هذه الفكرة بهدف منح هذه المؤسسات مزيدا من المبادرة في اطار العمل على التجسيد الفعلي للامركزية 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 مثلا 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 مرد وديتها 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 يححر هذه المؤسسات من التدخل المباشر لأجهزة الدولة في التسيير (والتي هي في الحقيقة مجرد تعليمات إدارية لا تقيم 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 الخصوصية.

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

- 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 بالنافسة.

- وبعد مصادقة المجلس الوطني الانتقالي.

يصدر الأمر الآتي نصّه :

الباب الأول

أحكام عامة

المادة الأولى : يحدد هذا الأمر القواعد العامة لخصوصية المؤسسات التي تشكل فيها الدولة والأشخاص المعنويين التابعون للقانون العام، بصفا مباشرة أو غير مباشرة، جزءا من رأسمالها أو كله .
تعني الخصوصية 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 تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص، وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يجب أن تحدّد كميّات تحويل التسيير وممارسته وشروطه.

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

- الدراسة والإنجاز في مجالات البناء والأشغال العمومية وأشغال الري،
- الفنادق والسياحة،
- التجارة والتوزيع،
- الصناعات التسيجية، والصناعات الزراعية الغذائية.

- الصناعات التحويلية في المجالات الآتية :

* الميكانيكية،

* الكهربائية،

* الإلكترونية،

* الخشب ومشتقاته،

* الورق،

* الكيماويات،

* البلاستيك،

* الجلود،

- النقل البري للمسافرين والبضائع.

- أعمال الخدمات المينائية والمطارية.

- التأمينات،

- الصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة.

المادة 3 : تظل الدولة تضمن استمرار الخدمة العمومية، عندما تخصص مؤسسة عمومية تفي ببعثمة الخدمة العمومية .

المادة 4 : يجب ألا تقرر عمليات الخصخصة المذكورة في المادة 2 أعلاه أو يرخّص 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 كحدّ أدنى.

المادة 5 : طبقا لبرنامج الخصخصة، يخضع إعداد قائمة المؤسسات المعنية بالخصخصة، والتابعة للقطاعات المذكورة أعلاه، وكذا كميّات تطبيق ذلك، لاختصاصات الحكومة ومسؤولياتها، ويحدّد مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الهيئة المكلفة بالخصخصة.

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

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 المشروع³⁹.

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 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"⁴⁰.

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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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 المشروع⁴¹.

مناجمنت المشروع العمومي⁴² 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.

مناجمنت المشاريع لا يتوقف عند مجرد استخدام الأدوات والوسائل لتسيير نشاط معين، بل يمتد ليشمل نظام إدارة شامل يستوعب جميع جوانب المشروع. بمعنى أنه يجمع بين تنفيذ النشاطات الإدارية المتعلقة باختيار الوسائل المناسبة والأدوات اللازمة، وبين الدور القيادي الذي يُعنى بتحديد الأهداف مثل التكاليف، المواعيد والمواصفات الفنية المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، تشمل مناجمنت المشاريع وضع الإجراءات والسياسات اللازمة والجوانب المالية، فضلاً عن تنظيم العمل الجماعي لفرق الموظفين من أجل تحقيق إنجاز متكامل للمشروع.

وظائف المشروع:

يستجيب مناجمنت المشروع إلى ضرورة تجسيد الخطوات التي يتضمنها كل مشروع : التحضير له، البدء فيه وتنفيذه، ويعتمد على وظيفتين أساسيتين : الوظيفة الأولى، قيادة المشروع و الوظيفة الثانية، إدارة المشروع.

1. قيادة المشروع، يتعلق الأمر في هذه الوظيفة بتحديد الإجراءات أو التدابير التي ينبغي اتخاذها لإنجاز المشروع بنجاح، وهذا يستوجب الأخذ بعين الاعتبار: الهدف المحدد من طرف المنظمة، المتطلبات (مثال

⁴¹ Voir dans ce sens, Gilles Garel, *Qu'est-ce que le management de projet ? chaire de gestion de l'innovation*, revue information sociale 167.

⁴² تتميز المشاريع العمومية بغياب معيار الربح. معنى عدم وجود محفزات مالية. مثال بناء مدرسة، مؤسسة صحية، مركز اجتماعي...الخ.

التعاقدية منها)، الجوانب التقنية المتعلقة بالمشروع، المخاطر المحددة سابقاً، بالإضافة إلى القيود (التنظيمية على سبيل المثال).

قيادة المشروع تتضمن وضع السيناريو المناسب لتنسيق الأنشطة وإدارة الموارد. من أبرز أدوارها تحفيز الفريق وضمان انسجام الموارد البشرية. يُعد هذا الجانب الأكثر تعقيداً لأنه يتطلب تحقيق تكامل بين المهارات المختلفة للعمل بشكل مشترك نحو تنفيذ هدف موحد تم تحديده مسبقاً، وفي بعض الأحيان ضمن وظائف متنوعة.

2. إدارة المشروع: تُقدم البيانات المطلوبة لإدارة المشروع من حيث التكلفة والجودة والوقت، وتعرض بشكل مباشر حالة المشروع أو وضعه الحالي. كما تعمل على التنبيه عند حدوث أي انحراف عن المسار المحدد. باختصار، تُعتبر وسيلة فعالة لدعم عملية اتخاذ القرارات.

