

قانون المانجمنت العمومي

السنة الثانية ماستر، تخصص إدارة عامة.

من إعداد الاستاذ

غزو

الموسم الجامعي 2025-2026.

المقدمة.

فصل تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي.

المبحث الأول: مفهوم المناجمت العمومي.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى.

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

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمت العمومي والعلوم الأخرى.

المبحث الخامس: التطور الفكري للمناجمنت العمومي.

الفصل الأول: مناجمنت المنظمات العمومية.

مبحث تمهيدي: خصائص المناجمت في المنظمات العمومية.

المبحث الأول: المناجمت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: المناجمت في إطار المؤسسات العمومية الاقتصادية.

الفصل الثاني: مناجمنت المشاريع العمومية.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت المشاريع العمومية.

المبحث الأول: وسائل مناجمنت المشاريع العمومية.

المبحث الثاني: طرق/أساليب مناجمنت المشاريع العمومية.

الفصل الثالث: مناجمنت عمال/موظفي المنظمات العمومية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمنت عمال/موظفي المنظمات العمومية.

المطلب الأول : مفهوم مناجمنت عمال المنظمات العمومية.

المطلب الثاني : دوافع دراسة مناجمنت عمال المنظمات العمومية.

المبحث الثاني: أساليب مناجمنت عمال المنظمات العمومية وتقييمها.

المبحث الثالث: مناجمنت القوى العاملة للمنظمات العمومية في الجزائر.

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

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

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

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

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

الفرع الثاني: دور المناجر إدارة القوى العمالية في المنظمات العمومية ذات 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، يُنظم 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 المناجمت العمومي"؛

حيث يصعب، للوهلة الأولى، تصنيف هذه المادة سواء ضمن إطار القانون العام أو القانون الخاص، وذلك لما تنتوي عليه من غموض، إن لم يكن تناقضًا في صياغتها. فمصطلح المناجمت 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 مرتبطًا بالقطاع العام، مفهوم ذو ملامح غامضة أيضًا- وتحكمه قواعد غير مألوفة، متميزة عن القانون/القطاع الخاص.

ال الحديث عن "قانون المناجمت العمومي" يستدعي أو يستوجب، مبدئيا، وجود إطار قانوني متكامل يحكم هذه المادة وينظمها !

من جهة أخرى، يلاحظ أن انتشار مصطلح "المناجمنت العمومي" وسُهولة استخدامه في العديد من المجالات يتماشى مع غموض في معناه ومفهومه. فقد يجد المراقب أن مصطلح المناجمت 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 يعتبر البعض رمزاً للتوجه نحو الحداثة، يراه آخرون كأداة لتحسين إدارة الموارد البشرية في المؤسسات العامة أو كوسيلة لتحديث الإدارة بشكل عام .

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

إرشادات أولية :

يتعين على الطالب أن ينتبه إلى أن بعض المفاهيم التي ستنطرب إليها في هذا المقياس، مثل "الإدارة العامة" و"المناجنة العمومي"، قد تحمل نفس المعنى في بعض السياقات أو تعبّر عن مفاهيم مختلفة، وذلك وفقاً للنظام القانوني للدولة محل الدراسة. فمفهوم المناجمنة 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 والاشراكية، حيث إن كل نظام منها يتناول المناجمنة العمومي من منظور خاص ومختلف.

فصل تمهيدى: الإطار المفاهيمى للمناجمـت العمومـى.

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

المبحث الأول: ضبط المفاهيم.

كل هذه التَّعْرِيَقَاتُ التي سيتم عرضها في هذا المبحث الأول لم يقدمها المشرع. هذا يعني أنها قد تكون محل للنقاش !

أولاً: المناجمت لغوا.

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

² F. Colin, Management public, p.11.

وأخيرا، نجد أن هنالك من يستعمل مصطلح المناجمت كمرادف لكلمة الإدارة، و التي اشتقت من فعل

يدير : يوظف، يستخدم، يوجه، يحرك³.

ثانيا : المناجمت في القطاع الخاص.

يُستخدم مصطلح المناجمت 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 أيضاً 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 المناجمت يشمل كافة الأساليب الإدارية والتنظيمية المرتبطة بالأعمال التجارية أو بإدارة الشركات⁶. وفي قاموس الادارة العامة فيصف المناجمت بأنه: توجيه للمنظمات الخاصة أو العامة الرامي والهادف إلى تحسين **نوعية الخدمة المقدمة** من خلال **أساليب وتقنيات العلاقات الإنسانية وتنظيم العمل الجماعي**⁷.

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 techniques 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: المناجمنة في القطاع العام:

هناك من يعرفه **المناجمنت العمومي** "...بأنه علم أو فن تفعيل مجموعة من الموارد البشرية، المالية والمادية، بطريقة منسجمة بحيث تقدم 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 المناجمنة 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 المجتمع.

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

وببناء على ذلك، يمكننا تعريف المنظمات العمومية بأنها هيئات (كيان) تخضع لرقابة الدولة، تتمتع 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 أشرناه 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 و ليس الربح. لذلك يجب أن يستشعر الموظف العام روح الخدمة العامة عند أداء مهامه. و منه 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 مقاييساً 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 للتعاقد بالحقوق و تحمل الالتزامات.

من هذا المنطلق، يمكننا القول أن نشاط المنظمات الخاصة والمنظمات العامة يقوم على فرضية مزدوجة فيما يتعلق بدوافعها وسلوكها. فمثلاً 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 ديمومة الشركات الخاصة باحتياجات المستثمرين. هذا يعني أنها تختفي في حالة غياب طلب موجه إليها، في حين تجد المنظمة العامة مبرراً لها في الرغبة في تغيير حالة البيئة أو الحفاظ على النظام العام إذا كان مهدداً، كمسألة احتواء البطالة، وتجنب الاعتداءات الخارجية، وتسهيل 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 المتفقين أو السلطات السياسية.

د- من حيث النطاق والحجم : تتميز المنظمات العمومية بضخامة حجمها و التنظيم على نطاق واسع عكس المنظمات الخاصة. نفس الشيء، كما تم الإشارة إليه سابقاً، على الطالب التمييز بين النظام القانوني في الجزائر و البلدان الراسمالية. مثلاً النقل الجوي في الجزائر، بالخصوص النقل الداخلي، يدخل ضمن مجال المنظمات العامة، عكس فرنسا، مثلاً، أين هذا القطاع يدخل ضمن مجال المنظمات الخاصة. نفس الشيء، هذا يلعب دوراً له تأثير كبير في ما يتعلق بالمناجمت 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، مثلاً 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 السياسي إلى آخر. فتأثير السياسي يكون، مثلا، قوياً ومباسراً 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، مثلاً
بلدان لا تعتمد على ازدواجية القوانين (قانون عام/قانون خاص) في تشريعها، وهذا يجعل معايير
التمييز بين المنظمات العمومية والمنظمات الخاصة نسبية أو حتى غير فعالة.

المبحث الثاني: الفرق بين المناجمت العمومي والمصطلحات الأخرى.

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

أولاً. التسيير: هو تنفيذ يمكن وصفه بالتكاري 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 والتخطيط قبل وضع المشروع، حين و حتى بعد انجازه. أيضاً، المناجمت يتعلق بدراسة السلوك والتقييات، أما التسيير يقتصر فقط على التقييات. نجد أن التسيير يستعمل في البلدان الفرنكوفونية التي تعتمد ازدواجية القوانين، أما المناجمت فيستخدم في البلدان الانجلوسكسونية.

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

المناجمنت يعتمد على التقنيات الحديثة التي تلاءم 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، وفي هذا السياق يعمل المناجمت على إضفاء الشرعية على الإجراءات التي تم إتباعها. وبالتالي، وعلى عكس التسيير، فإن المناجمت له بعد نوعي/استراتيجي أكثر من البعد الكمي.

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 وقارناه 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 مناجمنت، بينما يرى البعض الآخر أنها مرادفة لكلمة **administration** باللغة الفرنسية، وهناك محاولات كثيرة للتفرقة 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، فيتخد الرأي المعاكس، حيث يطلق البعض كلمة الإدارة على القطاع الحكومي أو المنظمات غير الربحية، في حين تشير كلمة المناجمت إلى المشاريع التجارية.¹⁴

¹³ شيخا، أصول الإدارة العامة ، ص 29.

¹⁴ ع. شيخا، 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 نوعاً ما لأسلوب الإدارة التقليدية.

ثالثاً: 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 المسؤولين يتبعون قائدتهم عن رضا و اقتناع¹⁵.

باختصار: المناجمت في جوهره أوسع بكثير من مفهوم القيادة.

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

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

تكمّن أهم الفوارق بين المناجمت العمومي والمناجمنت في القطاع الخاص فيما يلي:

المناجمنت في القطاع الخاص مرتبط بالمنظمات الخاصة، ويخضع في تطبيق أحکامه للقانون الخاص.

- تستهدف قرارات المنجر (manager) الخاص أفقا زمنيا قصيراً.

- يتم توجيه السلوك في المناجمت الخاص نحو النتائج الفورية.

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

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

أما المناجمت العمومي فهو مرتبط بالمنظمات العمومية، ويخضع في تطبيق أحکامه للقانون العام، قانون استثنائي غير مألف.... مع وجود استثناءات.

