

جامعة باتنة 1
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

ترشيح قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
- تخصص قانون الإدارة العامة -

إشراف الدكتور:
عمار رزيق

إعداد الطالبة:
سميحة لعقابي

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
فريدة مزياني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة 1	رئيسا
عمار رزيق	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 1	مشرف ومقرا
محمد بركات	أستاذ التعليم العالي	جامعة المسيلة	عضوا مناقشا
عبد الجليل مفتاح	أستاذ التعليم العالي	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا
إبراهيم ملاوي	أستاذ محاضر (أ)	جامعة أم البواقي	عضوا مناقشا
محمد الأخضر بن عمران	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة 1	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2016 / 2017

شكر و عرفان

الشكر لله تعالى الذي أكرمني ونعمني بسلوك طريق العلم، على ما منحني من قوة وعزيمة لإتمام هذا العمل.
فله الحمد على عظيم فضله وكثير عطائه.

كما أتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ "عمار رزيق" الذي منحني ثقته ولم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته القيمة، ولم يدخر أي جهد في سبيل مساعدتي،
فله جزيل الشكر مرة أخرى

والشكر موصول كذلك " لأعضاء لجنة المناقشة" التي قبلت تحمل عبء الإطلاع على هذا العمل، لتصويبه بما تراه مناسباً.

كما لا أنسى شكر كل قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد.

سميحة لعقابي

إهداء

أهدي ثمرة جهدي:

إلى التي غمرتني بحنانها وأنارت طريقي وباركتني بدعواتها،
إلى أروع إنسانة في الوجود وأطيب وأرق من الورود،

إلى أُمي الغالية معطاء الحب والحنان - حفظها الله -

إلى الذي رباني على الأخلاق والفضيلة ومنحني الرعاية والأمان،
إلى الذي كان سببا في نجاحي ووراء كل خطوة أخطوها، كي يفخر بي،
أسأل الله أن يحفظه لي ويرزقه الصحة والعافية،

إليك أبي الغالي لأنك "فقط" أب ولا كل الآباء

إلى الأعزاء على قلبي:

*رفيق دربي في الحياة، الذي لم يدخر جهدا من أجلي فكان نعم المعين لي،

إلى زوجي الغالي "شمس الدين"

*نورا بصري وبصيرتي وشعاع أمني وكل أحلامي،

إلى أبنائي "سيدرا مرام" و"محمد ضياء" -حفظهما الله-

إلى إخوتي الأعزاء:

إلى روح أختي سعيدة -رحمها الله-

إلى أخي عمر وعبد العزيز وأبناؤهم.

إلى أختي مريم.

إلى عائلة زوجي.

إلى كل أفراد العائلة الكريمة.

سميحة

أولاً: التعريف بالموضوع

أصبح للوظيفة العمومية أهمية ودور مهم في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ حيث يتوقف عليها بالتعاون مع القطاعات الأخرى نجاح ما تضعه الحكومة من برامج و سياسات، وبقدر نجاح الوظيفة العمومية في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها بقدر ما تسير عجلة البناء والتنمية والرخاء الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

وبما أن أي برنامج للإصلاح، يجب أن يبدأ بإصلاح الجهاز الإداري، وأن أي خطوة في الإصلاح الإداري يجب أن تتخذ في اتجاه إصلاح أنظمة الوظيفة العمومية، و ذلك عن طريق دراسة هذه الأنظمة دراسة علمية متعمقة للوقوف على مواطن الضعف والخلل فيها ومواكبة التطورات والمستجدات المتعلقة بها؛ فقد زاد الاهتمام في الآونة الأخيرة بالوظيفة العمومية، فلم تعد مجرد وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة و إنما معياراً لتقدمها ومقياساً حقيقياً لمدى تطورها.

ويعتبر الموظف العمومي الممثل الحقيقي للدولة والمعبر القانوني عن إرادتها ، فالدولة لا تساوي إلا بقدر ما يساويه موظفوها، فهم صناع انجازاتها، وهم أيضا عوامل تخلفها؛ ذلك أن الأداء الفعال لوظائف الإدارة لا يعتمد على كفاءة ما يوضع من نظم إدارية فعالة فحسب وإنما يعتمد بشكل أوفى على كفاءة أولئك الذين يعهد إليهم بتنفيذها، لأنه دون موظف كفاء تظل الإدارة التي أحسن وضع نظمها عاجزة عن تحقيق أهدافها، فمن غير الموظف الكفاء تبوء بالفشل كل خطط الإدارة في تحقيق مصالح أفرادها، فالدولة لا تعلق مكانة إلا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها، ولا تهبط منزلة إلا بمقدار ما يصيبهم من الوهن في تنفيذ سياستها.

غير أن اختيار الموظف الأصلح للوظيفة المناسبة غير كاف، إذا لم يتم تأمين التطور المستمر لكفاءته، بتقرير مجموعة من الآليات عبر مساره الوظيفي، و هو أمر أمثله التغيرات التي حدثت و ما ترتب عن ذلك من تطورات في مجالات تنظيم العمل و تسييره داخل الإدارة، بالإضافة إلى مطالب المرتفقين التي ارتفعت حدتها بالنظر لحاجاتهم المتزايدة لخدمات ذات جودة عالية و إدارة خدومة بكل الفعالية المطلوبة، وهذا رهين بجودة الموظفين العموميين.

إن مسألة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، لا تقتصر على تطوير الأداة البشرية لتسيير الوظيفة العمومية فقط، بل يتعدى ذلك إلى ضرورة تطوير نظام التسيير ككل، والأجهزة القائمة عليه، و إدخال مختلف الميكانيزمات الحديثة التي تعمل على عصنة هذا الأخير. ذلك أن الإدارة المعاصرة لم تعد إدارة سلطوية، بل إدارة جوارية تركز على المرونة في تقديم الخدمة و العقلنة في التسيير، وهو ما يستدعي إعادة تعريف دورها و تكييفه مع محيطها الداخلي والخارجي، دون إهمال ضرورة أخلقة العمل الإداري، بالنظر إلى مظاهر الفساد والإخلال الإداري التي باتت تشكل أحد المظاهر الرئيسية للصيقة بالإدارة العمومية.

إن الوضعية الحالية لإدارتنا العمومية تشهد عدة اختلالات و كراهات، سواء على مستوى مواردها البشرية؛ التي تعتمد على إستراتيجية لا تستجيب لظاهرة التسيير الحديث الذي يقوم على الاستشراف، و كذا بفعل الوضعية الحالية للنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية والتي تطرح عدة مشاكل في مجال التوظيف، الترقية، التقييم، التكوين والتحفيز، نتيجة غياب التخطيط لحاجيات التوظيف والتصنيف والتحليل العلمي للوظائف. أو على مستوى تسيير هذه الموارد و رصدها لخدمة المواطن؛ حيث نعاين نقشي ظاهرة البيروقراطية والتعقيد الإداري، هذا فضلا عن تغلغل مظاهر الفساد الإداري في مواطن إدارتنا العمومية بشكل شوه دورها الأصيل في تقديم الخدمات للأفراد.

ومن هنا تظهر أهمية موضوع ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، في ترشيد وعقلنة أداء الجهاز الإداري، ونشير هنا إلى أن مصطلح الترشيح يعني قيادة طريقة من أجل التعريف بمشكل ما، في الوقت الذي يعرض هذا المشكل على المسير الذي بدوره يوصله إلى المقرر من أجل اتخاذ القرار في حينه وأثناء طرح المشكل من طرف الموظفين المسؤولين الذي يتمتعون بسلطة اتخاذ القرار المناسب، و يقصد به كذلك إصدار القواعد المزمع تطبيقها وكيفية توظيفها لحل المشكل المطروح، وبهذا يمكن القول أن عملية ترشيد قطاع الوظيفة العمومية تركز على الكفاءات الفردية من أجل تحقيق الخدمات العمومية الفعالة، حيث أصبح تأهيل العنصر البشري ذا أهمية في تحقيق التنمية الشاملة. وهي المكانة المرموقة التي أضحت يحتلها موضوع الترشيح بكل جزئياته في الخطاب الرسمي و في الدراسات الأكاديمية رغم قلتها.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع

إن اختيارنا لموضوع ترشيد قطاع الوظيفة العمومية لم يأت بمحض الصدفة والارتجال، و لكن تبلور بعد تفكير عميق وتأمل واعي بضرورة معالجة موضوع يرتبط ارتباطا وثيقا بالإدارة العمومية وعصرنتها. و هذا يربط الموضوع بأداء الجهاز الإداري، وكيف يمكن لهذه العملية أن تحسن وتطور الأداء الوظيفي بشكل عقلاني ورشيد.

ومن هنا كان اختيار هذا الموضوع استجابة لمناداة الجهات الحكومية بالإصلاح الإداري، ومساهمة متواضعة منا ضمن الجهود التي تسعى الحكومة من خلالها إلى إصلاح و تطوير النظام الإداري و نظام الوظيفة العمومية، آمليين بذلك أن نسهم بجهد في عملية الإصلاح الإداري انطلاقا من واجب البحث العلمي في ذلك و فاتحين الطريق أمام الباحثين للدراسة المتعمقة و المتخصصة لنظام الوظيفة العمومية هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، إرضاء فضولنا العلمي في سبر أغوار هذا المجال لما سيطرحة من تحديات.

وأخيرا استجابة للعديد من الاعتبارات المتداخلة فيما بينها و التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- أنية وحالية الموضوع كتوجه جديد للسياسات العمومية في المجال الإداري.

- محدودية وقلة الأبحاث الجامعية والكتابات المرتبطة بهذا الموضوع، والتي جاءت بشكل عرضي ضمن موضوعات وبحوث متفرقة بخصوص بعض جوانب الموضوع، في وقت يستحق أن يبحث فيه كمجال مستقل من أجل التغيير والانتقال الحقيقي.

- مساهمة منا في إثراء المكتبة الجامعية في موضوع من مواضيع الوظيفة العمومية.

ثالثا: إشكالية الموضوع

إزاء الاختلالات والنقائص التي يتسم بها قطاع الوظيفة العمومية على كافة المستويات هيكليا، قانونيا ووظيفيا، وبالرغم من توفر الإدارة على جميع الإمكانيات المادية والبشرية لتفعيل أورش الإصلاح والترشيد، إلا أنها ما زالت قاصرة عن بلوغ مستوى التطلعات المنشودة، وذلك لغياب

إستراتيجية واضحة في هذا الاتجاه بسبب التسيير الإداري التقليدي وتفشي ظاهرة البيروقراطية والفساد الإداري. ومن هنا تبرز أهمية ضرورة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية لتحديث وعصرنة الإدارة العمومية بشكل يجعلها أكثر ملائمة مع الإمكانيات المتاحة من جهة، وتستجيب لمطالبات ومطالبات المرتفقين من جهة ثانية.

وعليه، فإن إشكالتنا في هذه الدراسة تتمحور حول إبراز الآليات والميكانيزمات الواجب اعتمادها لترشيد قطاع الوظيفة العمومية، كمقاربة شمولية وإستراتيجية حديثة قادرة على معالجة مشاكل الجهاز الإداري، بشكل يجعل منها سياسة فاعلة في الدفع بقاطرة التنمية الإدارية على ضوء الرشادة والعقلانية في التسيير.

ولتأصيل هذه الإشكالية الرئيسية، يقتضي الأمر صياغة الأسئلة الفرعية التالية:

- كيف يمكن إيجاد سياسات جديدة للتصنيف والتوظيف، تعمل على تكوين رؤية واضحة على المدى المتوسط حول الحاجيات الفعلية والكفاءة من الأطر لتجاوز النقائص المسجلة؟.
- كيف يمكن لعمليتي التكوين والتحفيز، الاستجابة لمتطلبات ترشيد استخدام الموظفين العموميين؟.
- هل استطاعت الدولة فعلا أن تضع نظاما متكاملا بكل جوانبه التشريعية ومتطلباته المادية والبشرية، يستطيع تطوير التسيير في الوظيفة العمومية بغرض ترشيد القطاع؟.
- ما هي الآليات اللازمة إتباعها لأخلفة قطاع الوظيفة العمومية كأحد رهانات ترشيده؟.

رابعا: فرضية الموضوع

بقصد تسهيل الإجابة على الإشكالية المطروحة، فإن هذا البحث يتناول فرضا يجري مجرى القاعدة، يرى بأن هناك علاقة بين كفاءة الوظيفة العمومية وتحسن مستوى خدماتها، وبين كفاءة السياسات الوظيفية القائمة على فلسفة واضحة ومعايير موضوعية، يمكنها التوفيق بين أساليب الإدارة الحديثة ومبادرات دعم الشفافية وتخليق الحياة الإدارية عبر إشاعة القيم المثلى في الإدارة،

فرضية تحاول سياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية البحث في دواليبها والوقوف على حقيقة الآليات والميكانيزمات التي تضمنها الموضوع .

خامسا: أهداف الموضوع

يهدف الموضوع لتحقيق جملة من الأهداف العملية والعلمية. تتمثل الأهداف العملية فيما يلي:

- وضع المعالجات القانونية للاختلالات الهيكلية والتنظيمية في الوظيفة العمومية، سواء تعلق هذه الاختلالات بالوظيفة ذاتها من حيث إنشائها وتوصيفها وترتيبها وتنظيمها وبيان الأسس والمبادئ القانونية التي تدير عليها وطرق شغلها، أم تعلقت بالموظف نفسه، كاختياره وتعيينه وتدريبه وتحفيزه، إضافة إلى معالجة مختلف الأمراض الوظيفية التي تخل بأخلاقيات الوظيفة العمومية .

- محاولة الوقوف على أسباب الاختلالات وأوجه القصور التي تسود قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، وهل هي عائدة إلى القانون بنصوصه وعدم كفايتها أم إلى التنفيذ السيئ والمشوه لتلك النصوص، ومن ثم محاولة وضع المعالجات القانونية لهذه الاختلالات.

- المشاركة في بناء إدارة عصرية انطلاقا من الربط بين الاهتمام بالجانب القانوني وعلم الإدارة للقياس والمقارنة التطبيقية على الواقع، بالنظر لما يحققه هذا التعاون بين الفرعين المختلفين من التكامل والواقعية في حل المشاكل، ومنها مشكله ترشيد قطاع الوظيفة العمومية.

أما من الناحية العلمية، فتتضح أهداف الدراسة من حيث:

- القيام بواجب البحث العلمي والمسؤولية الملقاة على عاتق الفكر الإداري؛ في الاتجاه بالبحث العلمي إلى حل المشاكل الإدارية وعدم التحليق في نظريات مجردة.

- تمكين الباحثين في مجال الوظيفة العمومية من معرفة مختلف الاختلالات التي تعترى النصوص المنظمة لها، خاصة و أن الدراسات السابقة ركزت كل منها على مشكلة جزئية من مشاكل الوظيفة العمومية بمعزل عن باقي المشاكل، ولم يسبق دراسة هذا الموضوع دراسة أكاديمية تتناول هذه المشكلة من كل جوانبها وأبعادها.

سادسا: منهج الموضوع

وفي سبيل الوصول إلى الأهداف المذكورة أعلاه، تم الاعتماد على منهج تحليلي قانوني باعتباره المنهج المناسب لمعالجة مختلف العناصر الأساسية للبحث المعتمدة على تحليل النصوص القانونية و التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية، باعتبارها المرجع في عملية التحليل وذلك حتى تكتمل المقاربة وتتم الإحاطة الشمولية بالأفكار المطروحة بعدم الاكتفاء بوصفها فقط، وذلك وفقا للمبادئ العامة للقانون الإداري ونظريات علم الإدارة العامة بالنظر لما يحققه هذا الترابط من التكامل والواقعية والعمق؛ حيث أن القانون الإداري يهتم بعرض المبادئ القانونية التي تحكم الوظيفة العمومية، أما علم الإدارة فيهتم بدراسة العوامل الفنية والاجتماعية والبيئية التي تساعد في فهم طبيعة العنصر البشري وكيفية التعامل معه، وإيجاد الطرق الإدارية الكفيلة بالتسيير الرشيد، وهذا لضمان فاعلية الوظيفة العمومية.

إضافة إلى كون كل منهما من العلوم المتجددة سريعة التطور والتغيير، مما يتطلب مواكبة تلك التطورات والتغييرات فيها من وقت لآخر، ويساعد هذا الجمع بينهما في تحقيق ترشيد قطاع الوظيفة العمومية.

سابعا: الدراسات السابقة

تبين من خلال عملية البحث أن الدراسات المتعلقة بموضوع ترشيد الوظيفة العمومية تكاد تكون منعدمة، حيث لم نجد غير رسالة الدكتور سعيد مقدم¹، وحتى هذه الأخيرة عالجت جانبا من الموضوع في شقه المتعلق بالتسيير، في حين تركز دراستنا على كل المراحل المهمة في عملية الترشيد والمتعلقة بكامل المسار الوظيفي، وهذا في نظر الباحثة ما يميز هذه الدراسة عن سابقتها.

¹ - سعيد مقدم ، (الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة) ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2006.

ثامنا: خطة الموضوع

سوف نتناول دراسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية من خلال بابين وذلك كالتالي:

الباب الأول: نتناول فيه ترشيد استخدام المورد البشري باعتباره الآلية الرئيسية في ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، وهذا في فصلين،

الفصل الأول يتناول مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية، التي تتجسد من خلال مرحلة توصيف الوظائف و مرحلة اختيار الموظف العمومي.

أما الفصل الثاني فسوف نبين فيه مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي، من خلال تكوين الموظف العمومي وتحفيزه للحرص على توفير التطوير المستمر لكفاءته من جهة و توفير مصادر رضاه الوظيفي من جهة أخرى .

الباب الثاني: نتناول فيه ترشيد نظام التسيير و أخلقة قطاع الوظيفة العمومية، بالنظر لضرورتها القصوى التكميلية لسياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، وهذا في فصلين،

الفصل الأول ونخصه لدراسة ترشيد نظام التسيير في قطاع الوظيفة العمومية؛ من حيث التعرض إلى هيئات و أدوات التسيير في الوظيفة العمومية و ضرورة إدخال مختلف آليات التسيير الحديثة على قطاع الوظيفة العمومية.

أما الفصل الثاني فسنخصصه لأخلقة قطاع الوظيفة العمومية ، من خلال إبراز ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية ومظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، وآليات مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية بغرض ترشيدها.

ونختم بحثنا بأهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة، واقترح التوصيات المناسبة بناء على ما تم التوصل إليه من خلال الموضوع، والتي نراها كفيلة بضمان ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، آملين أن نساهم في عملية الإصلاح الإداري بهذه الخطوة العلمية ونكون مفتاحا لدراسات أخرى متخصصة.

الباب الأول

ترشيد استخدام الموظفين العموميين

في الوقت الذي تشهد فيه الجزائر حركية اقتصادية واسعة ونمطا سياسيا جديدا، وجدت الإدارة العمومية نفسها أمام تحدي جديد فرضته هذه الحركات التجديدية الواسعة، مما يتعين عليها مواكبتها. وما دام أن الإدارة هي إدارة أفراد، فقد أصبح الاهتمام بالعنصر البشري وتأهيله والتكفل بانشغالاته من أجل الفعالية والمردودية هي على رأس متطلبات الإصلاح.

غير أن هذا المطلب على مستوى الإدارات العمومية يبقى صعب المنال، كونها لا تسعى إلى تحقيق الربح كما هو الشأن بالنسبة للقطاعات الاقتصادية، التي تعمل على تحفيز مواردها من أجل أداء أفضل. مما جعلها مهمة صعبة التحقيق، خاصة في ظل ما تتخبط فيه الإدارة اليوم من مشاكل تتعلق؛ بالتضخم الوظيفي وعدم تحديد دقيق للمهام وكذا غياب مرجعية واضحة المعالم في مجال معرفة حجم ونوعية الكفاءات والمؤهلات المتوفرة لمواردها.

إن تجاوز هذه الوضعية يتطلب اعتماد آليات ومقومات أساسية في سبيل الارتقاء بالوظيفة العمومية، كاعتماد نظام تحليل وتصنيف الوظائف، وضع إستراتيجية فعالة من أجل الاختيار، التكوين المستمر والتحفيز وجملة من القواعد الأخرى المتعلقة بالموظف العمومي، ذلك أن تحسين وتطوير الجهاز الإداري يتوقف على مدى الاستثمار الفعال للعنصر البشري كمحرك حيوي للتنمية الإدارية. والسؤال المطروح في هذا الصدد هو ما مدى تحقيق هذه الآليات لسياسة الدولة في ترشيد استخدام المورد البشري باعتباره أداة سير قطاع الوظيفة العمومية العمومية؟.

إن الإجابة على هذه الإشكالية سيكون عبر الخطة التالية:

الفصل الأول: مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية.

الفصل الثاني: مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي.

الفصل الأول

مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية

لا يمكن بأي حال من الأحوال إغفال ما شاب الوظيفة العمومية من تحولات في الآونة الأخيرة، حيث أدركت السلطات ضرورة إدخال متطلبات جديدة على الوظيفة العمومية، تركز على الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره عنصر التنمية الأول، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات تحضيرية حتى قبل دخوله للوظيفة وذلك من خلال الاهتمام ابتداء بتصنيف الوظائف كإحدى الركائز الأساسية في إعادة الهيكلة و تكوين رؤية واضحة على المدى المتوسط حول الحاجيات الفعلية من الأطر، ثم تطوير منظومة التوظيف بغرض الحصول على موظف عمومي كفاء وفعال.

وهذا ما سنحاول بحثه في هذا الفصل، من خلال:

المبحث الأول: تصنيف الوظائف كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: الاختيار للوظيفة كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية.

المبحث الأول

تصنيف الوظائف كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية

يعد تصنيف الوظائف عملية ضرورية لتحديد الاحتياجات المتعلقة بتسيير الموظفين بدقة، والانتقال من تسيير كمي يهتم فقط بتعداد الموظفين إلى تسيير نوعي يهتم بمستواهم وكفاءتهم وهذا في إطار التسيير الرشيد للموظفين العموميين.

غير أن غياب نظام متكامل لهذه السياسة على مستوى المنظومة القانونية الوطنية يشكل عبة رئيسية، تعيق جهود الأجهزة المركزية للوظيفة العمومية والإدارات العمومية الموجهة لتطوير وتحسين الأداء. لذا فإن مشروع تصنيف الوظائف شكل أحد الاهتمامات الرئيسية، لأجهزة الوظيفة العمومية في السنوات الأخيرة. فما هي الجهود المبذولة في هذا الإطار في سبيل بناء سياسة رشيدة لتسيير الموظفين العموميين؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل تكون من خلال التطرق إلى مفهوم نظام تصنيف الوظائف في مطلب أول، ثم استعمال هذا النظام في تنمية الممارسات المتعلقة بتسيير الموظفين العموميين في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم تصنيف الوظائف

إن مدلول تصنيف الوظائف لا يقتصر فقط على الترتيب أو التجميع بل يشمل عمليات أخرى، درجة الترابط بينها تعتمد على الهدف المرجو تحقيقه من الأخذ بها. وعليه فإن البحث عن هذا المفهوم يستوجب التطرق إلى تعريف تصنيف الوظائف والأسس التي يستند عليها في فرع أول ثم مراحل التصنيف في فرع ثان.

الفرع الأول: تعريف تصنيف الوظائف والأسس التي يستند إليها

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف تصنيف الوظائف وعلاقته ببعض المصطلحات المرافقة له (أولاً)، ليتم بعد ذلك التطرق إلى الأسس التي يستند إليها التصنيف وموقف المشرع من هذه الأسس من خلال التعرض إلى الإطار القانوني له في التشريع الجزائري (ثانياً).

أولاً: تعريف تصنيف الوظائف

للوصول إلى تعريف منضبط لنظام تصنيف الوظائف، يقتضي الأمر، تمييزه عن المصطلحات المرافقة له، ثم تحديد معناه.

1- تمييز تصنيف الوظائف عن المصطلحات المرافقة له

تستخدم وبشكل واسع اصطلاحات عديدة للتدليل على تصنيف الوظائف الجزئي أو الشامل، منها¹ تصنيف الوظائف، تحليل الوظائف، توصيف الوظائف، تقويم الوظائف. غير أن هذه المصطلحات ليست تعبيرات أو مرادفات لمدلول واحد فيما عدا الترادف الوارد بين التصنيف والترتيب والتجميع²، إذ أن لكل منها مدلوله وحدوده ووظيفته وأهميته.

فعملية التصنيف المقصورة على مفهوم الترتيب أو التجميع (المدلول الجزئي) عملية سهلة لا تستلزم القيام بعمليات التوصيف أو التحليل أو التقويم، فعلى سبيل المثال عملية تصنيف كتب بمكتبة يمكن أن تتم وفق تنظيم محدد دون الحاجة إلى معرفة القيمة المادية أو العلمية للكتب المراد تصنيفها أو درجة أهمية موضوعاتها. ومن ناحية أخرى فإن عملية التصنيف الوظيفي في ضوء هذا التحديد لا ترتبط بشكل مباشر بالبنية التنظيمية للإدارة العمومية وحجمها، بقدر ما ترتبط بنوعية النشاطات التي تزاولها تلك الإدارة ولذلك فبإمكان أي إدارة عمومية أن تستفيد من التصنيف الوظيفي لدى إدارة أخرى إذا تقاربت نشاطاتهما³.

أما توصيف الوظائف فهو عملية ذات صعوبة أكبر من التصنيف لكثرة متطلباته، علاوة على ارتباطه بشكل أساسي ومباشر بالجانب التنظيمي للإدارة العمومية؛ إذ أن ما يهدف إليه هو التعرف الدقيق على نوعية ومستوى واجبات ومسؤوليات كل وظيفة و كيفية أداء تلك الواجبات والظروف التي تؤدي فيها.

¹ - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، "أهمية تصنيف الوظائف في الخدمة المدنية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 69، 1991، ص9.

² - فكلها تهدف إلى تكوين مجموعات تضم كل واحدة منها نوعاً أو أكثر مما يراد ترتيبه أو تصنيفه، وعملية الترتيب في حد ذاتها لا تنطرق إلى المكونات الدقيقة لما يراد ترتيبه أو تصنيفه أو تجميعه إلا بقدر ما يميز بعضه عن بعض، مما يساعد على ضم المجموعات الفرعية إلى المجموعات الأساسية على أساس قدر معلوم من التشابه الكلي أو الجزئي.

³ - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص9.

بشكل عام، إن توصيف الوظائف هو تحديد لعالم الوظائف وواجباتها ومسؤولياتها ومطالب التأهيل اللازمة لها، يتم عن طريق إعداد بطاقة وصف لكل وظيفة يتحدد فيها اسمها ووصفا عاما يبين موقعها من البناء التنظيمي للوحدة والهدف منها أو الاختصاص العام لها ونوعها والإشراف الذي تخضع له والإشراف الذي لها على الغير. كما يبين في بطاقة الوصف الاختصاصات والواجبات التي تقتضيها الوظيفة، وأخيرا تشتمل بطاقة الوصف، على الحد الأدنى من مطالب التأهيل أي المؤهلات والخبرات اللازمة لشغلها¹.

أما التقويم الوظيفي فهو عملية فنية يعتمد في الوصول إلى نتائجها على واحدة أو أكثر من الطرق الشائعة في تقويم الوظائف أو أي مزيج منها²، من أجل تحديد الأهمية النسبية للوظائف في ضوء مكوناتها وعناصرها الأساسية بالنسبة لغيرها من الوظائف الأخرى³.

ويمكن تعريفه، بأنه من العمليات القياسية الدقيقة التي يتم من خلالها الكشف عن مستوى صعوبة واجبات ومسؤوليات الوظيفة، وذلك عن طريق تحليل عوامل التقييم. ويمكن الاستعانة ببطاقة الوصف خاصة إذا ما تم إعدادها بشكل جيد تشمل على كافة العوامل، التي تحدد قيمة الوظيفة وأهميتها بالنسبة لغيرها وكذلك إذا ما كانت واضحة الدلالة على مستوى صعوبة واجبات ومسؤوليات الوظيفة وما تتطلبه هذه الصعوبة من تأهيل وخبرات⁴.

أما التحليل فهو الوسيلة التي يتم عن طريقها التعرف على دقائق مكونات الوظائف المراد تقويمها، خصوصا إذا كانت الطريقة المستخدمة من الطرق التحليلية ذات الأسلوب الكمي. بحيث يؤدي التحليل إلى تقييم الوظائف المماثلة بنفس الدرجة خاصة إذا أوضح التحليل وجود تماثل في بقية العوامل الأخرى كاستخدام آلات أو استلزام تأهيل أو خبرة معينة، فعادة التحليل إذن هي إبراز عوامل التقويم لتسهيل

¹ - محمد مصطفى البكري، "أضواء على ترتيب الوظائف"، مجلة الإداري، المملكة العربية السعودية، العدد 54، السنة 15، 1993، ص71.

² - من أشهر هذه الطرق، التدرج، المراتب، التقويم بالنقاط، مقارنة العوامل وغير ذلك من الطرق ذات النطاقات المحدودة في الاستخدام.

³ - عبد الله بن علي الملفي، تصنيف وظائف الخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008، ص 4.

⁴ - محمد مصطفى البكري، المرجع السابق، ص 72.

المقارنة بين الوظائف عند تقييمها. ومن المؤكد أن أي عملية من عمليات التقويم لا يمكن أن تتم إلا بعد أن تتم عملية التوصيف كمرحلة لا يمكن الاستغناء عنها.

انطلاقاً مما سبق، يتبين أن الاصطلاحات وإن تنوعت في معناها ودلالاتها، إلا أن النتيجة النهائية المبتغاة من وراء كل هذه العمليات تستلزم وجود حلقات متواصلة حيث لا يمكن الاستغناء عن أحدها خصوصاً في إطار تحقيق هدف سام هو ترشيد العمل الإداري بشكل عام والاستخدام الأمثل للموظفين العموميين في إدارتنا العمومية ضمن سياسة الترشيح هذه.

وعلى العموم فإن استخدام مصطلح واحد شامل لعمليات تصنيف الوظائف وتقويم الوظائف أو استخدام عدة مصطلحات ليس له تأثير على النتيجة النهائية مادام الهدف واحد ومحدداً بشكل دقيق ومنفق عليه. وإن تنوعت المصطلحات إلا أننا نعتقد أن أكثر المصطلحات شمولاً هو مدلول تصنيف الوظائف لأنه من جهة يشمل العمليات الثلاث وهي التصنيف (المقصود على الترتيب والتجميع) والتوصيف والتقويم وما يستلزمه التقويم من تحليل. ولا ريب أن درجة الترابط بين كل ذلك يعتمد على الهدف المرجو تحقيقه من الأخذ بهذه الوسائل عند وضع خطة لتصنيف الوظائف لاسيما وأن الهدف هو تحقيق الرشادة الإدارية كما سبق القول.

ومن جهة أخرى هي عبارة شاملة والأكثر استعمالاً، حيث عند مباشرة عملية التصنيف فإنه يتم وبالضرورة عند تسجيل أية نقائص أو سلبيات، السعي إلى إزالتها أو اتخاذ القرارات المناسبة لتحديد بدقة ما يجب فعله من طرف كل موظف وهذا هو هدف هذه العملية، وبالتالي فإن النتيجة المنطقية هي تعريف الوظيفة أو تصنيف الوظيفة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع رغم عدم النص بشكل واضح وصريح على عبارة تصنيف الوظائف إلا أنه تبنّاها، وهذا في مختلف النصوص المنظمة للوظيفة العمومية¹.

¹ - وهذا ما سيتم إيضاحه فيما بعد من خلال الإطار القانوني للتصنيف في التشريع الجزائري.

2- معنى تصنيف الوظائف

تصنيف الوظائف بمفهومه الشامل هو النظم والخطط والطرق والعمليات التي يتم عن طريقها جمع المعلومات عن الوظائف وتحليلها وتقسيمها إلى مجموعات عامة ومجموعات نوعية ومجموعات فئات، حيث تتماثل كل فئة وظيفية في نوع العمل ومستوى صعوبته ومسؤولياته ومطالب التأهيل العلمي والخبرات العملية اللازمة لأدائه¹.

وذكرت لجنة ترتيب الوظائف التابعة لجمعية الخدمة المدنية للولايات المتحدة الأمريكية في تقرير لها عن ترتيب الوظائف بأنه "يعني في أبسط صورته الوقوف عن طريق جمع الحقائق وتحليلها على أنواع الوظائف أو فئاتها المختلفة التي تتطلب معاملة مختلفة في شؤون العاملين، كما يتضمن فضلاً عن ذلك إيجاد سجل منظم لفئات الوظائف ووضع قائمة بالوظائف التي تنطوي تحت كل فئة"².

ويعرفه "ديموك" بأنه "الترتيب والتدرج المنظم للوظائف في تسلسل رئاسي تبعا لمسؤولياتها وصعوبتها النسبية"³. أما "بكر القباني" فيعرف نظام تصنيف الوظائف بأنه "تقسيمها إلى مجموعات مختلفة وذلك استناداً إلى اختلاف أوصافها وخصائصها المشتركة بسبب اختلاف واجباتها ومسؤولياتها وطبائع أعمالها والمؤهلات اللازمة لشغلها، هذا بالإضافة إلى تقسيم كل مجموعة إلى عدة فئات عامة وذات أوصاف محددة مع إدخال كل وظيفة في الوظيفة المناسبة لها"⁴.

من خلال التعاريف السابقة، يتضح أنها تتضافر وتتكامل في إبراز عناصر ومقومات نظام تصنيف الوظائف والتي يمكن حصرها من خلال تعريف النظام بأنه: تجميع وفرز وتقسيم الوظائف أو الأنشطة أو

¹ - حسين حسن عمار، " تصنيف الوظائف، تجربة المملكة العربية السعودية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 45، السنة 23، 1985، ص5،

- محمد عبد المجيد مرعي، نظام ترتيب الوظائف، الطبعة 2، دار الفكر العربي، مصر، 1970، ص14،

- عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 303.

² - ذكره: حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، دار الفكر العربي، مصر، 1990، ص14.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع نفسه، ص12،

- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، ص124.

⁴ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 125.

الأعمال في مجموعات عامة رئيسية على أساس الخصائص العريضة المشتركة، إلى مجموعات نوعية على أساس نوع العمل المتشابه، سلاسل فئات على أساس التخصصات داخل المهنة الواحدة أو النشاط وفئة على أساس التشابه التام في نوع العمل وطبيعته ومستوى صعوبة ومقدار المسؤولية ومتطلبات التأهيل اللازمة¹.

كما نرى أن نظام تصنيف الوظائف هو نظام متكامل يقوم على الربط بين عمليات متسلسلة ومتراطة تشكل في نهاية المطاف حلقة واحدة، هي تحليل الوظائف وترتيبها في مجموعات ثم تنظيمها وتمييزها عن بعضها من أجل تسلسلها حسب أهمية واجباتها ومسؤولياتها والمؤهلات اللازمة لها، ضمانا لإدارة رشيدة للوظيفة العمومية ومواردها البشرية.

من خلال التعريف السابق لنظام تصنيف الوظائف، يتضح أنه يقوم على المبادئ التالية:

أ - الموضوعية: مؤداها أن يتم التصنيف على أساس الوظيفة وما تتضمنه من سلطات ومسؤوليات واختصاصات وواجبات دون النظر إلى شاغلها وحالته الشخصية.

ب - الأجر على قدر العمل: فالوظائف تقيم على أساس ما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات، ومن ثم يمنح شاغلها الأجر الشامل الذي يتفق مع مستوى وأهمية هذه الواجبات والمسؤوليات.

ج - وحدة المعاملة: فالوظائف التي تتعادل في مستوى وأهمية واجباتها ومسؤولياتها، يمنح شاغلها أجرا واحدا ومن ثم فإنه لا يستقيم في ظل نظام التصنيف أن تمنح فئة معينة من الوظائف مرتبا يختلف عن فئة أخرى.

د - وحدة الاستخدام: فنظام التصنيف يستخدم ألفاظا ومفاهيم موحدة في جميع عملياته التنفيذية ويمتد استخدامها إلى جميع العمليات المتصلة بالتصنيف، خلال المسار الوظيفي من ترقيات وتكوين وغير ذلك من الأوضاع².

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص4.

² - محمد عبد المجيد مرعي، المرجع السابق، ص14.

إن تصنيف الوظائف استناداً إلى المفاهيم السابقة والمبادئ التي يقوم عليها، هو نظام يقود إلى عملية تنظيم شامل للوظيفة العمومية عبر جميع المراحل التي يمر بها الموظف العمومي، بدءاً من دخوله إلى الوظيفة واختيار الطريقة المثلى لاختيار الأكفاء، والحرص بعد ذلك طيلة مساره الوظيفي على اختيار الوسائل الكفيلة بتحقيق الملاءمة في العمل الإداري بين الموظف من جهة والإدارة من جهة أخرى، من أجل رشادة إدارية في إطار سياسة لن تكتمل معالمها إلاً بمراحل متسلسلة يرسم التنظيم أول حلقاتها، مبنية على أسس سليمة مخطط لها مسبقاً، بمقتضى نظام التصنيف.

ثانياً: أسس نظام تصنيف الوظائف

يرتكز نظام تصنيف الوظائف على أسس نسبية قد تختلف من بلد إلى آخر، رغم وحدة الهدف البعيد له في جميع الدول وهو وضع الموظف المناسب في المكان المناسب. إلاً أنه يمكننا القول - وبالرغم من هذا الاختلاف - أن جميع العمليات المركبة المكونة لهذا النظام تتأثر من قريب أو من بعيد بالطريقة الأمريكية أو الأوروبية للتصنيف.

1- مضمون نظام التصنيف في الطريقتين الأمريكية والأوروبية

برز في نظام تصنيف الوظائف اتجاهات، استند الأول على أسس شخصية تتعلق بشاغل الوظيفة وعرف باسم نظرية الرتبة، واتخذ الثاني أساساً موضوعياً ليبنى عليه التصنيف، فعرف بالنظرية الموضوعية. وفيما يلي نتعرض لمقومات كل منهما.

أ- النظرية الشخصية

تعرف باسم نظرية الرتبة الشخصية، وهي تعد النظرية التقليدية السائدة في تصنيف الوظائف، ظهرت في البيروقراطيات القديمة والإدارة العسكرية في أوروبا¹، لذا عرفت أيضاً بالأسلوب الأوروبي في التصنيف أو الترتيب. وطبقاً لها تعطي الرتبة أو اللقب الوظيفي للشخص الحق في راتب معين والتمتع بمركز خاص، حيث يحتفظ الموظف بالرتبة وما يترتب عليها من مزايا وحقوق وهذا مهما كان نوع الوظيفة التي تسند إليه.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 24،

- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 331.

ويشكل عام ينظر إلى الوظيفة العمومية في النظام الأوربي على أنها مهنة أو سلك يلتحق به كل شخص توافرت فيه الشروط المطلوبة لتقلد الوظيفة، حيث يتفرغ لها متدرجا في إطارها عبر الترقية وهذا تبعا لأقدميته وخبرته وكفائته ووفقا للقواعد المقررة في هذا الشأن، والتي يراعي عند وضعها حاجة الإدارة العمومية المتزايدة والمتجددة، ولا يتم مغادرة الوظيفة إلا بموجب إحدى الطرق المقررة قانونا لذلك¹. ويقوم التقسيم الأوربي بصفة عامة على قسمين كبيرين، هي التقسيمات الأفقية والتقسيمات الرأسية²، ثم يعقب ذلك الجمع والتنسيق بين كل من التقسيمات الأفقية والتقسيمات الرأسية وذلك بما يتفق مع ظروف كل دولة³.