تتضمن إدارة المشروع الأنشطة التالية:

- تحديد المهام المطلوبة وإعداد خطة لتنفيذها ضمن الجدول الزمني المحدد.
- وضع ميزانية دقيقة ومتابعة تنفيذها بشكل مستمر.
- إعداد لوحة قياس الأداء والمؤشرات مثل نسبة الإنجاز الفعلي، بهدف مراقبة التقدم.
- التركيز على إدارة المخاطر من خلال توقعها قدر الإمكان واتخاذ التدابير اللازمة للسيطرة عليها بفعالية.

قيادة المشروع وإدارته عمليتان مكملتان وضرورتان لتنفيذه.

مراحل المشروع: المشروع تتضمن عدداً من الخطوات المتكاملة. تبدأ المرحلة الأولى بالتقديم والتعريف المشروع، حيث يتم شرح أهداف المشروع وتوضيح مجالات العمل بشكل دقيق لضمان فهم واضح من

جميع الأطراف المشاركة. تليها مرحلة التطوير والتصميم، التي يتم خلالها صياغة الاستراتيجيات المناسبة وتحديد الجوانب الفنية والهيكلية للمشروع . بعد ذلك تأتي مرحلة التنفيذ، والتي تشمل تطبيق الخطط الموضوعية ومتابعة سير العمل لتحقيق النتائج المطلوبة. تُختتم العملية بمرحلة الانتهاء والتشغيل، حيث تُقيّم النتائج النهائية ويتم ضمان تشغيل المشروع بكفاءة وفقاً للخطة المقررة.

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"⁴³، "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"⁴⁴.

2. عناصره:

أ- التنبؤ بالمستقبل هو عملية تقدير الاحتمالات والافتراضات المتوقعة لما قد يحدث في فترة إنجاز المشروع. ويعد ذلك الأساس الأول لنجاح التخطيط وفعاليتيه. ولضمان جدية ودقة التخطيط، ينبغي أن تستند هذه التوقعات والافتراضات إلى منهج علمي مدروس بعناية.

ب- الاستعداد له : الاستعداد للمشروع يتطلب تنفيذ مجموعة من الخطوات المدروسة لضمان تحقيق الأهداف المحددة بأعلى كفاءة ممكنة. يبدأ ذلك بوضع خطة مسبقة تتيح وضوح الرؤية وتحديد الأولويات والموارد اللازمة. يشمل التخطيط تحليل جميع المتطلبات وتحديد الخطوات العملية التي يجب اتباعها لتحقيق تقدم ملحوظ في مختلف مراحل المشروع. كما يشدد هذا الاستعداد على أهمية توزيع الأدوار والمسؤوليات بشكل دقيق لضمان وضوح المهام لكل فرد أو فريق يعمل على المشروع، مما يمنع حدوث أي تداخل أو ارتباك أثناء التنفيذ. إلى جانب ذلك، يجب توفير الأدوات المادية اللازمة مثل الأجهزة أو البرمجيات المطلوبة، بالإضافة إلى الموارد البشرية المؤهلة التي تتمتع بالمهارات والخبرات المناسبة. هذا النوع

⁴³ سليمان مُجد الطاوي، مبادئ علم الإدارة العامة، 1980، ص. 161.

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

من التنظيم المنهجي يساعد على ضمان سير العمل بشكل متكامل وفعال، مما يقلل من الهدر في الوقت والجهد، ويعزز من فرص تحقيق الأهداف التي تم التخطيط لها مسبقاً بأفضل صورة ممكنة.

باختصار، الاستعداد للمشروع يتم من خلال تسخير كافة الموارد البشرية والمادية بشكل منهجي ومنظم لتحقيق الأهداف المحددة. يتضمن ذلك التخطيط المسبق، تحديد الخطوات اللازمة، توزيع الأدوار بوضوح، وتوفير الأدوات والموارد المطلوبة لضمان سير العمل بكفاءة وتكامل.⁴⁵

3. **مراحله:** مراحل المشروع تشمل: تحديد الأهداف والوسائل المناسبة لتحقيقها، جمع البيانات والإحصائيات المرتبطة، مثل الموارد المادية والبشرية المطلوبة لتنفيذ الخطة. يلي ذلك إعداد مجموعة من الخطط البديلة لاختيار الأنسب منها، ثم تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية مع تحديد الإطار الزمني اللازم لتنفيذ كل منها.⁴⁶

4. **عوامل نجاحه:** نجاح المشروع يعتمد على مجموعة من الأسس الرئيسية التي تضمن تحقيق الأهداف المرجوة. من أبرز هذه الأسس، **تأتي جودة ودقة البيانات والإحصائيات المستخدمة** في مرحلة التخطيط الأولية، إذ تساعد المعلومات الموثوقة في اتخاذ قرارات مدروسة تؤدي إلى نتائج متميزة وتقلل من فرص حدوث الأخطاء. بالإضافة إلى ذلك، **تمثل كفاءة الفريق الإداري المسؤول عن تنفيذ الخطة عاملاً حاسماً**، حيث إن وجود فريق محترف يلعب دوراً أساسياً في تنظيم العمل وضمان تحقيق الأهداف المقررة. **إشراك الأطراف ذات العلاقة في جميع مراحل إعداد وتطوير الخطة يعد أيضاً أحد العوامل الجوهرية**، فهو يعزز التفاهم المتبادل بين الجهات المختلفة ويضمن أن المشروع يلبي تطلعات الجميع. علاوة على ذلك، **إن وضع رؤية واضحة ومركزة أثناء عملية التخطيط يمنح المشروع اتجاهاً واضحاً ومتماسكاً**، في حين توفر المرونة **اللامركزية خلال التنفيذ فرصة** للتكيف مع الظروف المتغيرة وتحسين

⁴⁵ انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.158.

⁴⁶ انظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.159.