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

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

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

ملاحظة :

على الطالب الأخذ بعين الاعتبار (في التفرقة بين المناجمت العمومي والمناجمنت الخاص) الأنظمة
القانونية المختلفة لكل بلد. مثلا نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، الذي هو نفسه في فرنسا،
مختلف على النظام القانوني لبريطانيا. نظام الوظيفة العمومية في بريطانيا مختلف عن النظام
القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية. هذا له اثر مباشر في المركز القانوني للعامل/موظفي كل من
القطاع العام (مناجمنت عمومي) أو القطاع الخاص (مناجمنت خاص).

المبحث الرابع: العلاقة بين المناجمت العمومي والعلوم الأخرى.

للمناجمنت 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 / الأدلة: 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 تجسيداً حرفيًا لما يمكن أن تتوقعه السلطة

العامة. في الأساس، إنه من الضروري "تفعيل" القانون، وإحيائه في بعده المزدوج "الإطار" و "الأدلة".¹⁶

المطلب الثاني: العلاقة بين المناجمت العمومي والعلوم السياسية.

كون المناجمت العمومي مرتبط بالقطاع العام، هذا يعني أن المناجر ملزم و مقيد بالسياسة العامة

للدولة وأهدافها. بتعبير آخر، المناجر العمومي مقيد بالاتجاهات العامة المرسومة من طرف السلطات

السياسية للدولة دون أن يكون له أي خيار فيها.

كما تم ذكره سابقًا، المناجمت 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 انظر في هذا السياق، مثلا المادة 2 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية.

المطلب الثالث : العلاقة بين المناجمـنـت العمـومـيـ وـالـعـلـومـ الـاـقـتـصـادـيـةـ.

- المناجمـنـت مرـتـبـطـ بـالـتـوـجـهـ الـاـقـتـصـادـيـ لـلـدـوـلـةـ.

- المناجمـنـت يـجـبـ أـنـ يـتـمـ ضـمـنـ إـطـارـ وـأـهـدـافـ النـظـامـ الـاـقـتـصـادـيـ لـلـدـوـلـةـ.

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

د. العلاقة بين المناجمـنـت العمـومـيـ وـالـنـفـسـ وـالـعـلـمـ الـاجـتمـاعـيـ.

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 ي عمل مسبقاً على فهم نفسيات وسلوكيات من يعملون تحت إدارته. هؤلاء الأفراد بطبيعتهم يختلفون من حيث خصائصهم، ميولهم، دوافع سلوكهم.

سنرى لاحقاً أن التطورات الفكرية، خاصة تلك المرتبطة بحركة العلاقات الإنسانية، تؤكد على التأثير الكبير للدافع النفسي 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 الرشد 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.

ظهرة 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، تعدد 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 قدادة، رحبي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر والتوزيع عمان، 2010، ص 35 و ما يلي.

أطلق عليها البعض اسم مدرسة الهندسة البشرية، لأنها وجدت تركيزها بشكل رئيسي إلى العمل نفسه وأعطت العامل البشري مرتبة ثانوية من الاهتمام.

يعتبر كل من فريديريك تايلور **Frederik Taylor** (أمريكي الأصل، ولد 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 إدارة العلمية.

اهتم الأول "تايلور" بأساليب الإدارة على مستوى التنفيذ، أي على مستوى الورش. كان اهتمامه مركزاً 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 يدرس القانون الإداري و تفكيرهما بعيد كل البعد عن مفهوم الإدارة المعروف في القانون العام الجزائري. "فايول" لم ينل الشهرة في فرنسا (مهد القانون الإداري) ولم يتم الإشارة إلى نظرياته في أي مرجع من مراجع فقهاء القانون الإداري.

أ.فريديريك 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 العمل وأيضاً تدني مستويات الإنتاج في المشاريع الصناعية بالإضافة إلى التغيرات العديدة في العمل.

لاحظ تايلور أن الإدارة كانت تفتقر إلى رؤية واضحة حول مسؤولياتها في إدارة العمل وتوجيهه، ولم تكن هناك معايير واضحة لتقدير 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 فعالة لإدارة العمل، واستكشاف أفضل الطرق الممكنة لزيادة الإنتاج، مع وضع مبادئ واضحة لتطبيقها في إدارة العمل. وبفضل هذه الدراسات، توصل تايلور إلى أن كل عملية إنتاج تتتألف 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 أساس إدارية علمية كانت متمثلة في بحثه المسمى "بنظام الدفع بالقطعة" حيث قدم فيه وصفاً مفصلاً كان قد طوره لنظام الدفع بالأجور. ويتمثل هذا النظام في محاسبة العامل على عدد القطع التي ينتجه، إذ يزيد مكسبه بالزيادة هذا العدد.

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

1. هدف الإدارة الرشيدة هو دفع الأجر وخفض تكاليف إنتاج كل وحدة.

¹⁹ انظر في هذا السياق، بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريديريك هرزلبرغ للدافعية، أطروحة قسمنطية، 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 تهياً 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 الأخرى التي سبق ذكرها.

يمكن النظر إلى أسمام تايلور في مجال المناجمت/الادارة العمومي من ثلاثة

جو انب رئيسية:

أ. الثورة الفكرية: حيث كان تايلور يرى أن الهدف من دراسته التي أصطلح عليها بالإدارة العلمية، هو تغيير العلاقة القائمة بين الإدارة والعامل في ذلك الوقت والتي طبعت بالشك وعدم الثقة والنزاع بين طرفي العملية الإنتاجية. فقد كان العمال يطالبون بالزيادة في الأجر و إلا لجئوا إلى سلاح الإضراب 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 والعاملين، وهذا لا يتم إلا بقبول طرفي العملية الإنتاجية لتطبيق مبادئ الإدارة العلمية التي يرى أنها تتضمن في المقام الأول ثورة فكرية يقع عبئها على طرفي العملية الإنتاجية - الإدارة والعمالين- وذلك بأن يحول الطرفين أنظارهما عن الربح المحقق، إلى العمل على زيادة الانتاج ومن ثم زيادة ربح المنظمة الذي ستفيده

منه كلا طرفي العملية الانتاجية. حيث تمنح للعاملين أجور مرتفعة وللادارة 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، بالإرجالية (بلا استعداد/العشوانية). 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 يمكن 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 بالتحفيظ والعامل بالتنفيذ. ولتحقيق هذه الغاية قام تايلور بإجراء عدد من الدراسات الضرورية لتحديد ما أصلح عليه (أحسن طريقة لأداء العمل) أستخدم فيها قوانين الحركة. ومن الدراسات التي قام بها تايلور، أنه راقب بدقة، لمدة زمنية، عمال مخرطة معدن في عملهم حتى تبين كيفية أداء عملهم بدقة. أستطيع تايلور أن يحدد عناصر هذا العمل بدقة، وأيضاً الوقت اللازم لأداء كل عنصر مما مكنته من إجراء تحليل موضوعي حدد من خلاله ما يمكن اعتباره جهداً معتدلاً²⁰.

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. بعبير آخر، استخدام التحليل العلمي لكل عنصر من عناصر

²⁰ انظر في هذا السياق، بغول زهير، محددات النجاح في العمل الإداري بالمؤسسات الوطنية في إطار نظرية فريديريك هرزرغ للدافعية، أطروحة قسمنطية، 2006-2007.

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

-علمنة طريقة اختيار وتدريب العمال لتحسين أدائهم بدلًا من الطريقة التقليدية القاضية بأن يقوم المكلف بالعمل بالقدر الذي يستطيع به عمله وطبقاً 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، الادارة والمتابعة، بينما يقوم العامل بتنفيذ مخطط الادارة.

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

باختصار،

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

ب. هانري فايول:

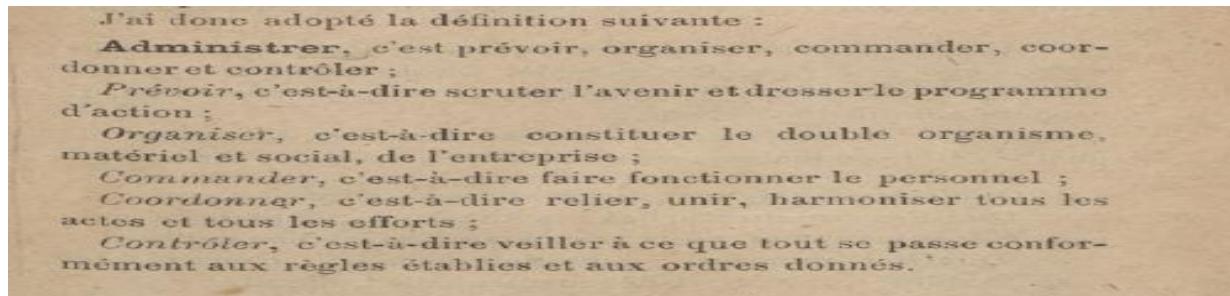
فايول، مهندس فرنسي، نشر كتاب سنة 1917 تحت عنوان الإدارة الصناعية و العامة، والذي يفسر فيه مبادئ الإدارة العامة وأسس العملية الإدارية . في بينما نظر تايلور للإدارة من أسفل (تحليل العمل اليدوي ودراسة الحركة والزمن) نظر إليها فايول من أعلى (الإدارة العليا والتي تمثل في دراسة وتحليل الوظائف الإدارية)، وبينما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