وبعد النظام الأوربي جيدا من ناحية فصل الدرجة عن الوظيفة، فقيام الموظف بنفس الواجبات يسمح له بالترقية من درجة إلى أخرى أعلى منها وذلك بعد سنوات محددة من الخدمة، كما يحتفظ بدرجته حتى ولو ألغي المنصب الذي كان يشغله⁴.

ويمتاز هذا النظام بتركيزه على ترتيب الدرجات والألقاب الوظيفية وليس ترتيب الوظائف والأعمال وحتى إذا تعرض لتصنيف الوظائف، فإن ذلك يتحقق بطريقة غير مباشرة وذلك من أجل البحث عن درجات ووظائف الألقاب والرتب الوظيفية للموظفين⁵. كذلك لا يقوم هذا النظام على أساس التخصص الدقيق باستثناء الوظائف المتخصصة ذات الطبيعة الفنية كالطب والهندسة⁶، فالموظفون يوزعون عادة على المجموعات الوظيفية حسب شهاداتهم العلمية واختصاصاتهم وفي إمكان الإدارة العمومية أن تسند أي منصب إلى الموظف الذي يلتحق بها. وعدم تحديد الوظيفة واختلاف الأعمال التي يقوم بها الموظفون، يعتبر مفيدا للإدارة، حيث تعطي هذه المرونة الفرصة للرؤساء الإداريين أن يخففوا مثلا من الضغوط

¹ - أعمال مؤتمر حول "فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام"، المنعقد بالدار البيضاء بالمغرب، 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007، ص 7.

² - تقوم التقسيمات الأفقية أو المهنية على أساس تدرج الوظائف في السلم الإداري، بينما تقوم التقسيمات الرأسية على أساس التخصص الفني أو المهني حيث يتم داخل الطائفة الواحدة تقسيم الموظفين فيها وفقا للتخصص الذي تتطلبه كل وظيفة.

³ - أعمال المؤتمر حول "فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام"، المرجع السابق، ص ص 8 - 9.

⁴ - عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 333.

⁵ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 135.

⁶ - أعمال المؤتمر حول "فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام"، المرجع السابق، ص 7.

الموجودة على مستوى إداراتهم وهذا بتحويل الفائض من الموظفين إلى الإدارات التي تعاني ضغطاً في العمل¹.

إلا أن النظام الأوربي يعاني بعض النقائص التي حالت دون تحقيق الهدف المراد تحقيقه من وراء تصنيف الوظائف، فمن جهة يقوم هذا النظام على حصر الموظفين وترتيبهم وفق مؤهلاتهم العلمية في مجموعات من الدرجات بدلاً من حصر الوظائف وتقييمها على أي أساس موضوعي. ومن جهة أخرى يلاحظ أن هذا النظام يشجع على الأخذ بما يعرف بثمين الشهادات ومعادلتها في الوظيفة العمومية. مما يرتب آثار سلبية إذ ترتبط الدرجة المالية للوظيفة بالمؤهل العلمي لشاغلها دون اعتبار لطبيعة العمل فيها وأهمية واجباتها، مما يؤدي إلى التسابق في الحصول على مؤهلات علمية وخاصة إذا لم يكن نظام التعليم الجامعي مخططاً بما يتماشى والاحتياجات الفعلية للتوظيف وهو ما يتسبب في خلق أزمة بين خريجي الكليات النظرية وتزايد حاجتها إلى خريجي الكليات العملية²، في خضم متطلبات الرشادة الإدارية وتطهير الجهاز الإداري.

كما أن النظرية الشخصية في تصنيف الوظائف وكونها لا تعند بواجبات فعلية للوظائف فإنها تشجع على خلق الوظائف الوهمية والصورية، خصوصاً في ظل غياب آليات الرقابة الصارمة على هذه الوظائف مما يؤدي إلى تضخم عدد الوظائف والذي عانت ومازالت تعاني منه إدارتنا العمومية وهذا ما لا يتناسب وحجم الخدمات العامة المؤداة³.

ب - النظرية الموضوعية⁴

تسند هذه النظرية للولايات المتحدة الأمريكية، حيث تعد هذه الأخيرة في مقدمة الدول التي اهتمت بنظام تصنيف الوظائف، حيث بدأت الاهتمام به في وقت مبكر وذلك تحت تأثير نظريات المدرسة العلمية للتنظيم الإداري، التي نشأت أصلاً في أمريكا تحت ضغط مطالب الحركات النقابية التي كانت تلح على تحقيق مبدأ المساواة في الأجور والمرتبات من أجل "أجر متساو للعمل المتساوي"، وهي الحركة التي

¹ أعمار بوحوش، المرجع السابق، ص 133.

² حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 25.

³ بسبب هذه السلبات أصبح الاتجاه الحديث في الدول هو تبني النظرية الموضوعية أو على الأقل الجمع بين النظريتين.

⁴ حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 26.

جاءت كنتيجة للتخلص من نظام الغنائم الذي كان أساس الوظيفة العامة فيها، والذي استوجب ضرورة القيام بإصلاح وظيفي للتخلص منه نظرا لعيوبه، من خلال إحلال نظام الوظيفة العمومية القائم على أساس الجدارة بدل نظام الغنائم¹.

إن ظهور مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية تبعه مجموعة بحوث ودراسات تركزت حول كيفية تطبيق هذا المبدأ علميا وفنيا وعمليا. وتوصلت هذه الدراسات إلى أن الوسيلة الكفيلة بتطبيق هذا المبدأ وفق أسس موضوعية هي نظام تصنيف أو ترتيب الوظائف. وتمخض عن هذا الإصلاح صدور قانون يتعلق بخطة التصنيف في سنة 1923²، والذي قسم الوظائف العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى خمس مجموعات مهنية واسعة لتقسم كل مجموعة مهنية بعد ذلك إلى سلسلة من الدرجات³.

والواقع أن النظرة الأمريكية للوظيفة العمومية تختلف اختلافا جوهريا عن النظرة الأوروبية حيث ينظر إلى الإدارة العمومية على أنها مجموعة من العمليات تتم طبقا للقانون الذي يحكم النشاط الفردي. فالقانون- بصفة عامة- واحد بالنسبة للنشاط الفردي أو النشاط الإداري ومن ثم فالوظيفة ليست مهنة ينقطع لها الموظف طوال حياته كما هو سائد في النظام الأوربي، بل هي عمل متخصص يقوم به الموظف في ظروف مماثلة للنشاط في القطاع الخاص. بمعنى أن النظام الأمريكي يركز الاهتمام على الوظائف عند تعيينها وتحليلها وترتيبها، دون الاهتمام بمن يشغلها إلا فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المترشح للوظيفة. ويترتب على ذلك ما يلي⁴:

- يراعي النظام الأمريكي التخصص الشديد في اختيار الموظفين العموميين عكس النظام الأوربي الذي يكتفي بقدر محدود من المعلومات على أن يكتسبه الموظف فيما بعد في نطاق الوظيفة العمومية.
- توسعت الجامعات الأمريكية في التخصص الدقيق، نظرا للارتباط بينها وبين نظام التوظيف.

¹- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 133.

²- ألغي هذا القانون وحل محله قانون 1949 الذي ألغي بدوره ليحل محله قانون 1954.

³- لأكثر تفصيل أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 134.

⁴- عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 335.

-إن النظام الأمريكي لا يعرف أسلوب الترقية في الوظيفة العمومية، فإذا أراد الموظف الالتحاق بوظيفة أخرى فإن سبيله إلى ذلك هو التعيين من جديد إذا توافرت فيه الشروط المطلوبة وليس الترقية.

وإذا كان تصنيف الوظائف يستخدم كأداة لحسن إدارة شؤون الوظيفة العمومية، فحتى يحقق هذه الغاية يجب أن يقوم على الربط بين الواجبات الوظيفية ومستويات المؤهلات والخبرات اللازمة لحسن أداء كل نوع منها والمرتبات المناسبة لكل فئة¹. فالأسلوب الذي يتبع في تصنيف الوظائف وفق النظرية الموضوعية يقتضي ابتداء الوقوف على أنواع العمل في الوظائف العمومية، عن طريق الدراسة التحليلية لواجباتها، وتصنيف كل نوع من الأنواع الرئيسية للوظائف في مجموعة وظيفية ذات مواصفات خاصة متميزة ثم تدرج كل مجموعة وظيفية عند الحد الذي تقتضيه خطط التوظيف والترقيات والمرتبات، وأخيراً وضع الوظائف الموجودة في المجموعات والدرجات المناسبة لها وفق واجباتها². وعليه فإن تصنيف الوظائف طبقاً لهذه النظرية يتطلب القيام بالخطوات التالية:

- 1 - تحديد عمل كل موظف، بحيث يتم تحديده عن طريق وصف الوظيفة وصفاً دقيقاً مع بيان نوع عمله وأهميته وواجباته.
- 2 - تحديد الوظائف التي تتشابه فيما بينها، حيث تتقارب واجباتها ولذلك يتم جمعها في قسم واحد لتخضع لنظام واحد من حيث شروط التعيين والمرتب.
- 3 - تصنيف الوظائف في الأقسام السابقة، ليكون كل قسم مستوى متميزاً من حيث درجة أهميته وواجباته.
- 4 - وضع التصنيف السابق بأوصافه وشروطه موضع التطبيق، وذلك بصدور تشريع به من الكونجرس، على أن يخضع للمراجعة الدورية بالإضافة إلى الإلغاء حسبما تتطلب الظروف المتغيرة³.

وإذا أردنا المفاضلة بين النظرة الشخصية للوظيفة العمومية، التي يركز عليها النظام الأوربي والذي يراعي الظروف الشخصية للموظفين العموميين ومؤهلاتهم الدراسية وأقدمياتهم، والنظرة الموضوعية الخالصة للنظام الأمريكي، الذي جعل من نظام التصنيف تصنيفاً حقيقياً للوظائف حسب ما تتضمنه

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 26.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع نفسه، ص 27.

³ - أعمال مؤتمر "فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام"، المرجع السابق، ص 6.

أعمالها من صعوبات ومسؤوليات، نصل إلى نتيجة مفادها أن الأخذ بأي نظام من هذه النظم مع كل ما فيها من مزايا ومساوئ، يتوقف على النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في الدولة، كما أن نجاح أي منهما يتوقف على مدى إمكان وضعه موضع التطبيق العملي، وإن كنا نرى أن النظام الأمثل هو النظام الذي يتفق مع إمكانيات الدولة ونظمها التعليمية والوظيفية، مع عدم التخلي في نفس الوقت عن إعمال القواعد العلمية والمبادئ التنظيمية السليمة وذلك عن طريق الجمع بين فكرة الوظيفة العمومية التي تتخذ طابع المهنة الدائمة وبين التصنيف الموضوعي القائم على البساطة والتخصصات العامة لا على التعقيد والتخصصات الدقيقة، التي يمكن اكتسابها في ظل اكتساب الموظف للخبرة المتصاعدة مع ترقياته في المجموعة النوعية التي ينتمي إليها.

2- الإطار القانوني لتصنيف الوظائف في التشريع الجزائري

اهتمت الجزائر على غرار باقي الدول الأخرى، باختيار أفضل الطرق والأساليب الفنية لتنظيم الوظيفة العمومية، وفي سبيل ذلك اعتمدت نظام تصنيف الوظائف رغبة منها في الوصول إلى أفضل النتائج في هذا المجال. تجدر الإشارة إلى أن عملية تصنيف الوظائف حسب النصوص القانونية والتنظيمية لم ترد كأداة أو تقنية يجب على الإدارة العمومية مباشرتها، لتستثمر نتائجها لاحقاً في تنظيم الوظيفة العمومية في إطار التسيير الرشيد لمواردها البشرية، إنما تم الإشارة إليها فقط لغرض ترقيم الوظائف والمناصب باعتبار التصنيف يمثل قاعدة أولى لأية تصنيفات لاحقة¹. وفيما يلي سنتطرق إلى عرض هذه التقنية كما وردت في المنظومة القانونية:

أ - من خلال الأمر رقم 133/66²

إن الاعتبارات المتعلقة بالوضعية الاجتماعية والاقتصادية للجزائر غداة الاستقلال وفي ظل أزمة البطالة التي وجدت فيها مختلف الفئات، دفعت بالسلطات إلى البحث عن نظام كفيل بإصلاح نظام

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي، " دور تصنيف الوظائف في تحديد الاحتياجات التدريبية " ، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 38، 1983، ص 167.

² - الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية (ج.ر. عدد 46).

الوظيفة العمومية يتلائم مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للبلاد، لاسيما في ظل قلة الإطارات والإمكانات والموارد المادية والفنية في هذه الفترة.

حاول الأمر رقم **133/66** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية أن يوازن بين كل الاعتبارات السابقة من خلال تخطيط الوظيفة العمومية وتكييفها مع ظروف البلاد، فاتبعت في ضوء ذلك نظام تصنيف الوظائف على أساس شخصي بعيدا عن النظرة الموضوعية للوظائف، وهذا من أجل تعيينها وتوصيفها وتقسيمها بغرض تصنيفها، فكان نظاما يرتكز على الرتب والدرجات والألقاب الوظيفية¹.

إلا أن نظام تصنيف الوظائف في ظل هذا الأمر لم يكن نظاما عاما وشاملا لترتيب الوظائف، حيث لم يشملها كلها²، فترتب عن ذلك عدة عيوب قانونية وفنية وعملية، واختلفت سياسات معاملة الموظفين من حيث أوضاعهم ومراكزهم الوظيفية، الأمر الذي ترتب عنه اختلال مبدأ المساواة في المعاملة الوظيفية من حيث المزايا والضمانات، لاسيما بعد التوسع الكبير في التوظيف على حساب حاجات الإدارات الحقيقية، الشيء الذي مازالت إدارتنا العمومية تعاني من سلبياته إلى يومنا هذا رغم كل محاولات الإصلاح المبذولة، ضف إلى ذلك أنشطة الإدارة التي شهدت نوعا من الاتساع والتنوع في تلك الفترة.

وكنتيجة لذلك وجدت الجزائر نفسها في حاجة إلى إصلاح وظيفي، ذلك أن الهدف من وراء سياسة التصنيف لم يتحقق، مما جعلها تفكر في إقامة نظام موحد لتصنيف الوظائف في أسسه ومبادئه، ليشمل كل القطاعات دون استثناء وهو ما جسده القانون الأساسي العام للعامل الصادر في **1978**.

ب - من خلال القانون رقم **12/78**³

نظرا لتزايد قطاعات ونشاطات الإدارة العمومية الجزائرية، عجز النظام السابق عن تغطية كل الوظائف، حيث باتت الإدارة في أمس الحاجة للبحث عن نظام يمكن من دراسة وتحليل وتخطيط هذه

¹ - لأكثر تفصيل حول المجموعات الوظيفية التي جاء بها الأمر رقم **133/66**، أنظر: عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 138.
² - انحصرت عملية تصنيف الوظائف في تصنيف الوظائف الداخلة في نطاق القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقط وبقيت الأنشطة الأخرى خاضعة لتصنيفات متنوعة مثل الإدارة الاقتصادية و وظائف التربية والتعليم ووظائف الإدارة العسكرية ووظائف الشؤون الدينية.

³ - القانون رقم **12/78** المؤرخ في **5 أوت 1978** المتضمن القانون الأساسي العام للعامل (ج.ر عدد 32) .

الوظائف المتزايدة ويقضي على البيروقراطية وتعقيد النظام الوظيفي وعجزه عن مسايرة خطط الإصلاح الوظيفي.

إن تعاضم عدد الأجهزة الإدارية وما يصاحبه من زيادة في عدد الموظفين العموميين طرحت بعض المشاكل في التسيير، مما تعين على الإدارة اعتماد النظام الموضوعي في تصنيف الوظائف، أملا في مواجهة هذه المشاكل والقضاء على مساوئ نظام تصنيف الوظائف، الذي كان مقررا في الأمر رقم 133/66 سابق الذكر.

وذكرت المادة 106 من القانون رقم 12/78 بأن نظام تصنيف الوظائف يرتكز على "المقاييس وحدها التي تميز طبيعة المهام المرتبطة بكل منصب وأهمية تلك المهام وتعقدتها ودرجة المؤهلات والمسؤولية والجهود البدنية أو الفكرية أو العصبية المترتبة عن أدائها والضغوط المتميزة ذات الطابع المهني فقط ودرجة الضرر النوعي للمنصب دون أي اعتبار آخر"¹. إن هذا النص يؤكد على الطابع الموضوعي لنظام تصنيف الوظائف القائم على نوعية المهام والمسؤوليات وطبيعة الوظائف في حد ذاتها، دون أي اعتبار آخر للظروف الشخصية لمن يشغلونها².

وهكذا توزع مناصب العمل ضمن كل صنف إلى قسم واحد أو عدة أقسام، تحدد في كل قسم الشروط العامة للتعيين في المناصب النموذجية لقسم معين بموجب القوانين الأساسية النموذجية لقطاعات النشاط، كما يحدد عدد الأصناف والأقسام بصفة تسمح بتسيير عادي لمناصب العمل في كل قطاع من جهة وبتصنيف عادل ومضبوط لمناصب العمل في كل قطاع من جهة أخرى. حيث يجب أن يكون عدد المجموعات صغيرا تحقبا للبساطة مع عدم المبالغة في التقليل منعا لتداخل الوظائف المتميزة³.

¹ - المادة 106 من القانون رقم 12/78 السابق الذكر.

² - وأكدت المواد 101، 102 و 103 من هذا القانون الطبيعة الموضوعية لنظام تصنيف الوظائف.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 156 .

ج - من خلال المرسوم رقم 59/85¹

بما أن المرسوم رقم 59/85 صدر تطبيقاً للقانون رقم 12/78، فقد أشار هو الآخر إلى عملية تصنيف الوظائف وذلك ضمن الباب الخامس المعنون بـ " التصنيف والأجر"، حيث أكد على ضرورة أن تعد كل مؤسسة أو إدارة عمومية فهرس مناصب العمل والوظائف والأسلاك التي تختص به، ويشمل هذا الفهرس حسب المادة 67 منه، عنوان هذا العمل والوظيفة الجامعة إن اقتضى الحال، سلك الاستقبال، التحديد الدقيق للمهام المرتبطة بما سبق، صنف ترتيب المنصب أو الوظيفة وقسمه وقائمة مناصب العمل النوعية.

ولكن حتى وإن كانت نتائج تحليل وضعيات العمل كتحويل مناصب مثلاً، سيؤدي إلى إعداد بطاقة للوظائف والتي تستعمل كأداة حقيقية لتسيير الحركة الداخلية². إلا أن فهرس مناصب العمل والوظائف والأسلاك المنصوص عليه حسب المرسوم رقم 59/85 لا يهدف إلى تحقيق هذا الهدف، كما أنه يمكن لكل مؤسسة وإدارة عمومية أن تعد هذا الفهرس انطلاقاً من أحكام القانون الأساسي الخاص بها وليس انطلاقاً من عملية تحليل وضعيات العمل التي تستجيب لواقعها.

وتتولى أشغال تصنيف الوظائف لجنة تسمى لجنة التصنيف التي تصنف مناصب العمل والوظائف وأسلاك قطاع المؤسسات والإدارات العمومية وتترأسها السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية³. ونفس هذه اللجنة هي التي تقوم بأشغال وصف المهام المرتبطة بمناصب العمل والوظائف والأسلاك المشتركة بين المؤسسات والإدارات العمومية وكذلك الأجهزة والمصالح والمؤسسات العمومية الأخرى التابعة لها، كما تقوم بترقيتها وتصنيفها حسب القواعد التي تحدد الطريقة الوطنية للتصنيف وطبقاً للسلم الوطني المرجعي للمناصب النموذجية⁴.

¹ - المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (ج.ر عدد 13).

² - Christian BATAL, **gestion des ressources humaines dans le secteur public**, tome1, éditions d'organisation, 1999, p 173.

³ - نص المادة 62 من المرسوم رقم 59/85 السابق الذكر.

⁴ - نص المادة 64 من المرسوم رقم 59/85.

د- من خلال الأمر رقم 03/06¹

نصت المادة 5 من الأمر رقم 03/06 على أن "الرتبة تختلف عن منصب العمل وهي الصفة التي تخول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها". وأضافت المادة 6 من ذات الأمر "يجمع السلك² مجموعة من الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة أو عدة رتب ويخضعون لنفس القانون الأساسي الخاص"³.

واضح إذن، أن الهيكلية الداخلية للوظيفة العمومية وفقا لهذا القانون تتضمن مدلولين أساسيين هما، مفهوم السلك الذي يرتبط بدوره بمفهومي الرتبة والدرجة، وما يتصل به من قواعد تنظيم المسار المهني للموظف، ومفهوم منصب العمل الذي يتصل مباشرة بحاجات الإدارة وتنظيم العمل الإداري. وهذا بالقياس إلى المستويات الواردة في جدول التصنيف⁴ الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية.

إلا أن مبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب لا ينبغي أن يوظف إلا في حدود معقولة؛ أي في الحدود التي تسمح بها ممارسة وظائف معينة مرتبطة برتبة معينة أي بسلك معين. فهو بعبارة أخرى يمكن الإدارة من تعيين موظفين من نفس السلك في مناصب مختلفة، الأمر الذي يشكل عامل مرونة في النظام الإداري، كما يعيد الاعتبار لمفهوم المنصب⁵، الذي هو أداة تعبير مميزة لحاجيات الإدارة من جهة والضمانات التي يمنحها للموظف في الاحتفاظ برتبته وفي عدم تعرضه للعزل نتيجة سحب المنصب الذي يشغله من جهة أخرى.

تبعاً لذلك، فإن كل تغيير في الوظائف الممارسة يفترض ترقية في الرتبة. ومما يزيد من أهمية هذا التأويل إمكانية إنشاء مناصب عليا ووظائف عليا على هامش الحدود التي يسمح بها تصور السلك والرتب واستجابة لحاجيات التأطير بمختلف مستوياتها وأنواعها، وفق عامل المرونة في مقتضيات التسيير بدون أن

¹ - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، (ج.ر. عدد 46).

² - صنفّت المادة 08 من الأمر رقم 03/06 أسلاك الموظفين حسب مستوى التأهيل المطلوب إلى أربع مجموعات وأضافّت المادة بأنه من الممكن أن تقسم هذه المجموعات إلى مجموعات فرعية.

³ - على خلاف المادة 7 من الأمر رقم 133/66 التي كانت تنص على رتبة واحدة.

⁴ - قلص الأمر رقم 03/06 من عدد أصناف الترتيب إلى 17 مقارنة بـ 20 صنف في المرسوم رقم 59/85 وأضاف لها 7 أقسام فرعية.

⁵ - مفهوم المنصب يوظف للدلالة على مركز العمل الذي يتناسب مع وظيفة محددة، وهكذا بالإمكان أن يشغل موظفون من نفس الرتبة مناصب مختلفة حسب حاجيات الإدارة.

تكون مبادراتها في هذا الشأن مصدر مساس بوضعية الموظفين، وهو المدلول الذي يكتمل به نظام الترتيب الذي يعتبر بحق أساسا للتوفيق بين المصالح التي غالبا ما تتعارض بين الإدارة والموظفين.

الفرع الثاني: مراحل تصنيف الوظائف

إن وضع خطة للتصنيف في الإدارات العمومية، يتطلب خطوات عديدة، تمثل كل مجموعة منها مرحلة من المراحل المهمة والضرورية التي يؤدي إهمالها أو إهمال أي من أجزائها إلى الإخلال بالعملية المتكاملة للوصول إلى خطة قابلة للتطبيق. وفيما يلي سنتعرض لهذه المراحل والخطوات.

أولا: المرحلة التحضيرية

تمثل هذه المرحلة أهم المراحل على الإطلاق، إذ أنها تعكس مدى الجدية والاهتمام بخطة التصنيف، فمن خلال هذه المرحلة يتم وضع الأهداف المراد تحقيقها¹، ثم من خلال هذه الأهداف تحدد الإدارة المعلومات التي تحتاجها. وتشتمل المرحلة التحضيرية على المراحل التالية:

1- المرحلة التنظيمية²

إن خطة تصنيف الوظائف لا وجود لها على المستوى التطبيقي، إذا لم يسبقها صدور قانون أو قرار إداري من السلطات المختصة بذلك، لإضفاء الطابع القانوني على جميع العمليات اللاحقة، وتكتسي الخطة طابعا تنظيميا محكما، حتى يسهل تجسيد جميع مراحلها. وأول ما يتم تحديده هو الوظائف المقصودة على أساس الواجبات ومتطلبات التأهيل اللازمة لأداء العمل في كل وظيفة، كما يتم تحديد الرواتب مسبقا لتحديد مقدار التفاوت حسب مستوى صعوبة أداء العمل.

وتبعا لذلك يتم إما إصدار قرار من السلطة المختصة أو الهيئة المفوضة بذلك لتحديد مجال التطبيق، أي التحديد الدقيق للوظائف التي يشملها نظام التصنيف والجهة التي تتولى القيام بجميع العمليات إلى غاية استكمالها³. بعد ذلك يتم تشكيل فريق العمل المكتبي للجنة المكلفة بالتصنيف، فيحدد رئيسه، كما يتم تحديد

¹ - حيث يجب أن تكون هذه الأهداف ملائمة وقابلة للتحقيق.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 25.

³ - وتتولى أشغال التصنيف في المنظومة القانونية الوطنية لجنة تسمى لجنة التصنيف وترأسها السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

عدد المصنفين ومحلي الوظائف¹، ليتم تحديد أسلوب سير العمل ومتطلبات التنسيق والمتابعة بين مختلف الأطراف المعنية بالخطة سواء داخل الإدارات المعنية أو خارجها.

2- مرحلة جمع المعلومات الأولية²

تأتي هذه المرحلة الإعدادية بعد استكمال الجوانب التنظيمية التي بموجبها يتم تشكيل الفرق وتحديد المهام وأسلوب سير العمل وهدف هذه المرحلة هو الحصول على معلومات أولية، بغرض الاستفادة منها في مراحل تجهيز الأدوات التصنيفية وكذلك مرحلة إعداد الكوادر والإطارات³. ويتم جمع تلك المعلومات الأولية عن طريق دراسة القانون المنظم للوظيفة العمومية وكل النصوص التنظيمية المطبقة له والنصوص اللاحقة المعدلة له، بالإضافة إلى كشف رواتب الموظفين خلال فترة الدراسة.

وتستدعي مرحلة جمع المعلومات الأولية أيضا الاطلاع على تجارب بعض الدول⁴، خاصة تلك التي قطعت شوطا كبيرا في مجال تصنيف الوظائف، حيث أن من فوائد هذا الاطلاع هو تلافي الإشكالات والمعوقات التي اعترضت تصنيف الوظائف وكيف تم التغلب عليها والأخذ بالجوانب الايجابية، عوض البدء من نقطة الصفر.

3- مرحلة تجهيز أدوات التصنيف⁵

بعد مرحلة جمع المعلومات الأولية ومعرفة طبيعة الأنشطة التي ستشملها الدراسة، من الضروري أن تأتي مرحلة تجهيز النماذج والتعليمات والجداول. ويقصد بها تصميم النماذج اللازمة للدراسة والتعليمات الخاصة وكذلك التعليمات والإرشادات والجداول الخاصة بالكيفية التي تستكمل بها الخطوات التنفيذية، وفي

¹ - يستعمل المصنفين ومحلي الوظائف في الميدان في المراحل التي تتطلب الاتصال بالإدارات التي تدخل وظائفها ضمن نطاق خطة التصنيف ثم يشتركون مع فريق العمل المكتبي.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص26.

³ - سيتم تفصيل هاتين المرحلتين في النقاط الموالية.

⁴ - وهذا بتشكيل فريق من الخبراء والمختصين في مجال تصنيف الوظائف يقوم بزيارات الدول المختارة للاطلاع على التطبيقات العملية في مجال التصنيف، وبالأخص في مجالات إحداث الوظائف وشغلها سواء عن طريق التعيين لأول مرة أو الترقية...

⁵ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص28.

هذا الإطار لابد أن تكون النماذج شاملة ودقيقة بالقدر الذي يغطي جميع المعلومات الضرورية، بحيث لا تكرر عملية جمع المعلومات أكثر من مرة¹.

4- مرحلة إعداد الكفاءات اللازمة للخطة²

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل الإعدادية للخطة حيث يتم من خلالها إعداد الكوادر البشرية التي ستتولى القيام بمختلف المراحل التنفيذية لها. والهدف من هذه المرحلة هو إعداد فئة من المتخصصين في مجالات تنمية القوى البشرية، تتوافر لديها المعرفة النظرية والعملية بالأساليب والطرق المناسبة لتصنيف الوظائف، على أن يتم التركيز على الطرق التي سوف تتبع في مجالات التقويم، بحيث تكون تلك الكفاءات قادرة على تنفيذ المراحل والخطوات الخاصة بنظام تصنيف الوظائف. كما تهدف هذه المرحلة أيضا إلى تأهيل المتدربين للمساهمة الايجابية في تدريب أعداد إضافية من محلي الوظائف وإحصائي الموارد البشرية في القطاعات المستهدفة بالتطبيق³. وفي كل الأحوال وأثناء تنفيذ البرنامج التدريبي، يجب التركيز على الجانب العملي.

5- مرحلة التوعية والتهيئة⁴

من الملاحظ أن هناك تلازما طرديا بين ارتفاع مستوى إدراك وفهم المسؤولين والمختصين للتصنيف الوظيفي وارتفاع إمكان نجاحه، سواء أثناء الخطة أو تطبيقها، لذلك فإنه من الضروري أن تعقد عدة لقاءات بين القائمين على إعداد الخطة والمختصين في الإدارات والمصالح التي تجري الدراسة على وظائفها. وتهدف اللقاءات⁵ إلى:

-إيضاح ما تم خلال المرحلة التحضيرية.

¹ - من أهم النماذج ، نموذج يجمع المعلومات عن الأنشطة والوظائف، نموذج الوصف الوظيفي و نموذج مواصفة الفئة.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص29.

³ - على أنه يستحسن اختيار أكبر عدد ممكن من المختصين، وذلك لتغطية ما قد يطرأ من نقص نتيجة التسرب من التدريب أو عدم القدرة على المواصلة أثناء التدريب أو أثناء إعداد المرحلة العملية للخطة.

⁴ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص30.

⁵ - إن اللقاءات الرئيسية الجماعية بين المسؤولين والمختصين في الشؤون البشرية في الإدارات لا تغني عن بعض اللقاءات الفردية مع مسؤولي بعض الإدارات العمومية والمصالح العمومية التي يتطلب سير عمل الخطة بها مثل تلك اللقاءات.

-مناقشة المشكلات التي ظهرت أثناء تلك المراحل ودورهم في المساهمة في حلها أو الحيلولة دون ظهور غيرها.

-إيضاح الفوائد المتوقعة لصالح الوظيفة والموظف على حد سواء من التصنيف الوظيفي.

كما أن التوعية الإعلامية عن طريق وسائل الإعلام ضرورية ومطلب أساسي من متطلبات نجاح خطة التصنيف، حيث لا تقل أهمية عن اللقاءات المباشرة. ويدخل أيضا في إطار التحضير الأولي لعملية تصنيف الوظائف ضرورة إعلام جميع المسؤولين والموظفين عن هذه العملية وتزويدهم بمعلومات أساسية، لأن عملية التصنيف تقتضي مشاركة الجميع في إعداد بطاقات الوصف¹، وهذا بهدف تحفيز الموظفين وتجنب أي مقاومة للتغيير لضمان نجاح الأهداف المسطرة، فعملية تصنيف الوظائف تدخل في إطار تسيير تشاركي بالأهداف².

ثانيا: المرحلة التنفيذية³

تعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل وأهمها في نفس الوقت، كونها تأتي بعد اكتمال المراحل التحضيرية والإعدادية لنظام التصنيف، كما أن نجاح أو فشل الخطة يتوقف عليها، وتشمل هذه المرحلة المراحل التالية:

1- المرحلة الميدانية⁴

بعد استقاء المرحلة التحضيرية من أجل اختيار وظائف العينات المبدئية⁵ الداخلة في مجال التطبيق ووضع جدول زمني للزيارات الميدانية، تبدأ المرحلة الميدانية عبر مختلف الأجهزة والإدارات العمومية، وبالتالي فإن العمل في هذه المرحلة قد يستلزم الاتصال بأفراد قد لا يعرفون عن تصنيف الوظائف شيئا وهنا يكمن وجه الصعوبة. ولذلك قد تتسم هذه المرحلة بمظاهر منها عدم تجاوب الموظفين الذين تشمل

¹- Gérard VERIN, **définir les fonctions 42 fiches – outils**, éditions d'organisation, 2003, p 243.

²- وهي من الوسائل الفعالة في عملية الترشيد، حيث كلما سمحنا للموظف بأكثر مشاركة في مختلف العمليات الوظيفية، كلما ساهمنا في تحقيق فعالية أكبر في التسيير. وسنتعرض لهذا الموضوع في الفصل الأول من الباب الثاني.

³- عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص32.

⁴- عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص33.

⁵- حيث يتم دراسة تلك الوظائف المبدئية في ضوء توجهات الخطة، ليتم اختيار العينات النهائية.

وظائفهم الدراسة تجاوبا مرضيا في كل الأحوال وعدم دقة المعلومات المرتدة من الميدان، مما يؤثر على الجدول الزمني لأية خطوة من خطوات إعداد الخطة، وبالتالي يؤدي إلى الإخلال بالمواعيد المحددة لانجاز مختلف المراحل، لذلك فإن هذه المرحلة تستلزم بالضرورة التهيئة المسبقة مع الجهات والأفراد الذين ستشملهم دراسة العينات وتزويدهم بشكل مسبق ببعض النشرات التي تلقي الضوء على تصنيف الوظائف وتبين أهميته وتركز على فوائده ومدى تأثير تعاون من تشمل الدراسة وظائفهم.

وبعد تحليل المعلومات الواردة من الميدان والتأكد من اكتمالها وشمولها للفئات المراد دراستها، يتم كتابة الوصف الوظيفي المفرد بناء على هذه المعلومات، ثم يعرض هذا الوصف على الرئيس المباشر للموظف الذي درست وظيفته وهذا للتأكد من توافق وجهات النظر بين الرئيس والمرؤوس حول الواجبات المحددة للوظيفة، ليتم إعداد جدول تجميع الوظائف المتشابهة في فئة مهنية وهذا بعد اكتمال الصفات المفردة النهائية، ثم تعد مواصفة للفئات، ومن واقع هذه المواصفات يعد جدول الفئات المتشابهة في نوع وطبيعة العمل والمختلفة في مستوى الصعوبة ومقدار المسؤولية ومستوى التأهيل في مجموعة فئات.

2- مرحلة بناء الهيكل الوظيفي العام للتصنيف¹

يشتمل الهيكل العام على التقسيمات التالية:

- أ - مجموعات عامة على أساس الخصائص العريضة المشتركة للوظائف².
- ب- مجموعات نوعية على أساس أنواع محددة من المهن المشتركة في بعض الخصائص³.
- ج - سلاسل الفئات: وهي تقسيم فرعي مهني ضمن المجموعة النوعية.
- د - فئة وتعد أصغر تقسيم وظيفي داخل الهيكل العام للتصنيف.

¹ - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص 35.

² - مثل المجموعة العامة للوظائف التخصصية والتي تشمل المجموعات المهنية المتخصصة في وظائف محددة.

³ - إلا أن هذه الوظائف تختلف في بعض الجوانب مثل المجموعة النوعية للوظائف الهندسية والتي تنفرع من المجموعة العامة للوظائف التخصصية.

3- مرحلة تقييم الوظائف¹

إن التقييم هو المرحلة الفنية التي بموجبها يتم التوصل إلى تحديد أهمية الوظائف النسبية بعضها بالنسبة لبعض، بحيث توضع الوظائف ذات المستوى الواحد في درجة واحدة وهذا ما يوفر العدل في تسيير شؤون الموظفين، كما يترتب عنه توفير أساس موضوعي لبناء وتحديث هيكل المرتبات والأجور وصولاً إلى تحقيق العدالة وذلك بإعطاء رواتب متساوية للأعمال المتساوية، بأن تكون ميزانية الوظائف معبرة إلى حد كبير عن الاحتياج الفعلي نوعاً ومستوى، وهذا يؤدي في النهاية إلى ترشيد الإنفاق العام في هذا المجال، باعتباره مطلباً تسعى إليه الدولة بعد مخلفات العقود الماضية والتضخم الذي تعاني منه إدارتنا العمومية.

إن الوصول إلى مرحلة تقييم الوظائف كعملية فنية يعتمد على أسلوب تحليل الوظائف التي تعبر عن الأعمال، بحيث يتم التعرف على مكوناتها الأساسية ثم الأخذ بإحدى طرق تقييم الوظائف². وفيما يلي تلك الطرق:

أ - الطرق الكمية³

تسمى الطرق الإجمالية، وتندرج تحت هذا التقسيم طريقتان هما المراتب والتدرج، تعتمد هذه الطريقة على النظرة الإجمالية للوظيفة دون الدخول في العوامل المكونة لها. ورغم كثرة ما واجهها من نقد، إلا أنها لا تزال من أكثر الطرق شيوعاً واستخداماً، وذلك لسرعة فهمها من قبل المختصين لبساطتها، مما يؤدي إلى سرعة الحصول على نتائجها.

على أن الخلاف بين هاتين الطريقتين يتركز في أن تحديد الأهمية النسبية للوظيفة في طريقة المراتب يتم بأسلوب مقارنة الوظيفة مباشرة مع غيرها. بينما في طريقة التدرج يتم تحديد مستوى الوظيفة بواسطة

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 35.

² - يوجد طرق عديدة لتقييم الوظائف إلا أننا سوف نقتصر على أهم الطرق فقط. وهذه الطرق يتوقف اختيارها من طرف الإدارة على ثلاث عناصر أساسية، الأهداف المراد تحقيقها، ثقافة ومحيط الإدارة والوسائل المتوفرة والمتاحة، أنظر:

Christian BATAL, op.cit, p120.

³ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 37.

مطابقة الوظيفة المراد تقويمها في ضوء الوصف الوظيفي المعد عنها على سلم المستويات¹، المعد مسبقاً بحيث توضع الوظيفة في أنسب المستويات التي يعتقد أنها أكثر ملاءمة لها².

ب - الطرق التحليلية³

يكون التقدير فيها بالنقاط ومقارنة العوامل والنقاط⁴، وعموماً تمتاز هذه الطرق بالموضوعية في تحديد قيمة الوظيفة وبالتالي أهميتها النسبية بالنسبة لبقية الوظائف⁵، غير أن ما يعاب عليها هو صعوبة وطول إجراءاتها نسبياً، مما يعني معه ضرورة الاستعانة بأشخاص أكفاء ومدربين على استعمال هذه الطرق.

وتجدر الإشارة إلى أن الأخذ بأي من الطرق السابق ذكرها يتوقف على عوامل متنوعة، يرجع تقديرها إلى نصائح الخبراء والمختصين المسند لهم مشروع ونظام تصنيف الوظائف. إلا أن الممارسة العملية تثبت بأنه من المستحسن البدء باستخدام الطرق الإجمالية أو الكمية وذلك في حالة عدم تبني أي مشروع لتقويم الوظائف من قبل⁶. وبعد مرور فترة زمنية قد تصل إلى 10 سنوات يتم خلالها توافر الكفاءات الإدارية المدربة وينتشر الوعي الوظيفي بأهمية تصنيف وتقويم الوظائف لدى الجهات القائمة على التشريع، عندها يسهل الانتقال إلى الطرق التحليلية.