الأداء بشكل مستمر وفقاً للتطورات التي قد تظهر خلال سير العمل. بعبارة أخرى، **عوامل نجاح المشروع تتضمن الاعتماد على بيانات وإحصائيات دقيقة وصحيحة، وفعالية الفريق الإداري المكلف بتنفيذ الخطة، إلى جانب إشراك الأطراف المعنية في إعداد وتطوير الخطة. كما يتطلب النجاح الجمع بين مركزية التخطيط ومرونة التنفيذ اللامركزي**⁴⁷.

باختصار، يُعتبر التخطيط العنصر الأساسي والأكثر أهمية ضمن عناصر مناجمت المشاريع نظراً لدوره المحوري ومضمونه الواضح. فهو يمثل عملية وضع رؤية واضحة للمستقبل من خلال تحديد أهداف المنظمة العامة، وترتيب الوسائل المناسبة لتحقيق هذه الأهداف بخطوات منظمة ومتناسقة. يعتمد التخطيط على الاستفادة المثلى من الموارد البشرية والمادية المتاحة، مع متابعة تنفيذ الخطة بشكل دقيق، بما في ذلك تقييم ما إنجازه وما يزال قيد التنفيذ. كما يساهم التخطيط في قياس مدى النجاح والكشف عن نقاط القوة والضعف في هذا الانجاز⁴⁸.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري.

إذا كان مهمة التخطيط هو تحديد أهداف المنظمة العمومية وإعداد الامكانيات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، فإن التنظيم يشكل الوسيلة التي بواسطتها يتم إنجاز هذه الأهداف. 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.

⁴⁷ أنظر في هذا السياق، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص.175.

⁴⁸ أنظر في هذا السياق، عبد الغاني يسوفى عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة الناشر المعارف بلاسكندرية، 2009، ص 163.

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"⁴⁹; "تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية، وبأقل تكلفة"⁵⁰.

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 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 نحوى هدفها. بتعبير آخر، التنظيم عملية مستمرة ومتجددة، لا ينقضي دوره بتكوين المنظمة العمومية والحاجة إليه دائمة طوال حياة هذه الاخيرة. لقد ناد العالم الالماني 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 مثلاً بتحديد الانشطة الاساسية لمشروع معين في المنظمة، ثم القيام بتصنيف وتقسيم هذه الاعمال لتحقيق التخصيص في العمل (يكون ذلك مثلاً بإنشاء وحدات وفقاً لنوع العمل أو النشاط الذي تؤديه كل وحدة: مثلاً وحدات أصلية تتولى تنفيذ الاهداف العامة والغاية الاساسية التي تسعى إليها المنظمة العمومية (وزارات)؛ وحدات مساعدة (مهمتها مساعدة الوحدات الأصلية بأن ترفع على كاهلها القيام بالأعمال والانشطة المتفرعة)،

⁴⁹ احمد حافظ نجم، مبادئ علم الإدارة العامة، 1997، ص.47.

⁵⁰ حسن احمد توفيق، الإدارة العامة، ص.58.

لهذه الوحدات دور هام في سرعة ودقة تنفيذ عمل تنفيذ الوحدات الاصلية؛ 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 الاعمال 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 بكافة عالية.

القائد الإداري/المدير أو المناجر هو المحرك الأساسي/العنصر المحوري الذي يوجه مسار المنظمة نحو تحقيق أهدافها وإنجاز مشاريعها العامة. يعتمد القائد الإداري على مجموعة متنوعة من الوسائل ويتمتع بسلطة مؤثرة، أبرزها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية. من خلال هذه القرارات المختلفة، يتم تحديد الأهداف، وتخصيص الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ المشاريع العامة، إلى جانب توضيح السياسات العامة ورسم الإجراءات الضرورية لضمان سير العمل الإداري. لذلك، فإن نجاح أي مشروع عام يرتبط بشكل وثيق بمدى كفاءة عملية اتخاذ القرارات التي يقوم بها القائد الإداري.

يمكن تعريف القيادة على أساس:

- السلطة الرسمية تشير إلى أن القائد الإداري يؤدي مهامه استنادًا إلى صلاحيات قانونية ممنوحة له، حيث تُستخدم هذه السلطة لتنفيذ المشاريع العامة بفرض إرادة القائد على الجماعة. في هذه الحالة، يتمكن القائد من التحكم وتوجيه الأفراد نتيجة لمخاوفهم من تحمل المسؤولية أو التعرض للعقوبات.

- في الجانب الآخر، تعكس السلطة المقبولة قدرة القائد على التأثير والإقناع، مما يشجع أعضاء المنظمة على التعاون الطوعي والإيمان بأهمية تحقيق الأهداف المنشودة بدافع داخلي وليس بالإجبار.

كيفية اختيار القائد الإداري في مناجمت المشاريع العمومية ؟

قد يكون الاختيار مطلق، عن 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"⁵¹؛ 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"⁵².

يساعد التنسيق على تحقيق الانسجام والتكامل بين أفراد المنظمة، مما يضمن توزيع الأدوار والمهام بشكل متناسق. هذا بدوره يقلل من احتمالية وقوع أي تعارض أو نزاعات أثناء تنفيذ الأنشطة أو تحقيق الأهداف. بالإضافة إلى ذلك، يعزز العمل الجماعي روح الثقة بين الأعضاء، ويشجع على التعاون المشترك، مما يؤدي إلى تعزيز بيئة عمل إيجابية قائمة على الاحترام والتفاهم المتبادل، وبالتالي ينعكس إيجابًا على الإنتاجية وأداء المنظمة بشكل عام.