عموما، تكمن إسهامات هنري فايول في المناجمت 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 الأموال والاستخدام الأمثل لها) **وظيفة الأمن** *fonction de sécurité* (ويقصد بها النشاط المتعلق بحماية الأفراد 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 الازمة للعمل بها)؛ **التنظيم** : (organisation) تعبيء الموارد من أجل تحقيق الأهداف المسطرة (بمعنى بناء كيان مزدوج (بشري ومادي) يراعي فيه المدير صلاحيات الأفراد والمعدات لتحقيق أهداف المنظمة وفقا للخطة الموضوعة، في حدود

مواردها واحتياجاتها)؛ القياد: (commandement) إدارة وتوجيه الأفراد من خلال إصدار الأوامر (بمعنى البقاء على الأفراد العاملين بالمنظمة في نشاط دائم لتنفيذ وظيفة التنظيم وذلك بالإشراف الفعال)؛ التنسيق: (coordination) توجيه الجهود للعمل معاً من أجل تحقيق الأهداف الموضوعة (بمعنى تحقيق الانسجام)؛ الرقابة: (contrôle) أي الوقوف على مدى تحقيق الأهداف المسطرة وتحديد الانحرافات.



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

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

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

* - جدول رقم (02) يوضح الأهمية النسبية للقدرات الالزمة للموظفين

في مختلف المنظمات الصناعية كما يراها هنري فايلول.

3. مبادئ الادارة، حيث وضع فايلول أربعة عشر مبدأ يراها ضرورية لنجاح أي إدارة في تحقيق أهدافها. مبدأ تقسيم العمل (تجزئة العمل إلى مجموعة أجزاء صغيرة وكل جزء يقوم بآدائه عامل واحد أو مجموعة من العمال)؛ **السلطة والمسؤولية** (ميز بين السلطة الرسمية للمدير المستمدة من مركزه والسلطة التي تعكسها مجموعة من خصائص شخصيته كالذكاء، الخبرة و القدرة على القيادة...الخ)؛ **النظام والانضباط** (الذي يلزم كافة العاملين باحترام القوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها)؛ **وحدة القيادة** (المرؤوس يجب أن لا يتلقى تعليمات إلا من رئيس واحد فقط)؛ **وحدة التوجيه** (وجود رئيس واحد مختص وخطة واحدة لأي مجموعة من النشطة تسعى إلى تحقيق هدف واحد)؛ **حضور 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 إلى الآخرين)؛ **تدن السلطات** (السلسل 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^o La division du travail ;
- 2^o L'autorité ;
- 3^o La discipline ;
- 4^o L'unité de commandement ;
- 5^o L'unité de direction ;
- 6^o La subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général ;
- 7^o La rémunération ;
- 8^o La centralisation ;
- 9^o La hiérarchie ;
- 10^o L'ordre ;
- 11^o L'équité ;
- 12^o La stabilité du personnel ;
- 13^o L'initiative ;
- 14^o 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 اعتبرت مقصّرة 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 سابقاً، ركزت حركة الإدارة العلمية، بقيادة تايلور وفايول، على إبراز المبادئ العلمية وتطبيقاتها 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 اهتماماً خاصاً 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، بُرِز 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 ويستمرون في الحفاظ عليها. هذه العلاقات لا تكون مخططة أو منظمة بشكل مباشر من قبل الإدارة، ولكنها تظهر نتيجة لتفاعل اليومي والعمل المشترك الذي يجمعهم في أماكن متقاربة.

باختصار، تركز هذه الحركة الخاصة بالعلاقات الإنسانية على دراسة ارتباط الكفاءة الإنتاجية للعامل في الشركة بظروف العمل من جهة، وحالهم النفسية والاجتماعية من جهة أخرى. يُعتبر كل من هربت سایمون والتون مايو من أبرز الرواد المؤسسين لهذه الحركة.

²¹ محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدادة، رجبي مصطفى علیان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر والتوزيع 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 دوراً كبيراً في مختلف مراحل العملية الإدارية، ولا سيما عند اتخاذ القرارات

4. المدرسة البيروقراطية²².

نُسبت هذه المدرسة إلى العالم الألماني ماكس فاير، 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 الكلمة "bureau"، التي تشير إلى المكتب، واستخدم لأول مرة للإشارة إلى تنظيم إدارات الدولة عن طريق المكاتب. وفقاً لهذا المفهوم، يُعد التنظيم البيروقراطي هيكلًا يدار العمل الإداري من خلاله. يرتكز 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 فيبر الإشارة إليه عندما طور فكرته حول البيروقراطية، حيث حاول من خلالها تحديد الشكل المثالي لإدارة الأجهزة التنفيذية في الدول الحديثة²³، وتجسد هذا الأسلوب، في الواقع، من خلال تقسيم العمل بشكل صارم، والالتزام بدرج السلطة، تنظيم القوانين، استخدام نطاق إشراف محدود والعلاقات التي تفتقر للطابع الشخصي.²⁴

²² محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدادة، رنجي مصطفى عليان، مبادئ الإدارة (وظيفة المدير) دار النشر والتوزيع عمان، 2010، ص 50 وما يلي.

²³ أنظر في هذا السياق، ماجد راغب الحلو، علم الإدارة 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 اليمونة 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.

يتبيّن من هذا العرض أن البيروقراطية تتصف بعده خصائص، منها: تسريع عملية اتخاذ القرارات بفضل مركزية السلطة، جودة الأداء نتيجة للتخصص الدقيق والاعتماد على الكفاءة المهنية، بالإضافة إلى وضوح المسؤوليات والمهام الموكّلة 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 مكس فيبر انتقادات واسعة، إذ يُنظر إليها كمصدر للتعقيد في الإجراءات المتعددة، والبطء في اتخاذ القرارات، وعدم المرونة في سير العمل.

الفصل الأول : مناجمنت المنظمات العمومية.

يتعلق الأمر في هذا الفصل الأول بالوقوف وتمحیص مدى تفعيل أسلوب المناجمت العمومي في الجزائر و هذا من خلال دراسة توضح لنا تطبيق هذا الاسلوب على المنظمات العمومية بمستويه المركزي والادارة الالامركزية 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.

تذکیر: المنظمات العمومية هو ذلك الكيان (المؤسسة) الخاضع لرقابة الدولة، والذي يتمتع بالشخصية المعنوية²⁵ ، يُقدم خدمات تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

يقصد مناجمنت المنظمات العمومية تنسيق أو تفعيل مجموعة من الموارد البشرية، المالية والمادية بشكل متكامل، لضمان تقديم 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 مناجمنت 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 بعده 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 للتعاون بالحقوق و تحمل الالتزامات.

هناك بنية تحتية أو مراقب 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، سعياً منها 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. أيضاً، ضرورة صياغة أساليب جديدة لإدارة الأزمات عبر استراتيجيات استباقية ورصد متكملاً ضمن مقاربات متعددة القطاع.

بالإضافة إلى ذلك، تعاني الجزائر من تفاوتات إقليمية ملحوظة، الأمر الذي يستدعي اعتماد نهج شامل ومتكملاً 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 تضييف أبعاداً 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 كتحقيق 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؛ لأن يتم تحويله من مركز استشفائي إلى مركز للإيواء بغرض تحقيق أرباح.

ومن هذا المنطلق، تُعتبر استراتيجية الإدارات مقيدة وموجّهة بأهداف خارجية ترتبط بشكل مباشر بالصلاحة 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 غالباً لا تتضمن تكلفة مالية، بمعنى أنها تقدم كخدمة دون مقابل مادي محدد.

3. تقديم خدمة "عمومية" في ظروف احتكارية.

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

4. أنظمة معقدة.

تتسم المنظمات العامة بتعقيد بنيتها ونشاطاتها. فنجد 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 غالباً ذات نطاق واسع جداً ويزيد من تعقيدها التنظيم الهرمي المعقد.

5. تقييد نشاط المنظمات العمومية بالسياسة العامة للدولة.

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

المبحث الأول: المناجمت في إطار النظام المركزي واللامركزية الإدارية.

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

ففي البلدان الأنجلو ساكسونية، مثلا، نجد أن المناجمت 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 "التسخير بالأهداف" في هذه المنظمات 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: المناجمت في إطار النظام المركزي.

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

هذه السلطة تباشر مهامها مباشرة من العاصمة أو بالتنسيق مع ممثليها محلياً. وتؤخذ القرارات الإدارية باسم الدولة الواحدة، باعتبار أن الإدارة المركزية تمثل الشخص الاعتباري العام الوحيدة. 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 مستمد بشكل كبير من أفكار ماكس فاينبر.

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

²⁸ انظر في هذا السياق، رمضان محمد بطيخ، *أصول التنظيم الإداري*، دار الهبة 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 المباشر²⁹.