ثالثاً: المرحلة التطبيقية

بعد استكمال جميع المراحل والخطوات السابقة تأتي مرحلة التطبيق لنظام تصنيف الوظائف، هذه المرحلة التي تتكون هي الأخرى أيضاً من مجموعة من المراحل الجزئية اللازمة والضرورية من أجل تحقيق الهدف من النظام.

¹ - فهو مقياس لمستوى الصعوبة ومقدار المسؤولية يشمل الأنشطة المختلفة.

² - على أنه يمكن أحيانا الدمج بينهما والخروج بطريقة موحدة تحقق أفضل النتائج.

³ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 38.

⁴ - وإن كان بينهما بعض الاختلافات من حيث الإجراءات الفنية، إلا أنها بوجه عام تتفق في أسلوبها الكمي الحسابي، حيث يتم تحديد العوامل الأساسية المكونة للأعمال وتحدد نقاط تلك العوامل وفي ضوء مجموع النقاط يحدد مستوى الوظيفة. لأكثر تفصيل في هذه الطرق، أنظر: عمار بوحوش، المرجع السابق، ص 311.

⁵ - كما أن الاعتبارات الشخصية التي تبرز في الطرق غير التحليلية نقل في الطرق التحليلية وإلى حد كبير.

⁶ - وذلك لسهولة تلك الطرق، ومن جهة أخرى قدرة الموظفين القائمين عليها على تنفيذها.

1- مرحلة إعداد الهيكل الوظيفي¹

الهيكل الوظيفي هو سلم المستويات الوظيفية الذي يعكس مستوى الصعوبة والمسؤولية الذي انتهت إليه مرحلة تقويم الوظائف، بمعنى وضع جميع الوظائف المتساوية في مستوى الصعوبة ومقدار المسؤولية في مستوى وظيفي واحد حتى لو اختلفت في طبيعة العمل.

2- مرحلة ترميز المجموعات العامة والنوعية والفئات²

تكمن قيمة الترميز في أن يكون لكل فئة داخل مجموعة الفئات رمز مستمد مما لتلك المجموعة من رموز، مأخوذة من المجموعة النوعية والذي يعتبر تفرعاً من المجموعة العامة يستدل منه على موقع كل فئة ويستخدم لأغراض الميزانية وأهداف شغل الوظيفة وغير ذلك مما يستلزمه الاستدلال أو التوثيق، علاوة على ما له من دور أساسي في إلحاق الفئات بمختلف المجموعات بكل مستوياتها.

3- مرحلة إعداد الدليل الشامل لتصنيف الوظائف³

حتى يكون دليل التصنيف شاملاً يعكس جميع التطبيقات، من أجل إدارة فعالة ويسهل استخدامه من قبل إدارات تنمية الموارد البشرية، لابد أن يحتوي على⁴:

أ- **أسس ومبادئ تصنيف الوظائف⁵**: يذكر في هذا القسم أسس ومبادئ التصنيف والطريقة المتبعة في تقويم الوظائف وخصائصها وكذلك النماذج والإرشادات والتعليمات المستخدمة في عملية التطبيق، كما يدخل في هذا القسم أيضاً تعريفات المصطلحات المستخدمة.

ب- **تعريف الدرجات**: حيث لابد أن يشمل القسم الثاني على تعريف الدرجات المالية (المراتب، الرتب) حسب ما يتفق مع مداها وتحديد الوظائف الداخلة في كل درجة.

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 40.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص 40.

³ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص 41.

⁴ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص 41.

⁵ - محمد عبد المجيد مرعي، المرجع السابق، ص 28.

ج- المجموعات الوظيفية: يعد هذا القسم من أهم الأقسام التي يجب أن يحتويها الدليل، لكونه سوف يحتوي على التقسيمات الخاصة بالأنشطة من مجموعات عامة، مجموعات نوعية، سلاسل فئات ، فالفئات وما يتعلق بذلك من تعريفات لها وتحديد مستويات كل نشاط أو مهنة داخل المجموعة الوظيفية التي ينتمي إليها وتحديد الحد الأدنى من المؤهلات العلمية والخبرات العملية.

د- دليل المؤهلات العلمية: ويشمل جميع التخصصات والبرامج العلمية بمختلف الدرجات حسب مستويات وأنواع التعليم في الدولة وأطر التكوين المختلفة وتحديد المجالات الوظيفية المناسبة لكل درجة.

هـ- ترميز الوظائف: وهو حصر لفئات الوظائف المشمولة بنظام التصنيف، بحيث تكون مرمزة رقمياً وهذا للاستخدام الآلي لها.

وتجدر الإشارة أن الغرض من هذه التقسيمات في دليل التصنيف هو سهولة الاستخدام بحيث يرجع المختصون لكل قسم حسب الحاجة، هذا وإن كان صدور الدليل دفعة واحدة بهذه الأقسام أمراً مطلوباً لتكامل العمل كوحدة واحدة، إلا أنه في حالة تعذر ذلك فإنه يمكن أن تخرج الأجزاء تباعاً وعلى مراحل، بحيث لا يتعدى ذلك مثلاً سنة من خلال بداية التطبيق¹.

4- مرحلة التجسيد الشامل²

لا يمكن أن يتحقق الهدف من نظام التصنيف إلاّ عن طريق التجسيد الشامل لجميع نتائجه. وقبل البدء في التطبيق لابد من استكمال الجوانب التالية:

- صدور نصوص تنظيمية لتطبيق النظام الجديد للتصنيف.

- الاستمرار في البرامج التدريبية الخاصة بتصنيف الوظائف.

- تدعيم إدارة تصنيف الوظائف بالكوادر البشرية اللازمة.

- توزيع دليل التصنيف على جميع الإدارات والمصالح المعنية.

¹ - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص 42.

² - محمد عبد المجيد مرعي، المرجع السابق، ص 28.

- البدء الفعلي في تصنيف الوظائف الشاغرة والمشغولة وفق النظام الجديد.

5- مرحلة متابعة النظام وتطويره¹

رغم أن هذه المرحلة تأتي لاحقاً بعد البدء في عمليات التطبيق الشامل لجميع نتائج نظام التصنيف، إلا أن مرحلة متابعة النظام وتحديثه لا يمكن فصلها عن مرحلة التطبيق الشامل من أجل الوصول إلى نتائج فعالة. وفي هذه المرحلة لابد من متابعة نتائج التطبيق وكل ما يطرأ على الوظيفة العمومية من حيث:

- نتائج التطبيق العملي وما يصاحب ذلك من إشكاليات تطبيق المستجدات على الواقع والعمل على معالجتها.

- متابعة الأنشطة الجديدة التي تنشأ في الوظيفة العمومية وكذا التخصصات والبرامج التكوينية.

- المرجعية الدورية لدليل تصنيف الوظائف لمعرفة مدى استمرار مناسبة ما هو وارد فيه.

- الاستفادة من اقتراحات وآراء المختصين في المجال لتحقيق أفضل النتائج.

المطلب الثاني

استعمال تصنيف الوظائف في تنمية الممارسات المتعلقة بتسيير الموظفين العموميين

أثبتت الدراسات والتجارب العلمية أن تصنيف الوظائف هو وسيلة علمية لترشيد الوظيفة العمومية ومجالات استخدامها، من خلال التوصل بطريقة موضوعية لأنواع الوظائف وأهميتها النسبية فيما بينها ومتطلباتها وربطها بالاستحقاقات المالية المناسبة مع الاهتمام بوصف كل وظيفة لمساعدة الرؤساء وإدارات شؤون الموظفين، في تناول الموضوعات ذات العلاقة بالموظفين بشيء من الموضوعية والدقة.

وتطبيقات تصنيف الوظائف في شؤون تسيير الموظفين العموميين لا تقتصر على الدخول للوظيفة فقط، بل تمتد لمراحل أخرى من المسار الوظيفي، إلا أن ذلك يتطلب من جهة أخرى، توضيح خطوات

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 43،

-محمد مصطفى البكري، المرجع السابق، ص 82.

الاستفادة من هذه التطبيقات للوصول إلى تقييم النظام واقتراح بعض الآليات من أجل نظام أفضل لتصنيف الوظائف.

الفرع الأول: تطبيقات تصنيف الوظائف في تسيير شؤون الموظفين العموميين

لابد من الإشارة إلى أن خطط تصنيف الوظائف مهما بذل فيها من جهد إلا أنها تبقى مجرد نصوص وأدوات دون استخدام، ما لم تعكس تلك النصوص والأدوات إلى تطبيقات عملية تمارس على أرض الواقع فتطور أو تعدل حسب ما يطرأ على الجوانب الوظيفية والتنظيمية من تغيرات. إن التطبيقات العملية لخطة تصنيف الوظائف كثيرة، إلا أننا سوف نتطرق إلى أهمها وهي مجال إحداث الوظائف أو تعديلها (أولاً)، مجال شغل الوظائف (ثانياً)، مجال الرقابة على سير العمل وتقييم الأداء (ثالثاً) ومجال تطوير الوظيفة العمومية وتكوين الموظف (رابعاً).

أولاً: في مجال إحداث الوظائف أو تعديلها

من الصفات التنظيمية المرافقة للأجهزة الإدارية بشكل عام، التغير المستمر في نشاطها أو تركيبها التنظيمي لمواكبة المستجدات، ويرافق هذا التغير تأثير على ميزانية الوظائف التي تنمو هي الأخرى بشكل تصاعدي، معادلة أصبحت تمثل هاجسا لدى الإدارات العمومية، وتطبيق نظام تصنيف الوظائف بشكل سليم من شأنه إيجاد التوازن بين شقي هذه المعادلة، ذلك أن الأخذ بنظام تصنيف الوظائف لا يعني إيقاف ذلك النمو، إلا أنه من جانب آخر سوف يجعل ما يحدث من وظائف معبرا عن الاحتياج الفعلي للإدارة العمومية¹.

وإحداث الوظائف أو تعديلها بما يناسب الحاجة الفعلية يعد من أهم القرارات التي تتخذ في مجال شؤون الموظفين، وهذا سواء في الإدارة صاحبة الحاجة أو في الجهاز المركزي المعني بمناقشة وإقرار الميزانية، والسبب في هذه الأهمية يعود إلى كون الوظيفة هي الوسيلة النظامية والتنظيمية في آن واحد

¹ - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص 48.

التي يتم من خلال شغلها تحقيق أهداف الإدارة¹. إن وجود وظائف عمومية دون خطة للتصنيف على أسس ومعايير موضوعية يجعل أهداف الوظيفة لا تخرج عن النطاقات التالية:

1- الرغبة في مكافأة موظف كفاء حسب المقاييس الشخصية للرئيس الإداري، عن طريق رفع مستواه الوظيفي.

2- توسيع نطاق الإشراف لبعض الإدارات والأقسام عن طريق زيادة عدد الوظائف المعتمدة لها، مما يخلق المبرر إما لرفع المستوى الوظيفي للرئيس الإداري على تلك الإدارة أو ذلك القسم أو لإيجاد تفرعات تنظيمية ذات وظائف إشرافية، تكون وسيلة غير مباشرة لفتح مجال ترقية بعض الموظفين ورفع مكانتهم الوظيفية في الإدارة.

3- سد نقص في الأداء العام في الإدارة يكون عادة نتيجة لواحد أو أكثر من مظاهر سوء التنظيم الإداري، تدني كفاءة الموظفين لغياب المقياس الجيد لاختيارهم سواء عند التعيين أو الترقية أو النقل، تدني مستوى الإشراف وتبعاً لذلك تدني مستوى قياس الأداء أو غياب المفهوم المشترك بين الرئيس والمرؤوس حول واجبات الوظيفية ومسؤولياتها.

4- مقابلة متطلبات نشاطات توسعت في الإدارة أو وجدت بها أو أضيفت إليها.

وعلى الرغم من معقولية المبرر الرابع فإنه لا تصاحبه في غالب الأحوال القدرة لدى صاحب الحاجة على تحديد المطلوب الفعلي من الوظائف، خصوصاً من حيث المستوى الوظيفي ومدى علاقة تلك الوظائف بما هو قائم من الوظائف المعتمدة سواء المشغولة أو الشاغرة منها دون تداخل أو تعارض². وكنتيجة لذلك تأتي الوظائف المحدثة أو المعدلة كل عام، على الرغم من كثرتها في بعض السنوات، بوضع تنظيمي ووظيفي لا يتفق مع الاحتياجات الحقيقية للإدارة وهنا تواجه الإدارة أوضاع منها:

1- عدم القدرة على شغل الوظائف المحدثة شغلا مناسباً وبالتالي تظل الأعمال لا تؤدي رغم وجود الوظائف.

¹ - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص 15.

² - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع نفسه، ص 16.

2- الحاجة إلى إعادة النظر في بعض تلك الوظائف إما بالتحويل أو التخفيض أو بنقلها من إدارة إلى أخرى أثناء السنة المالية التي أحدثت أو عدلت فيها، بهدف تفصيلها على حالات تتداخل فيها المتطلبات الحقيقية للعمل والمراعاة الشخصية لبعض الموظفين. وحيث أن من متطلبات التنظيم الإداري السليم وجود السبل الإدارية الكفيلة بمساندته في المحافظة على حسن سير العمل، كضرورة من ضرورات استمرار حسن التنظيم وسلامته وفاعليته، فإن الجهاز الذي يفقد تلك الوسائل التي من بينها تصنيف الوظائف، يفقد في الغالب إلى القدرة على المحافظة على سلامة التنظيم به كجهاز يتسم بالحركية والتفاعل مع ما يتعرض له من متغيرات والاستجابة لها استجابة منطقية ومحقة للأهداف الموجودة¹.

ولا ريب أن لذلك أثرا سلبيا سواء على الإدارة أو الموظف أو المشرف عليه، فأعمال الإدارة لن تؤدي كما يجب وبالتالي أهدافها لا تحقق، كما أن الموظف يفقد التقويم السليم لأدائه، مما يهدد جهوده بالفشل ويصيبه بالإحباط، أما الرئيس الإداري فليس أوفر حظا من الإدارة أو الموظف، حيث سيجد نفسه أمام تناقضات عدم التوافق بين حجم مجهودات الموظفين ومقدار ما يتحقق من أهداف الإدارة من ناحية وما يدفع لهم من رواتب وامتيازات من ناحية أخرى².

وعلى ذلك، فإن التصنيف عملية ضرورية في إحداث الوظائف بناء على معايير موضوعية للقضاء على كل المظاهر السلبية السابقة الذكر وتحقيق التوازن بين أهداف الإدارة وطموحات الموظفين العموميين في ظل الترشيد الإداري المنشود.

وخلاصة لما سبق، فإن إحداث الوظائف وفق الحاجة الفعلية يعد من أهم التطبيقات الإيجابية التي يهدف إليها تصنيف الوظائف، وأنه بدون أعمال وتأسيس هذا الجانب، حتى مع وجود خطة أو مشروع التصنيف الموضوعي، سوف يبقى تحديد الاحتياج الفعلي من الوظائف نوعا ومستوى وفق اجتهادات لا تحظى في كثير من الأحيان بالتفويق.

¹ - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص 17.

² - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع نفسه، ص 17.

ثانيا: في مجال شغل الوظيفة¹

تكن أهم خصائص تصنيف الوظائف في تحديد التأهيل اللازم لكل وظيفة كحد أدنى يقاس به مقدار المعرفة والمهارة، التي لا يمكن أن يؤدي العمل بصورة فعالة ومحقة للهدف إلا بتوافر ذلك القدر منها نوعا ومستوى، ومعنى ذلك أن غياب التصنيف الوظيفي يجعل من عملية شغل الوظيفة بالتعيين الجديد أو بالترقية أو بالنقل تعتمد على أساليب وحدود عشوائية تتحكم فيها الظروف وتسيرها - في بعض الأحيان - الأهواء الشخصية ويؤثر فيها بشكل كبير عدم الاستقرار على أسس محددة. ونتيجة لذلك تبرز عند اختيار الموظفين الجدد خاصة مظاهر منها الاختيار العشوائي، إذ أن المقاييس التي على أساسها يتم الاختيار أو تلك التي على أساسها يتم إتاحة الفرصة للمتقدمين لطلب الوظيفة للكشف عن قدراتهم، ستفتقر إلى الموضوعية في غياب تصنيف الوظائف. كما أن عدم وجود تلك المقاييس سيساعد على وجود مناخ لتفشي المحسوبية وما تفرزه هذه الأخيرة من آثار سلبية على الجهاز الإداري، من غياب روح الانتماء الوظيفي والمهني لدى الموظفين وما يترتب على ذلك من تدني في الأداء العام للموظفين.

لهذا يعد تصنيف الوظائف من الإجراءات الأولية الأساسية التي يجب مباشرتها دائما قبل عملية التوظيف، ذلك أن هذه الأخيرة عملية مكلفة ولها آثار ايجابية أو سلبية على سير الإدارة، فهي أداة تسيير فعالة تساهم في نجاح عملية التوظيف أي في اختيار موظفين أكفاء. إن فعالية نظام تصنيف الوظائف لا تقتصر في المساهمة بالتحاق شخص كفاء بالمنصب وإنما أيضا بتكيف واندماج سريع لهذا الموظف مع منصب عمله الجديد. وهو ما يتحقق من خلال إرساء فكرة الاستقطاب، حسن الاختيار وتعريف الموظف بالوظيفة.

1- الاستقطاب

إذا كانت عملية الاستقطاب تعرف بأنها جذب الأشخاص الأكثر كفاءة للالتحاق بإدارة عمومية معينة، فإنه يجب أن تكون هذه العملية مدروسة جيدا، لذا يجب معرفة متطلبات المنصب بدقة ومهامه الأساسية والمهارات والكفاءات المطلوبة لأدائها، ليتم بعدها تحديد نوعية الأشخاص الذين يتم استقطابهم، وعليه يجب إعداد إعلان التوظيف انطلاقا من نتائج التصنيف وليس فقط بمجرد وجود مناصب مالية.

¹ - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص 48.

2- الاختيار

إن بطاقات الوصف تسمح بإعداد معايير للانتقاء انطلاقاً من المعلومات التي تتضمنها هذه البطاقات والكفاءات الواجب توفرها في الموظف الجديد، ثم يتم انتقاء المترشح الأكثر كفاءة من بين المترشحين المتقدمين، بحيث يكون هناك توافق بين هذا الشخص والمنصب، ويمكن أيضاً أن يتم إعداد دليل مقابلة من أجل التوظيف انطلاقاً من بطاقات وصف المناصب، بحيث يحتوي هذا الدليل على أسئلة دقيقة ومحددة ويكون كموجه للقائم على المقابلة¹.

3- تعريف الموظف بالوظيفة

إن الممارسات الحالية المتعلقة بالتوظيف تكشف على أن الشخص يلتحق بالوظيفة، دون أن تكون له أدنى فكرة حول ما ينتظره من واجبات ومسؤوليات، لذا فإن تصنيف الوظائف يساهم في تعريف الموظف أولاً بواجباته ومهامه ومسؤولياته وبالتالي يكون على علم بما ينتظره. ويمكن أن يقدم له مسؤوله السلمي شروحا كافية حول مهامه انطلاقاً من بطاقة وصف المناصب، كما يحدد له الأهداف المرتبطة بالمنصب عمله وأجال تحقيقها. ومن هنا يكون تكيف هذا الموظف واندماجه اندماج تدريجي وسريع مع منصب عمله بصفة خاصة ومع تنظيم الإدارة ككل بصفة عامة.

أما فيما يتعلق بالترقية باعتبارها وسيلة للإدارة في الاستفادة من الكفاءات من جهة وتحقيق طموحات الموظفين في التقدم الوظيفي وما يؤدي إليه ذلك من رضا لدى الموظفين، سواء عن طريق تحقيق الذات من واقع ما يؤديه من عمل أو لتحسين الدخل المادي أو المكانة الاجتماعية، من جهة أخرى فإنها في حالة انعدام تصنيف جيد للوظائف الذي عن طريقه يتم رسم الحدود بين مختلف الوظائف بناء على ما بينها من فروق، تأخذ اتجاهات منها رفع المستوى الوظيفي لشاغل الوظيفة وما يتبع ذلك من زيادة في الراتب مع تغيير شكلي في المسمى الوظيفي، دون أن يصاحب ذلك أي تغيير في مستوى أو نوع الواجبات المؤداة وفي موقعها التنظيمي، حيث يمكن حتى أن يظل الموظف المرقى يمارس عمله السابق مستوى وطبيعة مع حصوله على مكاسب الترقية.

¹ - وهذا طبعا على عكس المقابلات الحالية التي تتم حسب القانون الأساسي للوظيفة العمومية ولا ينتج عنها أية قيمة مضافة.

ويعتبر النظر عن أي اتجاه تسلكه تلك الترقية، فإن ذلك كله على حساب الأداء الإداري في الإدارة العمومية، لما يصاحب ذلك النوع من الترقيات من فشل في تحقيق أهداف الإدارة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ما يمكن أن تسببه للموظف من عثرات ربما في مستقبله الوظيفي نتيجة لقلّة الكفاءة. وبذلك تتحول الترقية من وسيلة مزدوجة المنفعة للموظف وللإدارة إلى وسيلة مكافأة وقتية تسيرها الأهواء والمصالح الشخصية وتوجهها الضغوط الاجتماعية¹.

وباختصار فإن الاستفادة من نظام تصنيف الوظائف يساهم بدرجة كبيرة في تأصيل مفهوم مبدأ الجدارة في عمليات الاختيار والتعيين والترقية والنقل وتزويد الإدارة بأفضل الكفاءات، كما أن وضوح الرؤية أمام تدرج الموظفين وانعكاس ذلك على النواحي الإيجابية للموظف وبالتالي تحقيق طموحاته الوظيفية، عوامل في غاية الأهمية للارتقاء بالأداء وتحقيق أهداف الإدارة². إن عدم الاستفادة من ميزة التصنيف الوظيفي في هذا الجانب أو عدم تفعيل هذه التطبيقات في مجال الوظيفة العمومية، معناه بروز أساليب غير موضوعية في الاختيار وانتشار المحسوبية، مما يترتب آثار سلبية على الموظف والإدارة معا.

ثالثا: في مجال الرقابة على سير العمل وتقييم الأداء³

تعد الرقابة على سير العمل من أهم وظائف الرئيس الإداري فهي نشاط يجب أن يزاوله بصورة مستمرة، على عكس بعض وظائفه الأخرى التي لا تزاول إلا حسب الحاجة مثل التنظيم والتخطيط، حيث تشكل الرقابة الوسيلة المهمة في التأكد من أن الأعمال تسير وفق ما هو مخطط لها. ومما يدل على فعالية الرقابة مقدار ما توليه الإدارة من الاهتمام للتأكد من أن الموظفين يؤدون أعمالهم ليس فقط كما، إنما من حيث كيفية أدائهم لأعمالهم المحددة لهم وبالأساليب المحققة للأغراض المبتغاة.

وطالما لم تكن الأعمال المحددة لكل وظيفة معرفة تعريفا واضحا وكل واجب من واجبات تلك الوظيفة واضح المعالم، فإن رقابة الجهات المختصة ستكون رقابة متفاوتة من موظف لآخر، تتحكم فيها الظروف

¹ - عبد الرحمن بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص 19.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 48.

³ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص 49.

رغم تماثل الأعمال، مما يجعلها سبب في بروز روح الكراهية لدى الموظفين تجاه رؤسائهم فيؤثر ذلك سلباً على أدائهم¹.

من أبرز طرق الرقابة، تقييم الأداء حيث تؤكد الممارسات الحالية، بأن معايير تقييم الموظفين غير مرتبطة بطبيعة مهام كل وظيفة، فعلى الرغم من المعايير الموضوعية إلى حد ما التي وجدت في ظل الأمر رقم 03/06 السابق الذكر، إلا أن النقطة مازالت تمنح على أساس معايير تتوقف على مدى حسن العلاقة بين الموظف والرئيس الإداري²، خصوصاً إذا علمنا أن المسار المهني للموظف من ترقية ومنح وغيرها من العمليات مرتبطة بهذا التقييم.

إن عمليات تصنيف الوظائف وتقييم الموظفين بناء على ما سبق، تعتبران عمليتان قاعدتان أساسيتان لتسيير الموارد البشرية³، فبطاقة وصف الوظائف وبتوفيرها معلومات دقيقة وشاملة عن كل ما يتعلق بالمنصب وشاغل هذا المنصب ستسمح بتوفير الفهم الصحيح لما يفترض أن يقوم به الموظف لأداء المهام المسندة إليه، خاصة وأن أي نظام للتقييم يجب أن يستجيب لشروط معينة من بينها الصحة⁴. وتسهل على المقيم تحديد أهداف هذه المقابلة السنوية وإعداد معايير للتقييم، كيفية حسب مهام كل منصب وما يستلزمه من كفاءات ومؤهلات، حيث يقوم بمقابلة الانجازات المحققة من طرف الموظف حسب مقتضيات منصبه وبالتالي التركيز على أداء الموظف وليس على شخصه. كما أن بطاقات وصف المناصب تسمح بأن تكون عملية التقييم مستمرة وغير مرتبطة بفترة معينة في السنة، لأنه يمكن لكل موظف من خلال البطاقة

¹ - عبد الرحمن بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص 20.

² - فالمعايير الموجودة محددة بطريقة تنظيمية أحادية غير كيفية مع أهداف وثقافة كل إدارة عمومية ولا تقسح المجال أبدا لأي مبادرة من طرف الموظفين أو الإدارات، لتحديد الشروط التي سيتم في ظلها التقييم ولتكيف هذه المعايير مع واقعها في ضوء متطلبات المشاركة في التسيير. إذن فهي معايير جامدة وتطبق على نشاطات الإدارة دون استثناء، أنظر:

Ahmed RAHMANI, « l'évaluation du personnel dans la fonction publique de la notation à l'évaluation de potentiel », revue IDARA, N02, 1993, p 23.

³ - Christian BATAL, op.cit, p95.

⁴ - Ahmed RAHMANI, op.cit, p24.

الخاصة بمنصبه تنظيم عمله ومباشرة تقييم ذاتي لمهامه وصلاحياته¹ ولمدى تحقيقه للأهداف المرتبطة بهذه الوظيفة.

من هنا يظهر الترابط بين نظام تصنيف الوظائف وتقييم الموظفين كأحد صور الرقابة على الأعمال، حيث أن كل عملية منهما تساهم في تنفيذ العملية الأخرى، فإذا كانت عملية تصنيف الوظائف تساهم في توفير معلومات دقيقة وشاملة عن المنصب والتي على أساسها سيتم تقييم الموظف، فإن عملية التقييم ومن خلال المقابلة السنوية للتقييم وما أفضت إليه من نتائج ستسمح بإعادة ضبط بطاقات وصف المناصب حسب المقترحات الجديدة، من إعادة ضبط للمهام حسب الأهداف الجديدة التي يتم تحديدها وتحديد احتياجات التكوين وبالتالي فهناك علاقة ديناميكية بينهما، حيث ستكون هناك مراجعة سنوية لهذه البطاقات دون ضرورة مباشرة عملية تصنيف أخرى من جديد إلا طبعاً في حالة إنشاء منصب جديد، لم يكن موجود من قبل. وهكذا تتكرر العملية في كل مرة، بحيث عند إجراء المقابلة السنوية للتقييم بالنسبة للعام المقبل، يتم على أساس بطاقات وصف المناصب المكيفة وهذا ما يساهم لاشك في تحقيق الفعالية في الأداء وترشيد تسيير المسار الوظيفي للأعوان العموميين.

رابعاً : في مجال تطوير الوظيفة العمومية وتكوين الموظف

تتأثر الوظيفة بما يطرأ على مهام الإدارة وأهدافها وتضخم أعمال أجهزتها بأحد المتغيرات التالية :

- تغير في طبيعة واجباتها ومسؤولياتها مع بقاء مستواها الوظيفي على ما هو عليه، رغم ما يستلزمه ذلك التغير من تعديل ملائم في الحدود الدنيا للتأهيل اللازم لمن سيشغل الوظيفة بعد تعديلها.
- بقاء طبيعة عمل الوظيفة دون تغير، مع زيادة في حجم الواجبات والارتفاع في مستوى المسؤولية وما يستلزمه ذلك من تعديل للحد الأدنى من التأهيل اللازم لأداء الواجبات الجديدة وما يتطلبه ذلك من تعديل مناسب في المستوى الوظيفي.
- بقاء طبيعة عمل الوظيفة دون تغير مع نقص في حجم الواجبات والمسؤوليات وبالتالي تأثر الحد الأدنى للتأهيل وكذلك المستوى الوظيفي، بما يتلاءم ومقدار النقص الذي حدث¹.

¹- Gérard VOIRIN, op.cit, p13.

إن غياب خطة تصنيف وظيفي دقيق، يجعل مثل هذه التغييرات دون التعديلات الملائمة مما يجعل الوظيفة العمومية وشاغلها دون التوازن المطلوب الواجب توافره بين ثلاث عناصر والمتمثلة في الواجبات والمسؤوليات، الحد الأدنى من التأهيل والمستوى الوظيفي. ومن المؤكد أن اختلال التوازن بين هذه العناصر الثلاثة سيؤثر بشكل أو بآخر على الموظف، بما يمكن أن يسببه من مفارقات بين الأداء والراتب المتقاضى، مما يؤثر على باقي عطاء الموظفين نظرا لاختلال مبدأ وجوب تماثل رواتب الموظفين في الأعمال المتماثلة وهو أحد المبادئ الأساسية لتصنيف الوظائف وهذا ما يؤكد أهمية وجود أسلوب دقيق، تتم بموجبه الموازنة بين مختلف العناصر المؤثرة على أداء الموظف كلما تطلبت مقتضيات العمل ذلك.

وكما أن الوظيفة معرضة للتغيير تبعا لمتطلبات الإدارة العمومية، فإن الموظف الشاغل للوظيفة مطالب أيضا بتحسين كفاءته بما يتناسب واحتياجات الإدارة، وهذا ما يتحقق من خلال دورات التكوين. وكما ذكرنا أنفا عن الدور الهام لتصنيف الوظائف في التعريف بحدود الوظيفة وقيمتها ومتطلباتها، فإن غياب ذلك التصنيف يحول دون تحقق الهدف المرجو من عملية التكوين، الذي يتقرر نوعه ومستواه في ضوء الفارق بين متطلبات الوظيفة وما يتوافر لدى الموظف منها.

وإعداد برامج تكوين وانتقاء الموظفين المدعوين لمتابعة دورات التكوين لا يتم على أساس النقائص المسجلة حسب دراسة أجريت لهذا الغرض ولا على أساس احتياجات الموظفين وتطلعاتهم المهنية، لذا فإن تصنيف الوظائف يعتبر أداة فعالة كفيلا بتكيف الممارسات الحالية وجعلها تتماشى مع احتياجات فعلية، لأنه لا يمكن بطبيعة الحال إعداد برامج تكوين بمنأى أو بمعزل عن الوظيفة، إنما يتطلب ذلك معرفة مهام تلك الوظائف ومسئوليتها والظروف التي تؤدي فيها إلى جانب معرفة الكفاءات المالية للموظفين ومؤهلاتهم المهنية. باختصار فإن إعداد برامج تكوين يتطلب بالضرورة تحديد الاحتياجات المتعلقة بالتكوين، لهذا يعتبر تصنيف الوظائف مصدر نوعي وشامل لمعرفة هذه الاحتياجات بدقة.

وكما قلنا سابقا فإن نتائج تحليل المناصب تتعلق بالمنصب في حد ذاته وشاغل هذا المنصب، بحيث يصبح لدينا معلومات دقيقة وشاملة عن كل المؤهلات والكفاءات الحالية التي يمتلكها الموظف إلى جانب تحديد الكفاءات والمؤهلات والمهارات الأساسية، التي يحتاجها لتأدية المهام المسندة إليه وضرورة تلقينه الكفاءات المرتبطة بأدوات التسيير الحديثة والتكنولوجيا التي يستلزمها تطوير العمل. وانطلاقا من الفوارق

¹ - عبد الرحمان بن عبد المحسن العبد القادر، المرجع السابق، ص 21.

المسجلة بين الكفاءات الحالية والكفاءات المطلوبة يتم إعداد برامج التكوين اللازمة لتغطية هذه الفوارق، كما يسمح أيضا بتصنيف الوظائف باكتشاف القدرات الشخصية لكل موظف واستعداداته ومساعدته على تنمية هذه القدرات وتطويرها من خلال توجيهه للتكوين المناسب وهذا طبعا حسب تطلعاته الوظيفية.

وفي هذا الإطار يعتبر تصنيف الوظائف أحسن مستوى من أجل تسيير جماعي نوعي كتحديد احتياجات التكوين مثلا¹، لأنه لا يمكن أن يتم إعداد برنامج تكوين خاص لكل موظف حسب نتائج التحليل المحصل عليها. لكن نقول أن عملية التكوين بعد أن تكون عملية التصنيف قد تمت، ستصبح سهلة بحيث سيتم فقط جمع مناصب العمل المتشابهة من حيث محتواها ليتم تحليلها ومن ثمة تحديد احتياجات التكوين حسب متطلبات كل وظيفة وما تتطلبه من كفاءات ومؤهلات. وإن كانت هذه الانطلاقة التصاعدية²، أي بدء تحليل وضعيات العمل من أدق مستوى إلى أوسع مستوى عملية شاقة ومكلفة جدا وتتطلب وقت طويل، لكنها ستسمح بالحصول على نتائج نوعية ودقيقة لتسيير الكفاءات.

إن هذا العرض الموجز لتطبيقات نظام التصنيف لا يعني استقصاء كاملا لكل عمليات إدارة شؤون الموظفين أو العمليات الإدارية التي يمكن أن تتأثر إيجابا أو سلبا بتصنيف الوظائف، كما أنه لا يعد حصرا دقيقا لكل الآثار السلبية أو الايجابية المحتمل حدوثها لتلك العمليات التي أوردناها، بل إن ما ذكرناه لا يزيد عن أمثلة تم اختيارها لما لها من خصائص هامة³ وتبقى العديد من التطبيقات العملية الأخرى المرتبطة بتصنيف الوظائف.

الفرع الثاني: خطوات الاستفادة من تطبيقات النظام وتقييمه

إن تطبيقات تصنيف الوظائف وعلى أهميتها القصوى في مجال ترشيد استخدام الموظفين العموميين في الإدارات العمومية، إلا أنها تبقى دون قيمة ما لم توجد الآليات الفعالة لتجسيدها (أولا)، كما أن الوصول إلى سياسة ترشيد ناجعة يتطلب في الأخير الوقوف عند هذا النظام لتقييمه ومعرفة ايجابياته وسلبياته وما هي متطلبات الخروج بأفضل نظام للوصول لأفضل النتائج (ثانيا).

¹– Gristian BATAL, op.cit, p113.

²– Ibid, p129.

³– منها توافرها غالبا في كل الإدارات العمومية بصرف النظر عن حجمها وطبيعة عملها، كثرة حدوث بعضها واستمرارية آثار البعض منها وتأثيرها المباشر بتصنيف الوظائف.

أولاً: خطوات الاستفادة من تطبيقات نظام تصنيف الوظائف

لاحظنا من خلال تطبيقات نظام تصنيف الوظائف، ما يمكن أن يحققه في مجال الوظيفة العمومية من تحسين في التنظيم وجعله أكثر مرونة وعقلنة تسيير الموارد البشرية وغير ذلك من الفوائد العملية التي تساهم كلها في ضبط وتيرة الوظيفة في إطار سياسة الترشيد، إلا أنه حتى يمكن الاستفادة من هذه التطبيقات سوف نقوم بتوضيح بعض الخطوات الفنية والتنظيمية ولو بشكل مختصر وهذا فيما يلي:

1- كيفية تحديد متطلبات شغل الوظيفة¹

سبقت الإشارة في التعريفات التصنيفية إلى أن من متطلبات شغل الوظيفة، أن تحدد الحدود الدنيا من المعارف والقدرات والمهارات والمؤهلات العلمية والخبرات العملية التي بدون توافرها لا يمكن تأدية مهامها بالمستوى المطلوب من قبل من يراد شغله للوظيفة. على أن تحديد تلك الحدود من المتطلبات يأتي عن طريق تحليل أصغر وحدة في التنظيم الإداري وأصغر وحدة في مهنية الهيكل المهني العام للتصنيف وهي الوظيفة، التي هي بمثابة حجر الأساس في عمليات تصنيف الوظائف. إن تحديد تلك المعارف والقدرات والمهارات نوعاً ومستوى وبالتالي التحقق من مدى توافر مبدأ الجدارة عند اختيار الموظف لشغل الوظيفة لا يأتي اجتهاداً، بل لابد أن يتم تحديده وفق خطوات فنية تتمثل في الجوانب التالية:

أ - التحليل الوظيفي لاختصاص الوحدة الإدارية التي تتبعها الوظيفة و اختصاص الوظيفة في إطار الاختصاص العام للوحدة الإدارية.

ب - قائمة واجبات الوظيفة من حيث نوع الواجبات ومستواها ومقدار الصعوبة والمسؤولية وتحديد الواجبات الأكثر صعوبة، بالإضافة إلى نوع ومستوى المسؤوليات غير الإشرافية².

ج - تحديد نوع ومستوى الاتصالات الضرورية لأداء عمل الوظيفة وتحديد بيئة العمل وظروفه.

د - تحديد المعارف والقدرات والمهارات الضرورية لتأدية عمل الوظيفة نوعاً ومستوى.

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 51.

² - مثل المسؤولية المالية، المسؤولية عن الأجهزة والمعدات إلى غير ذلك من المسؤوليات.

هـ - تحديد مصادر تلك المعارف والقدرات والمهارات¹.

2 - كيفية تقويم المؤهلات العلمية²

يقصد بالمؤهلات العلمية الدرجات التعليمية وهذا عبر جميع الأطوار، أما تقويمها فهو تحديد المستوى (المرتبة والدرجة) التي يمكن أن يصل إليه المؤهل العلمي كحد أعلى وكذا تحديد مجالات العمل المناسبة للمؤهل العلمي، في ضوء مقدار ونوع ما توفره من معارف وقدرات ومهارات مقارنة مع متطلبات الوظيفة نوعا ومستوى.

فتقويم المؤهلات العلمية دون الأخذ في الاعتبار الدقة والموضوعية، له آثار سلبية على الوظيفة العمومية بشكل عام وعلى الموظف بشكل خاص، لعل أهمها عدم الاستفادة من الموظف في المجال الذي أعد له وما يترتب على ذلك من انخفاض في الأداء العام للموظف، لعدم قدرته على تأدية العمل على الوجه المطلوب³. وفيما يلي الخطوات التي يمكن أن تتبع عند تقويم المؤهلات العلمية:

أ - تحليل محتويات ومواد ومفردات المؤهل العلمي المراد تقويمه وذلك في ضوء الأهداف العامة والخاصة المحددة لذلك التأهيل.

ب - استخلاص المعارف والقدرات والمهارات التي يحتويها أو يوفرها المؤهل العلمي نوعا ومستوى ومقارنة ذلك مع المؤهلات العلمية المشابهة له من حيث المدة والمستوى.

ج - تحديد مدى العلاقة بين ما يوفره المؤهل العلمي محل البحث من المعارف والقدرات والمهارات مع متطلبات الوظيفة العمومية.

د - التحديد الأولي للأعمال والأنشطة من واقع دليل تصنيف الوظائف المعتمد والتي يعتقد أنها ذات علاقة وتحديد المرتبة أو المستوى المناسب في ضوء الظروف المحيطة بالوظيفة العمومية.

¹ - سواء أكانت مؤهلا علميا من حيث نوعه ومستواه أو تحديده من حيث إذا كان متخصصا أم عاما أو كانت برامج تدريبية أو خبرات عملية أو صفات وسمات شخصية، أنشطة، مشاركات، أبحاث، شهادات، رخص، عضويات إلى غير ذلك.

² - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص53.

³ - إضافة إلى ما قد يعانيه موظف حامل المؤهل العلمي لكونه يعمل حسب التحديد الخاطئ في مجال لم يهيأ له أصلا.

هـ - التحديد النهائي لمجالات العمل وكذلك المستوى (المرتبة والدرجة)، الذي يؤهل له المؤهل العلمي وتحديد درجة أفضليته مقارنة مع المؤهلات العلمية المماثلة.

3- كيفية تصنيف الوظيفة¹

يعني تصنيف الوظيفة إلحاقها بالفئة الوظيفية المناسبة ضمن سلسلة الفئات، فالمجموعة النوعية، فالمجموعة العامة وتحديد رمزها التصنيفي في ضوء ذلك وما يترتب على ذلك من تحديد الحد الأدنى من المؤهلات العلمية والخبرات العملية اللازمة لشغلها وكيفية تدرج شاغلها. غير أن تصنيف الوظيفة يجب أن يتم وفق معايير تصنيفية محددة في ضوء الواجبات الرئيسية والفرعية، أخذاً في الاعتبار صفة الاستمرارية، ما لم يطرأ على الوظيفة ما يوجب إعادة تصنيفها كإضافة أنشطة جديدة على طبيعة عملها أو نقص بعض مهامها أو زيادتها أو إعادة التنظيم أو بروز جوانب تقنية جديدة.

ويختلف تصنيف الوظيفة باختلاف طبيعة العمل وباختلاف الجوانب التنظيمية الأخرى، المرتبطة بتصنيف الوظائف عموماً وكذلك بكون الوظيفة محدثة في الميزانية العامة لأول مرة أو مصنفة من ذي قبل وطراً على واجباتها ما يوجب إعادة تصنيفها. وتقسّم فئات الوظائف إلى أربع فئات وهي على النحو التالي:

أ- **الفئة الأولى:** وتشمل الوظائف التي يكون مسماها التصنيفي والتنظيمي واحداً في جميع قطاعات الوظيفة العمومية، حيث أن تصنيف مثل هذه الوظائف عملية سهلة وميسرة، فما على محلل الوظائف إلا إعطاء الوظيفة سواء عند إحداثها أو إعادة تصنيفها الرمز المناسب حسب مستواها ضمن سلسلة الفئات الموجودة في دليل تصنيف الوظائف المعتمد حسب مستواها².

ب- **الفئة الثانية:** وتشمل على تلك الوظائف التي يعبر عنها بمسمى تصنيفي ثم يلحق به مسمى تنظيمي آخر³، حيث يلاحظ أن الجزء الأول من التسمية الوظيفية مسمى تصنيفي وارد مثلاً في دليل تصنيف الوظائف، في حين أن الجزء الثاني من التسمية اقتضته حاجة العمل ومتطلباتها التنظيمية. ولكي

¹ - عبد الله بن علي الملقبي، المرجع السابق، ص 55.

² - مثل مهندس مدني، مهندس كهربائي، (أخصائي تنمية موارد بشرية....) حيث تلحق الوظيفة الأولى بسلسلة الهندسة المدنية والثانية بسلسلة الهندسة الكهربائية والثالثة بسلسلة تنمية الموارد البشرية وهكذا لجميع الوظائف التي تحمل مثل هذه المسميات، حسب مستواها.

³ - كالوظائف المصنفة تحت سلسلة فئات وظائف الإدارة العليا، حيث يلحق بهذه السلسلة مجموعة عديدة من الوظائف وهي تلك الوظائف التي تخص الإدارة العليا.

يكون تصنيف الوظيفة التي تنتمي إلى هذه الفئة سليماً ويأخذ صفة الاستمرارية نشير إلى أنه من الملائم إتباع الخطوات التالية¹:

- تحليل واجبات الوظيفة الرئيسية والفرعية²، آخذاً بعين الاعتبار موقع الوظيفة وجوانبها التنظيمية الأخرى مع تحديد نسبة الوقت المخصص لكل عنصر من عناصر الواجبات.

- تحديد متطلبات شغل الوظيفة من المعارف والقدرات والمهارات وما يفي بذلك القدر من المؤهلات العلمية والعملية.

- مقارنة الوظيفة في ظل العناصر السابقة مع الوظائف المصنفة سابقاً، التي تتشابه معها وكذلك مع تعريف سلسلة الفئات المناسبة الواردة في دليل تصنيف الوظائف المعتمد.

- إلحاق الوظيفة محل البحث بالفئة المناسبة ضمن سلسلة الفئات الملائمة وإعطائها الرمز التصنيفي الذي يعكس نوع ومستوى الوظيفة.

ج- الفئة الثالثة: إن الوظائف المنتمية إلى الفئتين السابقتين تصنف في ضوء الواجبات الرئيسية للوظيفة، كما أن تحديد متطلباتها يتم وفق تلك الواجبات، لكن قد ترد وظائف أخرى تخالف هذا المبدأ حيث يغلب على واجباتها التنوع والاختلاف، لدرجة أنه قد يبدو لأول وهلة أن تلك المهام تخص مجموعة من الوظائف وتسمى الوظيفة التي تشتمل على مثل هذه الواجبات بالوظيفة المختلطة³.

إن الوظيفة التي تدخل ضمن هذه الفئة، يجب أن يولى تصنيفها أهمية خاصة لأن الخطأ في تصنيف الوظيفة يؤدي إلى عدم الدقة في تحديد متطلبات شغلها وبالتالي قد تشغل بمن ليس مؤهلاً لها، لذلك فتصنيف مثل هذه الوظائف يسند عادة لمحلي الوظائف المتمرسين جيداً في عمليات تصنيف الوظائف. وتجدر الإشارة إلى أنه وللتسهيل على المتخصصين في إدارة تنمية الموارد البشرية وإدارات تصنيف وتحليل

¹ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 57.

² - بما في ذلك المسؤوليات الإشرافية وغير الإشرافية للوظيفة في إطار الاختصاص العام للإدارة.

³ والتي تعرف بأنها تلك التي تتكون واجباتها من خليط من الأعمال المختلفة لدرجة نقل عما هو معتاد في الوظائف الأخرى، فقد نجد أن الواجب الفرعي أو الثانوي قد خصصت له نسبة من الوقت أكبر مما هو متوقع وكأن ذلك الواجب هو الأصعب.

الوظائف، نشير إلى أن الأسهل في تصنيف الوظيفة المختلطة هو تحليل واجبات الوظيفة وفق الخطوات التي سبق إيضاحها في الفئة الثانية السابق ذكرها وتم تصنيفها على أساس غالبية تركيز النشاط¹.

د- الفئة الرابعة: وتشمل تلك الوظائف التي سبق أن صنفت في وقت سابق، لكن يتبين من المراجعة الدورية أن هناك ما يوجب إعادة النظر في تصنيفها وبالتالي إعادة النظر في متطلبات شغلها وربما مستوياتها المحدد لها سابقاً، على أن إعادة تصنيف الوظيفة مرة أخرى قد يكون لسبب أو أكثر من الأسباب التالية:

- عدم دقة وسلامة تصنيف الوظيفة السابق لسبب أو لآخر.

- بروز جوانب تصنيفية وتنظيمية جديدة أو ظهور أساليب تقنية حديثة لها تأثير على تصنيف الوظيفة، مما قد يعني زيادة في بعض الواجبات أو استبعاد بعضها أو تغيير كلي أو جزئي في مهام الوظيفة.

إن أيًا من الأسباب السابقة أو غيرها كفيل بضرورة إعادة تصنيف الوظيفة، وحتى يكون إعادة التصنيف للوظيفة سليماً، لابد من إتباع الخطوات الفنية المشار إليها في الفئات السابقة².

4- كيفية إعداد مواصفة الفئة³

مواصفة الفئة عبارة عن وصف تحليلي لمجموعة من الوظائف، لكنها ذات مسمى وظيفي واحد وبمستوى واحد من حيث الصعوبة ومقدار المسؤولية (مرتبة، درجة واحدة) وذلك من حيث الإطار العام للواجبات ومتطلبات شغلها، من حيث المعارف والقدرات والمهارات أو أية متطلبات أخرى وأخيراً الحد الأدنى من المؤهلات العملية والخبرات العملية والبرامج التدريبية التي تفي بتلك المتطلبات، بحيث تعبر هذه المواصفة الوظيفية في النهاية عن جميع الوظائف التي تماثل تلك الوظيفة في أي موقع.

¹ - وفي حالة ورود وظائف تخالف هذا المبدأ فإن تصنيفها يكون تبعاً لواجباتها الأكثر صعوبة بغض النظر عن أية اعتبارات أخرى.

² - عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 59.

³ - عبد الله بن علي الملفي، المرجع نفسه، ص 59.

وفي هذا الإطار فإن مواصفة الفئة تعتبر من أهم الأدوات والمقاييس التصنيفية التي في ضوئها يتم تحديد متطلبات شغل الوظائف، لذلك فإن بناء مواصفات دقيقة للفئات يؤدي في النهاية إلى المساهمة بدرجة كبيرة في اختيار أفضل الكفاءات لشغل الوظائف العمومية، إضافة إلى معرفة نواحي القوة والقصور في أداء الموظفين وذلك بتتبع أداء الموظفين الذين يشغلون الوظائف ذات الفئة الوظيفية الواحدة وإجراء مقارنات بين أداء شاغليها وما يتبع ذلك من تصميم البرامج التكوينية المناسبة للموظفين¹.

ثانياً: تقييم نظام تصنيف الوظائف

يعد نظام تصنيف الوظائف أساس كل إصلاح إداري فعال في مجال الوظيفة العمومية، فعمليات التصنيف الخاصة بتحليل الوظائف وتوصيفها وتدرجها هي الأداة الناجعة لعمليات تخطيط سياسة التوظيف وتنفيذها على أسس علمية سليمة تستند إلى طبيعة العمل ونوعه في مختلف الوظائف، حيث بات اليوم محور التنظيم الإداري للوظيفة العمومية. وإن كان لهذا النظام فائدة عملية، فإنه نظام لا يخلو من بعض السلبيات التي تستوجب الوقوف عندها، بغرض الوصول إلى نظام أفضل للتصنيف.

1- إيجابيات وسلبيات نظام تصنيف الوظائف

غدا تصنيف الوظائف ضروريا للحد من الإنفاق في مجال الوظيفة العمومية وأصبح الآن أكثر ضرورة بعد اتساع نطاق ومجالات النشاط الإداري للإدارات العمومية وما يستتبعه ذلك من تضخم عدد الموظفين بصورة مستمرة ومتزايدة، حيث لم يعد يقتصر على تطبيق مبدأ تساوي الأجر عند تساوي العمل ولكنه بات اليوم محور التنظيم الإداري للوظيفة العمومية وإن كان هناك نقد موجه له فهو لا يمس جوهره وإنما يرد عليه من حيث كيفية تنفيذه

أ - إيجابيات نظام تصنيف الوظائف

¹ - مواصفة الفئة تعتبر من أدق جوانب عمليات تصنيف الوظائف إضافة إلى أنها من ضمن مقاييس التأهيل في تصنيف الوظائف، لذلك لا يوصى بالبدء فيها إلا بعد اكتمال جوانب تصنيف الوظائف الأخرى. انظر: عبد الله بن علي الملفي، المرجع السابق، ص 60.

يمكن تلخيص ايجابيات نظام التصنيف في النقاط التالية:

- وضع سياسة ثابتة ورشيدة للتعين في الوظائف العمومية من خلال معرفة مدى الحاجة الحقيقية للوظائف العمومية¹، حيث يتطلب تصنيف الوظائف تحليل كل منها ومعرفة واجباتها ثم وضع مواصفات لها تبين المؤهلات والخبرات اللازمة لشغلها. وعلى ضوء دراسات تصنيف الوظائف تتحدد الشروط اللازمة لشغل كل منها والتي على أساسها يجري انتقاء المترشحين لشغلها وكذا تحديد أنواع الامتحانات والاختبارات التي تساعد على الكشف عن مدى كفايتهم وصلاحياتهم للتعين فيها².

- تحديد المرتبات على أساس سليم، بحيث تكون الدرجات على قدر العمل ودرجة صعوبته³، وكذا ضمان المساواة في الأجور بين فئات الموظفين، إذا تقاربت وظائفهم في الصعوبة والأهمية ولو اختلفت في نوع العمل والتخصص، ولا يتفاوت الأجر بين موظفين يقومان بذات العمل لمجرد اعتبارات شخصية كحصول أحدهما على مؤهل علمي لا تتطلبه الوظيفة⁴. وبالتالي وضع سياسة تحديد المرتبات على أساس علمي مدروس.

- إن العمليات التمهيدية الأساسية لتصنيف الوظائف من تحليل وتوصيف تحدد لنا نوع التأهيل والخبرة اللازمة لكل نوع منها والتي على أساسها تتحدد احتياجات التكوين، التي تطلبها سواء احتياجات التكوين السابق على الالتحاق بالوظيفة العمومية في المعاهد والكليات و حتى تتجه سياسة التعليم في كافة مستوياته اتجاها عمليا، يوافق مقتضيات التنمية أو احتياجات التكوين اللاحق للتوظيف، كما تساعد على تحديد أساليب التدريب المناسبة لكل نوع من الوظائف⁵.

¹ - محمد سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 379،

- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص 154، أيضا أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المرجع السابق، ص 3.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 17.

³ - أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المرجع السابق، ص 3.

⁴ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 154.

⁵ - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 17.

- وضع تنظيم للسلك الوظيفي يتفق وحاجات النشاط الإداري، حيث ترسم خطوط واضحة لتسلسل الترقيات فيها وترتبط الترقيات بالوظائف تبعاً لأهمية واجباتها، مما يوفر أساساً عادلاً لإجراء الترقيات¹، فضلاً عن وضع معايير موضوعية لتقارير التقييم على نحو يجعل من هذه التقارير أداة فعالة لقياس مستويات الكفاية بالنسبة لأنواع الوظائف المختلفة وفق طبيعة العمل في كل منها.

- كما أن تصنيف الوظائف بما ينطوي عليه من توصيف وتحليل لها يحد من عمليات النقل بمختلف أنواعه، التي لا تستند إلى أساس حقيقي من صالح العمل والتي لا تستهدف سوى تحقيق مصالح شخصية، حيث تصبح سلطة الرئيس الإداري في النقل محدودة بنطاق الوظائف التي يتوافر في الموظف مواصفاتها².

- يزودنا تصنيف الوظائف بدراسة تحليلية دقيقة لاختصاصات الوظائف وواجباتها، حيث يمكننا من كشف احتياجات تبسيط العمل وإجراءاته وتقسيم العمل وتنسيقه وتركيز السلطة وتفويضها ويسهل معالجة ما تنثيره من مشاكل تنظيمية، كتعقد الإجراءات وطولها وتضارب الاختصاص وازدواج العمل وتعطل سير العمل وغير ذلك من مشاكل التنظيم، الذي يسلط تصنيف الوظائف بدراسته التحليلية العميقة لمختلف أنواع الوظائف أضواءه عليها، بما يحدد معالمها ويهيئ تقصي أسبابها وبالتالي يمهد لاتخاذ العلاج الناجع العاجل لها³.

- المساهمة في تحقيق تنظيم إداري رشيد وسليم، يضمن حسن القيام بالأعمال بأقل عدد ممكن من الموظفين وفي أسرع وقت وبأقل قدر من النفقات، وهذا فضلاً عن وضع تقدير سليم لميزانية الوظائف العمومية⁴. ذلك أن تصنيف الوظائف بطريقة علمية حسب طبيعتها ونوعها وصعوبتها يضمن اختيار الموظف المناسب في المكان المناسب دون زيادة ويحقق أيضاً توفيراً معقولاً في الأعباء المالية لعدم الإفراط في سياسة تعيين الموظفين بلا حاجة أو ضرورة، كما يحقق تصنيف الوظائف توفيراً في وقت إنجاز الأعمال لاختيار موظفين قادرين على أداء مهام الوظائف، ولأن قلة الموظفين نسبياً تساعد على سرعة

¹- أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المرجع السابق، ص 3.

²- حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 18.

³- حمدي أمين عبد الهادي، المرجع نفسه، ص 19.

⁴- أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المرجع السابق، ص 4.

انجاز الأعمال باختصار الإجراءات¹. وحتى ولو لم يكن ممكنا فصل الموظفين الزائدين عن حاجة المرفق، فإن الأخذ بنظام تصنيف الوظائف يسمح بإعادة توزيع فائض الموظفين في وظائف أو أماكن أخرى للاستفادة من جهودهم.

- تحقيق الانسجام بين فئات الموظفين المختلفة وذلك بقيام سياسة التوظيف على أساس من العدالة التي يراعى فيها اختلاف ظروف وطبيعة النشاط الإداري في مجالاته المختلفة، كما أن نظام تصنيف الوظائف العمومية يساعد على تحديد الواجبات مما يسهل إجراء عملية التسلسل الرئاسي من ناحية وكشف المخالفات التأديبية وتحديد المسؤول عنها من ناحية أخرى².

- تيسير إجراءات التخطيط الإداري³، هذا الأخير كونه يقوم على تقدير الاحتياجات المستقبلية للموظفين العموميين وكذا إمكانية تدبيرها فإنه ما يستلزم دراسة إمكانيات الإدارة الحالية والمستقبلية، لتحقيق التنمية الشاملة وهذا ما يتطلب وجود بيانات كافية كمية وكيفية عن أنواع الوظائف واختصاصاتها ومستوياتها، ودراسات تصنيف الوظائف خير مصدر لتزويد القائمين على التخطيط الإداري ببيانات دقيقة في هذا الإطار، خاصة في ظل غياب نظام إحصائي محكم وواضح في شؤون الوظيفة العمومية⁴.

وبذلك يستطيع المخطط الإداري في ضوء دراسات تصنيف الوظائف وبياناته أن يحدد على وجه الدقة إمكانيات الإدارة الحالية والمستقبلية بالنسبة للوظائف العمومية، من أجل البحث عن الموظفين العموميين اللازمين وإعدادهم في سبيل تحقيق التنمية الإدارية في إطار ترشيد استخدام هؤلاء الكفاءات في الوظيفة العمومية.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 155.

² - أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام، المرجع السابق، ص 4.

³ - التخطيط الإداري تقدير كمي وكيفي للموارد البشرية المطلوبة والبحث في مصادر عرضها من معاهد تعليمية ومراكز تدريبية، حيث يقوم على وضع إستراتيجية لتنمية هذه الموارد في ضوء الأهداف التي تسعى الإدارات العمومية لتحقيقها.

⁴ حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق، ص 30.

ب - سلبيات نظام تصنيف الوظائف

على الرغم من المزايا والايجابيات العديدة لنظام تصنيف الوظائف، باعتباره أداة فعالة لتحقيق المساواة بين جميع الموظفين من جهة والكفاية والرشادة الإدارية من جهة أخرى، إلا أنه لا يخلو من بعض السلبيات، والتي يمكن ذكرها فيما يلي:

- يؤدي التصنيف إلى وضع الهيكل الوظيفي في قوالب جامدة تفتقر إلى المرونة، مما يؤدي إلى صعوبة تحديد أوضاع الوظائف الجديدة التي تنشأ بعد إتمام عملية التصنيف، كما يؤدي إلى صعوبة تعديل نظام الوظائف القائمة أو تغيير اختصاصاتها وواجباتها على النحو الذي يستلزمه تغيير الأوضاع الوظيفية. وهو الأمر الذي يجعل هيكل الوظائف في النهاية جامدا، لا يساير تطور الأجهزة أو النظم الإدارية خاصة وأن عملية التصنيف لا تتم لاعتبارات نظرية وإنما تتم لكي توضع موضع التطبيق¹.

ومما لاشك فيه أن اتصاف نظام تصنيف الوظائف العمومية بالبساطة والمرونة دون الاستغراق في الأحكام الجزئية الجامدة، يجعله قابلا للتطور دون المساس بجوهره أو الإخلال بالهيكل الوظيفي بأكمله². لهذا فإنه يستحسن أن تقتصر قوانين التصنيف على القواعد العامة وتترك التفاصيل للنصوص التنظيمية القابلة للتغير المستمر.

- يحتاج إعداد وتنفيذ عملية التصنيف على النحو السليم الكثير من الوقت والجهد والمال³، هذا بالإضافة إلى حاجة هذه العملية إلى جملة تخصصات فنية وخبرات عملية مختلفة قد تفتقر إليها الدولة، مما يضطرها إلى الانتظار فترات طويلة حتى يتم توفير هذه الخبرات أو الوصول بها إلى المستوى الذي يمكنها من إجراء عملية التصنيف⁴.

¹ أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 42.

² ذلك أن الأحكام الجزئية هي التي تحتاج دائما إلى التعديل الفوري في فترات متقاربة.

³ فوزي حبيش، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1972، ص 44.

⁴ لهذا يجب على الدولة قبل الشروع في عملية تصنيف الوظائف العمومية أن توفر لهذه العملية كافة الإمكانيات، مع تسهيل مهمة الخبراء المختصين وإمدادهم بما يساعدهم على أداء هذه المهمة على أن يخضعوا للرقابة الإدارية اللازمة.

- إن تعدد الإدارات العمومية وتنوع المهام الملقاة على فروعها المختلفة يؤدي إلى تنوع المستويات والفئات التي يحتويها نظام التصنيف، مما قد يسبب التعقيدات في ذلك النظام ويؤدي في النهاية إلى صعوبة تطبيقه¹. ذلك أن نظام التصنيف الذي يتسم بالتعقيد يثير العديد من المشاكل الإدارية والفنية وقت إعداده وتنفيذه، سواء بالنسبة للقائمين عليه أو الخاضعين له.

ومما يزيد من تعقيدات عملية تصنيف الوظائف أنها عملية تقديرية وذلك نظرا لتعذر إيجاد مقياس حاسم، يمكن بمقتضاه تحديد مدى الصعوبة والمسؤولية المتعلقة بكل وظيفة على حدى، حتى يمكن تحديد الدرجة والفئة الملائمين لهذه الوظيفة². ويرجع ذلك إلى أنه ليس من السهل تقدير الجهود اليومية التي تتطلبها أغلب الوظائف العمومية وخاصة الجهود الفكرية أو الشخصية، هذا بالإضافة إلى اختلاف الوظائف العمومية فيما بينها من حيث طبيعة وعدد العناصر التحليلية المكونة لها³.

-يستلزم إجراء تصنيف الوظائف الحصول على المعلومات التفصيلية الدقيقة المتعلقة بكافة أنواع الوظائف القائمة وهو ما قد يتعذر بسبب كراهية الموظفين (رؤساء ومرؤوسين) لما قد ينشأ عن التصنيف من تغيير أوضاعهم الوظيفية، مما يدفعهم إلى عدم تقديم المعاونة الصادقة في إجراء عملية التصنيف ومن ذلك مثلا مبالغة الرئيس الإداري في تقدير عدد الموظفين اللازمين للعمل إظهارا لأهميته أو لضم أكبر عدد. هذا فضلا عن ميل المرؤوس إلى المبالغة في تقدير الأعمال التي يتولاها، إظهارا لمدى خطورة هذه الأعمال أو طمعا في تخفيف أعبائها، مما يؤدي في النهاية إلى قيام عملية تصنيف الوظائف على معلومات غير دقيقة ويفقدها بالتالي القيمة العملية⁴.

-تقسيم الهيكل الوظيفي إلى عدد من المستويات والفئات الوظيفية تقسيما تحكيميا لا يستند إلى تفرقة واضحة أو تمييز موضوعي بينها، من حيث نوعية أو مستوى الأعمال التي تتضمنها وظائف كل منها، مما يجعل التمييز بينها لا يتم إلا على أساس اختلافها من حيث مستوى المرتبات الذي يتقرر لكل منها وذلك بدلا من أن تعرف تعريفا موضوعيا سليما يقوم على أعمال الوظائف. وما من شك في عدم سلامة

¹- فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 44.

²- أحمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص 45.

³- على أنه أيا كان الأمر، فإن ذلك لا يعني بأي حال الابتعاد في التقدير المذكور عن الأسس العلمية والتجارب العملية.

⁴- فوزي حبيش، المرجع السابق، ص 47.

هذا الأسلوب الذي جعل من الفئات الوظيفية مجرد درجات مالية تعبر عن أجر معين لا عن عمل وظيفي محدد.

- يلاحظ أنه بالرغم من عشوائية هذا التقسيم وعدم ملاءمته لبعض القطاعات وحاجته المستمرة بالتالي للتعديل على ضوء التجارب العملية، فإن المشرع كان يحرص دائما على وضعه في صلب القوانين المختلفة، مع إلزام كافة الإدارات العمومية به مسبقا قبل القيام بعملية تصنيف الوظائف وهذا ما أدى إلى تجسيد نظام التصنيف وصعوبة تعديله أو الخروج عليه¹.

- يتسم نظام تصنيف الوظائف في التشريع الجزائري بالموضوعية مما يقتضي وضع مواصفات وشروط تأهيل معينة لكل وظيفة وعدم شغل تلك الوظيفة سواء عن طريق التعيين أو الترقية إلا بمن تتوفر لديه تلك الشروط، غير أن قواعد التعيين والترقية مازالت تعتبر بعيدة عن الموضوعية المنشودة التي تحقق الرشادة الإدارية، إذ لا تتبع بالنسبة للتعيين أبسط قواعد الموضوعية المتمثلة في وضع الشخص المناسب في المكان المناسب². كما أن الترقية مازالت تتم على أسس شخصية، فلا تراعى فيها متطلبات التأهيل اللازمة لشغل الوظيفة المطلوب الترقية إليها ولا يراعى فيها أيضا توفر الكفاءة في الموظف المرقي، ذلك أن الترقية تتم بالأقدمية بغض النظر عن الكفاءة أو بالاختيار القائم على الأسباب الشخصية التي تتدخل فيها العلاقات قبل أي اعتبار آخر.

- يضاف إلى ما سبق أن سياسة الأجور لا تتحدد أساسا وفقا لأعمال الوظائف، إذ تتجاذبها عوامل عديدة لا تدخل فيها أعمال الوظائف، كما أنها تقع تحت تأثير ضغوط ومؤثرات مختلفة، وهو ما يؤدي في نهاية الأمر إلى وضع نظام للمرتبات لا يرتبط بنظام التصنيف ويفتقر إلى الدقة والعدالة ولا تكون له علاقة بما يتحملة كل موظف من واجبات ومسؤوليات.

- تفتقر الوظيفة العمومية إلى تخطيط طويل الأجل في كافة المجالات، كما تفتقر إلى الأسلوب العلمي فيما يصدر من قرارات، إذ يعتمد تسيير شؤون الموظفين حاليا على الخطط قصيرة الأجل، مع عدم

¹ - أحمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص 338.

² - لذلك يتم تعيين الخريجين الجدد في كثير من الأحيان في وظائف لا تتصل إطلاقا بطبيعة تأهيلهم العلمي مع تكليفهم أحيانا بممارسة أعمال لا تتفق مع مستوى ذلك التأهيل.

الربط بين ما يوضع من أهداف وما يصدر من قرارات وقد انعكس ذلك على نظم التصنيف، مما أدى إلى تعذر تطبيق القواعد السليمة لتصنيف الوظائف العمومية رغم الاقتناع بها من الوجهة النظرية¹.

هذا بالإضافة إلى أن الخطط المتعلقة بتصنيف الوظائف العمومية لا تتم طبقا لمقتضى الأسلوب العلمي وهو الأسلوب الذي يستوجب أن تكون عملية التصنيف مسبوقة بإعداد الموظفين القائمين عليها إعدادا كافيا، مع تدريبهم على وظيفتهم وإحاطتهم بأهمية وخطورة النتائج المترتبة عليها، فضلا عن تعريفهم بما يجب عليهم عمله على وجه التحديد والدقة وتلقينهم الأسلوب السليم في التعامل مع الموظفين وذلك إلى جانب مراعاة الدقة في اختيارهم من بين العناصر الصالحة ذات الكفاءة العالية والخبرة الإدارية الطويلة والقدرة على التعامل مع الآخرين، مع ضرورة القيام بحملة توعية إدارية للموظفين العموميين لإقناعهم بأهمية عملية التصنيف وضرورة انجازها على الوجه الأكمل لصالحهم وللصالح العام².

هذا بالإضافة إلى إتباع الأسلوب العلمي في عملية إعداد نماذج التصنيف وما تتضمنه من أسئلة وفي عملية جمع البيانات واستخلاص النتائج الدقيقة منها وهو ما لم يحدث في تجارب التصنيف السابقة بالقدر الكافي، الشيء الذي يدعونا إلى القول أن أي نظام لتصنيف الوظائف العمومية في التشريع الجزائري لن يحقق النجاح المطلوب أو يصل إلى الأهداف التي توضع من أجلها نظم التصنيف ما لم يتبع أسلوبا علميا قائما على التخطيط الدقيق في كافة المجالات.

2- نحو نظام أفضل لتصنيف الوظائف

يمكننا على ضوء السليبيات سابقة الذكر، ونظرا لأهمية نظام التصنيف أن نقدم بعض المقترحات التي نراها كفيلة بالقضاء على تلك المساوئ، سواء ما تعلق منها بنظام التصنيف في حد ذاته أو بتطبيقات نظام التصنيف التي تؤثر فيه أو تتأثر به، وذلك كما يلي:

¹ - إذ أن سياسة التعليم لا توفق بين احتياجات الدولة الحقيقية من القوى العاملة من مختلف التخصصات كما ونوعا وبين نوعيات وأعداد الطلاب الذين يلتحقون بمختلف مراحل التعليم وهو ما يؤدي إلى تخريج أعداد تتجاوز احتياجات الدولة في تخصصات معينة ويؤدي بالتالي إلى تشغيل أشخاص في غير تخصصاتهم الأصلية ويؤدي من جهة أخرى مع العدد الهائل من المترشحين إلى التضخم الوظيفي الذي يدفع الدولة بعد ذلك إلى إتباع سياسة الترقية الجماعية للموظفين في إطار الإصلاح الوظيفي وذلك بغض النظر عن احترام قواعد التصنيف الموضوعية وما تتضمنه من اشتراطات ومتطلبات التأهيل.

² - أحمد حافظ نجم، المرجع السابق، ص 342.

-إلغاء تقسيم الوظيفة العمومية إلى فئات ومستويات وظيفية محددة يرد النص عليها في قانون الوظيفة العمومية، مع الاستعاضة عن تلك الفئات والمستويات بهيكل وظيفي موحد ومتدرج من القاعدة إلى القمة تدرجا طبيعيا لا تتخلله أية حواجز أو طبقات. هذا بالإضافة إلى تحديد مسميات وظيفية لوظائف كل قطاع من قطاعات العمل بالدولة على حدا، حسبما يتفق وطبيعة العمل مع كل قطاع ونوعية وظائف وتخصصات العاملين به ويتم تحديد تلك المسميات الوظيفية على أسس موضوعية بحتة، بحيث تعبر عما تتضمنه الوظائف من أعمال تعبيراً دقيقاً وتصدر بها قرارات من السلطة الإدارية دون أن ينص عليها في قانون الوظيفة العمومية، وذلك حتى تكتسب مرونة في التعديل والتطوير مع تطور الظروف الإدارية لكل قطاع¹.

- أن تتضمن متطلبات التأهيل بالنسبة لكل وظيفة مستوى ونوعية المؤهلات الدراسية الواجب توفرها فيمن يشغل الوظيفة وكذلك مدة ونوع الخبرة العملية أو التكوين اللازم توافرها فيه إن كانت مطلوبة ويجب أن يكون المؤهل الدراسي (من حيث مستواه أو من حيث نوع التخصص فيه) وكذلك الخبرة العملية والتكوين (سواء من حيث مدتها أو من حيث نوعيتها) ملائمين لنوعية الوظيفة ومتفقين مع مستواها بطريقة موضوعية دقيقة.

-لا يكون التعيين في إحدى الوظائف أو الترقية إليها إلا لمن تتوفر فيه الشروط الموضوعية لشغل الوظيفة، وفي حالة تنافس أكثر من مترشح تتوافر فيهم جميعا شروط التعيين أو الترقية، فإن المفاضلة بين المترشحين تتم على أساس موضوعي بحت، وهو الكفاءة التي يمكن قياسها عن طريق امتحانات المسابقة أو تقارير الكفاية أو المقابلات الشخصية ولكن أمام لجان محايدة أو غير ذلك من الوسائل الموضوعية التي لا تخضع للمؤثرات الشخصية.

¹ - ونرى أن الخطوة الأولى في النظام المقترح تتمثل في تقسيم الوظائف ذاتها حسب نوعياتها إلى مجموعة شرائح أفقية تضم كل شريحة منها مجموعة الأعمال التي تتمثل في نوعياتها على مستوى جميع الإدارات العمومية بحيث يضمها قطاع واحد، أما الخطوة الثانية فتتمثل في تقسيم العمل في كل قطاع وتحديد مسمياته الوظيفية على أسس موضوعية بحيث تتوقف على نوعية الأعمال التي تتضمنها الوظائف ومدى الصعوبة والمسؤولية التي يحتويها كل عمل بغض النظر عن الظروف الشخصية للموظفين الذين يشغلون تلك الوظائف، على أن يعتمد تحديد مواصفات الوظيفة على تحليلها إلى عدد محدود ومبسط من العناصر يختلف من قطاع لآخر دون مغالاة أو تعقيد.

-إضافة لكل ما سبق يمكن إعداد ثلاث أنواع من البطاقات، بطاقة الوظيفة، وتتضمن اسم الوظيفة ووصفا مختصرا لها وبيانا بمطالب التأهيل اللازمة لشغلها وبطاقة الترشيح وتخصص المترشحين لشغل الوظائف العمومية الشاغرة، حيث تملأ بالبيانات الخاصة لكل منهم لاستخدامها طوال فترة ترشيحهم لشغل الوظيفة وتكون مخصصة لمرحلة اختيار وتعيين الموظفين الجدد وتنتهي وظيفتها بانتهاء تلك المرحلة، كما تحتفظ كل إدارة من الإدارات العمومية ببطاقة الموظف، لكل موظف من الموظفين لديها تتضمن ما يتمتع به من متطلبات التأهيل المختلفة وتسجل عليها أية تطورات تمر بها تلك المتطلبات طوال بقاء الموظف في الخدمة¹.

ولا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة خالية أو ترقية موظف إليها إلا بعد إجراء مطابقة بين بطاقة الوظيفة وبين بطاقة الموظف أو بطاقة الترشيح للتحقق من تطابقها قبل إجراء التعيين أو الترقية. وتلتزم كل إدارة من الإدارات العمومية بإخطار الجهاز المركزي المنشأ لهذا الغرض في إطار التنمية الإدارية بكل عمليات التعيين والترقية عن طريق إرسال صور من قرارات شغل الوظائف العمومية، ليجري الجهاز المطابقة اللازمة على صور البطاقات المحتفظ بها لديه. والهدف من ذلك هو ضمان موضوعية إجراءات التعيين والترقية وقيامها على أسس سليمة تضمن عدم الخروج على متطلبات التأهيل الموضوعية اللازمة لكل وظيفة، كما أن تلك البطاقات تفيد في أغراض أخرى عديدة، فالبيانات المدونة بها تصلح للاستخدام في أغراض التعبئة والأغراض الإحصائية والترشيح للبعثات والمنح التكوينية وإجراء التنقلات بين فروع الجهاز الإداري في الدولة وغير ذلك من متطلبات ترشيد استخدام الموظفين العموميين. وبذلك يمكن أن نضمن نظاما لتصنيف الوظائف يتسم بالموضوعية ويبتعد تماما عن العوامل الشخصية ويتسم بمرونة تمكن كل إدارة من تطبيقه بالطريقة التي تتناسب مع طبيعة الموظف وتكوينه.

¹- ويمكن أن يكون لكل بطاقة حجم ولون مميزين خاصين بها على أن يتم توحيد البطاقات على مستوى جميع الإدارات العمومية ويتم إيداع صور من جميع البطاقات على جهاز مركزي يكلف بجمعها وترتيبها أجديا في مجموعات حسب التخصصات المختلفة وحسب القطاع الذي تتبعه كل وظيفة ويحتفظ بها لديه ليسهل الرجوع إليها عند الحاجة، بحيث في إطار الرقمنة والتطور الآلي للمعلومات في وقتنا الحاضر لن يكون صعبا الرجوع إليها وهكذا يتم ضبط العدد الحقيقي للموظفين من جهة وتوزيعهم توزيعا تخصصيا من جهة أخرى وهو ما تسعى إليه الرقمنة الإدارية.

ووضمانا لنجاح نظام التصنيف، من الضروري إعادة النظر في التطبيقات المرتبطة بنظام التصنيف والتي تؤثر فيه أو تتأثر به بصورة مباشرة كالتعيين والمرتبات ونظام الترقية والتكوين وتقارير الأداء أو الكفاية إلى غير ذلك من التطبيقات¹. وهذا تحقيقا للمزيد من الموضوعية والفعالية في تطبيقه، باعتبار أن نجاح نظام التصنيف يؤدي إلى نجاح التطبيقات المرتبطة به وهذا ما سيؤدي إلى تحقيق نجاح أيضا في إطار سياسة ترشيد استخدام الموظفين العموميين، بالنظر لكونها جميعا عوامل أو وسائل مترابطة لا يمكن الاستغناء عن أحد منها.

وفي الأخير نخلص إلى أن تصنيف الوظائف في الوظيفة العمومية لم يعد ترفا إداريا، بل ضرورة يملئها دورها المطلوب ويحتمها ما توافر لبعضها من إمكانيات بشرية ومادية. وما لم يؤخذ بتصنيف الوظائف في التعامل مع وظائفها، فإن الكثير مما تعامل به سيكون مزيجا من المزاجية والأهواء الشخصية التي ستعكس آثارها السيئة على الموظفين وبالتالي على الإدارة كلها، خاصة ونحن لا نبحت عن التحسين في الأداء والتسيير بقدر ما نصبوا إلى الترشيد فيهما.

فعلى الرغم مما لا يزال يشاع حول عدم جدوى تصنيف الوظائف عمليا فإن توفير متطلباته وتذليل ما يواجهه من عقبات، التي لا أعتقد أنها كثيرة أو معقدة سيجعل منها أداة مفيدة تضع يدها في يد التطوير الإداري لتنهض بمستوى الوظيفة العمومية سواء من حيث الأداء أو التسيير. وإذا أردنا التحقق من جدواه فما علينا إلا أن نجري مقارنة بين إدارتين متماثلتين في نوع الخدمة وبرامج التنمية الموكلة إليهما، إحداها وظائفها مصنفة وفق أسس أي من طرف تصنيف الوظائف والأخرى لا تزال وظائفها تعيش تحت مظلة الاجتهادات القديمة.

هذا وإذا كان تصنيف الوظائف معوقا أحيانا، فليس ذلك التعويق صفة ذاتية له، بقدر ما هو انعكاس لظروف تمر بها الإدارة المراد تصنيفها أو البنية الإدارية أو التنظيمية التي يعيش فيها وهو أمر لا شك يؤثر على عوامل التنمية والتطوير الإداري، غير أن هذا سيكون مرحلة عابرة سيما إذا تم الأخذ ببرامج التحديث في هذا المجال لتفادي العيوب والسلبيات التي أثرت حوله، لأن الأخذ بكل الأسباب التي تجعل

¹ - إن كل ما يتعلق بهذه التطبيقات وتفاصيلها لعدم التكرار، سيتم دراسته في حينه وبشيء من التفصيل في موضعه من هذا البحث.

من نظام تصنيف الوظائف ناجحا وفعالا، سيدفع عجلة التنمية ويجعل من سياسة الترشيد المنشودة في قطاع الوظيفة العمومية ناجحة أيضا.