⁵¹ انظر في هذا السياق، شيجا، أصول الإدارة العامة، ص.376.

⁵² محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، 1973، ص.279.

المطلب الخامس: الرقابة.

حسب تفسير "فايل"، تتمثل الرقابة في عملية فحص ومتابعة للتأكد من أن الأمور تمضي وفقاً للخطة الموضوعة والتعليمات المحددة والقواعد المقررة مسبقاً. وتركز بشكل أساسي على الكشف عن أوجه الضعف أو الأخطاء التي قد تظهر أثناء التنفيذ (المشروع). الهدف من ذلك هو تصحيح هذه الأخطاء ومعالجة نقاط الضعف لضمان عدم تكرارها في المستقبل، مما يساهم في تحسين الأداء وتحقيق الأهداف المرجوة بكفاءة.

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

مجال الرقابة يمتد إلى جميع الجوانب المتعلقة بإدارة المشروع العمومي، بدءاً من التخطيط والتنظيم وصولاً إلى اتخاذ القرارات وعمليات التنسيق. هذه العمليات تقدم رؤية واضحة وشاملة عن شبكة الاتصال وآليات العمل داخل المنظمة. بمعنى آخر، الرقابة تشمل كافة مراحل تنفيذ المشروع العمومي دون استثناء أي خطوة. لكن لضمان فعالية الرقابة، يجب أن تكون متماشية مع خصائص وطبيعة المشروع العمومي، بالإضافة إلى الظروف والمتطلبات التي تحيط به. كما ينبغي أن تكون الرقابة مرنة بما يكفي لتتكيف مع التغيرات أو التطورات التي قد تحدث أثناء تنفيذ المشروعات العمومية، مما يعزز من قدرتها على دعم تحقيق الأهداف بكفاءة عالية.

خطوات الرقابة على المشاريع العمومية تشمل مجموعة من الإجراءات التي تهدف إلى ضمان تنفيذ المشروع بكفاءة وفعالية. تبدأ هذه الخطوات بوضع معدلات أداء المشروع، حيث يتم تحديد كمية العمل المتوقعة لإتمامه، جودته، والزمن اللازم لإنجازه. بعد ذلك يتم تقييم العمل المنجز للتحقق من مطابقته للمعايير المطلوبة، ثم تأتي مرحلة تصحيح الأخطاء التي تظهر أثناء التنفيذ أو بعده لتجنب أي خلل يؤثر على تحقيق الأهداف. أما الأساليب المستخدمة في الرقابة فتتنوع بين استخدام التقارير لمتابعة سير العمليات،

الملاحظة الميدانية والتفتيش للتأكد من سير العمل وفق الخطة المعدة، بالإضافة إلى ضوابط الميزانية التي تضمن الالتزام بالموارد المالية المحددة وعدم تجاوز حدود الإنفاق.

بخصوص أنواع الرقابة، فهي تُقسم حسب طبيعة السلطة الممارسة إلى ثلاثة أنواع رئيسية: الرقابة السياسية التي تمارسها السلطات السياسية كالحكومات أو الهيئات التشريعية لضمان توافق المشروع مع السياسات العامة، والرقابة القضائية التي تختص بها الهيئات القضائية للتحقق من الالتزام بالقوانين والتشريعات، وأخيرًا الرقابة الإدارية التي تمارس داخل المؤسسات لضبط الأداء اليومي وضمان كفاءة التنفيذ.

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.

التسيير المباشر هو إحدى الطرق المستخدمة في إدارة المشاريع العمومية، حيث يتم تنفيذ المشروع بشكل كامل من قبل الجهة الإدارية المعنية، دون الاستعانة بشركاء أو جهات خارجية في أي من مراحله. بمعنى أن الإدارة العامة تتحمل مسؤولية الإشراف على المشروع بدءًا من مرحلة التخطيط والتصميم، مرورًا بالتمويل والتنفيذ، وانتهاءً بعمليات التقييم والمتابعة. يُعتمد هذا الأسلوب غالبًا في المشاريع ذات الأهمية الكبيرة للمجتمع، مثل البنى التحتية الأساسية والخدمات العامة الحساسة، وذلك لأن هذه المشاريع تتطلب عادةً رقابة مشددة على الجودة وضمان الالتزام بالقوانين.

يمتاز التسيير المباشر بتمكين الدولة/ الإدارة من احتكار جميع القرارات المتعلقة بالمشروع، مما يمنحها سيطرة مطلقة ومسؤولية شاملة على جميع التفاصيل. مع ذلك، فإنه يطرح تحديات عدة، أبرزها الحاجة إلى كفاءات بشرية مؤهلة وفريق إداري قوي لإدارة المشروع بكفاءة واحترافية. إذا لم يتم توفير هذه المتطلبات، قد يتعرض المشروع إلى مخاطر الفشل أو التأخر في التنفيذ، وهو ما قد يؤثر سلبًا على تحقيق أهدافه المحددة ضمن الجدول الزمني والميزانية المقررة.