فيما يخص النظام السياسي في الجزائر، يتحمل رئيس الجمهورية، وفقاً 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 مركبة مثل الوزير في الوزارة أو المدير في المصلحة، تتولى صياغة سياسات هذه المنظمة وفقاً 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 المركبة، لا يستبعد وجود ممثلي 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 بإدارة مركبة قوية للغاية حيث هناك تبعية مباشرة للمؤسسات الجامعية للوزارة التعليم العالي. بعبير آخر، في مجال التعليم العالي هناك قيادة المركزية واحتكار للدولة. ولهذه الخصائص دور مهم؛ حيث تقدم مؤسسات التعليم العالي خدمات في مجال البحث والتكوين، وتصنف 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 دوراً اجتماعياً كبيراً، إذ يمثل خدمة معقدة تتطلب إدارة متناسقة ومنسجمة تشمل برامج موحدة،

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

ونظاماً قانونياً واحداً، وإدارة متكاملة. مثل هذا النوع من المهام لا يمكن أن يترك لتفاوت أو تضارب الإرادات المحلية.

لقد أسيمت 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 المركبة. نذكر على سبيل مؤسسات التعليم العالي في أمريكا الشمالية أو بعض الدول الأوروبية أيرلندا، بلجيكا، سويسرا، المملكة المتحدة...) والتي تتمتع بالاستقلالية الذاتية الحقيقة.

مركبة 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. بعبارة أخرى، 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.

مزایا: بساطة التنظيم الإداري ومرونته.

من الناحية النظرية، يمكن للسلطات المركزية تكييف عملها مع كل خصائص 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 العادة.³⁰

في هذا السياق، كان التعليم العالي ولا يزال مشبعاً بشدة بالإفراط في إضفاء الطابع الرسمي (المبادئ التسيير، النظام، الإجراءات والرقابة) والذي لا يترك مجالاً كبيراً للمبادرة والذي لا يشجع الابتكار. لا تزال إدارة مؤسسات التعليم العالي تتسم بالعادات والأنظمة المعقدة. ولنست المركزية هي العامل الوحيد في هذه الإدارة، فمن المؤكد أن مديري المؤسسات لديهم نصيب كبير من المسؤولية.³¹

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: المناجمنة في إطار اللامركزية الإدارية.

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

و بهذا تكون اللامركزية قد أسمست ك وسيط 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 بالمحليه الإدارية" ، والذي يهدف بشكل نظري إلى تعزيز المشاركة السياسية للمواطنين من خلال انتخاب ممثليين محليين يُمنحون صلاحيات إدارة الشؤون ذات الصلة بالصلاحية العامة على المستوى المحلي³².

يقوم المناجمنة 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 لتوجيهه 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 ملائماً تماماً للقطاع العام في الجزائر، خصوصاً 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 الصالحيات إلى جهة تنظيمية واحدة تتولى تنفيذها حصرياً. هذا النهج يعزز من كفاءة الأداء ودقته، بالإضافة إلى دوره في ترسیخ مبدأ الديموقراطية 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 ووفقاً 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 رأينا سابقاً، هذا يستوجب تقسيم الأعمال إلى تنفيذية وأخرى إشرافية، وفي داخل كل نوع منها يتم تقسيم العمل وتفرعه إلى تخصصات دقيقة، بحيث يتخصص كل عامل وكل فرد في منظمة في نوع معين من هذه التخصصات ويتفرع له، لكن يتقنه وينجزه بأعلى درجة من الدقة والكفاءة. إذا كان مبدأ تقسيم العمل والتخصص فيه قد طبق في البداية في مجال المشروعات الخاصة، إلا أنه سرعان ما انتقل إلى ميدان الإدارة العامة، خاصة بعد أن تشعبت أعمالها وتعقدت وظائفها وأصبح من المستحيل القيام بذلك الأعمال والوظائف والتي لا تمتل فيها وحدة متجانسة، بل تنوعاً واختلافاً، دون تقسيم أو تخصص في ميادينها. ولهذا فقد اهتمت الدراسات والبحوث الإدارية بالسعى 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 معيناً 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 تماماً.³⁴

لقد اهتمت معظم دول العالم، بما فيها الجزائر، بتأصيل علمي وعملي لهذه الفكرة كمبدأ أساسى 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 تقسيما واصحا بين الهيئات الوطنية والهيئات المحلية وإسناد كل عمل إلى هيئة إدارية مؤهلة للإجابة بصفة دقيقة لاحتياجات المواطن، وذلك إما على المستوى المحلي كان أو على المستوى الوطني.
- التحفيز على دعم مبدأ مسؤولية الممثلين المنتخبين.

المبحث الثاني: المناجمت في إطار المؤسسات العمومية الاقتصادية والهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي/ التجاري.

المطلب الأول: تعريف المؤسسات العمومية الاقتصادية.

تعريف المؤسسات العمومية:

عرفها المشرع الجزائري لأول مرة بموجب القانون رقم 01-88 المتضمن القانون التوجيبي 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 المسئولية المحدودة تملك الدولة أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأ�سهم أو الحصص).

مرسوم تشريعي رقم 08-94 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 كييفيات الزيادة في رأس المال المؤسسات العمومية الاقتصادية والتخصيص منه وكيفيات تعويض الاعتدال طبقا للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري.

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

تم مساهمة شخصية طبيعية أو معنوية، تابعة للقانون العام أو الخاص، في رأس المال المؤسسة العمومية الاقتصادية حسب الشروط والكييفيات المنصوص عليها في القانون التجاري وحسب النسب التي حددها القانون الأساسي للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

يتم الانفصال والاندماج باتباع الشخصية المعنوية للمؤسسات العمومية الاقتصادية أو بخلاف Active الشروط والكييفيات المنصوص عليها في القانون التجاري.

و بصدور 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 مقددين 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 تخلى عنها المستعمر وتركها غير مستغلة. تولى العمال إدارة وتشغيل تلك المصانع معتمدين على دعم الاتحاد العام

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

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

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

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

1. الجمعية العمومية للعمال (تضم كل العمال باستثناء الموسميين): 2 مجلس العمال الذي يضم من 10 إلى 100 عضو (يتكون من أعضاء الجمعية العامة ويجتمع وفقاً لقرار لجنة الإدارة وهو يقرر كل ما يتعلق بمشتريات ومبيعات القروض); 3 لجنة الإدارة والتنظيم (يتخذه مجلس العمال، تتولى إدارة المشاريع، لهذه اللجنة رئيس منتخب); 4 المدير (عضو لجنة الإدارة، يملك صلاحيات اختيار العمال الدائمين، يعمل علاوة على تنفيذ قرارات مجلس العمال وللجنة الإدارة...الخ).

طبق هذا النظام على الوحدات الصناعية والتجارية وكان تجسيداً للأمر الواقع وليس تطبيقاً إيديولوجيا. سرعان ما انهار هذا التنظيم وهذا بسبب انعدام الخبرة.

³⁶ طهيرة عواج، سosiولوجيا الاقتصاد في الجزائر، دليل برمجة للنشر، 2020، ص، 26.

³⁷ المرسوم رقم 88-63 المؤرخ في 18 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسخير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج. ر عدد 15، صادر المؤرخة في 22 مارس 1963.

تلت المرحلة الأولى فترة قصيرة امتدت بين عامي 1966 و 1971 تميزت بخضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية لميمنة 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 أساسين: جهاز المداولات المتمثل في لجنة التوجيه والمراقبة، والجهاز التنفيذي، يمثله المدير العام للشركة ويتم تعيينه بموجب مرسوم وباقتراح من الوزارة الوصية، 2. المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، التي هي تطور لفكرة المرافق العامة، تتشكل من: مجلس إدارة يضم ممثلي عن الدولة والحزب ومدير عام للمؤسسة يتم تعيينه من طرف الدولة بموجب مرسوم.

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 74-71 المؤرخ في 16 نوفمبر 1971 المتعلق بالتسخير الاشتراكي للمؤسسات، المنتج والمسير في نفس الوقت، وبرز اثنان منها 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 والتسخير وذلك تماشيا مع مبادئ السياسة الاشتراكية للدولة. كان رأس المال هذه المؤسسات من الأموال العامة وكان لها شخصية معنوية واستقلالية مالية. تميزت هذه المرحلة بمركزية التخطيط.

أهدافه: القضاء على الأوضاع المتدحرة التي شهدتها الجزائر بعد الاستقلال، وتحقيق الاستقلال الاقتصادي من خلال إنتهاء 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 (المصنوعة)، ثم الانتقال تدريجياً إلى قطاع الصناعة الخفيفة.

الأهداف الاجتماعية (هي التي أكدت عليها الاشتراكية) محو الامية، تحسين المستوى المعيشي للعمال، تحقيق العدالة والمساواة، عن طريق محاربة كل أشكال الاستغلال، امتصاص البطالة بتطبيق سياسة البطالة المقنعة حيث كانت المؤسسات الصناعية تقوم بتشغيل عدد عمال أكبر مما تحتاج إليه للإنتاج بأضعاف، هؤلاء العمال كانت توزع عليهم أرباح في نهاية كل سنة، سواء حققت المؤسسة أرباحاً أو لم تحقق، التي كانت تصرف لهم من الخزينة العامة للدولة، كون الدولة كانت تعتمد على الريع النفطي، وبذلك فالتسخير الاشتراكي غلب الأهداف الاجتماعية على الأهداف الاقتصادية.