باعتبار التصنيف الوظيفي أولى إن لم نقل أهم عجالات سير هذه السياسة، فأبي بيت لن يكون صلبا وصامدا إذا لم يكن تخطيطه وفق أسس سليمة ولم ينجز أساسه بعد ذلك على نحو سليم ولن يكون في وسعنا التفكير في بناء الأعمدة بعد ذلك. تلك هي سياسة نظام التصنيف فهي المخطط الأولي والأساس المتين لأي برنامج سيأتي بعده. ضف إلى ذلك أن تصنيف الوظائف عملية مستمرة، فما قد يناسب هذه المرحلة ليس بالضرورة أن تستمر مناسبتها لفترة قادمة، وبالتالي فإن متابعة خطط تصنيف الوظائف واستمرار صيانتها كفيل باستمرار فعاليتها لفترة زمنية معقولة، فهذا كفيل بالمساهمة في الارتقاء بالوظيفة والموظف على نحو سواء ومستمر.

المبحث الثاني

الاختيار للوظيفة كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية

إن طرق انتقاء الموظفين العموميين، وإن تعددت فإن هناك عاملا مشتركا بينها جميعا يتمثل في أن نجاح أي من الطرق لتولية الوظائف العمومية يتوقف على مدى قدرته على تحقيق التوازن بين أمرين أساسيين أولهما فعالية وكفاءة أداء الجهاز الإداري وثانيهما المساواة بين المترشحين في تولية الوظائف العمومية.

وفي ظل التوفيق بين هذين الأمرين، تنثور مشكلة تحديد أفضل هذه الأساليب للاختيار الصحيح الذي من شأنه اختيار الشخص المناسب للوظيفة المناسبة ضمن منظومة واسعة هي سياسة التوظيف محددة المعالم والإجراءات. فما هي الإجراءات التي أخذها بها المشرع الجزائري لتنظيم التوظيف؟ وهل هي ضوابط فعالة لتجسيد سياسة ترشيد منظومة التوظيف؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل، تفرض علينا التطرق إلى الاختيار عن طريق المسابقة في مطلب أول، ثم الطرق الأخرى للاختيار في مطلب ثان.

المطلب الأول

الاختيار للوظيفة عن طريق المسابقة

يعد التوظيف عن طريق المسابقة أكثر طرق التعيين ديمقراطية وذلك لما يحققه من مساواة وتكافؤ في الفرص بين جميع المترشحين للوظائف العمومية من جهة، ولقيامه كذلك على أسس موضوعية قوامها الكفاءة والصلاحية من جهة أخرى. الأمر الذي يجعل منه مقياساً حقيقياً للكشف عن قدرات ومواهب المترشح على أنه أفضل من غيره من المترشحين لتولي مسؤوليات وواجبات الوظيفة المترشح إليها وتحقيق سيرها، لأنه ومما لا ريب فيه أن الموظف غير الكفأ سيكون سبباً في إعاقة هذا السير.

وعليه، نتناول في هذا المطلب مفهوم المسابقة وهذا في فرع أول، ثم تنظيم المسابقة في التشريع الجزائري في فرع ثان

الفرع الأول: مفهوم المسابقة

إن تحديد مفهوم المسابقة، يستوجب علينا التطرق إلى تعريف المسابقة وأهميتها بالنسبة للإدارة في اختيار أفضل الكفاءات الإدارية (أولاً) ثم أنواع المسابقات وهذا على حسب المعيار المعتمد في ذلك (ثانياً) لنتطرق بعد ذلك إلى المبادئ التي تقوم عليها المسابقة (ثالثاً).

أولاً: تعريف المسابقة وأهميتها

1- تعريف المسابقة

يقصد بامتحان المسابقة اختيار الموظفين عن طريق إجراء اختبارات تنافسية لهم لانتقاء أفضلهم من حيث الصلاحية لشغل ما لديها من وظائف شاغرة¹. وجاء في تعريف تقدمت به لجنة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية للمسابقة² بأنها تعني التالي:

¹ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 296.

² - ذكره: إبراهيم عبد الحليم وقاسم محمد ضرار، "سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 7، سنة 24، أكتوبر 1985، ص 4.

أ-الإعلان الكافي في الوظائف ومتطلباتها بحيث تكون البيانات بشأنها في متناول من يعنيه الأمر من كافة المواطنين، الأمر الذي يمكنهم من تفهم محتوياتها قبل وقت كاف.

ب-فرصة التقدم بطلب التوظيف: كل مواطن يرغب الالتحاق بالخدمة العامة يجب أن يمنح الفرصة التامة للتعبير عن هذه الرغبة ويجب أن تلقى رغبته كل اعتبار طالما أنه يستوفي الشروط.

ج-واقعية المستويات: يجب أن يكون مستوى المؤهلات المطلوبة معقولا مقارنة بالوظيفة المعلن عنها ويجب أيضا تطبيق هذه المستويات بدون تحيز لأي من الراغبين في العمل الحكومي.

د- انعدام التفرقة: يجب أن تكون المعايير والأسس المستخدمة محتوية على العوامل ذات الصلة فقط بالمقدرة والصلاحية للخدمة.

هـ- الترتيب على أساس المقدرة: إن المضمون الحقيقي للمسابقة يعني ترتيب المستخدمين على أساس تقويم نسبي لقدراتهم وصلاحيتهم ويعني أيضا وسيلة الاختيار التي تؤدي إلى ممارسة هذا الترتيب. وإن كان هذا التعريف قد عرف المسابقة بضمانات إجرائها من الإعلان عنها حتى الإعلان عن قائمة الناجحين، إلا أنه يؤكد على ضرورة احترام إجراءات المسابقة حتى تحقق الهدف المرجو منها وهو تحقيق الصلاحية في الوظيفة العمومية.

كما أنها تعني الكشف عن مدى صلاحية الشخص للنجاح في أداء العمل، مما يرفع من مستوى الخدمة العمومية¹. والمسابقة عملية مركبة تركز على أن تسند إلى لجنة مستقلة مهمة اختيار عدد معين من الأفراد تبعا لاحتياجات الإدارة وعدد المناصب الشاغرة، ثم تقوم هذه اللجنة بترتيب المترشحين حسب استحقاقهم وجدارتهم². وعلى هذا فهي تمثل أنسب الوسائل لاختيار الموظفين العموميين، حيث بالإضافة

¹ - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم الإدارية، مصر العدد 1، سنة 29، 1987، ص45.

² - KHARCHI Djamel , «la fonction publique algérienne bilan et perspectives », revue de conseil d'état, n°2, 2002, p36.

إلى ما سبق يتيح الإعلان فرصة المشاركة والنجاح للجميع مما يوسع من دائرة استقطاب الكفاءات الإدارية¹.

واضح إذن أن المسابقات عرفت بعدة تعاريف إلا أن الملاحظ أنها تدور جميعا حول مفهومين، الأول هو تقليص حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العمومية بغية محاولة القضاء على المحاباة والمحسوبية والثاني هو تحقيق نظام الجدارة²، بالتثبت من مدى صلاحية الشخص وقدرته على تحمل أعباء الوظيفة العمومية. ويمكن في الأخير القول بأن المسابقة ما هي إلا وسيلة من وسائل اختيار الموظفين العموميين على أساس الجدارة بهدف ترقية الجهاز الإداري، مما يتعين محاولة البحث عن عوامل تنمية هذه الجدارة أثناء المسار الوظيفي بما يتلاءم مع متطلبات الوظيفة العمومية.

2 - أهمية المسابقة

تلعب المسابقات في النظم الإدارية الحديثة دورا بارزا ومزدوجا، فهي تمثل من ناحية ضمانة من ضمانات تطبيق مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العمومية³، إذ تعتبر أكثر طرق التعيين اعتناقا لمقتضيات تطبيق مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية، القائم على ضرورة أن يتم الترشيح وفقا لمبدأ الصلاحية، فالمسابقة تبدو كإجراء للتوظيف يحقق الحد الأقصى من الضمانات في مواجهة التحكم الحكومي والتحيز السياسي⁴.

¹ - Jean Louis MOREAU, **la fonction publique**, librairie générale de droit et de jurisprudence, paris, 1987, p25, Laurant BLANC, **les contraintes juridique de la fonction publique**, presses universitaires, paris, 1971.

² - اقترن ظهور نظام الجدارة بالمسابقات على اعتبار أنها الأنسب للكشف عن مدى صلاحية الشخص، حتى يتسنى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، أنظر بهذا الخصوص: - بشير الشريف شمس الدين، (مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2011،

- صبري حليبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العمومية، دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، -حمدي أمين عبد الهادي، (نظرية الكفاية في الوظيفة العامة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 1966.

³ - محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985، ص20.

⁴ -Victor SILVERA, **la fonction publique et ses problèmes actuels**, paris, p235.

ومن ناحية أخرى فهي تمثل ضماناً من ضمانات تطبيق مبدأ الجدارة كأساس لاختيار أفضل الموارد البشرية القادرة على حسن تسيير شؤون العمل الإداري وبانتظام¹. كما تظهر أهمية المسابقة في النقاط التالية:

أ - تعتبر المسابقة وسيلة فعالة للحكم على مدى دقة بيانات المترشح للوظيفة عن خبراته ومهاراته وأكثر من ذلك تكشف عن القدرات الحقيقية له، خصوصاً في المقابلات الشخصية إذا ما جرت على النحو السليم.

ب - تفيد المسابقة في التعرف على نقاط القوة ونقاط الضعف في الموظفين الحاليين، مما يفيد في وضع خطط تطوير هؤلاء الموظفين ورفع كفاءتهم.

ج - تقدم مقاييس موضوعية وكمية للسلوك، حيث تستخدم في التنبؤ بسلوك الموظف في المستقبل وتساعد في استبعاد العناصر غير الموضوعية في عملية الاختيار.

د - والأهم من كل ما سبق، أنها تكشف عن خصائص وسمات المترشحين والتي تساعد في تحديد مدى مناسبة المترشح للوظيفة، من خلال مقارنة هذه الخصائص والسمات بمتطلبات شغل الوظيفة².

مما سبق، يتضح أن الوظيفة كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية، تعد وبحق من أفضل ما توصلت إليه النظم الإدارية الحديثة لتحقيق النزاهة واحترام مبدأ الصلاحية والكفاءة في الوظيفة العمومية.

ثانياً: أنواع المسابقات

تتخذ المسابقات صوراً متعددة³ وهذا تبعاً للزاوية التي ينظر إليها من خلالها وإن كان استخدام إحدى هذه التصنيفات أو كلها يخضع في النهاية إلى مدى قدرتها على اختيار أفضل المترشحين وأجدرهم بالوظيفة العمومية.

¹ - بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظيفة العامة وضمانات تطبيقه، دار النهضة العربية، مصر، ص 304.

² - أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها في إدارة الموارد البشرية والأفراد، الدار الجامعية، مصر، 2003، ص 21.

³ - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، المرجع السابق، ص 51.

1- أنواع المسابقات من حيث الوقت اللازم لأدائها: وتنقسم إلى امتحانات محدودة الوقت وأخرى

غير محدودة.

أ - المسابقات محدودة الوقت

هي المسابقات التي يدخل فيها عنصر الزمن في تقدير درجة النجاح، بحيث يتوقف على ذلك اختيار الشخص الأصح للوظيفة المطلوبة¹، وهذه الصورة قد تكون مقبولة في حالة ما إذا كان عدد المتسابقين قليلاً، بحيث يمكن مراقبة كل متسابق في أثناء تأدية الامتحان وتسجيل الوقت الذي استغرقه في أداء العملية مع الاعتداد بعنصر الوقت كعامل أفضلية. غير أنه من غير المعقول القول بأن المتسابق أقل كفاية من زميله الذي يكون أدى الامتحان المقرر بمستوى أقل وفي وقت أقل، لكن يمكن الاعتداد بعنصر الوقت في إجراء المسابقات وذلك بمنح المتسابق وقتاً محدوداً وتكليفه بأداء ما يستطيع الإجابة عليه من الامتحانات في ذلك الوقت².

ب - المسابقات غير المحدودة الوقت

حيث لا يحدد زمن لطالب الوظيفة ليجيب فيه على الأسئلة بل يترك حتى ينتهي وحده، فمعيار الصلاحية هنا هو الإجابة وما تكشف عنه من قدرات تتطلبها الوظيفة المراد شغلها. وليس معنى هذا أن المترشح يتحرر من أي قيد من الزمن، بل المقصود أن يكون أمامه متسع من الوقت يسمح له بإعداد البحوث والتي تقتضي منه الرجوع إلى المراجع العلمية اللازمة³. إن هذه الطريقة وإن كانت تصلح في بعض الأحيان كمعيار لاختيار الأصح للوظيفة العمومية، إلا أن الأغلب أنها ليست معيار دقيق فالوقت ليس دليلاً على كفاية الشخص دائماً.

2- أنواع المسابقات من حيث نطاق الأشخاص المسموح لهم بدخولها: وتنقسم إلى مسابقات مغلقة

وأخرى مفتوحة.

¹ - إن هذا الأسلوب يكون متعذر التحقيق إذا كان عدد المتسابقين كبيراً لأنه سيكون من الصعب مراقبة كل متسابق حتى ينتهي من الإجابة ثم تسجيل الوقت الذي استغرقه في الامتحان.

² - وهي الطريقة السائدة في المسابقات اليوم.

³ - وتكون هذه الطريقة إذا كان الامتحان عبارة عن أسئلة يراد الإجابة عنها ببحوث تقتضي التعمق.

أ - المسابقات المغلقة

وهي التي يسمح فيها بالدخول فقط للموظفين داخل الإدارة المعنية وتجري عادة بغرض ترقيتهم إلى وظائف أعلى. غير أنه وإن كانت هذه المسابقات تؤدي إلى تحسين حالات الموظفين ووضعياتهم إلا أنها تحول دون اتخاذ الإدارة الإجراءات الكفيلة باختيار الأشخاص الأكفاء، مما يجعل من المسابقة مجرد إجراء صوري فقط وحتى على فرض مراعاة الإجراءات فإن قصر المسابقة على عدد قليل من المترشحين، يحرم فئات أخرى ذات كفاءة من مزاحمتهم¹.

ب - المسابقات المفتوحة

هي التي تفتح أمام الجميع مما يحقق المساواة لكل المترشحين سواء داخل الإدارة² أو خارجها.

3- أنواع المسابقات من حيث الشكل: حيث تنقسم إلى امتحانات تحريرية، شخصية وعملية.

أ - المسابقات التحريرية

وفيها يدون المترشح إجاباته على نموذج يعد لهذا الغرض وبناء على تصحيح هذه النماذج، يمكن قياس مدى صلاحية الشخص لشغل الوظائف العمومية³. وتنقسم إلى نوعين هما الامتحانات المقالية حيث توضع الأسئلة في شكل عام وللمترشح الحرية في الإجابة عنها بكتابة موضوع من إنشاء و امتحانات موضوعية تتكون من عدد كبير من الأسئلة القصيرة التي تحتاج إلى أقل قدر ممكن من الكتابة في إجابتها.

وعلى عكس المقال فإن هذا الامتحان تكون الإجابة فيه محدودة، لذا فإن تقديرها خاضع لنظام واحد ولا يختلف باختلاف المقدرين حيث تختلف من مصحح لآخر وهذا لعدم وجود معايير ثابتة للقياس، إلا أنه ما يعاب على الامتحان الموضوعي أنه لا يكشف عادة عن المستوى الحقيقي للمترشح لأنه يعبر عن رأيه

¹ - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، المرجع السابق، ص 54،

- حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 198،

- صبري حليبي عبد العال، المرجع السابق، ص 149.

² - ويقصد هنا الأعوان المتعاقدين مع الإدارة الذين ينتظرون الإدماج في الوظيفة العمومية والذي يكون عن طريق المسابقة.

³ - وهذا النوع من الامتحانات أكثر انتشارا لسهولة إجرائه وتصحيحه وهذا على قدر من المسار بين جميع المترشحين.

وشخصيته، على عكس المقال أين يترك للمرشح حرية التعبير عن نفسه حيث يقاس مدى جدارته من خلال أسلوبه الحر وترتيبه المنطقي لأفكاره¹.

ب - الامتحانات الشخصية²

ويهدف هذا النوع من الامتحانات إلى معرفة الحقائق اللازمة عن خبرة المترشح وخصائصه وصفاته الشخصية ومدى صلاحيته للقيام بالوظيفة المرشح إليها، كما أنها تتيح التعرف الواقعي على تصرفات المتقدم وسلوكياته واتجاهاته ومدى ما يتمتع به من نكاه ولباقة وقدرة على التصرف. غير أن نجاح المقابلة يتوقف على مهارة القائمين عليها وقدرتهم على ملاحظة المميزات المطلوب توافرها في المترشح³. وهناك ثلاث أنواع من المقابلات:

ب1 - **المقابلة المباشرة:** وفي هذا النوع تحدد المجالات التي تجمع فيها البيانات وينظم الإطار العام للمناقشة دون أن تكون ثمة تفاصيل يلتزم بها أعضاء اللجنة فيما يوجهونه من أسئلة⁴، إلا أن إطلاق يد اللجنة في اختيار الأسئلة دون تقييمها تجعل من الاختبار أمرا ارتجاليا، وهو أمر لا يساعد على تحقيق عنصر الصلاحية في مجال الاختيار للوظائف العمومية.

ب2 - **المقابلة المقتنة:** حيث توضع أسئلة مسبقا بصورة دقيقة وتوجه لجميع المترشحين ويختار أعضاء لجنة المقابلة بعض الأسئلة⁵ من القائمة الموضوعة مسبقا وتسجل إجابات المترشحين⁶، إلا أن ما

¹ - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 110،

- عبد السلام السيد سليم، " الاختبارات كأداة لترشيد استخدام الموارد البشرية"، مجلة الإداري، سلطنة عمان، سنة 12، عدد 43، 1990، ص 142.

² - ويطلق عليها كذلك بالمقابلة.

³ - أحمد إبراهيم أبوسن، " دور المقابلة في اختيار العاملين، دراسة تحليلية"، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، مسقط، عمان، السنة 12، العدد 42، 1990، ص 184،

- عبد السلام السيد سليم، المرجع السابق، ص 145.

⁴ - يتميز هذا الأسلوب بأنه يعطي للجنة المرونة لتقدير عناصر الشخصية في المترشح، الأمر الذي يساعد على تقييمها تقييما سليما.
⁵ - يراعى في هذه الأسئلة أنها تحتوي على عدد معتبر، ذلك أن القوائم التي تتضمن أسئلة قليلة يمكن أن تصل إلى بقية المترشحين الذين لم يؤديوا بعد المسابقة عن طريق الذين أدوها.

⁶ - وهذا النوع يضع معيارا لقياس الشخصية لجميع المتسابقين على وجه يحقق وحده المعاملة بينهم، دون أن يترك هذا القياس لعوامل تؤثر عليها الظروف.

يثار حول هذا النوع من المقابلات، أنه قد تجد ظروف وملابسات أثناء المناقشة، ما قد يستدعي الخروج عن الأسئلة الموضوعية مسبقاً للكشف عن أحد العناصر الضرورية في شخصية المترشح، وهذا ما يحول إذا طبقت أسس هذا النوع من المقابلات دون الكشف عنه.

ب3 - **المقابلة غير المباشرة:** وفيها يترك للمترشح الحرية في التحدث عن أي شيء ليكشف بدرجة أكبر عن نفسه ويدلي ببيانات يرى أنها لازمة لتعزيز اختياره، وبالمقابل يكون نوع من الحرية للمقابل لي طرح ما يشاء من أسئلة يرى أنها ضرورية لتحصيل المزيد من المعلومات يرى أنها ضرورية في الحكم على صلاحيته. إن هذه الحرية المتروكة للمترشح للحديث تؤدي إلى أن يصبح هذا النوع صورة من الامتحانات التحريرية، رغم أن المقابلة الشخصية تهدف إلى الكشف عن زاوية أخرى غير الصلاحية العلمية وهي مدى تمتع المترشح بشخصية متكاملة، تسمح له بتحمل مسؤوليات الوظيفة¹.

ويمكن تلافي ولو البعض من العيوب السابقة إذا وجد نظام للمقابلة يقوم على المزج بين المقابلة المقننة والمقابلة المباشرة من خلال الجمع بين مزايا كل أسلوب، مع استبعاد العيوب الموجهة إلى كل منهما، حيث بالرغم من أن الأسئلة محددة مسبقاً وما يترتب عن ذلك من وحدة المعاملة والقياس بينهم، فإن للجنة المقابلة توجيه أسئلة أخرى خارجة عن نطاق الأسئلة الموضوعية وفي هذا ما يكفل المرونة لهذه اللجنة، مما يجعل من المقابلة أداة للقياس مكملة للمسابقات التحريرية، حيث تكشف عن الجوانب التي تعجز الامتحانات التحريرية عن الكشف عنها.

ومن أجل تحقيق ذلك يجب أن تتكون لجنة المقابلة من متخصصين في الوظيفة المراد شغلها، فقيمة المقابلة التي تجري والأهداف التي تجنى منها تعتمد على الموقف الذي تجري فيه المقابلة؛ لأن الشكل الذي تتم فيه واختيار العوامل والصفات الشخصية التي يمكن للمقابلة أن تقيسها قياساً حقيقياً ونوعية أعضاء لجنة المقابلة ومدى خبرتهم العملية في إجراء المقابلات، كلها عوامل أساسية في نجاحها² ومن ثم اختيار الأصلح للوظيفة العمومية.

¹ - عبد السلام السيد سليم، المرجع السابق، ص 145.

² - محمد إبراهيم أبوسن، المرجع السابق، ص 187.

ج - المسابقات العملية

وهي التي تستهدف التثبت من صلاحية المترشح لممارسة الوظيفة وضمان جودة أدائه لمتطلباتها المختلفة والتغلب على ما يحيط به من مشكلات وعراقيل. وتتميز هذه الامتحانات بأنها تقيس كفاءة المترشح بالنسبة للأعمال التي يقوم بها¹، إلا أنها لا تصلح إلا لنوع معين من الوظائف وهي الوظائف ذات الصبغة العملية².

والاختبارات العملية اختبارات مكملة للاختبارات التحريرية والمقابلات الشخصية وهذا حتى يتسنى للامتحان ككل أن يؤدي الغاية المرجوة منه وهي وضع الموظف في المكان الذي يتلاءم مع استعداداته وطبيعته³. إن الجمع بين الأنواع الثلاثة للامتحانات له فائدة عملية حيث لو اكتشف عدم صلاحية المترشح لشغل وظيفة معينة على أساس الامتحان العملي، فإنه يمكن أن يوجه إلى وظيفة أخرى تلائمها وفي هذه الحالة تستبعد الدرجة المخصصة للامتحان العملي وتكون العلامة القصوى هي مجموع الدرجات المخصصة للامتحان التحريري والمقابلة الشخصية ويرتب الناجحون فيها ترتيباً تنازلياً.

وحاصل القول أنه لا يمكن القول بوجود الأخذ بإحدى صور المسابقات على وجه الإطلاق، فكل فرع من الوظائف ما يناسبه من امتحانات، وهذا ما يؤكد ضرورة تحديد طبيعة الوظيفة وما تحتاجه من مواصفات خاصة بها وطبيعة اختصاصاتها، وهو أمر لا يتحقق إلا عن طريق نظام تصنيف الوظائف، حيث يتم من خلاله اختيار ما يصلح للوظيفة من امتحان أو أكثر أو الجمع بينهما من أجل الكشف عن أصلح المتقدمين للوظيفة.

إن المسابقات بمختلف أنواعها تعد من أفضل الطرق لاختيار الموظفين العموميين لما تتطوي عليه من مبادئ، ومع ذلك فإن فعالية ونجاح نظام المسابقة يتوقف وقبل كل شيء على ما تخفي وراء شعار الموضوعية والعدالة من محسوبية ووساطة، لهذا فقد حرص المشرع على النص عليها وحرص القضاء من

¹ - صبري حليبي عبد العال، المرجع السابق، ص 155.

² - كالوظائف الميكانيكية ووظائف الآلة الكاتبة ووظائف المذيعين وغير ذلك من الوظائف التي تتطلب إجراء هذا النوع من الامتحانات للكشف عن مدى جدارة الشخص بها.

³ - محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في شغل الوظائف العامة"، المرجع السابق، ص 70.

جانبه على حمايتها، ولعل الضمانات¹ المقررة في الشأن دليل على ذلك لاسيما من خلال وجود هيئة امتحان مستقلة على الإدارة وكذا موضوعية الاختبارات ذاتها، أي في مدى قدرتها على الكشف عن الكفاءات الحقيقية للمترشحين وأخيرا من خلال ضرورة احترام الإدارة لما تقرره هيئة الامتحان من ترتيب لأصحاب الشأن على قائمة الناجحين.

ويبقى القول أن العمل على تطوير المسابقة وتطبيق آخر التقنيات في هذا المجال عن طريق الاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية، كفيل بتحسين الاستفادة من المسابقة والحصول على نتائج قريبة إلى الضمان والموضوعية.

ثالثا: مبادئ المسابقة

تقوم المسابقة على اعتبارات موضوعية قوامها مبادئ استقر التشريع والقضاء والفقهاء على أنها مبادئ مترابطة متكاملة، فمن ناحية نجد مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العمومية الذي يكمله مبدأ تكافؤ الفرص في حين لا يمكن تطبيق هذين المبدأين على إطلاقهما بعيدا عن مبدأ الجدارة في تولي الوظيفة العمومية.

1- مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العمومية²

مبدأ المساواة من المبادئ الدستورية الهامة³، لذلك حرصت الدول المختلفة على النص عليه صراحة في دساتيرها⁴ وأصبح يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدولية. ويعني هذا المبدأ، أن تكون

¹ - هذه الضمانات سيتم الإشارة إليها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

² - للمزيد من الاطلاع حول هذا الموضوع أنظر: لعقابي سميحة، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، جامعة أم البواقي، 2010،

- محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 04 وما بعدها.

-حمود حمبلي، (المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر، 1993.

-محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، حق المساواة في شغل الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد2، 1973، ص 55 و ما بعدها.

³ - شحاته أبوزيد شحاتة، (مبدأ المساواة في الدساتير العربية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001.

⁴ - نص عليه المشرع الجزائري في المادة 51 من دستور 1996.

الوظائف حقا لجميع الأفراد على السواء متى توافرت فيهم الكفاءات المطلوبة دون تمييز اجتماعي أو مادي¹.

ويتطلب تطبيق مبدأ المساواة في التعيين في الوظائف العمومية أن تكون شروط التعيين عامة ومجردة تتسم بالموضوعية بالنسبة لكافة الأفراد، كما يقتضي أن يتم الإعلان عنها بالنشر حتى يتسنى للجميع العلم بها والتقدم لها دون تمييز طبقي أو اجتماعي².

وللمبدأ مفهومين، الأول قانوني والذي يعني التحاق كل شخص توافرت فيه الشروط القانونية المقررة للتوظيف بالوظيفة، ولا يجوز حرمانه منها إلا إذا وجد المبرر القانوني الذي يحول دون استفادته³. والثاني فعلي والذي لا يعني في تطبيقه سوى إتاحة فرصة التعليم لجميع المواطنين للحصول على المؤهل العلمي والفني اللازمين كحد أدنى لشغل الوظائف العمومية.

ولابد أن نشير إلى أن المساواة وأيا كانت صورتها أو معناها، أكبر المبادئ الدستورية التي يتوجب على الإدارة العمومية مراعاتها في إطار إشرافها على هذه المسابقات التي وجدت من أجل هدف واحد هو إتاحة الفرصة للإدارة من أجل الاستفادة من مختلف الكفايات.

2- مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظيفة العمومية

يعني هذا المبدأ بمفهومه التقليدي أن تكون ثمة شروط عامة ومجردة لشغل الوظائف العمومية تسري على كافة وعلى قدم المساواة دون تمييز بين فرد وآخر، في حين جاء المفهوم الحديث للمبدأ أوسع من مفهومه التقليدي لأنه يتطلب فوق ذلك أن تتيح الدولة لجميع الأفراد، فرصا متعادلة يشتركون فيها على السواء دون تفرقة أو تمييز فتتحقق المساواة دون عوائق مالية أو اجتماعية تحول دون ذلك⁴.

¹ - شحاتة أبو زيد شحاتة، المرجع السابق، ص 255 و ما بعدها.

² - سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990، ص 139.

³ - محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، حق المساواة في شغل الوظائف العامة"، المرجع السابق، ص 97.

⁴ - فالتأهيل العلمي مثلا باعتباره أحد الشروط الجوهرية للتوظيف يقتضي أن تكون فرص التعليم متاحة أمام الجميع دون أي عائق مالي أو اجتماعي، شحاتة أبو زيد شحاتة، المرجع السابق، ص 113، كما تضمنت هذا المبدأ المادة 7 من الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الصادرة في 1966/12/16.

وهذا المبدأ يعني من ناحية أخرى أن هناك فرصا متساوية أمام جميع المترشحين لشغل الوظائف العامة المعلن عنها، حيث يتحقق عن طريق الإعلان للراغبين في الالتحاق بوظيفة من الوظائف الشاغرة، وكقاعدة عامة يجب أن يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة، حتى تتاح الفرصة أمام جميع من يرغب من المتقدمين لشغلها ولضمان علم الكافة، بما يحقق مبدأ المساواة أمام المواطنين في تولي الوظائف العمومية وتكافؤ الفرص طبقا لأحكام الدستور.

3- مبدأ الجدارة في تولي الوظائف العمومية¹

إن صلاح الوظيفة والارتقاء بها يقتضي اختيار العناصر القادرة على عمل مسؤولياتها، لذلك لا بد من إيجاد نظام يكفل هذا الاختيار ويدعمه ويجعل من الصلاحية والكفاءة أساسا لاختيار الموظف العمومي². ويرتبط مبدأ الجدارة بنظام المسابقات في التوظيف ارتباطا وثيقا، على اعتبار أن المسابقات وجدت فقط لاختيار أكفأ العناصر للنهوض بالأجهزة الإدارية بعدما عانت كثيرا من الوساطة والمحسوبية.

ويعرف نظام الجدارة بأنه ذلك النظام الذي يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العمومية والاحتفاظ بهم على أساس الكفاءة وحدها دون غيرها. ونظام الجدارة باعتباره أساسا للاختيار في الوظائف العمومية ما هو إلا مجموعة من الصفات تتكون من عناصر متعددة، منها ما يتصل بالكفاءة التقنية وحسن الاستعداد للعمل منها ما يتصل بالكفاءة الإدارية في الوظائف القيادية³.

إن المبادئ التي تقوم عليها المسابقة من مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة والجدارة مبادئ متكاملة مترابطة في نهاية الأمر لا يمكن الاستغناء عن أحدها وإلا أفرغت المسابقة من محتواها كأساس لاختيار الأصلح للوظيفة العمومية، باعتباره من مقتضيات ترشيد استخدام الموظفين العموميين في الإدارات العمومية.

فالمساواة في تولي الوظائف العمومية تعني عدم التمييز بين من تتوفر فيهم الشروط اللازمة لشغل الوظائف العمومية، على أن يتم تحديد هذه الشروط على أسس موضوعية تستند إلى معايير الصلاحية

¹ - بشير الشريف شمس الدين، (مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2011، صبري حليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، حمدي أمين عبد الهادي، المرجع السابق.

² - بشير الشريف شمس الدين، المرجع السابق، ص 1.

³ - محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999، ص 1 و ما بعدها.

والكفاية، إلا أن هذه المساواة القانونية لا تكفل المساواة الفعلية ذلك أن ثمة قيوداً تحد من فرص التعليم ولما كانت الدولة مسؤولة دستورياً عن كفالة هذا التعليم في حدود إمكانياتها المتاحة بالنظر إلى العدد الهائل من المتقدمين، فإن السبيل إلى ذلك هو تحديد مستحقيها وترتيبهم وفق شروط موضوعية ترند في أساسها إلى طبيعة هذا التعليم وأهدافه ومتطلبات الدراسة فيه. ويتحقق بها ومن خلالها مبدأ تكافؤ الفرص بما يتولد عن تلك الشروط من مراكز قانونية متماثلة، تكشف عن وجه الأهمية والتفضيل بين المترشحين في الانتفاع بهذه الفرص¹. ومن جهة أخرى فإن الجدارة هي الحد الفاصل والمعيار الذي يسمح بتجاوز التعارض بين المبدأ المساواة القانونية والفعلية في التوظيف².

وعليه فإن التوظيف عن طريق المسابقة هو نقطة الالتقاء الجوهرية بين المبادئ الثلاثة، فالمسابقة وإن كانت تكشف عن مدى جدارة وصلاحيه الشخص لتولي الوظيفة العمومية، فهي تتيح في نفس الوقت لكل المواطنين الالتحاق بها على قدم من المساواة وتكافؤ في الفرص. وعلى المشرع أن يضمن القواعد التي تنظم عملية التعيين في الوظيفة منذ بدء إجراءات التعيين وحتى تاريخ انتهاء الخدمة في الوظيفة العمومية، على أن تحدد كل جهة الشروط الإضافية الخاصة، التي يجب توافرها في المتقدم لشغل الوظيفة الفنية والإدارية المعلن عنها إلى جانب الشروط العامة للالتحاق بالوظائف. ويكفل هذا النظام تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص، والجدارة في تقلد الوظيفة العمومية مما يسمح بترشيد استخدام المواطنين العموميين. فما مدى تكريس هذه الإجراءات في التشريع الجزائري؟.

الفرع الثاني: تنظيم المسابقة في التشريع الجزائري

أخذ المشرع الجزائري بأسلوب المسابقة في التوظيف بالنظر إلى أهميتها والمبادئ التي تقوم عليها وهذا في مختلف القوانين الأساسية المنظمة للوظيفة العمومية (أولاً) وأحاطها بضمانات قانونية لكفالة تحقيق

¹ - بحيث إذا ما استقر لأي منهم الحق في الالتحاق بإحدى الكليات والمعاهد وفق هذه الشروط، فلا يحل من بعد أن يفضل عليه من تتوافر فيه تلك الشروط وإلا كان ذلك مساساً بحقه المقرر في الدستور.

² -Frédéric COLIN, *L'aptitude dans le droit de la fonction publique*, bibliothèque de droit publique, Aix Marseille, Tome 211,2000, P61 .

الهدف المرجو منها(ثانيا)، إلا أنه وبالرغم من ذلك فهناك بعض أوجه القصور التي تعترى هذا الأسلوب(ثالثا) وتستدعي ترشيده (رابعا).

أولا: الإطار القانوني للمسابقة في التشريع الجزائري

تبنى المشرع الجزائري طريقة المسابقة منذ صدور الأمر رقم 66 / 133 السابق الذكر وهذا بموجب نص المادة 26 منه، كما تضمن القانون الأساسي العام للعامل الصادر في 1978 النص عليها في المادة 45 منه وبدوره المرسوم رقم 85 / 59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية تناولها بموجب المادة 34 منه، ثم جاء الأمر رقم 06 / 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ليؤكد تبني هذه الطريقة في التوظيف، حيث نصت المادة 80 منه على أنه: " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

-المسابقات على أساس الاختبارات.

-المسابقات على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين".

وكما هو واضح من نص المادة 80 فإن المسابقات على نوعين في التشريع الجزائري، مسابقات على أساس الاختبارات ومسابقات على أساس الشهادات، حيث يكون النجاح في الاختبارات المقررة هو المعيار في النجاح النهائي حسب قائمة ترتيب الناجحين فيها، أما النوع الثاني فإن معايير الانتقاء ترتكز بالدرجة الأولى على محصلات المترشح العلمية ورصيد ملفه الإداري. ومن المؤكد أن عدد المترشحين في هذه الحالة محدود على عكس المسابقات على أساس الاختبارات أين يفترض عدد لا بأس به من المترشحين¹.

أما عن كيفية إجراء المسابقات، فقد نصت المادة 82 من الأمر رقم 03/06 على أنه: " تحدد كفيات تنظيم المسابقات المنصوص عليها في المادة 80 أعلاه عن طريق التنظيم" ، وهو ما نظمه المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 2012/04/25 المحدد لكفيات تنظيم المسابقات والامتحانات

¹ -Hocine CHERHABIL, « le recrutement dans la fonction publique Algérienne », revue IDARA, n2, 1998, p123.

والفحوص المهنية في الإدارات العمومية وإجرائها¹. وتنص المادة 36 من هذا المرسوم على أنه: "توضح كيفيات تطبيق هذا المرسوم عند الحاجة بتعليمات من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية". وإعمالاً لهذا النص صدرت التعليمات الوزارية رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 194/12 السابق الذكر.

ما يلاحظ في هذا الإطار أن المشرع لم يرقم بأي مبادرة بشأن إعادة تنظيم المسابقات بإدخال تقنيات حديثة وكل ما هنالك أن الإجراءات المستحدثة تتراوح بين أن تكون منصبة، تارة حول إجراء امتحان كتابي فقط دون الشفهي وتارة الاقتصار على إجراء الامتحان الشفهي دون الكتابي أو كما هو جاري في الفترة الحالية في ظل التعديل الأخير من إجراء المسابقات على أساس الشهادات، من دون أي تغيير يمس صلب هذه المسابقات.

ثانياً: ضمانات المسابقة

بهدف اختيار الأكفأ والأجدر للوظيفة العمومية على ضوء مبادئ المسابقة، وجب إرساء هذه الأخيرة وفق أسس ومعايير موضوعية لتحقيق هذا الهدف ومن أجل ذلك أحاطها المشرع بتدابير قانونية سابقة ولاحقة على إجرائها، يمكن إجمالها فيما يلي:

1 - إن أول إجراء يتعين على السلطة التي تمتلك صلاحية التعيين الراغبة في إجراء عملية التوظيف هو أن تبادر إلى إصدار قرار أو مقرر فتح مسابقة التوظيف²، شريطة توافر الشروط المسبقة من حيث كون مخطط تسيير الموارد البشرية مصادقاً عليه من طرف مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية ومصالح الإدارة المعنية³، مع إلزامية تسجيل العملية بوجود منصب شاغر أو مناصب شاغرة في الخانة الخاصة بنمط التوظيف المقصود في الجدول رقم 04 المتضمن تسيير الموارد البشرية للإدارة المعنية⁴.

¹ - ج.ر. عدد 26 المؤرخة في 3 ماي 2012.

² - وهو قرار مشترك بين الوزير المعني والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك النوعية أو بقرار صادر عن السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيما يتعلق بالوظائف الخاصة بالأسلاك المشتركة (المادة 08 من المرسوم التنفيذي 194/12).

³ - التعليمات رقم 13 المؤرخة في 29 جوان 2004 والمتضمنة تنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.

⁴ - بخصوص مضمون قرار إجراء المسابقة، أنظر: نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12.

إن الهدف من عرض المخطط السنوي على مصالح الوظيفة العمومية من أجل المصادقة عليه، يتمثل في إحاطة المسابقة بطابع المشروعية وضبط عدد المناصب الشاغرة بصفة مسبقة، تفاديا لكل التلاعبات ومحاولات التوظيف المستتر على حساب الخزينة العمومية. كما يتعين تبليغ نسخة من المقرر المتضمن فتح المسابقة للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة في أجل أقصاه 5 أيام عمل ابتداء من تاريخ توقيعه¹. والعلة من هذا التبليغ هو تمكين مصالح الوظيفة العمومية من مراقبة مدى مشروعية العملية.