قانون البلدية

الفصل الثاني الاستقلال المباشر

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

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

المطلب الثاني : التسيير الغير مباشر(التفويض والشاركة)

التفويض: يتم تفويض مهام إدارة أو تشغيل مشروع عمومي لهيئة أو جهة خاصة تتمتع بالخبرة والكفاءة اللازمة. الهدف من هذا الأسلوب هو زيادة الكفاءة في تسيير المشروع والاستفادة من خبرات القطاع الخاص بطريقة تحقق المصلحة العامة. يبقى المشروع ملكاً للجهة العمومية بينما تتولى الجهة المفوضة إدارة العمليات التشغيلية لفترة زمنية محددة وفق شروط يتم الاتفاق عليها مسبقاً الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) تقوم الشراكة على تعاون مشترك بين القطاع العام والقطاع الخاص لإنجاز مشروع معين أو تقديم خدمة عامة. في هذه الطريقة، يتم تقاسم المسؤوليات والمخاطر بين الطرفين حيث يساهم القطاع الخاص بتوفير التمويل والخبرة التقنية، بينما يضطلع القطاع العام بوضع الرؤية وضمان توافق المشروع مع المصلحة العامة. تعتبر هذه الطريقة فعالة لتنفيذ مشاريع كبرى تتطلب موارد وإمكانات كبيرة. هذه الأساليب تسعى إلى تعزيز جودة الإنجاز وسرعة التنفيذ مع تخفيف الأعباء المالية على الجهات العمومية.

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 العاملة في المنظمات العمومية.

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 العاملة في المنظمات العمومية.

المطلب الأول : مفهوم مناجمت القوة العاملة في المنظمات العمومية.

يشير مناجمت الموارد البشرية إلى كافة الأنشطة الإدارية المتعلقة بتحديد احتياجات المنظمة من القوى العاملة، وتنمية قدراتهم، وتحسين كفاءتهم، وتوفير التعويضات والمحفزات والرعاية اللازمة بهدف تحقيق أقصى استفادة من جهودهم وأفكارهم لخدمة أهداف المنظمة. كما يُعنى بعملية جذب الموظفين واختيارهم وتعيينهم، بالإضافة إلى تعزيز مهاراتهم وتطوير قدراتهم، وتهيئة بيئة تنظيمية ملائمة من حيث النوعية والكمية، مما يدفعهم إلى استثمار طاقاتهم وتقديم أقصى ما لديهم لتحقيق الأهداف المرجوة.

المطلب الثاني : دوافع دراسة مناجمت عمال المنظمات العمومية.

برزت فكرة مناجمت الموارد البشرية كنتائج لسلسلة من التطورات في الفكر الإداري، والتي بدأت مع حركة الإدارة العلمية بقيادة فريدريك تايلور. اهتمت هذه الحركة بشكل أساسي بتحسين الإنتاجية، مع إيلاء اهتمام محدود لجوانب رضا العاملين. كانت الفكرة المحورية فيها تتمثل في تحفيز العمال لزيادة إنتاجهم من خلال تقديم العوائد/النتائج الاقتصادية والحوافز المالية⁵³.

⁵³ تطوير في الإدارة، و يقصد تايلور بذلك استبدال الطريقة التجريبية (الخطأ والصواب) في الإدارة بطريقة العلمية التي تعتمد على الأسس المنطقية والملاحظة و تقسم أوجه النشاط المرتبطة . الاختيار العلمي للعمل، فبعد التأكد من قدرات و مهارات العمال اللازمة لتحمل عبء الوظيفة... يتم اختبارهم؛ الاهتمام بتنمية وتطوير الموارد البشرية و تعليمهم، العامل لن ينجح 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.

مع ظهور مدرسة العلاقات الإنسانية خلال ثلاثينيات وأربعينيات القرن الماضي، انتقل تركيز الإدارة من دراسة الهندسة الإنسانية إلى العلاقات الإنسانية. وجاء هذا التحول بعد أن كشفت الدراسات أن إنتاجية العامل تتأثر بشكل مباشر بعوامل اجتماعية ونفسية. وتبين أن مشاعر العاملين وعواطفهم وأحاسيسهم تتأثر بظروف معينة مثل علاقات المجموعة، أنماط القيادة، دعم الإدارة، وغيرها من العوامل. وبالمقابل، فإن هذه المشاعر والعواطف لها تأثير واضح على إنتاجيتهم. وقد ساهمت حركة العلاقات الإنسانية بدور كبير في تعزيز نمو النقابات العمالية وزيادة قوتها.

في أواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات، بدأ النهج الفعال لإدارة الموارد البشرية يأخذ مكانه، بهدف تعزيز كفاءة المنظمة مع تلبية احتياجات العاملين في الوقت ذاته. تم النظر إلى أن احتياجات المنظمة والعاملين مرتبطة ببعضها بشكل تكاملي. أصبح ينظر إلى العنصر البشري كمورد حيوي بدل التعامل معه كعامل إنتاجي فقط. بمعنى آخر، أصبح يتعامل مع الموارد البشرية على أنها استثمارات استراتيجية يمكن أن تحقق، عند إدارتها بفعالية، عوائد طويلة الأمد للمنظمة متمثلة في تحسين إنتاجيتها بشكل ملحوظ.

ومنه، مناجمت الموارد البشرية مبني على فكرة تفعيل مجموعة من العوامل بهدف تحقيق الاستخدام الأمثل للعنصر البشري المتاح والمتوقع، مع الأخذ بعين الاعتبار كفاءته وقدراته وخبراته بالإضافة إلى حماسه للعمل. ترتبط هذه العوامل بشكل مباشر بكفاءة المنظمة ونجاحها في تحقيق أهدافها.

انطلاقاً من هذه الفكرة اهتم علماء الإدارة بوضع المبادئ والأسس 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 للمناجمت الموارد البشرية 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 الموارد البشرية عن باقي الوظائف ولها تأثير على الكفاءة الإنتاجية للمنشآت.

- طابعها التطبيقي وارتباطها بالحياة العملية والوظيفية للفرد.

- 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.

سنتطرق 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 نهج تنظيمي، لا يستعين بالمتعاملين. تايلورست. إنه يفرض جميع الإجراءات وما على المتعامل إلى تنفيذ الأوامر والتعليمات. هذا الأسلوب يلائم الطبقة العاملة حديثة التوظيف والغير مؤهلة.