تقييم مرحلة التسخير 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 الجهد المبذولة لتحقيق التنمية إلا أن التسخير الاشتراكي أثبت 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 الهيكل³⁸ 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. ينصب الاهتمام الأساسي لإعادة الهيكلة على مصلحة حملة الأسهم ، وليس مصلحة العاملين".

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

هدفها : حسب المرسوم 242-80 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 نطا من نشاطات العمل المتصلة بعضها البعض، والتي تسمح للمنظمة بأداء وتنسيق نشاطات عملها وتحكم 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 الامرکزية وتوزيع السلطة في تسيير الأنشطة الخاصة بإنتاج الموارد واسداء(تقديم) الخدمات بفضل تحديد مستويات الاصطلاح بالمؤسسات على اختلاف أنواعها، ولا سيما على مستوى وحدات الإنتاج؛

- إقامة علاقة تكاملية سواء بين المؤسسات التابعة للقطاع الواحد، أو التابعة لقطاعات متعددة، على أساس تحديد تعاقدي في علاقتها، مع مراعاة انسجام النسب والاهداف والأجال المخصصة، توخي الملاءمة القصوى بين حجم المؤسسة ومستوى عملها واحتراصها الإقليمي، مع مراعاة الدور التكميلي المنوط بالمؤسسة المحلية؛

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

مست مرحلة إعادة الهيكلة في الجزائر ميدانياين رئيسين: إعادة الهيكلة العضوية وإعادة الهيكلة المالية. إعادة الهيكلة العضوية: التي مست تنظيم مستويات المسؤولية واتخاذ القرارات، وبموجها 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 لامرکزية التنمية وتفعيل دور اقتصاد المؤسسات العمومية الاقتصادية، وكذلك تحسين الإنتاج كما ونوعا، وتقدير 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 بمحسح الديون ووضع ميزانية وتصفية الحسابات بين المؤسسات العمومية، وتحقيق مرد وديات إيجابية 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 الحقيقة، والمتمثلة في الإنتاج (الوظيفة الاقتصادية) ولتحقيق هذا الهدف كان من بين ما اتخذته إجراء -الترشيد الاقتصادي- الذي يرتكز على:

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

2. دقة تحديد الأهداف وتحقيقها، 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 تعقيداً من حيث المراقبة والرقابة، لأن عدد الشركات الخاضعة لإشراف تضاعف.

و مع انخفاض مستوى الإدارة، دون عنوان ثابت لمعظمهم، وفي عجلة من أمرهم ودون تعليمات أو تدريب للمديرين الجدد، بعيداً 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 تماماً. 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 تلقائياً إلى مشاكل في التدفق النقدي في نهاية السلسلة ، أي بالنسبة ل Districh ، التي لم تستطع دفع ثمن المنتجات التي قدمتها Emac والتي بدورها لم تعد قادرة على دفع ثمن شحنات الجلود من Enipec. كل هذا زيادة على الأزمة 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 وال حقيقي لإعادة الميكلة هو هدف سياسي يتمثل أولاً وقبل كل شيء في تشتت الأجهزة التنفيذية وإضعاف النقابيين من خلال عزلهم، وقد تم تحقيقه بالكامل على المستوى الإداري والسياسي. لكن على أرض الواقع، أدى ذلك إلى اضطراب فوري و دائم في الشركات الجديدة، فضلاً عن انخفاض مذهل في مستوى الإدارة لعدة أسباب:

- لم يكن عدد المديرين التنفيذيين رفيع المستوى كافياً أو قابلاً للتوسيع حسب الرغبة، ولا يمكنه بأي حال من الأحوال تغطية الاحتياجات الناجمة عن الإدارة الرشيدة والفعالة،

- رفض المديرين التنفيذيين الأكثرين كفاءة مغادرة العاصمة إلى المقاطعة، وخاصة أنه عُرض عليهم مناصب أدنى من تلك التي كانوا يشغلونها لأن الشركات الجديدة كانت أصغر من الشركة الأم،

وانتعاش المديرين التنفيذيين من وحدات الإنتاج، ومن ثم، فإن تجريد الأخير، لتلبية احتياجات الإدارة المركزية الجديدة، يؤدي إلى إحداث تأثير غير متوقع بين العديد من المديرين التنفيذيين المتوسطين، دون إمكانية التقدم في الشركة - الأم والذين وافقوا على السفر (أو، في بعض الأحيان، التظاهر بذلك). القيام بذلك) مقابل تعويض مالي ومادي (سكن + سيارة)، اختيار المديرين العامين الجدد الذي ركز بالتأكيد على المديرين التنفيذيين القدامى، ولكن على مستوى ثانوي والذين لم تكن شخصياتهم، على أقل تقدير، متشابهة أو متكاملة.

باختصار، إذا كانت إعادة الهيكلة العضوية والمالية ، من حيث المبدأ، تهدف إلى تطوير الاقتصاد الوطني من خلال تحسين القطاع الانتاجي عن طريق الرفع من معدلات المردودية والانتاجية، من خلال الاجراءات المتخذة وتوفير الموارد البشرية والمالية، الوصول إلى التطهير المالي للمؤسسات بمسح الديون، وضع ميزانيات انطلاق للمؤسسات العمومية، تصفية الحسابات بين المؤسسات العمومية، التخفيف أو القضاء على التخطيط المركزي، إلا أن الأهداف المرجوة لم تتحقق والمشاكل التنظيمية المتعلقة بدورة الاستغلال لم تحل، حيث بقيت هذه المؤسسات تتلقى مخططات الانتاج مهيكلة ومنظمة من السلطات العليا (للنقص في إطار التنظيم)، مشاكل ونزاعات تقسيم الوسائل الموجودة بين المؤسسة اام بين مختلف وحداتها، صعوبة مراقبة المؤسسات من طرف الدولة وجهاز الرقابة، مشاكل النقل والتمويل، 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 هذه الفترة إلى إجراء إصلاح إقتصادي يهدف السماح للمؤسسات من تسيير وضعيتها بنفسها. في هذا السياق تجسدت فكرة استقلالية هذه المؤسسات. بحلول سنة 1988 أصدر المشرع الجزائري القانون 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 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 2,3,4).

جاءت هذه الفكرة بهدف منح هذه المؤسسات مزيدا من المبادرة في إطار العمل على التجسيد الفعلي للامركنية و ذلك من خلال إعداد القانون الأساسي 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 وتحقيق هذا التصحيح المنظم والمستمر كان يجب العمل على إعادة اعتبار 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 مروءيتها وقدرتها على التنافس بفضل سياسة التقليل من تكلفة الانتاج فيها ومراعات الجودة في الأسواق الداخلية والخارجية.

مس ذلك عدت مجالات لتجسيد هذه الاستقلالية: نذكر منها الاستقلالية التخطيط والتسير وذلك بتحديد ديمقراطية ولامركزية في التخطيط عن طريق التقليل من تدخلات السلطة المركزية، هذا ما كل له أن يحرر هذه المؤسسات من التدخل المباشر لأجهزة الدولة في التسيير (والتي هي في الحقيقة مجرد تعليمات إدارية لا تقيم أدنى حساب لربحية المؤسسة)؛ الاستقلالية في التمويل وذلك بخلق نظام جديد للعلاقات بين المؤسسة والبنك وذلك بهدف تجسيد الفعالية في الاستثمار وتكيف إجراءات توظيف المؤسسة وتحسين أكثر للخدمات وبالتالي تمكين هذه المؤسسات من الحصول على أموال بصفة منتظمة؛ تحرير نظام تحديد الأسعار (قانون 12-89 المؤرخ في 5 جويلية 1989) المتعلق بالأسعار والذي أقام نظام جديد يقوم على مقاييس حساب تكاليف الانتاج وحالة العرض والطلب والمنافسة الاقتصادية. (أسعار حرة، أسعار ذات هواشم مراقبة، أسعار مراقبة)؛ تحرير نظام تحديد الأجر 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 الأجر وبالتالي الحصول على حصة في الأسواق العالمية.

المرحلة الخامسة: المؤسسة العمومية في إطار الخوخصصة.

تعرف الخوخصصة 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 الأصول المادية أو المعنوية في المؤسسة عمومية أو جزء منها أو تحويل تسيير المؤسسة العمومية.

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

- الصناعات التحويلية في المجالات الآتية:

- * الميكانيكية،
- * الكهربائية،
- * الإلكترونية،
- * الخشب ومنتجاته،
- * الورق،
- * الكيميائية،
- * البلاستيك،
- * الجلود،

- التحليل البوري للمسافرين والبضائع،

- أعمال الخدمات البنائية والمطاراتية،

- التأمينات،

- الصناعات الصغيرة والمتوسطة والمؤسسات
المحلية الصغيرة والمتوسطة.

المادة 3 : تظل الدولة تضمن استمرار الخدمة
العوممية، عندما تخوض مُؤسسة عمومية تضطلع
بمهام الخدمة العوممية.

المادة 4 : يجب أن تقرر عمليات الخويمصة
المذكورة في المادة 2 أعلاه أو يرخص بها إلا إذا كانت
الغاية منها إصلاح المؤسسة أو تدييئها و/ أو المقاطع
على كل مناسب العمل المأجور فيها أو بعضها.