2- من أهم الضمانات المقررة كذلك بعد المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية هو ضرورة إشهار المسابقة أو الإعلان عنها. ويشكل الإعلان وسيلة ناجعة لتوسيع العلم بالمسابقة وبالمقابل الحصول على أصلح العناصر لشغل الوظائف العمومية المزمع الإعلان عنها، حيث يعمل الإعلان على إعطاء فكرة عامة عن الوظيفة المراد شغلها، باعتبار أن معرفة طبيعة الوظيفة يساعد على إمكانية استخدام الامتحانات كوسيلة للاختيار². والجدير بالتنويه أن المشرع أحاط هذه الضمانة بنصوص صارمة واجبة التطبيق وإلاّ عدت المسابقة غير مشروعية وهذا ما يؤدي إلى إمكانية إلغائها من طرف القاضي الإداري³.

وحرصا على تحقيق ذلك، نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12، على ضرورة إشهار قرار أو مقرر إجراء المسابقة في أجل أقصاه 07 أيام ابتداء من تاريخ الحصول على الرأي المطابق المنصوص عليه في المادة 11 أعلاه⁴.

ومّا يجب الإشارة إليه أن الإعلان بعد أن كان يتم في يوميتين باللغة العربية ويوميتين باللغة الفرنسية أي بمعدل 4 إشارات، على أن تكون المدة بين الإشهار الأول والرابع 15 يوما على الأكثر قلص في عدد الجرائد اليومية المخصصة للإعلان إلى جريدتين فقط، مع استحداثه للإعلان عن الوظائف بكل وسيلة أخرى ملائمة ومنها شبكة الانترنت. فبالرغم من فائدة هذه الوسيلة الأخيرة إلاّ أنه كان على

¹ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12.

² - كبعض الوظائف العليا و التي لا تحتاج إلى عقد اختبارات حيث يكتفي فيها بالمقابلات الشخصية لأنها ستكون أكثر فائدة من سابقتها، أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها، الدار الجامعية، مصر، 1997، ص 24.

³ Jean François LA CHAUME, **la fonction publique**, 2ème édition, Dalloz, paris, 1998, p 54.

⁴ وقد حددت النقطة 05 من التعليم رقم 01 السابقة الذكر كيفية هذا الإشهار.

المشرع الإبقاء على الوسائل السابقة مع الإضافة، لأن المطلوب هو التوسع وليس التقليل في ظل حاجة الإدارة إلى الحصول على طاقات بشرية أحسن، فما أصبح يلاحظ هو أن المترشحين لا يعلمون بأغلب المسابقات إلا بعد انقضاء الأجل المخصص لها. وذكرت التعليمات في إطار هذا الضابط بأن أي مخالفة لهذه القواعد يؤدي إلى عدم شرعية العملية.

3- من الضمانات المقررة كذلك لإجراء المسابقة، تخصيص هيئة محايدة عن جهة الإدارة تتولى الإشراف على المسابقة عن طريق إجراء الامتحان الذي يتفق ومستوى الوظيفة المطلوب التعيين فيها، ليسمح لمن يتجاوز الامتحان الكتابي بنجاح بإجراء الامتحان الشفهي والذي يكشف عن شخصية المترشح ومدى استعداده لمواجهة المشاكل العارضة وكيفية تناوله للأمور وسعة اطلاعه وأخيرا مظهره الشخصي¹.

وهو الأمر الذي حاول المشرع تجسيده من خلال نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 من خلال ضبط قائمة المؤسسات العمومية للتكوين المتخصص لتنظيم المسابقات على أساس الاختبارات والامتحانات والفحوص المهنية، حيث يقوم ممثل الإدارة أو المؤسسة المعنية بالاتصال بالمؤسسة التكوينية المختصة والمخول لها قانونا لتنظيم المسابقة بإرسال ملف المسابقة لها قصد القيام بإجراءات التحضير، حيث يعد رئيس مركز الامتحان المسؤول عن ضمان السير الحسن للمسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية ويجب عليه توفير كل الوسائل البشرية والمادية الضرورية لتنظيم المسابقة والتكفل بها من بدايتها إلى غاية الإعلان عن النتائج.

بعد الانتهاء من الاختبار تحدد قائمة المترشحين المقبولين نهائيا حسب درجة الاستحقاق وفي حدود المناصب المالية المتوفرة من طرف لجنة تتكون من السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة أو ممثلها كرئيس، مسؤول مركز الامتحان كعضو ومصححين لاختبارات المسابقة أو الامتحان أو الفحص المهني باعتبارهما عضوين وهذا بالنسبة للمسابقات على أساس الاختبارات، الامتحانات والفحوص المهنية. والسلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة الوصية أو ممثلها كرئيس، ممثل منتخب عن اللجنة الإدارية

¹ - محمد السيد الدماصي، " الاتجاهات الحديثة في مجال شغل الوظائف العامة "، المرجع السابق، ص 72.

المتساوية الأعضاء المختصة إزاء السلك أو الرتبة المعنية كعضو وموظف عضو في لجنة المقابلة، وهذا بالنسبة للمسابقات على أساس الشهادات¹.

وتنشر قوائم القبول والنجاح النهائي من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين، طبقاً لأحكام المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12 عن طريق الإصاق والصحافة المكتوبة وموقع الانترنت. كما يجب تبليغ هذه القوائم للمصالح المركزية أو المحلية للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة في أجل أقصاه 07 أيام ابتداء من تاريخ إعدادها وتوقيعها².

إذن، بالرغم من كل الإجراءات والضوابط الموضوعية في هذا الإطار، إلا أن التجاوزات مازالت تسجل، وهذا رغم قلة حدتها مقارنة بما سبق وحتى إذا لم تسجل على مستوى الامتحان الكتابي فهي تسجل على مستوى المسابقات على أساس الشهادات أو على مستوى الامتحان الشفوي، مما يجرد من الهدف المرجو منه من الكشف عن مدى صلاحية المترشح للوظيفة عن طريق التعرف عليه عن قرب خصوصاً بوجود لجنة مختصة في إدارة الموارد البشرية، لنجد أن المجال في الحقيقة مفتوح للمحاباة والمحسوبية على حساب الجدارة.

وبعد ما ألغى المشرع الاختبار الشفوي سابقاً عاد ليلغي المسابقة على أساس الاختبار الكتابي بطريقة أو بأخرى، لتصبح المسابقات تسيير نحو تعميم نظام المسابقات على أساس الشهادات بعد ما كانت هذه الأخيرة تقتصر فقط على بعض القطاعات والوظائف ذات العدد المحدود من المترشحين. ذلك أن العدد الهائل للمترشحين يحول دون إجراء المسابقة على أساس الشهادات على نحو موضوعي وشفاف.

ونحن هنا لا ننكر فائدة هذا النوع من المسابقات لأنه سيثجع الخبرة العملية لدى المترشح أين سيكون ملف المترشح هو المرجح لعملية الانتقاء وهذا في فائدة وصالح الوظيفة لاشك، إلا أن الملاحظ أن نسبة الذين تتاح لهم إمكانية العمل في عقود ما قبل التشغيل ضئيلة مقارنة بمن لا تتاح لهم هذه الفرصة وبالتالي فإن كان هذا النوع من المسابقات سيصلح في بعض القطاعات كالتعليم مثلاً فلن يكون ذا فائدة

¹ - النقطة 13 من التعليم رقم 01، المتعلقة بكيفية تطبيق المادتين 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 194/12. تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم 293/95 المتعلق بكيفية تنظيم المسابقات السابق، أوجد ضماناً هامة للمترشحين بأن لا يكون لأعضاء اللجنة المكلفة باختيار مواضيع المسابقات أي صلة بأحد المترشحين وهو ما نلاحظ غيابه في المرسوم التنفيذي رقم 194/12.

² - النقطة 13-5 الموضحة للمادة 29.

في قطاعات أخرى، فهو أسلوب يتماشى مع الدولة المتقدمة التي توفر فرصاً أكبر للتوظيف كما هو جاري في الولايات المتحدة الأمريكية أين يكون التوظيف في كل الأحوال وحتى في الترقية بإجراء مسابقة جديدة، من أجل البحث عن التخصص الدقيق في الوظيفة الشاغرة.

إن هذا المسعى وإن كان يدعم من جهة الكفاءة عن طريق دراسة ملف المترشح ويقدم صورة واضحة عنه عن طريق إجراء المحادثة، إلا أن العدد الهائل من المترشحين في بعض الإدارات وعدم إمكانية إثراء الملف الإداري، سيجعل منها إجراء شكلياً ويفرغ المسابقة من معناها ليفتح المجال للمحسوبية من جديد على حساب الجدارة، كما أن اللجنة في أغلب الأحيان تكون بعيدة عن الإدارة، فهي لجنة علمية وليست فنية وحتى وإن كانت فنية، فعدم مركزيتها يجعلها عرضة للتجاوزات على حساب مبدأ الجدارة والمساواة في التوظيف وهو ما يعود بالسلب على الإدارة العمومية.

ثالثاً: تقدير نظام المسابقة

إن لنظام المسابقة مزايا عديدة لا يمكن إنكار دورها في ترشيد استخدام الموظفين العموميين، كما لها عيوباً قد تحد من هذا الدور. وتظهر محاسن ومزايا أسلوب المسابقة في التوظيف في النقاط التالية:

1- إن المسابقة وكونها تقوم على أسس يفترض فيها الموضوعية، فإنها تعمل على الموازنة بين إمكانيات وقدرات المترشحين للوظيفة، مما يجعلها تحقق مبدأ تكافؤ الفرض بين المتقدمين المتماثلين في الإمكانيات والقدرات¹.

2- أنها تعمل على انتقاء أفضل الكوادر البشرية لتتولى الوظائف العمومية، من خلال قياس كفاءة المترشح وتحديد مدى صلاحيته تمهيداً لإسناد الوظيفة المناسبة له والتي تتناسب مع قدراته الفنية والبدنية، ما يجعلها تحقق المبدأ الثالث المتمثل في الجدارة سواء للوظيفة أو الموظف على حد سواء وهذا ما يدفع بركب الإدارة نحو تحقيق عوامل الرشادة فيها.

3- إن المسابقة على ضوء ما سبق بيانه تعتبر ضماناً أساسية وفعالة من ضمانات اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، حيث تضمن تزويد الإدارة بأفضل العناصر البشرية من حيث العلم والخبرة

¹ - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 160.

والذكاء، مما ينعكس بدوره على كفاءة وفعالية الجهاز الوظيفي من حيث مستوى أداء الخدمات وهو ما يدفع بعجلة تحديث أساليب العمل الإداري وتطويرها من الناحية الفنية. من ناحية أخرى فإن المسابقة كأسلوب للاختيار في الوظيفة العمومية تقوم على الاعتبارات الموضوعية، بعيدا عن الاعتبارات الشخصية كالمحسوبية والوساطة والتوصيات وغيرها من الوسائل الشخصية التي تأتي على حساب المصلحة العامة.

4- ونظرا للمزايا العديدة التي ذكرت بشأن المسابقة فإن المشرع أخذ بها أيضا وسيلة للترقية، أي ترقية الأجر فقط وهذا كمييار موضوعي يحل محل نظام الترقية بالأقدمية أو بالأحرى يقوم إلى جانبه، للتخفيف من عيوبه ويقضي على الوسائل الشخصية بإحلال نظام موضوعي قائم على الاختبارات التنافسية بدل المحسوبيات الشخصية والسياسية.

أما بالنسبة لمساوي أو عيوب نظام المسابقة، فيمكن تلخيصها فيما يلي:

1- إن المسابقة على أساس الاختبارات تشكل في الواقع صورة متكررة من الاختبارات المدرسية أو الجامعية، ومن ثم تعجز في كثير من الأحيان عن الكشف عن أجدر الموارد البشرية لشغل الوظائف العمومية، فأكثرهم تحصيلًا للمعلومات، ليس بالضرورة هو الأجر لتولي الوظيفة العمومية¹. ومن جهة أخرى فإن الاقتصار على الامتحان الشفوي أو على أساس الشهادة كما يجري عليه التوظيف في الإدارات العمومية ليس حلا في ذاته، بل إنه أعاد عدم الثقة من جديد في دخول فئات غير جديرة بالوظيفة العمومية، فأصبح وضع الإدارة من حيث الموارد البشرية المشكلة لها أسوء من ذي قبل أمام قائمة المحسوبيات التي ليس لها رادع ولا رقيب.

2- أما بالنسبة للمسابقة على أساس الشهادات، وكونها تقررت في بداية الأمر كوسيلة للتوظيف بالنسبة لبعض فئات الموظفين فقط وتبعًا لنوعية الوظيفة المراد شغلها²، فإنها أدت دورا محمودا في إطار سياسة ترشيد استخدام الموظفين العموميين، كونها قلصت من صلاحيات لجنة الانتقاء ليبقى دورها فقط هو

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 300،

- سليمان الطماوي، " طرق اختيار الموظفين"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 3، 1965، ص 203،

- شاب توما منصور، " الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 1، 1969، ص 39.

² - كإدارة الجامعة وبعض الإدارات التي تتطلب كفاءة عالية.

الترجيح بين ملفات المترشحين بالإضافة إلى منحهم نقطة المحادثة¹. إلا أن توجه الإدارات حالياً إلى جعل التوظيف في كل المسابقات على أساس الشهادة بعدما فتح لها المشرع السلطة التقديرية في هذا الشأن²، قد أفرغ هذا النوع من المسابقات من محتواه وأعدم العلة من إقراره وهي قصره فقط على بعض فئات الموظفين والوظائف لخصوصيتها.

3-أما بالنسبة لإجراء المسابقة، فإن اختيار لجنة اختيار المواضيع ومصحي الاختبارات وكذلك لجنة الاختبار الشفهي من طرف مصالح المؤسسة، من شأنه أن يفقد هذه اللجنة استقلالها وحيادها وكان الأجدر أن تتبع هذه اللجان مباشرة مصالح الوظيفة العمومية لضمان نزاهتها وحيادها.

رابعاً: ترشيد المسابقة كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية

رغم الانتقادات الموجهة لنظام المسابقة إلا أنه لا يمكن أن نقلل من دورها وأهميتها في تزويد الإدارة العمومية بأفضل الموارد والتقليل من المحسوبية والفساد وشل حرية الإدارة في اختيار من تشاء³. والانتقادات الموجهة لها ما هي في الحقيقة إلا انتقادات ناجمة عن سوء تطبيق هذا النظام على النحو السليم، لهذا فإن هذه العيوب يمكن سدها بوسائل أخرى وإحاطتها بضمانات كافية، حتى تكفل تحقيق مبدأ الجدارة في التوظيف والوصول إلى ترشيد عناصر الجهاز الإداري، لعل أهمها هو:

1- تخليص الامتحانات الكتابية من الطابع الأكاديمي وإضفاء عليها نوع من المرونة بتطبيق قواعد تحليل وتوصيف الوظائف التي سبق الإشارة إليها واستخدامها استخداماً أمثل، من خلال الاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية من أجل أن تعمل هذه الامتحانات على الكشف عن أصلح وأكفأ المترشحين لشغل الوظائف العمومية مادامت توفر مبدأ تكافؤ الفرص بينهم، فحتى ولو كانت الامتحانات كتابية فقط يمكن أن يوضع العديد من الأسئلة المتنوعة التي تحتاج الإجابة عليها إلى مقدرة وفهم كاملين لدى المتقدم للوظيفة.

¹ - وإن كان ما يقال بشأنها، حيث يلاحظ أنها كانت أربع نقاط ثم قلصت وأصبحت نقطتين وعاد المشرع ورفعها من جديد لتصبح أربع نقاط، لنتساءل عن سبب ذلك وكأن بالمشرع أراد أن يوسع من صلاحية لجنة الانتقاء.

² - حيث أن أغلب الإدارات أصبحت تعتمد عليها رغم أن المشرع جعلها على سبيل الاختيار بمعنية المسابقات على أساس الاختبارات.

³ - بدوي عبد العليم سيد محمد، المرجع السابق، ص 318.

2- الامتحان الشفوي ورغم سلبياته العديدة يمكن أن نجعل منه امتحانا ذا فائدة كبيرة، لأن من شأن استغلاله على نحو سليم الكشف عن الجانب السلوكي لشخصية المترشح بالإضافة إلى الجانب العلمي الذي كشف عنه الامتحان الكتابي، هذا إن كانت المسابقة تجري على وجهين امتحان كتابي زائد شفهي وحتى ولو كانت تجري على أساس الشهادات كما هو الحال عليه، فتلعب المقابلة دورها إن عرفت اللجنة كيف تديرها وهذا يتطلب الاستعانة بأصحاب الاختصاص في هذا المجال؛ حيث تتكون كل لجنة انتقاء من خبير في الجوانب النفسية والسلوكية من أجل الكشف عن القدرة على التصرف وتحليل المشاكل بسرعة والتوصل إلى معرفة مختلف العناصر الشخصية الأخرى التي تتطلبها الوظيفة. هذا إلى جانب ممثل عن مصالح الوظيفة العمومية لإضفاء طابع الشفافية والنزاهة على المسابقة لتحقيق الغرض المرجو منها على نحو سليم. ولضمان أكثر صرامة في أداء الامتحان من الضروري تسجيل المقابلات الشفهية سواء في الامتحان الشفوي أو المسابقات على أساس الشهادات من أجل الاحتكام إليها عند حدوث أية تجاوزات.

3- من الضروري التنوع في الامتحانات التي تجرى وعدم الاقتصار على الامتحان الكتابي أو الشفوي، بل إجراء الامتحانات على حسب الوظائف. وهذا كما سبق بيانه يتطلب متخصصين في إدارة الموارد البشرية وإضافة امتحان مهني، عوض أن يقتصر هذا الأخير على بعض المهنيين كالمسائقيين مثلا وتوسيع هذا الامتحان ليشمل أغلبية الوظائف لأن فترة التجربة ورغم أهميتها الكبيرة في التأكد من صلاحية المترشح وتدريبه على الوظيفة، إلا أنه ما يلاحظ، أنها أصبحت بدون فائدة مرجوة وبانت مجرد مرحلة يجب أن يمر بها أي شخص يلتحق بالوظيفة، عوض أن تستغل في المسارات الحقيقية المقررة لها والتي وجدت من أجلها فترة التجربة.

4- وبالنسبة للجان إجراء المسابقات ومن أجل إعطاء أكثر ضمانات في هذا المجال، من الأفضل تخصيص أشخاص من الهيئات المركزية للإشراف على المسابقات، لأنه مهما اتصف القائمون على إجراء الامتحان بطريقة لا مركزية بالنزاهة والكفاءة، فإن ثمة شعور لدى المترشحين بأن مثل هذه الامتحانات لا تخلو من المحسوبية والوساطة والتوصية ومهما كان مدى صدق هذا الشعور فإن الشعور بالضمان أقوى من الضمان ذاته، فإعادة الثقة من جديد في أوساط المترشحين في نزاهة المسابقات صعب لكن شيئا فشيئا إذا ما بذلت كل الجهود من أجل التحسين في ظروف إجرائها، سيمد الجسور من جديد بين الإدارة وثقة المترشحين في مسابقاتها.

5- كما يجب أن يكون للتقدم التكنولوجي الذي أحرز في الفترة الأخيرة دورا في تقييم المسابقات، كي تتأى بعملية التقييم عن عوامل الخطأ أو عدم الدقة في تقييم الإجابات، وكذلك تتأى بها عما قد يلحق

بالتقييم الشخصي عن طريق اللجان من ريبة أو شكوك أو ما قد يلحق بها من عوامل الضعف الإنساني. فإدخال التقدم التكنولوجي في المسابقات سيقضي على تفاوت التقييم من لجنة إلى أخرى وهو تفاوت مؤكد الحدوث لاختلاف الممتحنين والمصححين في نظرة كل منهم إلى تقدير الإجابة أو العناصر الشخصية في المتقدم للوظيفة.

المطلب الثاني

الطرق الأخرى لاختيار الموظفين العموميين

إذا كان التوظيف من حيث الأصل يتم عن طريق المسابقة، فإنه في المقابل هناك طرقاً أخرى للتوظيف واختيار الموارد البشرية. وعلى العموم تدور هذه الطرق بين سلطتي الإدارة التقديرية والمقيدة، حيث تبرز سلطة الإدارة التقديرية في الاختيار في إطار ما يعرف بالوظائف العليا، أما سلطتها المقيدة فتظهر حيث تكون الإدارة مجبرة على التصرف وفق الشروط التي وضعتها النصوص القانونية.

وعليه، نتناول في هذا المطلب الاختيار وفق السلطة التقديرية للإدارة في فرع أول، ثم الاختيار وفق سلطتها المقيدة في فرع ثان.

الفرع الأول: الاختيار وفق السلطة التقديرية للإدارة (الوظائف العليا)

تعني السلطة التقديرية للإدارة حق الإدارة في إعمال إرادتها وممارسة حريتها في الاختيار حين مباشرة اختصاصاتها. فالإدارة عند قيامها باختيار بعض الأفراد لشغل الوظائف العمومية، تكون غير ملزمة بإتباع وسائل وأساليب التعيين العادية، ولا تنقيد بأية شروط أو ضوابط موضوعية محددة¹، كما هو الشأن بالنسبة للتعيين في وظائف الإدارة العليا.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 272.

أولاً: مدلول الوظائف العليا¹ ومبررات الأخذ بالسلطة التقديرية للإدارة في الاختيار فيها

عرفت المادة 15 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الوظائف العليا بأنها: " ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية". توحى هذه المادة بأن هذه الوظائف تتعلق بمهام ذات مسؤوليات عالية في الدولة ومرتبطة بالمصالح العليا للأمة. وعلى العموم يمكن إجمالها فيما يلي:

أ- الوظائف التي يغلب عليها الصبغة السياسية بقدر أكبر من الصبغة الإدارية البحتة والتي تتطلب عدم التعارض مع معتقدات الدولة السياسية لتضمنها أسرار الدولة.

ب- بعض الوظائف الإدارية الكبرى كرؤساء الإدارات العمومية والتي تتطلب قدراً كبيراً من الكفاءة، قد لا تتوفر في إتباع طريقة الترقية وبالتالي تستند الإدارة إلى سلطتها في الاختيار سواء من الموظفين داخل تلك الهيئات أو خارجها أو حتى من غير الموظفين².

ج- كذلك ثمة بعض الوظائف الفنية أو التقنية التي تحتاج إلى قدر كبير من التخصص قد لا تكشف عنه الامتحانات العادية، غير أنه يتعين التمييز هنا بين الوظائف العليا التي توجد في ما بين الوظائف الإدارية والسياسية وهي تخضع للسلطة الرئاسية وما تتمتع به الإدارة العليا من سلطة تقديرية متجاوزة الضمانات القانونية للموظف، حيث يبقى شاغلها في وضعية غير مستقرة خاضعة للتغيير سواء في

¹ - لأكثر تفصيل فيها أنظر: حمود حميلي، المرجع السابق، ص 221 وما بعدها،

- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، 1981، ص 141،

- إسماعيل زكي، "ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1936، ص 178،

Mohamed BRAHIMI, **LE S.G.T et les administrations publiques la fonction publique algérienne**, O.P.U , Alger, 1990.

² - حرية الإدارة في الاختيار هنا قد تتجاوز غير الموظفين، من خلال استقطاب شاغلي هذه الوظائف من المصادر الخارجية التي لا تتمتع بصفة الموظف، رغم أن هذا الأمر يعد في صالح الإدارة وتطويرها، إلا أنه لاقى معارضة من الموظفين لأنه يعد مساساً صارخاً بحقوق مستقرة لموظف قضى سنوات طويلة في خدمة الإدارة، لكن الخبرة ليست بالضرورة متوفرة فيه، فلا بأس من الاستفادة من هذه الفئات مادام أن هذا الإدماج لا يكسبه صفة الموظف حسب نص المادة 13 من الأمر رقم 03/06، أنظر: محمد ماهر الصواف، "اتجاهات العاملين بالجهاز الإداري تجاه قانون القيادات وأثره على دوافعهم نحو التطوير"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، عدد2، ديسمبر 1996، ص66.

التوظيف، النقل، أو العزل¹. أما الوظائف النوعية فتتسم ببعض المسؤوليات ذات الطابع التقني، يعين فيها الأعدان التابعون لنفس الهيئات الوظيفية مع إمكانية العزل فيها، شأنها شأن الوظائف العليا، وقد حلت الوظائف النوعية محل النظام القديم ذو المجموعات ضمن الهيئة الواحدة، نظراً لما يترتب من فوارق في الرواتب والضمانات المقررة لأعضاء الهيئة الواحدة².

ومن ثم يمكن القول بأن الوظائف التي تخالف الإدارة بشأنها المبدأ العام في الاختيار وتقوم بالتعيين فيها مباشرة دون إتباعها أي من وسائل الالتحاق الأخرى، إما أنها يغلب عليها الطابع السياسي كوظائف السفراء أو يغلب عليها الطابع العلمي كمدير هيئة علمية أو يغلب عليها الطابع الإداري كرئيس إدارة مركزية، لكن مع ذلك يكون لكل هذه الوظائف الأخيرة صلتها بالسياسة العامة للدولة، بل وتعتبر هذه الصلة هي الدافع إلى منح الإدارة حرية الاختيار في مثل هذه الوظائف.

إن الأخذ بحرية الإدارة في الاختيار للوظائف العليا له عدة مبررات منها أنها تؤدي إلى حسن سير مرافق الدولة بانتظام، ذلك أنها لا تحتاج إلى إجراءات طويلة أو إلى صدور قرارات متتالية حتى تتم عملية التعيين³، بما يعطل مصالح الأفراد في الدولة من عدم شغل هذه الوظائف على وجه السرعة، من إخلال خطير بحسن سيرها. إن هذه الوسيلة في الاختيار تؤدي إلى تعيين أشخاص تثق فيهم الإدارة وتضمن ولاءهم وتعاونهم معها في تنفيذ سياستها العامة⁴، حيث يعد شاغلوا هذه الوظائف بمثابة مساعدين للحكومة في تنفيذ هذه السياسة.

¹ - حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص 154.

² - مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 142 وما بعدها،

-MISSOUM Sbih, *la fonction publique*, Paris, 1968, p38.

³ - من إعلان عن الوظائف ثم تلقي الطلبات وتسجيلها ثم تحديد موعد الاختبارات وإجرائها وتصحيحها وإعلان نتائجها حتى يصدر قرار التعيين.

⁴ - وذلك يتطلب عناصر لا تكشف عنها الوسائل العادية في الالتحاق لأنها لم ترق إلى إمكانية استخدام الأساليب العلمية الحديثة والمتطورة للكشف عن هذه العناصر.

ثانيا: التنظيم القانوني للوظائف العليا

تضمن الأمر رقم 03/06 هذه الوظائف في المادة 15 التي تنص على أنه: "تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية". بداية نشير إلى أن تنظيم الوظائف العليا في الجزائر مر بمرحلتين رئيسيتين، حيث كان دستور 1989 هو المحدد لنهاية المرحلة الأولى وبداية المرحلة الثانية.

وأهم ما يمكن تسجيله على الفترة الأولى هو التمييز الواضح بين المواطنين على أساس الآراء السياسية وانتشار المحسوبية تبعا لذلك وما صاحبه وجود الحزب الواحد وهو ما أدى إلى وصول أفراد لا تتوفر فيهم أدنى الشروط الموضوعية، حيث اقتضت شروط التعيين فيها طبقا لنص المادة 38 من دستور 1976 على الكفاءة، النزاهة والالتزام وما شهدته تطبيق هذه الشروط من انتقادات شديدة، حيث كانت سبيلا لانتشار المحسوبية، ضاربة شرط الكفاءة عرض الحائط في كثير من الحالات، أما شرط الالتزام فكان غطاء لاستبعاد الفئات المعارضة للسلطة والحزب الحاكم دون أسباب موضوعية، أما شرط النزاهة فلعله أكثر الشروط التي وضعت لتغطية تعسف الإدارة¹.

إن وضع الإدارة العمومية في تلك الفترة كان سيئا سواء من حيث نوع الموظفين أو نوعية الخدمات المقدمة، ضف إلى ذلك العدد الهائل من المدمجين في قطاع الوظيفة العمومية، مما أدى إلى تضخم الجهاز الإداري وهي الآثار السلبية التي لازالت تعاني منها إدارتنا العمومية إلى وقتنا الحالي وأثرت على فعالية الجهاز الإداري ككل.

وعلى العموم يمكن القول بأن النصوص المنظمة للوظائف العليا والصادرة بعد القانون رقم 12/78 السالف الذكر، تكشف عن نقلة نوعية في تنظيمها إلى غاية دستور 1989 الذي شكل قفزة في النظام السياسي وهو ما أثر بدوره على تنظيم هذه الوظائف، حيث صدر المرسوم رقم 90-220² الذي يحدد

¹ - كلثوم بوخروبة، (النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 57 وما بعدها.

² - المؤرخ في 25 يونيو 1990، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94 المؤرخ في 02/01/1994.

حقوق الذين يمارسون وظائف عليا وواجباتهم وبناء عليه، ألغيت فكرة الأقدمية في الحزب¹ والتي كانت تشترط من قبل وألغي شرط الالتزام من جهة أخرى فيما يخص الشروط المطلوبة لتولي هذه الوظائف.

ويتم التعيين في الوظائف العليا بالتقاسم بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة²، لكن دون تحديد دقيق للوظائف بينهما إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بكيفية التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة والذي حدد الوظائف التي تعود لرئيس الجمهورية، أما باقي الوظائف فتعود لرئيس الحكومة وهذا ما يخفف من حدة السلطة المطلقة للإدارة باحترام معايير أكثر موضوعية، لكن نلاحظ أن تعديل الدستور الأخير الذي تضمنه القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 أعاد الحال إلى ما كانت عليه في ظل دستور 1976 عندما جعل سلطة الوزير الأول في التعيين في وظائف الدولة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية³.

رغم كل النصوص الموضوعية من طرف المشرع وما قرره من ضمانات توفر حداً أدنى على الأقل من الموضوعية في الاختيار، إلا أن التمييز الواضح لاعتبارات سياسية ما زال موجوداً، ويظهر ذلك من خلال التغييرات المستمرة لمقتلدي هذه الوظائف⁴، وهو أمر من شأنه أن يؤثر على الجدارة المطلوبة في شاغلي هذه الوظائف، حتى ولو كان هذا يشكل في المقابل نوعاً من الضمان في يد الإدارة نفسها لفائدة الوظيفة لتفادي الاستمرار في التعسف من جانب متقلديها فتلقاً إلى التغيير متى ثبت سوء التسيير، مما جعل شاغليها في خوف مستمر من تنحيهم. سبب قد يدفع ربما سير الإدارة وتطورها بمحاولة بذل متقلد الوظيفة العليا كل السبل والوسائل من أجل إعطاء الأفضل لها.

¹ - حيث كانت المادة 5 من المرسوم رقم 214/85 المؤرخ في 20 أوت 1985 المتضمن الحقوق والواجبات لأصحاب الوظائف العليا تشترط ضرورة مرور 5 سنوات أقدمية في الحزب.

² - Mahmoud BOUZERDE, (les fonctions supérieures en Algérie), thèse de magister, Alger, 1993, p92.

³ - المادة 85 فقرة 5 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون رقم 19/08. أما عن كيفية التعيين في هذه الوظائف فقد حددها المرسوم رقم 307/91 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 المتعلق بكيفية التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا .

⁴ - رئيس الجمهورية عادة يختار رئيس وزراء مالي له أو على الأقل قادر على التكيف معه وبالترتبة فإن اختيار أصحاب الوظائف العليا، يجب أن يراعي فيه إمكانية قدرتهم على التعامل مع الرئيسيين والقدرة على تنفيذ البرنامج الرئاسي حتى يتجنب إمكانية وقوع أي خلاف حاد بين رئيس الجمهورية والوزير الأول.

وحددت المادة 16 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر طريقة التعيين في هذه الوظائف بنصها: " يعود التعيين في هذه الوظائف للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة ". ونصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 221/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990 المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04/94 المؤرخ في 2 يناير 1994: " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوافر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، وعلى الخصوص ما يلي:

- أن يستوفي الشروط العامة لالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري العمل بهما،

- أن يثبت تكويننا عاليا ومستوى من التأهيل مساويا لذلك ...".

إن ترك التعيين في هذه الوظائف للإدارة يمكن أن ينجر عنه انحراف عن معايير الجدارة والاستحقاق في اختيار شاغليها. وإن الاعتبارات التي تملئها المصلحة العامة والمتمثلة في ضرورة ترك عملية التعيين لإرادة الإدارة من أجل اختيار من تتوفر فيهم القدرة على تنفيذ السياسات العامة للدولة¹ وكذا الشروط الموضوعية المقررة في نص المادة المذكور أعلاه يجعل من الضروري الموازنة بينهما وضبط هذه الوظائف من خلال توفير نوع من الرقابة عليها، مع ترك المجال الضيق لحرية الإدارة فقط في الوظائف شديدة الحساسية لأن ترك المجال الواسع أمام حرية الإدارة قد يؤدي إلى اختفاء عنصر الجدارة والكفاءة لتولي الوظائف العمومية، إذا ما أساءت الإدارة عملية الاختيار تحت ذريعة المصلحة العامة وهو ما يعكس سلبا على فعالية الجهاز الإداري في الدولة ويؤدي إلى انتشار الوساطة والمحسوبية.

ثالثا: ترشيد وسيلة حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العليا

من أجل تحقيق الموازنة بين المصلحة العامة وحرية الإدارة في الاختيار لهذه الوظائف من جهة وتحقيق الكفاءة والجدارة فيمن يشغلون هذه الوظائف من جهة أخرى، نشير إلى بعض النقاط كضوابط يمكن أن تحقق إلى حد ما هذه الموازنة ومن ثم ترشيد سلطة الإدارة التقديرية في الاختيار

¹ - طارق حسنين الزيات، المرجع السابق، ص 190.

1-التحديد الدقيق للوظائف التي تستدعي الأخذ بهذه الوسيلة للتعيين فيها بقدر الإمكان، لأن الوظائف المنصوص عليها قليلة مقارنة مع الوظائف الأخرى التي تدرج ضمن قائمة الوظائف العليا وغير المنصوص عليها، ضف إلى ذلك أن الوظائف التي يعين فيها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول غير واضحة، كما أن التعديل الدستوري الأخير قد قلص من الضمانات التي كانت موجودة سابقا، أين كان رئيس الجمهورية والوزير الأول يتقاسمان مهمة التعيين فيها. إن تحديد المشرع لقائمة هذه الوظائف يشكل ضمانا للحد من السلطة التقديرية للإدارة، لكن هذا يستوجب بالتبعية ضرورة وجود معيار دقيق، يمكن على أساسه تصنيف هذه الوظائف وهذا بالاستعانة بمختصين في إدارة الموارد البشرية أثناء عملية تصنيف الوظائف السابق الإشارة إليها.

2-ضرورة التقليل في قائمة الوظائف العليا والتوجه بصفة مستمرة نحو التوسع في الالتحاق بها عن طريق المسابقات ولا بأس في اشتراط شروط إضافية بحكم المنصب، ذلك أن المسابقة من أفضل الوسائل لتحقيق المساواة والكفاءة والجدارة في تولي الوظائف العمومية في آن واحد إذا أحسن استخدامها من خلال الاستعانة بأصحاب الاختصاص في هذا المجال من أجل استعمال الوسائل العلمية الحديثة والأساليب المتطورة في الكشف عن جوانب الشخص المتقدم سواء النفسية أو العلمية أو اتجاهاته.

3-ضبط شروط الالتحاق بهذه الوظائف أكثر بتحديد شرطي الكفاءة والنزاهة حتى لا يترك المجال واسعا أمام حرية الإدارة في تقديرهما، هذا بالإضافة إلى ما هو موجود من اشتراط الخبرة والمؤهل العلمي وحسن السمعة...، فحساسية هذه الوظائف يتطلب أشخاصا قادرين على تسييرها، وهذه القدرة تضبطها الشروط المحددة مسبقا، لأن هذا بلا شك يحد من حرية الإدارة ويحول بينها وبين اختيار أشخاص ليسوا أهلا لهذه الوظائف العامة.

4-ضرورة توفير رقابة فعالة وناجعة على عملية التعيين في هذه الوظائف ويكون هذا بمراقبة مدى احترام معايير اختيار شاغلي الوظائف العليا، بتخصيص لجنة تضم أعضاء خارج السلك الحكومي لضمان درجة أعلى من الموضوعية¹. وأهم رقابة يمكن أن تسلط في هذا المجال هي رقابة القضاء لأنه سيحول دون إساءة الإدارة استعمال هذه الحرية، كما يمكن أيضا تحقيق نوع من التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في تعيين شاغلي الوظائف ذات الأهمية الكبيرة دون أن يشكل ذلك مساسا لسلطة باختصاصات سلطة أخرى،

¹ - محمد ماهر الصواف، المرجع السابق، ص 67.

لأن هدف كل سلطة في الأخير هو تحقيق الصالح العام ولا ضير في التعاون بين السلطات مادام مبدأ الفصل بين السلطات هو فصل عضوي أكثر منه موضوعي¹. ذلك أن اقتصار التعيين على السلطة الإدارية سيجعل الأعضاء المعينون يخضعون لمؤثرات السلطة خاصة وأنها عينتهم بقرار منها²، مما سيؤثر على سير الجهاز الإداري على نحو ايجابي ذلك أن فساد القمة سيؤدي بحكم الضرورة إلى فساد القاعدة.

5- لتجنب إهمال تحقيق عنصر الكفاءة والجدارة في الأشخاص المختارين لتولي الوظائف العليا، من الضروري أن تعقد لهم دورات تكوينية على مستوى عال يتناسب وأهمية هذه الوظائف، مما يكفل استمرار عنصر الصلاحية والجدارة فيهم ويجعلهم على اطلاع مستمر بكل جديد في مجال وظيفتهم، مما يؤدي إلى صقل خبراتهم ومؤهلاتهم لا سيما في الوقت الراهن حيث التطور السريع والهائل في شتى المجالات، كما أن دورات التكوين وما تكفله من تقارب بين هؤلاء المعينين في الوظائف العليا يؤدي إلى تبادل الخبرات فيما بينهم وهو ما سيعود بالفائدة العامة على الموظف والوظيفة معا³.

الفرع الثاني: الاختيار وفق سلطة الإدارة المقيدة⁴

بعكس الوظائف العليا أين تكون للإدارة سلطة تقديرية في الاختيار فيها، فإن هناك وظائف أخرى تكون سلطة الإدارة فيها مقيدة بقواعد تنظيمية عامة وجب عليها الالتزام بها. وتتمثل هذه الوسائل إلى جانب المسابقة في طريقة الانتخاب (أولا)، الوظائف المحجوزة (ثانيا) والإعداد الفني المسبق (ثالثا).

أولا: طريقة الانتخاب

سوف نتعرض لمفهوم الانتخاب كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية، والصور التي تكون عليها هذه الوسيلة، ثم نتناول تقييمها لنصل إلى إعطاء ضوابط من أجل ترشيد الانتخاب كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية.

¹ - محمد ماهر الصواف، المرجع السابق، ص 69.

² - ففي الولايات المتحدة الأمريكية تقيد حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العليا بضرورة موافقة مجلس الشيوخ، أنظر: محمد سليمان الطماوي، " طرق اختيار الموظفين "، المرجع السابق، ص 26.

³ - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 309.

⁴ - يقصد بالسلطة المقيدة إلزام القوانين للإدارة بالتصرف على نحو معين دون أن تترك لها حرية الاختيار، ففي هذه الحالة يتعين على الإدارة بالنسبة لكل من استوفى شروط الكفاءة والجدارة للتعيين في وظيفة عمومية أن تصدر قرارا لصالحه.