2. المناجمت التحويري: هو نهج تنظيمي يعتمد على بناء علاقة تفاعلية متبادلة بين المناجر/المديرين (والمستشارين أو المرؤوسين) (الشركاء). يشمل دور المدير تقديم شرح مفصل ومتابعة إنسانية لشركائه في العمل. يسعى هذا النهج إلى تعزيز التفاهم والحوار المفتوح بين المدير والمتعاملين، مما يركز على توضيح المهام المطلوبة منهم، إبداء التعاطف معهم، والتدخل عند الحاجة. المتعامل غالبًا ما يكون مؤهلاً ويمتلك الكفاءة، لكنه يفتقر إلى الخبرة الكافية لممارسة نشاط محدد بفعالية.

3. المناجمت التشاركي: هو نموذج تنظيمي نسبيا يعتمد بشكل كبير على التعاون الوثيق بين المدير والمستشارين أو العاملين. وفقًا لهذا النهج، لا يقتصر دور الموظف على تنفيذ التوجيهات فقط، بل يساهم بفعالية في تحسين وتطوير المهام/الوظائف اليومية. بمعنى آخر، المدير في بعض الحالات لا يتخذ القرارات بمفرده، بل يحرص على التشاور مع فريقه لمعرفة مختلف وجهات النظر والحصول على رؤية شاملة للحلول المحتملة. يتمتع العامل بخبرة واسعة نتيجة ممارسته لنفس الوظيفة لفترة طويلة، مما يدفع المدير للاستفادة من تلك الخبرة وتحفيزه على المشاركة الفعالة.

4. المناجمنت التفويضي : يعتمد بشكل أساسي على تنظيم نسبي، حيث لا يقوم على علاقة تعاون قوية بين المدير والمستشارين أو المتعاملين. في هذا النهج، يتراجع المدير قليلاً ويمنح الموظف مستوى عالٍ من الاستقلالية، حيث يتمتع الموظف بحرية كبيرة في اتخاذ القرارات ضمن نطاق عمله، مع تفويضه بصلاحيات واسعة. يُعد هذا الأسلوب مناسباً للمتعاملين ذوي الخبرة والكفاءة العالية، مما يحفزهم بشكل كبير على أداء وظائفهم بفعالية.

المطلب الثاني : تقييم هذه الأساليب.

لا يوجد أسلوب من المناجمنت أفضل من الآخر. فبصفتك مناصر، عليك فقط تكييف إدارتك مع درجة استقلالية autonomie فريقك.

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

هناك أربعة مستويات من الاستقلالية الذاتية:

1-استقلالية منعدمة (منعدمة جداً).

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 والسياس (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: نبقى 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 يكون تنظيميًا للغاية، فالعون يتقن وظيفته، لكنه ليس متحمسًا. لذلك عليك أن تكون تحاوري للغاية وأن تدير وكيك وتحفزه على المشاركة. اجعله يفهم أن دوره ليس تنفيذ فقط، بل أنه يتمتع أيضًا 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 و تكوين المرؤوسين.

خلاصة المبحث: كخلاصة لهذا المبحث يمكننا اقتراح بعض الصفات التي ينبغي أن توفر في المناجمر 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، الأفراد 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.

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

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

خامسا: 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 ومرتببط 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: مناجمت القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع إداري⁵⁴.

سنتناول في هذا المطلب النظام القانوني الذي يحكم مناجمت (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.

⁵⁴ 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 المركزية 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".

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

1. المركز القانوني لعمال المنظمات العمومية الإدارية

يمكن تصنيف عمال المنظمة العمومية ذات الطابع الإداري إلى فئتين رئيسيتين: الموظفون الذين يمثلون القسم الأساسي، والأعوان المتعاقدون.

بناءً على المادة الرابعة من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، يُعرف الموظف "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 العمومي تشمل: استمرارية/ديمومة الوظيفة، تخصيص النشاط المهني للعون في تقديم خدمة عامة، والاندماج في الهيكل التنظيمي للهيئة عبر عملية الترسيم التي تكفل له صفة الموظف العمومي. وفقًا لما ورد في المادة التاسعة من نفس القانون، فإن أي تعيين في وظيفة داخل المؤسسات والإدارات العمومية ينبغي أن يؤدي إلى شغل منصب شاغر بصفة قانونية.

المتعاقدون: 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.

ماذا يعني هذا؟ هذا يعني أن عملية التوظيف في الوظائف العمومية تعتمد بشكل أساسي على مبدأ المساواة بين جميع المتقدمين. هذا يعني أن الفرص يجب أن تُتاح للجميع بشكل عادل دون أي تمييز قائم على الجنس، أو الدين، أو اللون، أو الوضع الاجتماعي، أو أي اعتبارات أخرى. الهدف من ذلك هو ضمان تنافس شفاف يعتمد على الكفاءة والجدارة فقط، مع احترام قوانين ومعايير التوظيف المحددة.

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 منصوبا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

ب. تقييم الموظف: المادة 99 : يرتكز 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:

1. الطريقة العادية أو الطبيعية: تشمل هذه الطريقة خروج الموظف بسبب حالات طبيعية متوقعة ترتبط غالبًا بمساره الوظيفي أو حالته الصحية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك - :التقاعد: عندما يصل الموظف إلى السن القانونية للتقاعد بعد استكمال سنوات الخدمة المطلوبة - .الحالات المرضية: وهي خروج الموظف نتيجة عدم قدرته على مواصلة العمل بسبب مرض دائم أو عجز صحي يؤثر على أدائه 2.