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

المادة 5 :طبقاً لبرنامج الخويمصة، يخضع
إعداد قائمة المؤسسات العنية بالخويمصة، والتالية
للقطاعات المذكورة أعلاه، وكذا كيفيات تطبيق ذلك،
لاختصاصات الحكومة ومسؤولياتها، ويحدد برسوم
تفصيلي بناءً على اقتراح الهيئة المكلفة بالخويمصة.

المادة 6 : يجب قبل أي عملية خويمصة، أن
تكون مناصر الأصول والسداد، التي هي بمقدمة
الخويمصة، موضوع تقويم على أساس المانع المتعارف
عليها عموماً في هذا المجال، مع الحفاظ على القيمة الشجارية
الحقيقية بعين الاعتبار.

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

- ويقتضى الأمر رقم 95- 06 المذوع في 23
شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995
وال المتعلقة بالمنافسة.

- وبعد مصادقة المجلس الوطني الانتقالي،

يصدر الأمر الآتي تنصه:

الباب الأول

أحكام عامة

*

المادة الأولى : يحدد هذا الأمر القواعد العامة
لخويمصة المؤسسات التي تمتلك فيها الدولة
والأشخاص المعنويون التابعون للقانون العام، بصفة
 مباشرة أو غير مباشرة، جزءاً من رأس المالها أو كله.

تعني الخويمصة القيام بمعاملة أو معاملات
تجارية تجبيه:

- إما في تحويل ملكية كل الأصول المالية أو
العنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، أو كل
رأسمالها أو جزء منه، لصالح شخص طبيعي
أو معنويين تابعين للقانون الخاص،

- وإما في تحويل تسيير مؤسسات عمومية إلى
أشخاص طبيعيين أو معنويين تابعين للقانون الخاص،
وذلك بواسطة صيغ تعاقدية يحتمل تحدده كيفيات
تحويل التسيير ومارسته وشروطه.

المادة 2 : يهم هذا الأمر المؤسسات التابعة
للقطاعات الشافية التي تمارس نشاطاتها في
القطاعات الآتية:

- الدراسة والإنجاز في مجالات البناء، والأشغال
العوممية وأشغال الرئيسي،
- المقدمة والسباحة،
- التسخارة والتوزيع،
- الصناعات التسجيلية، والصناعات الزراعية
الغذائية،

الفصل الثاني : مناجمنت المشاريع العمومية

ظهر مصطلح "مناجمنت 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 لتخفيض الازدحام في كاليفورنيا. الموعد النهائي والميزانية والمواد الأولية وتنظيم العمل لآلاف العمال. كل هذه القيود أنشأت ما يسمى بمناجمنت المشروع .³⁹

مبحث تمييدي: الإطار المفاهيمي للمناجمنت 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 الموجه نحو تحقيق هدف محدد وفقا للمتطلبات المحددة و تشمل على الزمن و التكلفة و الموارد"⁴⁰.

يتضمن المشروع محتوى أو جدولأً 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 أساسى 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 وتنفيذها. أيضا هو مجموعة أفراد و الموارد و كذلك معدات يتم تفعيلها بعضها بالبعض الآخر نحو تحقيق الهدف المحدد من طرف المنظمة.

مناجمنت المشاريع لا يتوقف عند مجرد استخدام الأدوات والوسائل لتسخير نشاط معين، بل يمتد ليشمل نظام إدارة شامل يستوعب جميع جوانب المشروع. بمعنى أنه يجمع بين تنفيذ النشاطات الإدارية المتعلقة باختيار الوسائل المناسبة والأدوات الازمة، وبين الدور القيادي الذي يعني بتحديد الأهداف مثل التكاليف، الموعيد والمواصفات الفنية المطلوبة. بالإضافة إلى ذلك، تشمل مناجمنت المشاريع وضع الإجراءات والسياسات الازمة 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 وتنفيذ، 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 تغير المشاريع العمومية بغياب معيار الرج. معنى عدم وجود محفزات مالية. مثل بناء مدرسة، مؤسسة صحية، مركز اجتماعي...الغ.

التعاقدية منها)، الجوانب التقنية المتعلقة بالمشروع، المخاطر المحددة سابقا، 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 تحديديه مسبقا، 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 لتنفيذها 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 الازمة للسيطرة عليها بفعالية.

قيادة المشروع وإدارته عملياتان مكملتان وضرورتان لتنفيذها.

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

جميع الأطراف المشاركة. تلها مرحلة التطوير والتصميم، التي يتم خلالها صياغة الاستراتيجيات المناسبة وتحديد الجوانب الفنية والهيكلية للمشروع . بعد ذلك تأتي مرحلة التنفيذ، والتي تشمل تطبيق الخطط الموضوعة 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 مناجمنت المشاريع العمومية.

المطلب الأول: التخطيط

1. مفهومه: التخطيط هو"التدبير الذي يرمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة⁴³، "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 الالزمة⁴⁴ .

2. عناصره:

ا- التنبؤ بالمستقبل هو عملية تقدير الاحتمالات والافتراضات المتوقعة لما قد يحدث في فترة إنجاز المشروع. ويعد ذلك الأساس الأول لنجاح التخطيط وفعاليته. 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 الالزمة. 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 الالزمة مثل الأجهزة أو البرمجيات المطلوبة، بالإضافة إلى الموارد البشرية المؤهلة التي تتمتع بمهارات والخبرات المناسبة. هذا النوع

⁴³ سليمان محمد الطلاوي، 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 ومنظماً لتحقيق الأهداف المحددة. يتضمن ذلك التخطيط المسبق، تحديد الخطوات الازمة، 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، **تأيي جودة ودقة البيانات والإحصائيات المستخدمة** في مرحلة التخطيط الأولية، إذ تساعد المعلومات الموثوقة في اتخاذ قرارات مدققة تؤدي إلى نتائج متميزة وتقلل من فرص حدوث الأخطاء. بالإضافة إلى ذلك، تمثل **كفاءة الفريق الإداري المسؤول عن تنفيذ الخطة عامل 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، **فإن وضع رؤية واضحة ومركبة أثناء عملية التخطيط يمنح المشروع اتجاهها واضحاً** ومتماساً، في حين توفر المرونة **اللامركبة خلال التنفيذ فرصة** للتكييف مع الظروف المتغيرة وتحسين

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

⁴⁶ انظر في هذا السياق، شيخا، 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 إحصائيات دقيقة وصحيحة، وفعالية الفريق الإداري المكلف بتنفيذ الخطة، إلى جانب إشراك الأطراف المعنية في إعداد وتطوير الخطة. كما يتطلب النجاح الجماع بين مركبة التخطيط ومرونة التنفيذ اللامركزي**⁴⁷.

باختصار، يُعتبر التخطيط العنصر الأساسي والأكثر أهمية ضمن عناصر مناجمة 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 المثلث 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 الازمة لتحقيق هذه الاهداف، فإن التنظيم يشكل الوسيلة التي بواسطتها يتم إنجاز هذه الاهداف. هذا يعني أنه بدون تنظيم إداري سليم لن تنجح أو لن تستطيع المنظمة العمومية الوصول إلى غايتها بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت المحدد لذلك. فالتنظيم شرط لا بد منه لترتيب الجهود البشرية وتصنيفها في سبيل الوصول إلى الغيات التي أنشأت من أجلها المنظمة العمومية، وهذا أين كانت طبيعتها أو حجمها.

⁴⁷ انظر في هذا السياق، شيخا، أصول الإدارة العامة، ص.175.

⁴⁸ انظر في هذا السياق، عبد الغاني بيسونى عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، منشأة الناشر المعارف بلإسكندرية، 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 تحقيق 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 الإدارية، ويبزد دوره في مرحلة تكوين المنظمة، و الحاجة إليه لا تنتهي بانتهاء هذه المرحلة، بل يلتجأ إليه كلما طلب الأمر، وقد تحدث عملية إعادة للتنظيم كلما ظهرت عيوب في التنظيم القائم والتي تعرقل سير المنظمة نحو هدفها. بتعبير آخر، التنظيم عملية مستمرة ومتعددة، لا ينضي دوره بتكوين المنظمة العمومية وال الحاجة إليه دائمة طوال حياة هذه الأخيرة.

لقد ناد العالم الألماني ماكس فيبر بضرورة وضع تنظيم بروقراطي للمنظمات، أين تكون فيها السلطة متدرجة على شكل هرمي، مع وضع سياسة محددة للعمل. التنظيم البروقراطي المثالي الذي نادى به العالم فيبر لا يستبعد، كما رأينا، فرضية وجود تنظيم غير رسمي والذي ينشأ على أساس علاقات غير رسمية بين أفراد المنظمة (أنظر في هذا السياق حركة العلاقات الإنسانية).