1- مفهوم الانتخاب كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية وصوره

تعد طريقة الانتخاب كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية من أقدم الطرق التي عرفتھا الأنظمة الإدارية المعاصرة، لاختيار الحكام وكبار موظفي الدولة وقادة الجيوش¹ وقد كان يأخذ بهذه الطريقة في المجتمعات القديمة²، ولما كانت الأمة تقوم بانتخاب ممثليها في السلطة التشريعية، فلها أن تقوم كذلك باختيار من يقومون بالعملية التنفيذية والقضائية في الدولة³. ويقصد به أن تقوم الهيئة الانتخابية المقرر لها حق الانتخاب باختيار الموظفين الذين يقومون بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتسيير أمورهم اليومية⁴. والجدير بالذكر أن سلطة الإدارة تكون مقيدة⁵ عند إتباعها لهذا النظام، حيث يمثل استثناء ويطبق في نطاق ضيق وبالنسبة لعدد محدود من الوظائف العمومية⁶.

أما بالنسبة لصور الانتخاب، فنجد له صورتين هما:

أ- الانتخابات العامة المفتوحة

يتم اختيار الموظفين العموميين طبقا لهذه الطريقة من خلال قيام جميع الأفراد الذين لهم الحق في التصويت طبقا للقوانين واللوائح المعمول بها، بانتخاب من يرونه الأصلح لشغل الوظائف العمومية⁷. وإن كانت معظم الدول تتفق على تطبيق هذا الأسلوب في اختيار أعضاء السلطة التشريعية، إلا أنها تختلف بالنسبة لاختيار أعضاء السلطة القضائية⁸، لأنها تتعارض مع اختيار الأصلح والأكفاء حيث أن الناخبين لا

¹ - محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية، المرجع السابق، ص 165.

² - مثل اليونان القديمة، وخاصة أثناء القرن الخامس قبل الميلاد، أنظر: إبراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 105.

³ - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 166.

⁴ - بدوي عبد العليم سيد، المرجع السابق، ص 325.

⁵ - طلعت حرب محفوظ، المرجع السابق، ص 131.

⁶ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 302.

⁷ - أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة والموظف، المرجع السابق، ص 63.

⁸ - حيث يطبق هذا النظام في اختيار القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية، كما أنه متبع أيضا في مصر في اختيار العمدة والمشايخ ويقتصر في الجزائر على اختيار أعضاء السلطة التشريعية والمحلية، وحتى وإن كانوا لا ينتمون لفئة موظفين إلا أنه في انتخابهم أهمية للإدارة العمومية.

يعطون أصواتهم للأجدر دائما وإنما يمنحونها لأولئك الذين يحسنون صناعة الانتخابات¹، وهو ما يؤدي إلى تسرب الاعتبارات السياسية والحزبية إلى قطاع يفترض فيه النزاهة.

ب- الانتخابات المغلقة

يقصد بالانتخاب في صورته المغلقة أن يقتصر على عدد محدود من الأفراد يشكلون نظراء للمرشح لشغل الوظيفة العمومية². وخلافا للصورة الأولى التي يكون الانتخاب فيها منشأ لوظيفة جديدة وعادة يكون المرشح لها غير موظف من قبل، يكون المرشح في هذه الصورة موظفا أصلا ولكن ينتخب لوظيفة أخرى. فالمقصود بهذه الطريقة ليس التعيين المبتدئ وإنما الترقية في إطار الوظيفة العمومية³.

والملاحظ أن عنصرَي الكفاءة والجدارة تكفلها الصورة الثانية أكثر من الأولى حيث يكون الناخبون على دراية بطبيعة الوظيفة وظروف ممارستها وإمكانية المرشح على القيام بأعبائها.

2- تقدير الاختيار بالانتخاب

رغم أن أسلوب الانتخاب في الاختيار للوظيفة العمومية من أفضل السبل لتحقيق ديمقراطية الإدارة، حيث يتيح للناخبين إعلاء شأن الوظيفة العمومية والاستفادة من خدماتها واختيار الموظفين العموميين على وجه ديمقراطي حر، إلا أنه أقلها انتشارا، بل أصبح أسلوبا استثنائيا غير مألوف في تولية الوظائف العمومية وذلك لما ينطوي عليه من عيوب عديدة أهمها:

- أنه يجعل أمر الاختيار مرهونا بمدى قدرة الموظفين على التأثير على الناخبين أكثر من مدى قدرتهم على مباشرة الوظائف المرشحين لها.

- يجعل هذا النظام الموظفين المختارين وفقا له خاضعين لتأثير ناخبهم، حيث يعملون بشتى الوسائل على تحقيق مصالحهم.

¹ - بدوي عبد العليم سيد، المرجع السابق، ص 326.

² - ويصلح هذا الأسلوب بصفة خاصة بالنسبة لشغل الوظائف التي تتسم بالطابع العلمي أو الفني، فالنظراء في هذه الوظائف هم أقر الناس بحكم تكوينهم في الحكم على صلاحية المرشح للوظيفة، أنظر: بدوي عبد العليم سيد، المرجع السابق، ص 327.

³ - أخذ المشرع الجزائري بهذه الوسيلة في الاختيار بالنسبة لاختيار عمداء الكليات الجامعية ثم عدل عنها باعتناق نظام تعيين العمداء.

- كما أن استخدام هذه الطريقة يؤدي إلى عدم الاستقرار الوظيفي، نظرا لما يتسم به من دورية، الأمر الذي ينعكس سلبا على أداء الجهاز الإداري للمهام المكلف بها والتي تتطلب تعايشا معها وتفهما لطبيعتها فترة من الزمن.

- كما أن تزايد عدد السكان لا يتلاءم مع هذا الأسلوب خاصة وأنه يتطلب إجراءات ونفقات كبيرة، إضافة إلى أن الناخبين ذاتهم غالبا لا يكونون على مستوى من التأهيل العلمي أو الخبرة الكافية التي تسمح لهم بحسن اختيار ممثليهم في الوظيفة العمومية¹.

ورغم الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة إلى أننا لا ننكر فائدتها في الوظيفة العمومية؛ إذ تحقق وسيلة الانتخاب في شخصية الموظف الاستقلال بعيدا عن تأثيرات الإدارة. فالموظف الذي كان للإرادة الجماعية أو لإرادة زملائه الدور الحقيقي في تقليده لن يخشى الجهات الإدارية طالما مارس وظيفته في إطار النصوص المنظمة لها. كما أن حرص الموظف على استمرار تأييد الناخبين له يدفعه إلى العمل بكفاءة ونزاهة، علما منه أن إرادة الناخبين هي التي تقرر بقاءه في الوظيفة واستمراره فيها أو إبعاده عنها في الانتخابات القادمة، هذا إذا لم يحرص عليها على حساب المصلحة العامة لأن هذا سينعكس سلبا على فعالية الوظيفة المكلف بأداء واجباتها².

3- ترشيد الانتخاب كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية

رغم أهمية الانتخاب في الوظيفة العمومية، إلا أن نتائج الانتخابات إذا أسفرت عن اختيار الأقل كفاءة وصلاحيية سيؤثر على الجهاز الإداري ككل. ومن ثم نحاول وضع بعض الضوابط التي ترشد من هذه الوسيلة وتجعلها تحقق فعالية الإدارة العمومية.

أ- أن تنظم وسيلة الاختيار بالانتخاب في جميع مراحلها وإجراءاتها بالأسلوب التشريعي، حتى لا تجد الإدارة الفرصة للنفوذ إلى هذه الانتخابات والتأثير فيها.

¹- أعمال المؤتمر حول فلسفة الوظيفة والموظف العام، المرجع السابق، ص 63.

²- محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 195.

ب- تحديد الوظائف التي يصلح هذا النظام لها وهذا بالاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية والاستعانة بنظام تصنيف الوظائف، لأن هناك وظائف يصلح لها هذا النظام أكثر من أي وسيلة أخرى وحتى لو لم تكن تدرج ضمن قائمة الوظائف العمومية، إلا أنه نشير لها باعتبارها وظائف ولشاغليها تأثير على فعالية الإدارة العمومية عموما ونحن في موضوعنا نسعى إلى بيان سبل ترشيد استخدام الموظفين العموميين من أجل هدف أسمى هو ترشيد قطاع الوظيفة العمومية ككل.

لذا فهذا النظام وإن كان لا يصلح لاختيار القضاة كما هو الشأن في الو.م.أ. فإنه يصلح لاختيار رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة، فمثل هذه الوظائف من المتيسر على الناخبين التعرف على العناصر الصالحة لشغلها عكس الوظائف التي تحتاج إلى خبرات لا يفضل ترك تقديرها إلى الناخبين وإن كانت تصلح للاختيار فيها بصورة الانتخابات المغلقة، فهذا سيوفر الفعالية في القمة يتبعه إصلاح القاعدة في الهرم الإداري. لذا من الأفضل تطبيق هذه الوسيلة في وظائف أخرى وعدم الاقتصار فقط على انتخاب أعضاء المجالس التشريعية والمحلية.

ج- من الأفضل أن تجري عملية الانتخابات بعيدا عن التيارات الحزبية والاتجاهات السياسية وهذا في الوظائف التي لا تستوجب هذا كانتخاب العمداء مثلا.

د- تحديد شروط شغل الوظيفة المراد شغلها بالانتخاب، بحيث يكون المترشحين لها على قدر من الكفاءة والجدارة للقيام بمسؤوليتها. ولهذا ينبغي أن تختلف الشروط المطلوبة من وظيفة إلى أخرى على عكس ما هو مقرر في الوظيفة العمومية أين تكون الشروط العامة واحدة، خصوصا بالنسبة للانتخابات المحلية والتشريعية حيث من المطلوب جدا ضبط شروط الترشح لها خاصة من حيث المستوى العلمي المطلوب. لأن هذا يمثل حيز الزاوية في نجاح عملية تطوير الإدارة المحلية خاصة والقضاء على أسباب تدني الأداء فيها. والعمل دون ذلك سيجعلنا لا محالة أمام العيوب السابق الإشارة إليها وخصوصا وصول أشخاص أقل كفاءة، حتى كما قلنا سابقا ولو لم تكن هذه الفئات تتمتع بصفة الموظف عن طريق انتخابها لكن الهدف هو ترشيد العمل في الإدارة العمومية على وجه العموم والبحث عن أي سبب يمكن أن يضعف هذا المسار.

هـ - التوسع في الانتخاب بصورته المغلقة لاختيار من يشغل الوظائف القيادية في الهيئات العلمية بصفة عامة، حيث يكون في إمكان زملاء المترشح تقدير مدى صلاحيته وكفاءته فضلا عن اختيار الشخص الأكثر تعاوننا في هذا المجال، فقد يكون الشخص ذا كفاءة عالية لكن لا يمكن التواصل معه،

والإدارة الحديثة تقوم على أسلوب المشاركة والتعاون في الإدارة بالدرجة الأولى. لهذا فالانتخابات المغلقة هنا تسمح باختيار شخص يمكن التعامل معه بشكل أفضل من غيره بالإضافة إلى الجدارة العلمية، فهو أفضل مما لو ترك الاختيار للسلطة العليا فقط. لهذا نهيب بالمشرع إعادة الوضع إلى ما كان عليه بالنسبة لعمداء الكليات وحتى التوسع فيه بالنسبة لاختيار رؤساء الجامعات لأنه أفضل من نظام التعيين، حيث يلقى الشخص المنتخب أكثر ترحيباً من الوسط المختار فيه.

إن العمل وفق هذه الضوابط سيجعل الانتخاب يتحول من وسيلة منبوذة في الاختيار للوظيفة العمومية إلى الوسيلة الأكثر جاذبية، لتخلصها من العيوب والانتقادات الموجهة لها على الأقل في بعض الوظائف التي يتبين من خلال عملية تصنيف الوظائف أنها وسيلة أفضل لها من غيرها فذلك سيخلف آثاراً إيجابية ستعكس على فعالية الموظف والوظيفة معاً، حيث تؤدي إلى التحاق أفضل العناصر والكفاءات بناءً على اختيار الناخبين مما يخلق نوعاً من التعاون بينهم وهو ما سيساهم في تحقيق تطور الجهاز الإداري برمته.

ثانياً: الوظائف المحجوزة¹

نتعرض إلى مفهوم الوظائف المحجوزة ومبرراتها ونطاق استخدامها ثم كيفية تنظيم المشرع لها، لنصل بعد ذلك إلى إعطاء بعض الضوابط التي تعمل على ترشيد الوظائف المحجوزة كوسيلة لاختيار في الوظيفة العمومية.

1- مفهوم الوظائف المحجوزة ومبرراتها

ظهر هذا النوع من الوظائف بعد الحربين العالميتين بسبب ما خلقتة من معطوبين وضحايا، حيث يسعى المشرع إلى رد جميل هذه الفئة من المواطنين لتفانيها في خدمة الوطن². ويقصد بنظام الوظائف المحجوزة قصر تقليد بعض الوظائف العمومية في الدولة على بعض الأفراد أو الفئات، تكون إما قد تحملت قدراً كبيراً من ويلات الحرب وإما من المعوقين أصحاب العاهات الطبيعية أو المكتسبة، الذين لا يستطيعون ممارسة الوظائف العادية والمنافسة عليها وكذلك للأشخاص الذين فقدوا أعمالهم فجأة بسبب

¹ - لأكثر تفصيل فيما يخص هذه الوظائف والاعتبارات التي وجدت من أجلها، أنظر: -محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، نظام حجز الوظائف"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة 15، العدد 3، ديسمبر 1973،

-André MAURIN, **droit administratif générale**, 1^{er} édition, Montchrestien, p 196 ,

-Gustave PEISER, **droit administratif**, 3^{eme} édition, Dalloz, 2001, p28,

- jeans louis MOREAU, op.cit, p25.

² -صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص55.

ظرف سياسي بصفة جماعية¹. حيث تحجز لهؤلاء بعض وظائف الدولة تقديرا منها لتلك الظروف² ويكون التنافس على شغل هذه الوظائف من بين تلك الطوائف دون غيرها³.

وإذا كان الأساس والحكمة من إيجاد وسيلة الوظائف المحجوزة تتمثل في كونها حماية وضمانة اجتماعية واقتصادية لأفراد بعينهم، فإن المشرع وهو يقرر هذا النظام ويضع ضوابطه لا يجعل نصب عينيه فقط رعاية وصيانة هذه الفئات بل يجب أن لا يهمل ضرورة المحافظة على سير المرافق العمومية التي سينتظم هؤلاء بالعمل فيها بانتظام واضطراد وكفالة وصيانة المصلحة العامة. وهو ما يستوجب الملائمة بين حق تلك الفئات في الحصول على ما يكفيهم من عمل يؤدونه لا من مساعدات من الدولة وبين المحافظة على فعالية الجهاز الإداري.

وبالنظر إلى إمكانياتهم المحدودة فقد عمد المشرع إلى حجز الوظائف لهم بما يتفق مع إمكانياتهم وقدراتهم وهي بالطبع الوظائف التي لا تحتاج إلى جهد أو إعطاء كبيرين، رغم أنه ليس ثمة ما يحول دون حجز الوظائف العليا⁴ للمستفيدين القادرين على أدائها لأن هذا سيؤدي إلى الاستفادة من أصحاب الكفاءات والتخصصات المختلفة.

2- تنظيم الوظائف المحجوزة في التشريع الجزائري

ظهر هذا النوع من الوظائف في الجزائر غداة الاستقلال، حيث صدرت عدة نصوص لتنظيم أوضاع المجاهدين والمساجين والمعتقلين والمناضلين، تؤمن حياتهم الاجتماعية وتخفف عنهم شروط تقلد الوظيفة العمومية⁵. ونصت المادة 27 من الأمر رقم 133/66 على جواز مخالفة شروط التعيين إذا كان ذلك لفائدة أعضاء جيش التحرير الوطني⁶. وهو ما تضمنه كل من القانون رقم 12/78 والمرسوم رقم 59/85

¹ - كما حدث في مصر لعمال قناة السويس إثر إلغاء معاهدة 1936 مع بريطانيا عام 1951.

² - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 236.

³ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 535.

⁴ - ليست كل التشريعات تحجز الوظائف الدنيا لمثل هذه الفئات، فالبعض منها كالتشريع الألماني يحجز بعض الوظائف العليا لهم.

⁵ - محمد كشود، النظام القانوني للمجاهدين وذوي الحقوق، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، وحدة الطباعة، الروبية، الجزائر، ص ص 184-189، محمد كشود، (النظام القانوني للمجاهدين وذوي الحقوق)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1991، ص 183 وما بعدها.

⁶ - وتطبيقا لذلك صدر المرسوم رقم 66-146 المؤرخ في 02 / 06 / 1966 (ج. ر عدد 46) الذي أوضح طرق وكيفية التوظيف الخاصة بهذه الفئة مع الاحتفاظ بالمسابقة كطريقة للتعين فيها، بقصر التنافس في هذه الأخيرة عليهم دون غيرهم. ولأكثر تفصيل خاصة حول النصوص المعدلة لهذا المرسوم، راجع: مصطفى الشريف، المرجع السابق، ص 139.

السابق الذكر بعد ذلك¹، بخلاف الأمر رقم **03/06** والذي جاء خالياً من أي إشارة إلى هذا النوع من الوظائف.

أما فيما يخص الفئة الثانية من المستفيدين من هذه الوظائف فهي فئة المعوقين ونصت المادة **47** من القانون رقم **12/78** على استفادتهم من أعمال ثلاثتهم ومن تكوين تخصصي حسب الشروط المحددة بموجب مرسوم²، هذا الأخير الذي نص على وجوب تخصيص عدد من مناصب العمل التي يحتمل أن يشغلها الأشخاص المعوقون بموجب نص المادة **6** منه. وأوجبت أحكام المادة **27** من القانون رقم **09/02** المؤرخ في **8 ماي 2002** المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، على كل مستخدم تخصيص نسبة **1%** من المناصب للمعوقين³ وعند العجز عن ذلك يتعين عليه دفع اشتراك مالي تحدد قيمته عن طريق التنظيم يرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيتهم.

وبين الفئة الأولى التي نص المشرع عليها في الدساتير السابقة نلاحظ غياب النص على الفئة الثانية في الدستور الحالي، لأنه وإذ كانت فئة المجاهدين بعد مرور هذه السنوات لم تعد بحاجة إلى النص عليها. فكان حرياً بالمشرع أن يبقي هذه الوظائف في نفس الإطار الذي رسمت له من قبل ولا تختفي من خلال وظائف أقل ما يقال عنها أنها وجدت لاعتبارات اجتماعية وإنسانية وهذا استناداً إلى نص المادة **59** من دستور **1996** التي جعلت على عاتق الدولة حمايتهم وضمان ظروف معيشتهم. وهذا لا يتجسد فقط من خلال منحة يستفيد منها الشخص المعاق حيث سيزيد الأمر بجانب الإعاقة إحساس آخر بالإحباط نتيجة العبء على الدولة والمجتمع، لكن من خلال السماح لمن يستطيع ممارسة الوظيفة العمومية بممارستها وهذا تطبيقاً لما جاء في المادة **2** من القانون **09/02** السابق الذكر من أنه: "لا يجوز إقصاء أي مترشح

¹ - المادة **46** من القانون رقم **12/78** والمواد **53** ، **60** من المرسوم رقم **59/85** السابق الذكر.

² - المرسوم رقم **180/82** المؤرخ في **15 ماي 1982** المتعلق بتشغيل المعوقين وإعادة تأهيلهم المهني.

³ - تجدر الإشارة إلى أن هذه النسبة ضئيلة مقارنة ببعض الأنظمة القانونية حيث تصل نسبة العمال المعاقين عند التوظيف في القانون الفرنسي إلى **6%** وهذا سواء في المرافق العمومية أو المؤسسات الخاصة ويعينون كأعوان متعاقدين لمدة سنة ليتم ترسيمهم، إذا ما أثبتوا قدرتهم على ممارسة الوظيفة من جهة أخرى وسعت المادة **111** من القانون الصادر في **1995/01/4** من الفئات التي يعين فيها المعاقين إلى **A** و **B** بعدما كان التعيين يقتصر على الوظائف الداخلة في إطار الفئة **C** و **D**، أنظر:

-René CHAPUS, **droit administratif générale**, Tome2, 15^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2001,p152.

بسبب إعاقته من مسابقة أو امتحان مهني الالتحاق بوظيفة عمومية أو غيرها إذا أقرت اللجنة عدم تنافي إعاقته مع هذه الوظيفة".

إن هذا الموقف السلبي من المشرع من عدم النص عليها في القانون المنظم للوظيفة العمومية¹ يمنح الإدارة سلطة واسعة، لتهميش لهذه الفئة من المجتمع وإخراجها من دائرة الوظائف العمومية حتى ولو كانت صالحة وجديرة بتقلد الوظيفة العمومية². فالإلى جانب الاعتبارات الإنسانية التي تملئها هذه الوظائف، لا يستطيع أحد أن ينكر ما استطاعت عينات من هذه الفئة تحقيقه حيث نالت أعلى الشهادات العلمية³. ولهذا يجدر بالمشرع إيجاد وظائف تناسب مؤهلاتهم الجسمانية والعلمية لأن الموازنة المنشودة بين الاعتبار الإنساني وتحقيق فاعلية الجهاز الإداري على الأغلب ستكون محققة وهي الغاية المنشودة.

3- ترشيد الوظائف المحجوزة كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية

نحاول أن نضع بعض الضوابط التي تكفل تحقيق الموازنة بين ضرورة هذه الوسيلة من وسائل التوظيف للاعتبارات القائمة عليها، مع عدم التوسع فيها باعتبارها استثناء فقط، وفي ذات الوقت تحقيق فعالية الإدارة والوظيفة العمومية ذاتها.

أ- تحديد الفئات المستفيدة من هذا النظام بكل دقة ووضوح بحيث لا يمكن لفئات أخرى أن تستفيد من هذه الوسيلة، دون أن يترك تحيد ذلك للإدارة بقرارات منها، حتى لا تسيء الإدارة عملية التحديد هذه أو تتوسع فيها بشكل يمس المصلحة العامة. كما يجب أن يعهد بأمر تعيين هذه الفئات إلى جهة واحدة حتى تتوحد أسس ونظم التحاقهم بالوظيفة وتتمكن أيضا مصالح الوظيفة العمومية من الرقابة والتحقق من التطبيق السليم لهذه القواعد في الحدود التي وضعها المشرع دون توسع فيها أو اعتداء على مبادئ التوظيف. لهذا من الضروري النص على هذه الوسيلة للتوظيف في القانون الأساسي العام للوظيفة

¹ - نشير هنا إلى موقف المشرع المصري، حيث نصت المادة 16 من القانون المصري رقم 39 لعام 1975 على عقاب كل من يخالف الأحكام المتعلقة بالتعيين في الوظائف المحجوزة، كما قررت المادة 4 من نفس القانون ببطان التعيين في الوظائف المحجوزة للمعوقين، وذلك لتفادي أي مجال للسلطة التقديرية للإدارة وإمكانية التعسف في استعمالها حتى ولو كان بين هذه الفئات نفسها أين يجب أن يكون الاختيار فيما بينهم على أساس موضوعي، أنظر: محمد السيد الدماصي، "نظام حجز الوظائف"، المرجع السابق، ص 16.

² - بشير الشريف شمس الدين، المرجع السابق، ص 55.

³ - شهدت وزارة التضامن الاجتماعي عام 2004 إضراب جماعي لمعاقين متخرجين بشهادات عليا، دون أن يجدوا وظيفة وإن كان هذا يمكن قبوله بالنسبة للأفراد العاديين فهو غير مقبول بالنسبة للمعاقين، لأن وصولها إلى تلك الشهادات لم يكن بالسهولة المتصورة.

العمومية وضبط كل ما يتعلق بها، وتقريرها لفائدة ذوي الاحتياجات الخاصة كما سبق بيانه لأن هذا سيمنحها أكثر فعالية في التطبيق.

ب- من الضروري كذلك الاستفادة من نظام تصنيف الوظائف في هذا المجال، بحيث تصنف الوظائف المحجوزة بما يتفق وتخصص كل مستفيد، بحيث يلحق كل مستفيد بالوظيفة التي تتفق مع ما اكتسبه من إمكانيات وقدرات، لأن إهمال التصنيف قد يؤدي إلى التحاقهم إما بأعمال لا تتناسب مع قدراتهم أو وظائف ليست في حاجة فعلية لهم وهو ما يؤدي إلى إحباط المستفيد في الحالة الأولى لأنه يعمل في وظيفة أقل من مستواه أو تضخم الجهاز الإداري في الحالة الثانية لأن الإدارة ليست في حاجة إليه وكلتا الحالتين تؤثر على الوظيفة العمومية وفعاليتها.

ج- ومن أجل ضمان تحقيق الكفاءة في الإدارة العمومية، يجب ألا يتم تعيين هذه الفئات قبل أن يعقد لها اختبارات وامتحانات للتحقق من صلاحية وجدارة كل شخص لوظيفة تناسبه. وبهذا يمكن الاستفادة من ذوي الكفاءات وأصحاب التخصصات المهنية في وظائف تتفق مع مؤهلاتهم، وتنظيم بالمقابل دورات تكوينية للمؤهلين لشغل هذه الوظائف تحت إشراف هيئات متخصصة في ذلك دون أن يترك الأمر لهيئات بعيدة عن هذه الفئات غير عارفة بأصول التدريب المهني لها. وبهذا نحقق تكافؤ في الفرص بين ذوي الاحتياجات الخاصة والفئات العادية من حيث حصولهم على تكوين يساهم في صقل المعارف والقدرات ويرقي الجهاز الإداري.

ثالثاً: طريقة الإعداد الفني المسبق

يقصد بها أن تقوم الدولة بإنشاء مدارس أو كليات متخصصة، بغرض تكوين فئات من المتخرجين مؤهلين للالتحاق بوظائف عامة محددة. وظهرت هذه الوسيلة في المجال العسكري، ثم عرفت بعد ذلك في المجالات الفنية البحتة في الهندسة والطب بخلاف مجال الوظائف الإدارية أين لم تعرف فيها إلا في السنوات القريبة نسبياً وفي عدد قليل جداً من الدول¹. وعرفت الجزائر على غرار هذه الدول غداة الاستقلال هذه الوسيلة في التوظيف حيث جسدتها في المجال الإداري عبر إنشاء المدرسة الوطنية للإدارة.

¹ - أنظر: محمد السيد الدماصي، "الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة 34، عدد 1، 1992، ص 27.

1- تطبيقات طريقة الإعداد الفني المسبق في التشريع الجزائري

أنشأت الجزائر المدرسة الوطنية للإدارة سنة 1964 وهذا على النمط الفرنسي متأثرة في ذلك بنظام الإدارة الفرنسي¹. وحسب الوثيقة المنظمة لبرامج التكوين للمدرسة الوطنية للإدارة التي أنجزت بمناسبة الذكرى الثلاثين لإنشائها، فإن هذه المدرسة عبارة عن مؤسسة تعليم عالي ويبحث في مجال الإدارة العمومية تتضمن مهمتها ثلاثة أهداف رئيسية هي:

أ- تكوين مسيرين للإدارة العمومية في المستقبل.

ب- تدريب الموظفين في الخدمة.

ت- البحث العلمي في ميدان الإدارة العمومية.

أما في ما يخص تنظيم وسيلة الإعداد الفني المسبق في التوظيف فقد تناولتها المادة 34 فقرة 5 من المرسوم رقم 95/85 السابق الذكر، حيث نصت " يتم التوظيف المباشر حسب الشروط الآتية:

أ- من بين المترشحين من مؤسسات التكوين المتخصصة التابعة للمؤسسات أو الإدارات العمومية المعنية.

ب- من بين المتخرجين من مؤسسات التكوين الأخرى التي سبق ذكرها في المقطع أعلاه".

ويتم الالتحاق بالمدرسة بمسابقات مفتوحة للحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية أو من قضوا مدة خدمة عام، حيث تهدف هذه المسابقات إلى الكشف عما إذا كانت معلوماته تمكنه من مواصلة الدراسة العليا بها.

¹ - أنشئت المدرسة الوطنية للإدارة ENA في فرنسا في عام 1945 كي تتولى تأهيل خريجها للعمل في وظائف مجلس الدولة ووظائف السلك الدبلوماسي والسياسي وديوان المحاسبة والتفتيش المالي وبصفة عامة الوظائف العليا في الإدارة. هذا وقد ألحق بالمدرسة الوطنية مركز للدراسات الإدارية العليا وذلك للارتقاء بالثقافة الإدارية للموظفين الذين تتراوح أعمارهم بين الثلاثين والخامسة والأربعين بالإضافة إلى تثقيف المواطنين الذين يرغبون في التفرد لشؤون الوظيفة العمومية.

وتشمل المسابقة أربعة اختبارات منها ثلاثة تحريرية والرابع شفهي¹. ويتوزع التكوين الطويل المدى الذي يدوم أربع سنوات من ضمنها أربع فترات للتدريب الميداني على مرحلتين، الجذع المشترك الذي يدوم سنتين ويهدف إلى اكتساب الطالب للمعارف الضرورية لممارسة المهنة ضمن الإدارة العمومية والتكوين المتخصص الذي يدوم سنتين ويهدف إلى تعيين المعارف في إحدى التخصصين إدارة واقتصاد ومالية.

أما الالتحاق بالمدرسة في الفترة الأخيرة فأصبح متاح فقط للمتخرجين من الجامعات الأكاديمية بدل الحاصلين على شهادة البكالوريا للتخصص في ميدان العلوم القانونية والاقتصادية والإدارة العمومية، عن طريق مسابقة مفتوحة. واقتصرت الاختبارات على نوعين فقط قانونية واقتصادية وكل منهما لا تهمل الأخرى كلية، ولكن بدرجة أقل من المسابقة الأصلية مع التحقق من معلومات المتقدم في المعلومات الأساسية والإدارية. وقلصت فترة التكوين إلى سنتين فقط بدل أربع سنوات.

والملاحظ أن هذا الإصلاح قد وازن بين التكوين العام للطلبة والتخصص الرشيد في المواد القانونية والاقتصادية وكذلك التوازن بين الدراسة النظرية والتدريب العملي والاهتمام بكون المدرسة أنشئت أصلاً للناحية التطبيقية العملية. وهذا ما قرره المشرع من اشتراط حصول الملتحق على المعارف النظرية بترجحه من إحدى الكليات حتى يمكن صقلها فيما بعد في المدرسة أثناء فترة التكوين، ويتعين أن ينعكس ذلك على أسلوب الدراسة في شكل ندوات ومناقشات يديرها كبار المتخصصين في الأجهزة الإدارية وما يتبع ذلك من حلقات دراسة المشاكل الحقيقية والتدريب في الإدارات المحلية والمشروعات والإدارات المختلفة، هذا فضلا عن مباشرتهم تدريبات عملية في الإدارات العمومية وفق تخصصاتهم المختلفة².

يتضح إذن، أهمية المدرسة ودورها الفعال في كونها تقدم تدريباً إدارياً مقترناً بالالتحاق بالوظيفة العمومية، حيث تستهدف أساساً إعداد الكوادر الإدارية ابتداءً وقبل مباشرة الوظيفة العمومية، وهو ما يؤدي إلى وصول الكفاءات للجهاز الإداري، مما يساهم في الارتقاء بالإدارات العمومية وبالوظيفة العمومية على وجه أخص.

¹ - ويتناول الاختبار الأول كتابة موضوع عام يتعلق بالمشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية للعالم المعاصر، ويتعلق الاختبار الثاني والثالث بالتاريخ والجغرافيا، أما الاختبار الشفهي فيتناول المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والفنية والإدارية للعالم الثالث، أنظر: حمدي أمين عبد الهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، 1970، ص 123.

² - حمدي أمين عبد الهادي، المرجع نفسه، ص 124.

2-تقييم الإعداد الفني المسبق كوسيلة للالتحاق بالوظيفة العمومية

أ- لا شك أن وسيلة إعداد الموظفين لتولي الوظيفة العمومية تعد من الناحية الفنية من أنجع الوسائل لتقديم أفضل العناصر، حيث تدور مناهج الدراسة النظرية والعملية حول تزويد المتخرجين وتأهيلهم بما يكفل تحقيق أكبر كفاءة ممكنة في أداء واجبات الوظيفة المراد شغلها¹.

ب- حققت المدرسة وبقدر مقبول إمكانية دخول كثير من الفئات التي كانت شبه محرومة من الالتحاق بالوظائف العمومية العليا، بعد أن كان ذلك قاصرا على فئات بعينها، ومن ثم كان لها دور هام في ترقية الوظيفة العمومية على ضوء المبادئ التي تقوم عليها.

ج- غير أنه وإن كانت هذه الطريقة تعد من أفضل الطرق لاختيار الموظفين العموميين إلا أنها تتطلب في الواقع إمكانيات ونفقات باهظة، ولعله السبب الذي كان وراء إلغاء المدارس الجهوية. ونهيب بالمشروع إعادة إدراجها من جديد وإنشاء مدارس أخرى للإدارة العمومية في الولايات الكبرى في الشرق والغرب والجنوب وهذا لزيادة عدد المتخرجين منها وأيضا التنويع في الاختصاصات، فيمكن مثلا أن تكون كل مدرسة متخصصة في مجال معين، فهذا كفيلا بتخفيف الضغط عن المدرسة الوطنية للإدارة من جهة وبتيح فرصا أكثر لباقي ولايات الوطن للفئات التي يصعب عليها التنقل للعاصمة ولا بأس من دورات بين المدارس المنشئة بين ولايات الوطن من أجل اندماج الطلبة فيما بينهم ونقل المعارف بينهم أيضا.

د- أن تخضع مناهج الدراسة للتطوير المستمر والمتلاحق بحيث تكون دائما متلائمة مع التغيرات العلمية والفنية التي تطرأ على الوظيفة العمومية وحذا لو فتحت التخصصات في هذه المدرسة على حساب حاجة الجهاز الإداري، سواء من حيث الدراسة أو عدد الملتحقين حتى لا نكون أمام متخرجين أكثر مما تستلزمه الوظائف الشاغرة.

والخلاصة أن وسيلة الإعداد المسبق لتولي بعض الوظائف العمومية تعد من أفضل الوسائل وأكفأها في تحقيق عنصر الجدارة في تولي الوظيفة العمومية التي تؤهل لها، ويزيد من هذه الفرضية اقتزان الدخول إلى المدارس والمعاهد المتخصصة باجتياز مسابقة إلى جانب الشروط والضوابط الموضوعية للالتحاق بها، لذلك فإننا نؤكد على ضرورة تعميمها في كافة أرجاء الوطن بإنشاء مدارس جهوية كونها وبالرغم من

¹ - محمد إبراهيم حسن علي، المرجع السابق، ص 215.

تكاليفها الباهظة، استثمارا مؤكدة نتائجه وأرباحه مضمونة في خلق موارد بشرية قادرة على تحمل مسؤوليات الوظيفة العمومية.

خلاصة الفصل الأول

تناول هذا الفصل جملة من المعطيات تتعلق بإشكالية ترشيد عملية الدخول للوظيفة العمومية وذلك من خلال تشخيص الوضعية الراهنة للموظفين العموميين، خاصة تلك المتعلقة بإشكالية عدم شفافية منظومة التوظيف ومكونات هذا العامل.

وفي نفس السياق، تم رصد أهم تحديات أزمة التوظيف، وحاولنا جاهدين في هذا الإطار رصد بعض مظاهرها، لنتوصل إلى ضرورة اعتماد سياسة إصلاحية تبتدئ بإرساء آليات تعتمد بالدرجة الأولى على الدور الطلائعي للتخطيط ونظام توصيف وتحليل الوظائف، سواء في تحديد المفهوم والأهداف أو في تحليل كل هذه العناصر الأساسية وبكل ما تحمله من قيمة مضافة لأجل ترتيب الوظائف العمومية، بغرض ملاءمة الموارد المتاحة لحاجيات الوظائف، ذلك أن غياب التحليل التوقعي للوظائف وللمؤهلات المطلوبة يحول دون تكوين رؤية على المدى المتوسط للحاجيات في مجال التوظيف وحتى باقي العمليات كالتكوين مثلا.

بالإضافة إلى أن الممارسات العملية يؤخذ عليها غياب الشفافية ومعايير موضوعية تقدر الاستحقاق والكفاءة، خاصة مع المناهج الجديدة المتبعة في التوظيف التي في ظاهرها تخدم الكفاءة، غير أنها في غالب الأحيان ليست سوى غطاء للمحسوبية والوساطة.

إن ترشيد عملية الدخول للوظيفة العمومية باعتماد مقاربة جديدة للإصلاح، تقتضي الوعي وتشخيص مواطن الخلل لإيجاد السبل والحلول اللازمة في تحديد الحاجيات من التوظيف وكذا في تقييم واختيار المترشحين أو بعبارة أخرى ترشيد التوظيف باعتماد التحليل التوقعي للوظائف وأخيرا لا ننسى إيلاء أهمية كبرى لتكوين المسؤولين عن التوظيف لأجل الرفع من مستوى المهنية.

الفصل الثاني

مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

لا تتوقف عملية الترشيد في الوظيفة العمومية على انجاز عملية تصنيف الوظائف على نحو سليم واختيار الموظفين العموميين على أساس الكفاءة، بل يتطلب الأمر مسايرة الإدارة للمتغيرات الجديدة لمحيطها لاسيما التطورات التكنولوجية والطرق الجديدة الخاصة بأداء العمل، هذا إذا ما كانت الإدارة تهدف إلى تحقيق الفعالية في نشاطها وأعمالها.

ويرافق هذا الأخير ضرورة الاهتمام بالموارد البشري الداخلي في إطار الوظيفة العمومية وتنميته سواء من خلال إعداداته من الناحية الفنية من خلال التكوين وهذا في سبيل إثراء معارفه و تنمية قدراته المهنية لأداء مهامه بكفاءة وفعالية. أو إعداداته من الناحية النفسية من خلال التحفيز وذلك لحثه ومساعدته على تقديم أفضل ما لديه، مما ينعكس بشكل ايجابي على تفعيل الإدارة العمومية. فهل حققت الإدارة العمومية الجزائرية متطلبات سياسة ترشيد استخدام مواردها من خلال عمليتي تكوينهم وتحفيزهم؟.

إن الإجابة عن هذا التساؤل تفرض علينا التطرق إلى:

المبحث الأول: التكوين كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي.

المبحث الثاني: التحفيز كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي.

المبحث الأول

التكوين كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

بقدر ما يشكل اختيار الموظفين على أسس سليمة وفعالة وسيلة هامة من وسائل تنمية وتطوير الجهاز الإداري، إلا أنه ليس كافيا لوحده من أجل هذا الهدف، ذلك أن الجانب الأكبر من الإعداد والترشيد يجب أن يكون عقب التوظيف وبقدر موازي لما قبله وهذا عن طريق البرامج التدريبية المختلفة التي تزود الموظف بالمهارات والمعارف والاتجاهات، حتى يستطيع من خلالها تطوير أدائه والتكيف مع التطورات الإدارية في التنظيم والإجراءات والقيادة والتقنية، فإذا ارتفعت كفاءة هذه الأدوار فإن الكفاءة والفعالية الكلية للإدارة العمومية تزداد وتصبح هذه الأخيرة قادرة على بلوغ الأهداف التي تسعى لتحقيقها في المدى القصير والطويل.

إن العلاقة بين التكوين والتنمية الإدارية علاقة متداخلة قد تصل إلى حد اعتبارهما شيئا واحدا كونهما تهدفان إلى نفس المسعى وهو الترشيح. فما مدى استجابة التنظيم القانوني للتكوين في التشريع الجزائري لهذه الأسس والمبادئ التي يقوم عليها التكوين؟ وما هي السبل الواجبة الإلتباع من أجل الرفع من درجة كفاءة إدارتنا العمومية من خلال عمليتي التكوين وتحسين المستوى؟.