2. الطريقة غير العادية: تتعلق هذه الطريقة بخروج الموظف بشكل غير طبيعي نتيجة أسباب استثنائية أو مرتبطة بمخالفات أو قرارات إدارية. ومن بين الأمثلة البارزة لهذه الفئة - :العزل: يتم عزل الموظف من وظيفته بناءً على مخالفات إدارية جسيمة أو إخلال بالقوانين والأنظمة التي

تحكم الوظيفة العمومية. هذا التقسيم يعكس كيفية تعامل القوانين والأنظمة مع انتهاء المسار المهني للموظف ضمن إطار الوظيفة العمومية.

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 مناجنت 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؛ مما يضع على عاتق الإدارة مسؤولية الإشراف والتوجيه لشريحة واسعة من الموظفين. هذا الأمر يتطلب مهارات إدارية متقدمة لضمان تسيير الأعمال بكفاءة وتحقيق الأهداف المنشودة. بالإضافة إلى ذلك، يمتلك كل فرع أو مجال داخل القطاع العام طبيعته القانونية والنظم الخاصة به لتنظيم عمل العاملين فيه، مثل أنظمة الأساتذة في قطاع التعليم، أو أنظمة الأطباء في المجال الطبي، وكذلك القضاة في المجال القضائي. هذه الاختلافات تضيف بُعداً من التعقيد لإدارة الموارد البشرية في القطاع العام وتستلزم فهماً معمقاً لاحتياجات كل مجموعة وآلية العمل المحددة لها لضمان التنسيق وتحقيق الأداء الأمثل.

ثانياً، التحديات التي تواجهها الجزائر فيما يتعلق بوضعها الاقتصادي تطرح ضغوطاً واضحة على المؤسسات العامة الإدارية، مما يفرض عليها البحث عن طرق مبتكرة للتكيف مع التغيرات المحتملة التي قد تؤثر على أدائها أو نشاطها العام. من بين أهم هذه التحديات، يظهر العبء المالي المرتبط بالإنفاق على الموارد البشرية، وهي واحدة من أبرز مكونات ميزانية الدولة. نظراً لأن شريحة كبيرة من النفقات الحكومية تخصص للرواتب والتكاليف الأخرى المتعلقة بالقوى العاملة، فإن أي اضطراب اقتصادي قد يتسبب في ضغوط إضافية على القدرة التشغيلية لهذه المؤسسات. التعامل مع هذه الضغوط يخلق حالة من التوتر داخل الإدارة المعنية بإدارة القوى البشرية، حيث يصبح من الضروري الحفاظ على التوازن بين تحسين الكفاءة وتقليل التكاليف. هذا التحدي يستدعي اتخاذ قرارات صعبة قد تؤثر على الاستقرار المهني للموظفين، مما يتطلب استراتيجية شاملة وواضحة لمواجهة هذه المتغيرات دون الإضرار بالكفاءات البشرية أو إضعاف الإنتاجية العامة.

ثالثاً، طريقة إختيار الموظفين: إختيار الموظفين يعتمد، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال، على معايير دقيقة تشمل تخصص الوظيفة، الخبرة، الكفاءة، ودافعية الموظف. أما في الجزائر، فإن الوظيفة العامة تُعتبر مساراً مهنيّاً أو سلكاً ينخرط فيه المواطن غالباً في بداية مسيرته المهنية ويستمر فيه 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، فإن ذلك لا يعني بالضرورة فصله من العمل، بل يمكن تعيينه في وظيفة أخرى ضمن الإدارة. من ناحية أخرى، فإن إنشاء وترتيب الوظائف في الجزائر يخضع عادة لهيمنة المصالح المركزية. ومن الناحية المبدئية، يجب على الإدارة أن تحدد مسبقاً عدد الوظائف المطلوبة بدقة لضمان تنفيذ الأعمال بكفاءة.

هذا يتطلب وضع تصور واضح لعدد الوظائف الإدارية المطلوبة واستيعاب المراحل المختلفة للعمل، مما يساعد في تحديد العدد المناسب من الموظفين دون الوقوع في مشكلة نقص أو زيادة.

عكس النظام الأمريكي مثلاً الذي يرتبط فيه مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها. فهو يلتحق بهذا العمل علماً سلفاً أن مصيره قد حدد نهائياً بهذا النوع من العمل.

فيما يتعلق بالترتيب الوظائف ترتيباً أفقياً، (أنظر المادة 8 من قانون الوظيفة العمومية)

في الولايات المتحدة، يتميز نظام تقسيم الوظائف العامة بالدقة والتركيز على التخصص. وفقاً للقانون الأمريكي، تُعتبر الوظيفة العامة مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تُحددها سلطة شرعية، ويُتوقع من الشخص الذي يشغلها تكريس كامل وقته لإنجاز تلك الواجبات مقابل الحصول على الحقوق المرتبطة بها. عملية ترتيب الوظائف العامة تعتمد على تصنيف الوظائف وتقسيمها وفقاً لواجباتها ومسؤولياتها. في النظام الأمريكي، تُعتبر الوظيفة نفسها وليس الموظف أساس هذا النظام، ويُشار إلى ذلك بنظرية المنصب. بناءً على تحديد واجبات الوظيفة، تتحدد حقوق من يشغلها بالإضافة إلى المؤهلات المطلوبة لشغلها.