تشمل أو تمر عملية تنظيم المشاريع العمومية بعدة مراحل. تبدأ مثلاً بتحديد الأنشطة الأساسية لمشروع معين في المنظمة، ثم القيام بتصنيف وتقسيم هذه الأعمال لتحقيق التخصيص في العمل (يكون ذلك مثلاً بإنشاء وحدات وفقاً لنوع العمل أو النشاط الذي تؤديه كل وحدة: مثلاً وحدات أصلية تتولى تنفيذ الأهداف العامة والغاية الأساسية التي تسعى إليها المنظمة العمومية (وزارات)؛ وحدات مساعدة (مهمتها مساعدة الوحدات الأصلية بأن ترفع على كاهلها القيام بالأعمال والأنشطة المتفرعة)،

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

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

لهذه الوحدات دور هام في سرعة ودقة تنفيذ عمل تنفيذ الوحدات الأصلية؛ الوحدات الاستشارية (هي أداة يستعين بها خاصة في المشاريع الكبرى، تتولى دراسة وبحث المشاكل وتحديد الحلول لها، إعداد التنبؤات والتوقعات المستقبلية، تضيير مشروعات البرامج أو خطط العمل ... إلخ من مهام)، أخيراً توزيع هذه الاعمال على العاملين في المنظمة وفقاً لمؤهلاتهم مع تحديد 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 وإدارة المشاريع بكلفة 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، وتحصيص الإمكانيات المادية والبشرية الالزامية 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 استناداً إلى صلاحيات قانونية ممنوحة له، حيث تُستخدم هذه السلطة لتنفيذ المشاريع العامة بفرض إرادة القائد على الجماعة. في هذه الحالة، يمكن القائد من التحكم وتوجيه الأفراد نتيجة لخوافهم 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 بداعي 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 وتحقيق وحدة العمل والتصريف في اتجاه هدف محدد و متفق عليه"⁵¹؛ هو "وظيفة بمقتضهاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلة من الجهود الجماعية و المشتركة بين المساعدين والمرؤوسين 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 إيجاباً على الإنتاجية وأداء المنظمة بشكل عام.

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

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

المطلب الخامس: الرقابة.

حسب تفسير "فайл"، تتمثل الرقابة في عملية فحص ومتابعة للتأكد من أن الأمور تمضي وفقاً للخطة الموضوعة والتعليمات المحددة والقواعد المقررة مسبقاً. وتركز بشكل أساسى 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 يسهم 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 وأدوات 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 لتنكيف 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 المُتوقعة لإتمامه، جودته، والזמן 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،

الملحوظة 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، ففي 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 هيئات القضاء للتحقق من الالتزام بالقوانين والتشريعات، وأخيراً الرقابة الإدارية التي تمارس داخل المؤسسات لضبط الأداء اليومي وضمان كفاءة التنفيذ.

ملحوظة : 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.

التسير 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 بدءاً من مرحلة التخطيط والتصميم، مروراً بالتمويل والتنفيذ، وانتهاءً بعمليات التقييم والمتابعة. يعتمد هذا الأسلوب غالباً في المشاريع ذات الأهمية الكبيرة للمجتمع، مثل البنية 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 عدّة، 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 التأخير في التنفيذ، وهو ما قد يؤثر سلباً 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. تُقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية. وينتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية.

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

المطلب الثاني : التسيير الغير مباشر (التفويض والشراكة)

التفويض: يتم تفويض مهام إدارة أو تشغيل مشروع عمومي لهيئة أو جهة خاصة تتمتع بالخبرة والكفاءة الالزمة. 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 تواجد المشروع مع المصلحة العامة. تعتبر هذه الطريقة فعالة لتنفيذ مشاريع كبيرة 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: مناجمنت القوة العمالية في المنظمات العمومية.

مناجمنت الموارد البشرية هي الوسيلة الإستراتيجية لإدارة أهم مورد بالمنظمة، المورد البشري (العاملين بالمنظمة والذين يساهمون أفراداً وجماعات في تحقيق أهدافها).

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لمناجمنت القوة العمالية في المنظمات العمومية.

المطلب الأول: مفهوم مناجمنت القوة العمالية في المنظمات العمومية.

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

المطلب الثاني: دوافع دراسة مناجمنت عمال المنظمات العمومية.

برزت فكرة مناجمنت 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 تمثل في تحفيز العمال لزيادة إنتاجهم من خلال تقديم العوائد/النتائج الاقتصادية والحوافز المالية⁵³.

⁵³ تطوير في الإدارة، ويقصد تايلور بذلك استبدال الطريقة التجريبية (الخطأ والصواب) في الإدارة بطريقة العلمية التي تعقد على الأسس المنطقية و الملاحظة و تقسم أوجه النشاط المرتبطة . الاختيار العلمي للعمال، وبعد التأكد من قدرات و مهارات العمال الالزمة لتحمل عبء الوظيفة... يتم اختبارهم؛ الاهتمام بتقنية وتطوير الموارد البشرية و تعليمهم، العامل لن ينبع 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 بعضها بشكل تكامل. 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 تتحقق، 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 المتوقع، 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 تساعده 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)، يرى فيها بعض المدراء أن مناجمت الموارد البشرية ما هي إلا مجرد وظيفة قليلة الأهمية وتقتصر على القيام بأعمال روتينية تنفيذية مثل

حفظ ملفات العاملين وضبط أوقات الحضور والانصراف والإجازات، حيث يرون أن للمناجمنت الموارد البشرية تأثيرها ضئيل على نجاح وفاء المنظمات. هذا النوع سائد إلى يومنا هذا.

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

- لتركيزها على العنصر البشري، العنصر أكثر تأثيرا على الإنتاج (خدمات) والسير الحسن للمنظمة، حيث يمكن زiadة قيمة هذه الموارد من خلال الاستثمار في تنمية مهاراتها وقدراتها، وأيضا الاستثمار في تنمية دافعيتها للعمل. منه لا تقل أهمية إدارة الموارد البشرية عن باقي الوظائف ولها تأثير على الكفاية 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 تركز 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 الالزمة 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 و اختيار وكذا الاحتفاظ بموظفي ومديرين على درجة عليا من المهارة والكفاءة، حيث لدى هذه المنظمات سياسات فعالة وتطبيقات جيدة في مجال إدارة الموارد البشرية.

المبحث الثاني: أساليب مناجمنت عمال المنظمات العمومية وتقديرها.

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

المطلب الأول: أساليب مناجمنت عمال المنظمات العمومية.

يمكن تقسيم مناجمنت عمال المنظمات العمومية وفقاً لأساليب ممارسته إلى أربع أقسام:

1. **المناجمنت التوجيبي:** هو نهج تنظيمي، لا يستعين بالمعاملين. تايلورست. إنه يفرض جميع الإجراءات وما على المعامل إلى تنفيذ الأوامر والتعليمات. هذا الأسلوب يلائم الطبقة العاملة حديثة التوظيف والغير مؤهلة.

2. **المناجمنت التحاوري:** هو نهج تنظيمي يعتمد على بناء علاقة تفاعلية متبادلة بين المanager/المديرين (والمستشارين أو المسؤولين) (الشركاء). يشمل دور المدير تقديم شرح مفصل ومتابعة إنسانية لشركائه في العمل. يسعى هذا النهج إلى تعزيز التفاهم والحوار المفتوح بين المدير والمعاملين، مما يركز على توضيح المهام المطلوبة منهم، إبداء التعاطف معهم، والتدخل عند الحاجة. المعامل غالباً ما يكون مؤهلاً ويمتلك الكفاءة، لكنه يفتقر إلى الخبرة الكافية لمارسة نشاط محدد بفعالية.

3. **المناجمنت التشاركي:** هو نموذج تنظيمي نسبياً يعتمد بشكل كبير على التعاون الوثيق بين المدير والمستشارين أو العاملين. وفقاً 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. المناجمت التفويضي : يعتمد بشكل أساسى على تنظيم نسبي، حيث لا يقوم على علاقة تعاون قوية بين المدير والمستشارين أو المتعاملين . في هذا النهج، يتراجع المدير قليلاً وينحى الموظف مستوى عالٍ من الاستقلالية، حيث يتمتع الموظف بحرية كبيرة في اتخاذ القرارات ضمن نطاق عمله، مع تفویضه بصلاحیات 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 المناجمت أفضل من الآخر. فبصفتك مناجر، عليك فقط تكييف إدارتك مع درجة استقلالية *autonomie* فريقك.

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

هناك أربعة مستويات من الاستقلالية الذاتية:

1-استقلالية منعدمة (منعدمة جدا).

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

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

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

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

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

استقلالية ضعيفة (كفاءة منخفضة، لكن متحفظ) = مناجمنت تفاوضي: نبغي في المنظمة بأبعاد
تعاونية/علاقة مع الغاية مع الكثير من التفسير للحفاظ على دافع العون أو المتعامل.

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

استقلالية تامة (خبير ومحفظ) = مناجمنت تفويضي: عليك أن تفوض.

ولإنجاح أسلوب عمله على المناجر/ القائد الاهتمام بالأمور التالية:

- مراعاة مستوى الجماعات التي يشرف عليها، حاجاتها، ميولها ومشكلاتها.
- قبول المقترنات 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 الصيغات التي ينبغي أن تتوفر في المناجم الناجح.

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

بمثابة الجسر الذي يصل الاشخاص بينهم، الافراد مرهون، في حياتهم اليومية، بقدرتهم على التواصل واتقاده.

التواصل هو قلب كل منظمة، وكل ما يتم إنجازه في مكان العمل ينبع 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 حدٍ 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 رسالته 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 تقادس في بعض الأحيان في قدرته على التحكم على توتركه وضغوط العمل.

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

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

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

المبحث الثالث: مناجمنت القوى العاملة للمنظمات العمومية في الجزائر.

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

سنحاول في هذا المبحث الثالث تسليط الضوء على واقع مناجمنت القوى العاملة (مجموع الأفراد التي تشكل الموارد البشرية) في المنظمات العمومية في الجزائرية، وهذا بالخصوص فيما يتعلق بجذب هذه القوى العاملة، اختيارها، تدريبيها، 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: مناجمنت القوى العاملة في المنظمات العمومية ذات طابع إداري⁵⁴.

سنتناول في هذا المطلب النظام القانوني الذي يحكم مناجمنت (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 مؤرّخ في 15 يوليوز سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركبة في الدولة والمصالح غير المركبة 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 ينبع 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 عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري. الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله ثبيت 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. وفقاً لما ورد في المادة التاسعة من نفس القانون، فإن أي تعين في وظيفة داخل المؤسسات والإدارات العمومية ينبغي أن يؤدي إلى شغل منصب شاغر بصفة قانونية.

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

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

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

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

2. المسار المهني لعمال المنظمة العمومية.

حسب المادة 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 أساسى 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 أسلال الموظفين،
الفحص المهني، التوظيف المباشر من بين المرشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في
القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة.

ب. **تقييم الموظف:** المادة 99 : يرتكز تقييم الموظف مع على معايير موضوعية تهدف على وجه الخصوص إلى تقدير -: احترام الواجبات العامة والواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية، الكفاءة المهنية، الفعالية والمرودية، كيفية أداء الخدمة.

ج. **الترقية في الدرجات والترقية في الرتب.** المادة 106 : تمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم.

المادة 107: تمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى رتبة 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، بعدأخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.

الخروج من الوظيفة:

1. **الطريقة العادلة أو الطبيعية:** تشمل هذه الطريقة خروج الموظف بسبب حالات طبيعية متوقعة ترتبط غالباً 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. **الطريقة غير العادلة:** 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 ذات طابع إداري.

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 المقترنات المتعلقة بمحالات التحسين، مراقبة تطبيق الالتزامات القانونية والتنظيمية التنظيم الإداري للموظفين، تصميم إجراءات إدارة شؤون الموظفين مراقبة وتحديث الوثائق المهنية والتنظيمية.

من هذا المنطلق، يشكل مناجمنت الموارد البشرية في المنظمات العامة للمناجر في الجزائر تحدياً كبيراً، وذلك لعدة أسباب:

أولاً، حجم القوى العاملة كبير في القطاع العام، مما يتطلب من المانجر 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 عميقاً لاحتياجات كل مجموعة وأالية 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 للتكييف مع التغيرات المحتملة التي قد تؤثر على أدائها أو نشاطها العام. من بين أهم هذه التحديات، يظهر العبء المالي المرتبط بالإتفاق 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 التغيرات دون الإضرار بالكفاءات البشرية أو إضعاف الإنتاجية العامة.

ثالثاً، طريقة اختيار الموظفين: اختيار 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 تعتبر مساراً مهنياً أو سلگاً ينخرط فيه المواطن غالباً في بداية مسيرته المهنية ويستمر فيه مدى الحياة. و تستقل 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 ترتتها التشريعات للموظفين. بتعبير آخر إذا أرادت الإدارة الغاء وظيفة يشغلها موظف معين، فإن ذلك لا يعني بالضرورة فصله من العمل، بل يمكن تعينه في وظيفة أخرى ضمن الإدارة. من الناحية 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 الامريكي مثلا الذي يرتبط فيه مصير الموظف بالوظيفة التي يشغلها. فهو يتحقق بهذا العمل علما سلفاً أن مصيره قد حدد نهائياً بهذا النوع من العمل.

فيما يتعلق بالترتيب الوظائف ترتيباً أفقيا، (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 تحطيط الموارد البشرية. ذلك يصبح أكثر تعقيداً في المنظمات المحلية التي تواجه نقصاً واضحاً في الموارد المالية الازمة. هذا الوضع يضعف دور المدير/المناجر إلى حد كبير، وربما يقيده إلى درجة يمكن وصفها بالجمود.

يعود 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 تقريراً إنتهاء 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 تحدياً إضافياً 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 وتنهج 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 .

الرئوية الحديثة لدور المناجر: واليوم، يُطلب منه أن يتبع نهجاً أكثر حداة في العمل، والذي يكمن في القدرة على إنجاح 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، والسعى إلى تعزيز تماسك الفريق من خلال التواصل والاعتراف)، والتسخير 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 11-90 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 إلى قسمين: الموظفون (المديد والمحاسب العمومي) والاعوان المتعاقدين الذين يشكلون القسم الرئيسي.

المادة 2 من قانون العمل، يعتبر عملا 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 العمالية في المنظمات العمومية ذات طابع الصناعي التجاري (مؤسسات العمومية الاقتصادية).

المرحلة الأولى: سنوات السبعينات.

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 والجماهي، 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 الأجر 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 بالتسهيل التنبيئي للأفراد، نتيجة للتخطيط لمشروعات مستقبلية جديدة وكذلك تكوين العمال القادمون من الريف لتبدي أول خطوات عصرنة تسيير الموارد البشرية في الجزائر.

رغم هذه الجهد 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 والصلي وهو "المسيير"، 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 كطار قانوني تسيير على أساسه الموارد البشرية في المؤسسات العمومية، بسبب توقيف المبادرات التي كانت في الفترات السابقة، فبالرغم من أنه ساعد على توضيح العديد من الجوانب الخاصة بهذه الوظيفة، إلا أنه جمد الكثير منها مما أدى إلى انحراف مهام شاغلي الوظيفة عن مسارها الطبيعي (منطق التسيير): ليتمثل دورهم كحزام (وسيلة) لنقل المعلومات بين الادارة المركزية ومجمع العمال.

يعتمد هذا القانون على مبدأين اساسيين : "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 ضعفان، وعوضاً من تيلورية (نسبة إلى تايلور) تنظيمه (الاعتماد على منطق منصب العمل وتقاسم المهام). وذلك ما جعل وظيفة الموارد البشرية أكثر انغلاقاً داخل منطق وسائلها (مثلها مثل المؤسسة كل) لتصبح بذلك وظيفة هامشية وأقل أهمية.

المرحلة الرابعة: التسعينات.

وظيفة الموارد البشرية في المؤسسات الاقتصادية في هذه الفترة لم تعرف تطويراً كبيراً رغم العديد من المحاولات التي مسّتها، فتميز المديرون في هذه الفترة بالسلط على درجة الخلط بين مفهوم المالك والمدير وذلك ما أعاد 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 الأجر، الاتصالات الداخلية، مخطوطات التكوين...الخ لتزداد بذلك أهمية هذه الإدارة في المؤسسات الجزائرية مع بداية الألفية الثالثة، كما تميزت هذه الفترة بتوجه بعض المؤسسات إلى العمل بأنظمة أجر مرتبطة أكثر فأكثر مع الكفاءات مع كل ما يتطلب ذلك من عمليات مسابقة 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... الخ، حيث ارتكزت هذه الممارسات الخاصة بإدارة الأفراد على أساس أبوي، سلطوي، ومركزي.

المرحلة الخامسة: بداية الألفية الثالثة.

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

خلاصة الفصل الثالث:

يمكن القول إن مناجمنت (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، بدءاً بمرحلة إعادة البناء في السبعينيات، إلى مرحلة تنظيم التنمية خلال السبعينيات، لتتجه بعد ذلك إلى إدراج عدة أدوات وأنظمة تسيير وطنية في سنوات الثمانينيات، ثم نحو اعتماد مبدأ استقلالية التسيير وصولاً إلى فترة إدارة التغيير مع بداية القرن الحالي.

قائمة المراجع.

- دساتير الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية من 1963 إلى تعديل 2020.
- قانون الجمعات المحلية.
- قانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- قانون العمل.
- قانون 74-71 المتعلق بالتسخير 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 التوجيبي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- أمر رقم 22-95 المؤرخ في 26 غشت 1995، المتعلق بخوخصة المؤسسات العمومية، ج.ر.ج 48، 1995.
- أمر رقم 25-95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسخير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. ج.ر.ج رقم 55.
- أمر 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسخيرها وخوخصتها.
- قانون الصفقات العمومية وتفويض المرافق العمومية. القانون 01-88 المتضمن القانون التوجيبي للمؤسسات العمومية الاقتصادية.
- المرسوم رقم 63-88 المؤرخ في 18 مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسخير المؤسسات المسيرة ذاتيا، ج.ر. عدد 15، صادر المؤرخة في 22 مارس 1963.
- المرسوم 242-80 المؤرخ في 04 أكتوبر 1980 المتعلق بإعادة الهيكلة المؤسسات.
- محمد أمين بوسماح، المرفق العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- طهير عواج، سosiولوجيا الاقتصاد في الجزائر، ادلیس بلزمه للنشر، 2020.
- ع. شيخا، أصول الإدارة العامة.
- حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة.
- محمود احمد فياض، عيسى يوسف قدادة، رحي 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 هربزبرغ 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.