إلى جانب ذلك، يُعتبر مبدأ الميزانية السنوية للدولة، الذي تعتمد عليه المنظمات العمومية لتمويل نشاطاتها، تحدياً كبيراً أمام المدراء/المناجر في تنفيذ خططهم أو سياساتهم المتعلقة بإدارة الموارد البشرية. إذ إن القيود المرتبطة بالميزانية السنوية تؤثر بشكل مباشر على عملية تخطيط الموارد البشرية. ذلك يصبح أكثر تعقيداً في المنظمات العمومية المحلية التي تواجه نقصاً واضحاً في الموارد المالية اللازمة. هذا الوضع يضعف دور المدير/المناجر إلى حد كبير، وربما يقيدته إلى درجة يمكن وصفها بالجمود.

ويعود هذا إلى طبيعة المنظمات العمومية، حيث تخضع إدارة الموارد البشرية لنظام خاص يتمثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية (القانون الإداري). يمنح هذا النظام الموظفين مستوى عالياً من الأمان الوظيفي، مما يجعل من المستحيل تقريباً إنهاء خدماتهم لأسباب تتعلق باحتياجات العمل أو

الظروف الاقتصادية للمنظمة. وهذا يضمن للموظف البقاء في وظيفته حتى مع انخفاض احتياجات العمل لأي سبب كان. هذه الحماية القانونية تشكل تحديًا إضافيًا يجب على المسؤولين مراعاته عند إدارة الموارد البشرية في المنظمات العمومية ذات الطابع الإداري.

رابعاً، ارتباط نجاح وفعالية المناجر في القطاع العام بشكل وثيق بقدرتهم على تحقيق الكفاءة والجودة في تقديم الخدمات العمومية. هذا النجاح يتطلب وجود قيادة إدارية متميزة تضع استراتيجيات واضحة وتنتهج أسلوب تنظيم علمي مدروس. بالإضافة إلى ذلك، يركز النهج الناجح على تبسيط العمل والإجراءات، مما يزيل التعقيدات غير الضرورية ويضمن سهولة التنفيذ. هذا التوجه يعزز من قدرة الأفراد العاملين في القطاع العام على أداء مهامهم بكفاءة أكبر وبمستوى عالٍ من المهارة والإنتاجية. إذ تسهم القيادة القوية والتنظيم الدقيق في خلق بيئة عمل محفزة تحقق أفضل النتائج، مع توفير الخدمات بشكل سريع وفعال، مما يعزز رضا المواطنين وثقتهم في المؤسسات الحكومية..

المطلب الثاني: مناجمت 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 المسؤولية عنها، بما يتوافق مع القانون. تم تطوير الاتفاقية الجماعية من خلال المفاوضة 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 الاقتصادية

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 ذان طابع الصناعي التجاري (مؤسسات العمومية الاقتصادية).

المرحلة الاولى: سنوات الستينات.

تميزت هذه المرحلة بانعدام القطاع الصناعي وارتفاع كل من معدلات البطالة ونسبة الامية، 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 الاساسي توظيف الاعداد 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 عصنة 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)، لتهيمن 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 جمّد الكثير منها مما أدى إلى انحراف مهام شاغلي الوظيفة عن مسارها الطبيعي (منطق التسيير): ليتمثل دورهم كحزام (وسيلة) لنقل المعلومات بين الإدارة المركزية ومجمع العمال.

يعتمد هذا القانون على مبدأين 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، وعوضاً من تيلورية (نسبة إلى تايلور) 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 المسيرون 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 الألفية 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 ببعد 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 أساس تنفيذ خطط الإصلاحات التشريعية والتنظيمية كتعميم التكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال، منهج الجودة، مرونة العمل، المشاركة المرتفعة لمدرء الموارد البشرية في إعداد استراتيجيات المنظمة... إلخ. بالإضافة إلى التوجه نحو تحويل سلطة اتخاذ القرار من الدولة إلى المؤسسات تدريجيا ومن المركزية إلى اللامركزية في إطار الإصلاحات العميقة التي تخص إدارة الموارد البشرية فيما يتعلق بمتطلبات كل من الفعالية، الأداء والكفاءة.. إلخ

خلاصة الفصل الثالث:

يمكن القول إن مناجمت (إن صح التعبير) القوة العاملة في المنظمات العمومية بالجزائر اتسمت خلال مسارها التاريخي، وخاصة في السياق الاقتصادي، بتأثرها الكبير بالخيارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الحكومة. وقد شهد هذا المسار تطورات متعددة، بدءًا بمرحلة إعادة البناء في السنوات الستينات، إلى مرحلة تنظيم التنمية خلال السبعينات، لتتوجه بعد ذلك إلى إدراج عدة أدوات وأنظمة تسيير وطنية في سنوات الثمانيات، ثم نحو اعتماد مبدأ استقلالية التسيير وصولاً إلى فترة إدارة التغيير مع بداية القرن الحالي.

قائمة المراجع.

- دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من 1963 الى تعديل 2020.
- قانون الجماعات المحلية.
- قانون الاساسي للوظيفة العمومية.
- قانون العمل.
- قانون 71-74 المتعلق بالتسيير الاشتراكي للمؤسسات.
- مرسوم تشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26 مايو 1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج.ر.ج العدد 33.
- 01-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- أمر رقم 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية، ج.ر.ج 1995، 48.
- أمر رقم 95-25 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. ج.ر.ج رقم 55.
- أمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها وخصصتها.
- قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية. القانون 88-01 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، ربيعي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر والتوزيع 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 للدافعية، أطروحة قسنطينة، 2006-2007.
- طلق عوض الله السواط، الإدارة العامة، المفاهيم، الوظائف والأنشطة، 2020.
- محمد الفاتح محمود بشير المغربي، أصول الإدارة والتنظيم، 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.