إن الإجابة عن هذه التساؤلات تفرض علينا التعرض إلى مفهوم التكوين ومتطلباته في مطلب أول ثم التكوين وفعالية الإدارة العمومية في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم التكوين ومتطلباته

يهتم التكوين الإداري بإعداد العنصر الإداري في الوظيفة العمومية، من خلال تزويده بأحدث الأصول العلمية والأساليب الفنية والاتجاهات السلوكية في الإدارة والتنظيم، حيث يغلب عليه الطابع التطبيقي السلوكي وهذا على عكس الإعداد الإداري السابق المتميز بغلبة الطابع العلمي عليه.

واختيار أسلوب التكوين المناسب له دور مؤثر وفعال في نجاح البرنامج التدريبي وتحقيقه لأهدافه، فليس المهم فقط أن تحدد الاحتياجات التدريبية بل يقتضي الأمر كذلك تحديد الأسلوب التكويني المناسب الذي يراعى فيه كل الاعتبارات التي تؤدي إلى النجاح.

انطلاقاً مما سبق، نتطرق إلى مفهوم التكوين في فرع أول ثم متطلباته في فرع ثان.

الفرع الأول: مفهوم التكوين

إن عملية التكوين والرسكلة أصبحت ضرورية لعصرنة الإدارة العمومية من جهة ورفع مستوى الموظفين من جهة أخرى. وتغطي عملية التكوين جوانب متعددة، نحاول من خلال هذا الفرع أن نتناولها بالتعريف والأهداف (أولاً) ثم تبيان الإطار القانوني لعملية التكوين (ثانياً).

أولاً: تعريف التكوين وأهدافه

1 - تعريف التكوين

تتمحور عملية التكوين حول تزويد الموظف بقدر من المعلومات والمهارات والسلوكيات، التي من شأنها أن تجعله قادراً على القيام بأعباء وظيفة معينة بكفاءة أفضل¹. والتكوين مفهوم مركب يتكون من عدة عناصر فهو في جملته، يعني تغييراً إلى شيء أحسن أو تطويراً للشخص في مجموعه ومعلوماته وقدراته ومهاراته وأفكاره، لهذا عرف التكوين بأنه عملية منظمة ومستمرة محورها الموظف في مجمله تهدف إلى إحداث تغييرات محددة سلوكية ومهارية وفنية لمقابلة احتياجات محددة حالية أو مستقبلية تتطلبها الوظيفة².

وعرف التكوين أيضاً بأنه مجموعة الأساليب المخططة التي تقوم بها المنظمات الإدارية لتحقيق فعاليتها، من خلال تنمية المهارات والمعارف وسلوكيات الوظيفة أيضاً، طبقاً لسياسات وأوصاف الوظائف التي تتباين من مستوى إداري إلى آخر³. يضاف إلى ذلك أن التكوين عملية لترشيد خبرات وتجارب الموظف ومساعدته على تعديل سلوكه وتنمية إمكانياته ومواقفه⁴. فالتكوين إذاً عمل مخطط يتكون من

¹ - ولا يقتصر التكوين على تزويد الموظف بقدر من المعلومات وإلا تعلق الأمر بمجرد تعليم، إذ أن التكوين يشمل بالإضافة إلى المعلومات اكتساب المهارات أو القدرات، كما يتضمن التأثير في سلوكيات الوظيفة وهي أخلاقيات التصرف إزاء الآخرين من الموظفين أو المتعاملين مع الموظف. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 254.

² - محمود محمد محمود، أحمد عبد الفتاح، إدارة المؤسسات الاجتماعية، دار السحاب للنشر والتوزيع، مصر، 2008، ص 159.

³ - صبري حليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 275.

⁴ - يوسف محمد القبيلات، "دور التدريب الإداري في التنمية الإدارية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 50، السنة 25، 1986، ص 135.

مجموعة برامج مصممة من أجل تعليم الموارد البشرية، كيف تؤدي وظائفها الحالية بمستوى عال من الكفاءة من خلال تطوير وتحسين أداءهم¹.

يتضح من التعارف السابقة، أن التكوين يتضمن الجهود الرامية إلى إكساب الموظف المهارات اللازمة لأداء وظيفة معينة بكفاءة تامة.

ومن الواضح أن التكوين هام بالنسبة للموظف حديث التعيين، كما أنه هام بالنسبة للموظف الممارس لوظيفة من فترة وفي الحالة الأولى فيعرف بالتكوين الإعدادي أما في الحالة الثانية فيعرف بالتكوين أثناء الخدمة². وبالرغم من هذا الاختلاف في طبيعة كل من المرحلتين، إلا أنه يتعين الربط والتنسيق بينهما بحيث لا يكون التكوين أثناء الخدمة صورة مكررة للتكوين الإعدادي وإلا أدى ذلك إلى بذل مجهود ضائع لعدم اكتساب خبرات جديدة في هذه الحالة وكل ما هنالك أن يبدأ حيث انتهى فيه التكوين الإعدادي.

ومع ذلك فإن مجال أعمال هذه الأصول العامة منوط بتوافر الأشخاص الحاصلين على مؤهلات تتناسب مع البرنامج التكويني وهو ما يتطلب الاهتمام بتكوين المؤطرين قبل المؤطرين، فكون التكوين يشتمل على جانب علمي وآخر فني يتطلب أن يعتبر في الحالة الأولى علما من العلوم يخضع لأصول ومبادئ متعارف عليها ويتوقف نجاحه بالنظر للخاصية الثانية، على مدى قدرة القائمين على تنفيذه على اتخاذ أساليب جذابة لشد انتباه المؤطرين تبعا لميولهم الذاتية³.

ويذهب جانب من الفقهاء إلى فكرة أن التكوين والتنمية هما وجهان لعملة واحدة، تعني الجهد المنظم والمخطط له لتزويد الموارد البشرية في الجهاز الإداري بمعارف معينة وتحسين وتطوير مهاراتها وقدراتها⁴. غير أن التكوين يتميز بأهدافه المحددة المرتبطة بوظائف معينة، في حين أن التنمية الإدارية أشمل من ذلك وهي هدف كبير يتحقق بأسباب كثيرة يأتي التكوين في مقدمتها وإذا كانت التنمية الإدارية ضرورة من ضرورات الرشادة الإدارية فإن التكوين ضرورة من ضرورات التنمية الإدارية.

¹ - عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة بعد استراتيجي، دار وائل للنشر، سوريا، 2005، ص 438.

² - عبد الواحد فني أحمد، "المؤشرات العامة في تنمية الموارد البشرية بسلطنة عمان"، مجلة الإداري، السنة 12، العدد 42، 1990، ص 105. والذي يعنينا في هذا الجزء هو النوع الثاني حيث تم التطرق للنوع الأول في إطار طرق انتقاء واختيار الموظفين.

³ - محمد السيد الدماصي، "الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة"، المرجع السابق، ص 32.

⁴ - يوسف محمد القبيلات، المرجع السابق، ص 135.

ويمكن إجمال التعارف السابقة في كون التكوين يجمع بين ثلاثة جوانب:

- الجانب العلمي ويتعلق بزيادة المعارف والمعلومات النظرية.
- الجانب العملي ويتصل باكتساب المهارات وطرق العمل.
- الجانب النفسي ويتمثل في تهذيب السلوك في مجال الوظيفة وتنقيته، بالإضافة إلى تنمية المقدرة على مواجهة الصعوبات وتحليل المشاكل والمفاضلة بين الحلول والتجديد في الوظيفة¹.

يتضح من خلال ما سبق، أن للتكوين الإداري تعريفات وينبثق هذا التعدد من تعدد أهدافه كنتيجة لتعدد أنواعه التي تأتي في شكل برامج مصممة لمقابلة احتياجات تكوينية متنوعة وما هو في النهاية إلا وسيلة من وسائل تحقيق الرشادة الإدارية . ومن هنا فالتكوين ليس هدفا في ذاته بقدر ما يمثل همزة الوصل بين ثلاث عناصر جوهرية، تعرضت إليها التعارف السابقة وهي السلوك والمعرفة والمهارة عند الموظفين من أجل الارتقاء بها.

2 - أهداف التكوين

تستهدف برامج تكوين الموظفين في مجموعها تمكين الموظف من استخدام مهارته وقدراته ومعلوماته، على نحو أكثر فاعلية وهو ما يتطلب تخطيط أكثر من برنامج للتكوين تعدها الإدارة وتركز فيها الاهتمام بأساليب أداء أعمال الوظيفة وهذا ما يلزم الإدارة بضرورة تزويد الموظف بمجموعة من الدراسات، التي تمكنه من مواجهة مختلف التغيرات والتطورات وعدم الاقتصار على مجرد توفير المعلومات المتصلة مباشرة بالوظيفة.

وعلى العموم فإن نجاح عملية التكوين يتوقف على تحقق مجموعة من الأهداف، من أهم هذه الأهداف:

¹ - محمود محمد محمود، أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص 160،

- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 255.

- 1- يرفع التكوين من معنويات الموظف ويدفعه إلى الابتكار، حيث يعد التكوين الوسيلة الفعالة لاستغلال قدراته وإمكاناته، مما يكسبه الثقة في نفسه ويهيئ له القدرة على ممارسة العمل دون الاعتماد على الآخرين.
- 2- تقوية مناعة الموظف ضد كل الضغوطات التي تجعله آلياً، مما يتنافى وتحقيق أعلى مستوى ممكن من الكفاية، بالإضافة إلى تنمية الحكم السليم على الأمور والمبني على اتساع الأفق.
- 3- جعل الموظف صالحاً لأداء ما يعهد إليه من أعمال في العالم المتغير، إذ على الموظف أن كيف تصرفاته وأساليبه باستمرار تبعاً للحاجات الجديدة في العصر الجديد¹.
- 4- تنمية النواحي الفنية والذهنية والتخطيطية واستخدامها جميعاً، لتحقيق مستوى عالي من الأداء المهني.
- 5- مساعدة الموظف على التعرف على مختلف المشكلات وأبعادها والإجراءات التي يجب اتخاذها².
- 6- خلق الموظف الذي يتصرف في الأمور على نحو واضح ومحدد لزيادة الكفاءة في العمل وتحسين أسلوب الأداء، عن طريق تمكينه من الإلمام بكل جديد في مجالات العمل ومسايرة التقدم العلمي والتكنولوجي.
- 7- توطيد وتنمية روابط الود وحسن المعاملة بين موظفي الدولة وأفراد الشعب، فمن أغراض التدريب بجانب كفاية الموظف تنمية الشعور الإنساني عنده³.
- 8- زيادة الرضا الوظيفي للموظفين في جميع المستويات، فبواسطة التكوين يتم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

¹ - محمد السيد الدماصي، " الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة "، المرجع السابق، ص 27،

-حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، المرجع السابق، ص 84،

-حمدي أمين عبد الهادي، (نظرية الكفاية في الوظيفة العامة)، المرجع السابق، ص 330.

² - محمود محمد محمود، أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص 164.

³ - صبري حليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 277.

والحقيقة أن التكوين ظاهرة طبيعية تميزت بها حياة المجتمع الإنساني وهو ضرورة حتمية لكل فرد منذ أن يكون رضيعاً فما بال الموظف المكلف بتقديم خدمات عامة لاعتباره الآلة المحركة للدولة ككل، فالموظف هو المورد البشري الذي يشكل الاستثمار الحقيقي في مختلف أجهزة الدولة، لذا يجب إنفاق الأموال العامة في سبيل ممارسة إنجاز هذا الاستثمار بتزويده بمجموعة من الخبرات والمهارات التي تجعله كفاً، لممارسة وظيفته وتحقيق المردود الوافر في المجال الذي يمارس فيه وظيفته بطريقة منتظمة. لأنه فقط عن طريق استثمار هذا العنصر البشري يمكن زيادة الكفاءة الإنتاجية للإدارة، بزيادة قدرات الموظفين المهنية والعلمية في وظائفهم أو بتطويرها لتتلاءم مع وظائف جديدة ينقلون أو يرقون إليها. وإذا حقق التكوين أهدافه حققت الإدارة أهدافها وحققت الدولة سياسة الترشيد التي تسعى إليها.

ثانياً: الإطار القانوني للتكوين

وفي هذا الإطار وضعت نصوص تشريعية وتنظيمية تتكفل بالعملية التكوينية تفر مبداء عام، تلتزم فيه الإدارة بالقيام بتكوين مستخدميها وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم بصفة دورية وربط ترقياتهم بذلك وهذا لتواكب التطورات الحديثة. وقد مر الإطار القانوني للتكوين في التشريع الجزائري بمرحلتين كما يلي:

1- مرحلة ما قبل 1996

ألزمت كافة النصوص القانونية الصادرة في هذه الحقبة الزمنية الإدارات العمومية بتكوين موظفيها وإذا رجعنا للنصوص القانونية المنظمة لهذه العملية نجد الأمر رقم 66-133 السابق الذكر، الذي نص في مادته 22 الواردة في الفصل الأول من الباب الثاني والمتعلق بالتكوين والتوظيف أن " تتخذ الدولة المجموعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، الإجراءات الضرورية الكفيلة بضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية وكذا تحسين المستوى والترقية المهنية للموظفين " .

وواضح أن نص هذه المادة يشير إلى تكوين الموظف المترشح¹ وتكوين الموظف المثبت أو ما يطلق عليه بالرسكلة²، حيث ألزمت الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية بتوفير نوعي التكوين وهذا

¹- حيث يتمتع المترشح لوظيفة عمومية أثناء دورات التكوين بصفة الموظف المتمرن ويستفيد من مرتبه، نص المادة 23 من الأمر رقم 133/66 السابق الذكر.

²- دراني ليندة، (التكوين في قطاع الوظيفة العمومية)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص44.

باتخاذ الإجراءات الضرورية الكفيلة لضمان ذلك وهذا باعتبار التكوين حق للموظف وواجب في آن واحد، على الإدارة أن تستوعب كل أبعاده في إطار نظامها التسييري¹.

وبدوره ألزم المرسوم رقم 52/69 المؤرخ في 12 ماي 1969²، المتعلق بالتكوين وتحسين المستوى لأعوان الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية الذي جاء تطبيقاً لأحكام الأمر رقم 133 /66 السابق الذكر، بضمان تحسين مردودية المرافق العمومية وهذا بتنظيم دورات تكوين لفائدة الموظفين والأعوان العموميين³.

وتعرض القانون رقم 78 - 12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل السابق الذكر لقضية التكوين وجعله عملية إلزامية بالنسبة للعمال وكذا المؤسسة المستخدمة، حيث تضمن الباب الخامس منه الأحكام المتعلقة بالتكوين وذكرت المادة 172 منه: " يعد العمل التكويني في جميع الميادين التزاماً ذا فائدة وطنية يفرض على العامل والمؤسسة المستخدمة للدولة ". إن هذه الإلزامية تحتمها الأهداف المرجوة من تحسين مستوى الموظفين وتعميق وتجديد معارفهم وتمكينهم من الالتحاق بمنصب أعلى في إطار الترقية .

في الحقيقة ورغم الاهتمام بالتكوين إلا أن بعض المراسيم التي صدرت في هذه المرحلة الأولى التي مرت بها منظومة التكوين أثرت على الأهداف المرجوة منه، كما هو الشأن بالنسبة للمرسوم رقم 205/79 المؤرخ في 10/11/1978⁴ والذي سمح بإدماج حوالي 90% من الأعوان المتعاقدين والمؤقتين إلى الأسلاك التنفيذية والتطبيقية، في حين أن جلهم يفتقد إلى التأهيل والتكوين الإداري المتخصص في هياكل الوظيفة العمومية⁵.

وبدوره المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية السابق الذكر، تناول في مادته 52 من الفصل الأول، الباب الرابع والمتعلق بالتكوين والترقية،

¹ - المادة 22 من الأمر رقم 133/66 السابق الذكر .

² - ج، ر عدد 43.

³ - المادة 1 من المرسوم رقم 52 /69 السابق الذكر، وقد بينت المادتين 2 و3 الأهداف العامة لدورات التكوين المنظمة.

⁴ - المرسوم رقم 205/79 المؤرخ في 10/11/1979 المتعلق بكينيات الإدماج الاستثنائي لبعض الأعوان المتعاقدين والمؤقتين في الإدارات العمومية (ج.ر عدد 46) .

⁵ - نصوص المواد من 137 إلى 145 منه.

أحكام التكوين حيث نصت على ما يلي: "تتكفل المؤسسات والإدارات العمومية بتكوين الموظفين ورفع مستواهم وتجديد معلوماتهم قصد تحسن مرد ودية المرافق العامة.

-ضمان ترقية الموظفين بمجرد حصولهم على الشهادات والمؤهلات".

ويلاحظ أن المادتين 55 و56 من هذا المرسوم لا تمنحان حق الترقية، إلا للموظفين الذين تتوافر فيهم الأقدمية والذين أحرزوا شهادات تأهيلية وأيضا إن اقتضى الحال عقب تدريب للتكوين بإجراء المسابقات والامتحانات المهنية وغالبا ما تأخذ الإدارة بعين الاعتبار هذا النوع من التكوين، مما يجعل منه مجرد نص دون تكريس وإن كان هذا شأن التكوين الذي يتعدى ستة أشهر من أجل الأقدمية، فالتكوين القصير المدى لم يعط أي ثمار لأن التنظيم لم يأخذه بعين الاعتبار.

ومن خلال ما سبق بيانه من نصوص قانونية، وعند تحليلنا للإطار القانوني للمنظومة التكوينية خلال هذه المرحلة الأولى يتضح جليا، أن النصوص الأساسية المنظمة للتكوين في الوظيفة العمومية تحث على إلزامية المؤسسات والإدارات العمومية ولو بدرجات متفاوتة بضمان تكوين مستخدميها، غير أنها لم تتعرض للإجراءات والضوابط القانونية التي تضمن تحقيقه، فأهم ما ميز هذه الفترة أن التكوين لم يكن من أولويات الإدارة وهو ما لم يحفز الموظفين من أجل تحسين مستواهم.

2- مرحلة ما بعد 1996

شكل أول منحرجات هذه المرحلة المرسوم التنفيذي رقم 96/92 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، هذا الأخير الذي شكل إطارا تنظيميا مهما وأعطى نفسا جديدا للمنظومة التكوينية وهذا لاحتوائه على أدوات تنفيذ عمليات التكوين التي تعتمد عليها المؤسسات والإدارات العمومية، حيث حدد هذا المرسوم:

-الشروط المتعلقة بأعمال التكوين المتخصص التحضيرية للالتحاق بالوظائف العمومية.

- كيفية تحسين مستوى الموظف التابع للمؤسسات والإدارات العمومية وتجديد معلوماته.

-الكيفيات و القواعد التي يتم في إطارها تنظيم أعمال التكوين.

كما يوضح هذا المرسوم السياسة العامة للتكوين، المعتمد من طرف المديرية العامة للتوظيف العمومية وتشتمل عمليات التكوين على ثلاث أنواع¹، هي: التكوين المتخصص، تحسين المستوى وتجديد المعلومات. ومن أجل تطبيق هذه العمليات المتعلقة بالتكوين يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية، إعداد مخطط قطاعي سنوي أو متعدد السنوات في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات. ترسل هذه المخططات إلى السلطة المكلفة بالتوظيف العمومية، قصد المصادقة عليها. وأدرج المرسوم ضمن مواده جملة من الامتيازات للموظف عند مشاركته في دورات التكوين² ومن شأن هذا إعطاء دافعية في نفوس الموظفين، من أجل استثمار التكوين واستغلاله جيداً.

وتجدر الإشارة أن المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السالف الذكر تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04 / 17 المؤرخ في 2004/01/22، هذا الأخير الذي عمل على إعطاء طابع شامل لمخطط التكوين ومكن الهيئات المستخدمة من تخطيط وتنسيق عمليات التكوين في إطار منسجم، كما سمح أيضاً للمستفيدين من العمليات التكوينية بالخارج من الاستفادة من الامتيازات التي جاء بها المرسوم رقم 92/96 السالف الذكر. إلا أنه وفي ظل غياب العنصر المالي الذي شكل عائق أمام تنفيذ عمليات التكوين، فإن التكوين مازال يفتقر إلى رؤية وسياسة محكمة وواضحة.

وبدوره حاول الأمر رقم 06 / 03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، تدعيم المسار الذي سبق وأن انتهج من السلطات العمومية في إطار تكريس منظومة شاملة للتكوين، حيث نص على التكوين في المادة 38 والذي أعطى من خلالها للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته الوظيفية .

ونص الباب الرابع في فصله الخامس على دور الإدارة في تنظيم الدورات التكوينية، حيث ذكرت المادة 104 منه: "يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهامه". في حيث تركت المادة 105 منه المجال عن

¹ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السالف الذكر، وسوف يتم تناول هذه الأنواع عند التطرق إلى الفرع الأول من المطلب الثاني في هذا المبحث.

² - المواد 7، 9 و17 من المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السالف الذكر.

طريق التنظيم، في تحديد شروط الالتحاق بالتكوين وتحسين المستوى وكيفيات تنظيمه ومدته وواجبات الموظف وحقوقه.

وعلى هذا يلاحظ أن النصوص القانونية الصادرة خلال هذه المرحلة، لا سيما المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السالف الذكر، عمدت إلى تكريس فكرة التكوين في الإدارة العمومية وإرسال كل الضوابط والإجراءات القانونية لتنظيم العملية على نحو سليم على عكس ما شهدته المرحلة الأولى، حيث أضحت عملية التكوين أحد الانشغالات الكبرى لمسؤولي الموارد البشرية وهذا بالنظر إلى أهميته ومكانته في حركة التنمية والترشيد التي تسعى إليها الإدارات العمومية. وفي هذا الإطار عمدت مصالح المديرية العامة للوظيفة العمومية إلى تأسيس نظام تسييري تقديري للموارد البشرية، بواسطة أداة قانونية تسمح للإدارات بتخطيط احتياجاتها في مجال التكوين، فمن شأن هذا المخطط الكشف عن النقائص الموجودة في الموارد البشرية أثناء اختيارها وانتقائها واقتراح برامج تكوين لتنمية وتحسين هذه الموارد.

الفرع الثاني: متطلبات عملية التكوين

ينطوي التكوين على مراحل عدة ومتلاحقة تؤدي في النهاية إلى التغيير، ففي المرحلة الأولى يتحقق انتزاع الموظف من محيط أو بيئة العمل التي ألفها وتأقلم فيها إلى محيط أو بيئة التكوين وهذا لتحقيق الفائدة الكاملة من مواد التكوين. وهذا يتطلب بالمقابل تحديد متطلبات عملية التكوين من تحديد الاحتياجات التكوينية باعتبارها الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها تحديد مجالات الأداء عند الموظفين وتطويرها، كما يتعين اختيار الأسلوب التكويني المناسب مع مراعاة كل الاعتبارات التي يتوقف عليها فاعلية الأسلوب التكويني.

أولاً: الاحتياجات التكوينية

ويقصد بها تحليل مجالات عدم التوازن في الطلب على التكوين من ناحية والفرص التكوينية المعروضة من ناحية أخرى¹. وبعد تحديد الاحتياجات التكوينية العنصر الرئيسي الذي تقوم عليه جميع

¹ - عبد الرحمن توفيق، العملية التدريبية، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، مصر، 1999، ص 106.

دعائم العملية التكوينية وبشكل عام تركز عملية تحديد الاحتياجات التكوينية على حصر عدد الموظفين، الذين ستشملهم عملية التكوين وهذا لمجابهة أي من الحالات الآتية:

- حالة ضعف في الأداء، حيث يتضح للإدارة أن الأداء الفعلي لبعض الموظفين لا يرقى إلى المستوى المرغوب فيه لأسباب ترجع إلى نقص في مهارتهم ومعارفهم.

- في حالة ما إذا قررت الإدارة إحداث وظائف جديدة، لم يسبق وأن مارسها الموظفون من قبل.

- في حالة ما قررت الإدارة تغيير وصف الوظيفة من حيث الواجبات أو الصلاحيات.

- حالة ما إذا قررت الإدارة تعيين موظفين جدد أو نقلهم أو ترقيةهم إلى وظائف مختلفة عن وظائفهم الحالية¹.

وتتطوي الاحتياجات التكوينية على عمليات ثلاث تعد الأساس الحقيقي، الذي يسمح بتحديد ومسح الاحتياجات بدقة والمتمثلة في²:

1 - تنظيم التكوين: ونقصد به تحديد موقع التكوين والتأكد من قدرة الموظفين العموميين على تنفيذ المخطط التكويني وكذا مدى توافر الموارد المادية اللازمة.

2 - محتوى التكوين: أي تحديد الأعمال والوظائف التي تتعلق بالتكوين ومدة كل وظيفة أي بعبارة أخرى تحديد مضمون التكوين.

3- عناصر التكوين: أي تحديد من يحتاج إلى التكوين بتحديد العناصر التي هي بحاجة إلى تكوينها، من أجل تنمية المعارف والقدرات والمهارات لديها.

يتضح جليا أن دراسة الاحتياجات التكوينية لا بد أن تتم في إطار تخطيط محكم، يعبر عن رغبات الإدارات العمومية ومواردها البشرية وتتحقق تبعا لذلك جملة من الأهداف، مما يستوجب القيام بعملية التكوين بغرض تحقيقها و جمع البيانات الدقيقة اللازمة سواء على مستوى الموظفين العموميين أو الإدارة

¹ - مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، دار الشروق، عمان، الأردن، 1996، ص 236.

² - موسوعة التربية والتكوين، مطبعة المعارف، الجزء الثاني، الجزائر، 2000، ص 09.

العمومية، بما يضمن التقييم المناسب للبرنامج التكويني فيما بعد سواء من حيث الأسلوب أو المستوى. إن تحديد الاحتياجات التكوينية ينتهي بوضع التكوين لمخطط للموظفين المعنيين، من أجل تقريب الجسور بين مستوى الأداء الراهن ومستوى الأداء المنتظر لهم¹ والذي يتحقق من خلال:

1- نتائج تقييم الأداء، حيث تشير تقارير الرؤساء عند تقييم أداء مرؤوسهم إلى نواحي الضعف في كفاءتهم سواء في القدرات المطلوبة لأداء الوظيفة أو في سلوكيات غير مرغوبة، مما يستوجب تكوينهم لعلاج نواحي الضعف فيهم.

2- تحليل ووصف الوظائف: فمن خلال عملية تصنيف الوظائف، يمكن التحقق من مدى استقاء شاغل الوظيفة لمتطلبات وظيفته ومدى وجود متطلبات غير مستوفاة، يمكن تغطيتها من خلال التكوين ومن ثم تحديد الاحتياجات التكوينية من هذا المنطلق².

3- إجراء اختبارات للموظفين خلال مساراتهم الوظيفية لمعرفة مستوى أدائهم وانتقاء الفئة التي هي بحاجة إلى التكوين، فهذه الوسيلة تساعدنا على تحديد الاحتياجات التكوينية اللازمة لتنمية وتطوير كفاءات الموظفين بما يكفل مواكبة التطورات التكنولوجية السريعة.

إن سر نجاح عملية التكوين يكمن في التحديد الدقيق للاحتياجات التكوينية³ وحتى يتسنى هذا التحديد لابد من عملية التشخيص⁴، سواء تشخيص احتياجات التكوين لتحسين أداء الموظف من خلال تحسين كفاءته ومهارته في الوظيفة أو تشخيص احتياجات التكوين للتكيف مع الوظائف والتحكم فيها، بالنظر إلى التحديث الإداري الذي تشهده.

أ - تشخيص احتياجات التكوين لتحسين أداء الموظف

يمكن تحديد احتياجات التكوين لتحسين أداء الموظف، بتحديد المهام التي يحتويها المنصب الوظيفي لكل موظف والمواصفات المطلوبة في القائم بها ومن ثم معرفة ما يملكه الموظف من معارف ومهارات

¹ - مصطفى نجيب شاويش، المرجع السابق، ص 238.

² - خالد عبد الرحيم الهيبي، إدارة الموارد البشرية، دار الحامد، عمان، الأردن، 1999، ص 213.

³ - محمد عبد الفتاح ياغي، " التدريب في إطار نظرية النظم"، مجلة تنمية الراقدين، عدد 10، 1984، ص 6.

⁴ - دارني ليندة، المرجع السابق، ص 73.

وظيفية ومواقف سلوكية وما يحتاجه لأداء المهام المنوطة إليه. وعلى ضوء ذلك يتم معالجة الفوارق عن طريق التكوين. إن هذا التوضيح يبرز مرة أخرى أهمية تصنيف الوظائف في الإدارات العمومية، من خلال المساهمة في تحسين الأداء من أجل تكريس سياسة التنمية والتطوير الإدارية المنشودة.

إن تحليل المنصب الوظيفي يعد كمنطلق لتشخيص الحاجة إلى التكوين على المستوى الفردي وعلى ضوءه يتم تحديد احتياجات الإطارات من التكوين، ذلك أن الإدارة لا يمكن أن تحقق أهدافها إلا من خلال أفراد أكفاء وعليه فعلى الإطار أن يتحكم في أساليب العمل، لأن بدونها تبقى خطة العمل مجرد خطة نظرية¹.

وعليه فإن الاحتياجات التكوينية للإطارات تنصب على تحسين وتنمية الكفاءات التنظيرية في كيفية تسيير الإدارة وتنظيم العمل والقدرة على التحكم في تسيير وإدارة الملفات الهامة، كما هو الحال في ملف الإصلاحات الإدارية، كما تحتاج إلى زيادة المعارف في جوانب التحديث الإداري ومناهج التسيير العمومي الحديث. وتتطلب الإطارات الإشرافية تنمية الكفاءات الإنمائية على اعتبار أنهم يشرفون على عدد من المرؤوسين وهو أمر لا يمكن تجسيده في غياب المعارف المهنية والتطبيقية في تخصصات وظائفهم.

من جهة أخرى فإن باقي الإطارات المشكلة من مجموع الموظفين الذين يسندون إدارات الإدارة العليا أو إدارات الإدارة الإشرافية، يشكلون واجهة الإدارة على محيطها وهم الأكثر تعدادا. مما يتطلب تنميتهم نظرا لتأثيرهم المباشر على أداء الوظيفة، حيث يلاحظ أن أغلب مشاكل الأداء الوظيفي مرجعها غياب المعارف المهنية لأن معظم الأعوان لم يتلقوا تكوين متخصص، حيث اكتسبوا العمل الإداري من خلال الممارسة فقط ويجهلون المبادئ العامة التي تحكم هذه الوظائف وهذا ما أدى إلى صعوبة تكيفهم مع أية مهمة جديدة في إطار إعادة هيكلة الإدارة وتطويرها.

ب - تشخيص احتياجات التكوين للتكيف مع الوظائف²

أمام التغيرات السريعة التي يشهدها تسيير الإدارة العمومية الذي يتطلب تكيف الوظائف العمومية معها، أضحت إعداد برنامج لتكوين الموظفين العموميين للتكيف مع هذه الوظائف أمرا ضروريا تحضر من

¹ - دارني ليندة، المرجع السابق، ص 75.

² - دارني ليندة، المرجع نفسه، ص 78.

خلاله عددا من مواردها، على ضوء المتطلبات المحددة لمناصب العمل وتلجأ إلى انتقاء الأفراد الذين لديهم القدرات والاستعدادات اللازمة للتكيف مع المهام الجديدة في إطار العصرية والتطور التكنولوجي. فالتكيف مع التقنيات الجديدة، يحتم على الإدارة إدخال إصلاحات في مناهج التسيير، هذا الذي يتحقق من خلال تحضير برامج تكوينية على ضوء هذه الاحتياجات.

ج - تشخيص احتياجات التكوين لإعادة هيكلة الموظفين

فالكثير من إدارتنا العمومية تعاني من عدم التوازن بين السلك الإداري والتقني وعليه ومن أجل إعادة هيكلة هذا التعداد، لا بد من إعادة تحويل عدد من الموظفين من السلك الإداري إلى السلك التقني. ويعود هذا الاختلال في التأطير إلى توظيف الأعوان في مجالات غير متخصصين فيها، بالإضافة إلى قلة نسبة التأطير السامي وتؤكد الإحصائيات¹ التي صدرت من المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط هذا الخلل خاصة بالنسبة للجماعات المحلية².

إن تحديد الاحتياجات التكوينية في هذا المجال سوف يساعد على تحضير برامج تكوينية مناسبة، حيث يمكن اللجوء إلى الترقية الداخلية مثلا عن طريق التكوين لتحضير الامتحانات المهنية أو تكوين متخصص لرفع نوعية التأطير³. وقد دفع هذا الوضع بوزارة الداخلية والجماعات المحلية إلى مباشرة عملية الرسكلة لهذه الإطارات وإعداد برنامج للتكوين وتحسين المستوى وهذا وفقا للاحتياجات المحلية، لان أدائها أضحى محل انتقاد من كل الفئات الاجتماعية.

واضح إذن أن تحديد الاحتياجات التكوينية يمثل الركيزة التي يقوم عليها رسم إستراتيجية التكوين من أجل تنمية الموارد البشرية، لأن الحاجيات في الحقيقة ماهية إلا أهداف تسعى الإدارة العمومية لتحقيقها من أجل تقليص الفجوة الموجودة بين الوضع الراهن لمستوى كفاءة الموظفين من جهة ومستوى الكفاءة المطلوب الوصول إليها، سواء في المهارات أو المعارف أو السلوكيات والتصرفات من جهة أخرى.

¹ - دراسة المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالتخطيط حول تأطير الولاية والدائرة والبلدية سنة 2000.

² - حيث قدرت نسبة التأطير للجماعات المحلية بـ 7.19% بالنسبة للولايات و 13.6% بالنسبة للدوائر و 4.57% بالنسبة للبلديات وهي نسب جد ضعيفة مقارنة بعدد الأعوان الذين يقدر عددهم بـ 232690 و هذا دون الحديث عن مستوى كفاءة هؤلاء الإطارات.

³ - كالتكوين في الدراسات العليا في مجال التنظيم.

والتحديد الدقيق لهذه الاحتياجات يساعد على جعل النشاط التكويني نشاطا هادفا ذي معنى للإدارة والمتكويين ويجعله كذلك نشاطا واقعا يوفر الكثير من الجهود والنفقات.

ثانيا: تحديد نوع التكوين

يتوقف نجاح عملية التكوين أيضا إلى جانب تحديد الاحتياجات التكوينية على تحديد نوعية التكوين، حيث يشكل التكوين بطبيعته وأهدافه حلقة مكملة للإعداد لآبد من إجراءات لتأمين الكفاءة المهنية والعملية لدى الموظف على ضوء التطورات الطارئة على وظيفته ومقتضياتها. وقد يتم التكوين قبل تسلم الواجبات الوظيفية أي قبل الالتحاق بالوظيفة ويعطى بمنح أثناء المسار الوظيفي ولعدة مرات، حيث يسمى في هذه الحالة بالتكوين أثناء الخدمة.

فالنسبة للنوع الأول أي التكوين قبل الالتحاق بالوظيفة، فكما سبقت الإشارة إليه¹، يعد الركيزة التي ترسي دعائم إعداد الموظفين وتأهيلهم للقيام بالواجبات الوظيفية؛ إذ أن هناك بعض الوظائف تقتضي طبيعتها إعطاء برامج تكوينية معينة تكمل الشروط التأهيلية التي يجب توافرها في الموظف قبل تسلمه للوظيفة وهي بصورة عامة تستهدف إعداد الموظف للممارسة الوظيفية كإداري عام وليس كمتخصص. أما النوع الثاني والمتمثل في التكوين أثناء الخدمة فيشمل كل أنواع التكوين، التي يحضرها الموظف منذ تعيينه في الإدارة العمومية التي يلتحق بها حتى انتهاء خدمته وهذا هو الغالب في أنشطة التكوين. والسبب في ذلك أن أغلبية الوظائف هي التي تتطلب طبيعتها إعطاء التكوين المتعلق بها أثناء تأدية الموظف للخدمة أي بعد تسلمه مهام وظيفته وممارسته لأنشطتها فعلا، بل وفي الأغلب بعد مدة معينة قد تطول أو تقصر من تسلمه العمل الوظيفي.

ففترة ممارسة الموظف لوظيفته هي التي تظهر من خلال الواقع العملي احتياج الموظف للتكوين ونوع التكوين الذي يحتاج إليه، كل ذلك يتوقف على طبيعة العمل الوظيفي الذي ينهض به الموظف وحاجة الموظف نفسه وقدراته واستعداداته وفق ما يتبين من تقارير الكفاية التي توضع عنه، حيث يمكن من خلالها تبين حاجة الموظف إلى التكوين ونوع هذا التكوين، فأحيانا يهدف التكوين إلى رفع مستوى

¹ - هذا النوع من التكوين يتم من خلاله إعداد الموظف فنيا، لتولي مهام وظيفته عن طريق الجامعات والمعاهد والمدارس حيث يتم إنشاؤها لهذا الغرض، كما سبق بيانه بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة.

مهارة الموظفين والارتقاء بها والتخصص في المهارات ذات الأهمية لوظيفتهم وأحيانا يمنح التكوين لزيادة المعارف والمهارات الإضافية للموظف وقابليته للتحرك بين وظائف أخرى، كما يمكن أن يهدف إلى ترقية الموظف إلى مراكز ذات مسؤوليات أكبر الشيء الذي يستلزم تغييرا في الأداء.

وقد ميز المرسوم التنفيذي رقم 92/96 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم السالف الذكر، في مادته الثانية بين ثلاث أنواع من العمليات التكوينية.

1 - التكوين المتخصص

ويسمح بشغل وظيفة للمرة الأولى، بالالتحاق برتبة عليا بالنسبة للموظفين الموجودين في وضعية خدمة، ويكون التكوين المتخصص في دورات طويلة المدى تتراوح مدتها بين أكثر من سنة و3 سنوات ويتم التكوين إما على أساس التفرغ الجزئي أو على أساس التفرغ الكلي.

بعد نهاية فترة التكوين، تسلم المؤسسة التي تكفلت بالتكوين شهادة تكوين للمتشحين الذين تابعوا هذه الدورة وعلى إثرها يعين الموظفون الذين نجحوا في دورة التكوين المتخصص للالتحاق برتبة أعلى كمتمرنين في هذه الرتبة ويدمج المعينون في حالة رسوبهم من جديد في رتبهم الأصلية. أما المترشحون الخارجيون الذين نجحوا في دورة التكوين المتخصص، فيعينون كمتمرنين ويوجهون حسب حاجات المصلحة ووفق درجات الاستحقاق¹.

إن التكوين المتخصص المنصوص عليه في مختلف القوانين الأساسية الخاصة، يخص 132 رتبة من مجموع 478 رتبة موزعة على 106 سلك من مجموع 254 سلك تابع للوظيفة العمومية². إن التكوين المتخصص يركز على تنمية مهارات بحثية دقيقة على الباحث، تخوله ممارسة أكثر دقة وأحسن أداء فهو يعتمد على منهج المرافقة والاستشارة ولا يقوم على التلقين المعلوماتي ويهدف إلى نقل خبرات الأستاذ إلى طلابه في مهارة محددة ودقيقة.

¹- KHERCHI Djamel, « la formation dans la fonction publique », revue IDARA, Alger, Volume 7, numéro 1, 1997, p 82.

²- ويعتبر قطاع الصحة من بين أكثر القطاعات التي يشترط القانون الأساسي الخاص بها إتباع تكوين متخصص للالتحاق بمختلف الرتب التقنية التابعة لقطاع الصحة، حيث توجد 37 رتبة من مجموع 47 رتبة معينة بالتكوين المتخصص ويليه قطاع التربية الوطنية، حيث توجد 11 رتبة من مجموع 22 رتبة تابعة للقطاع معينة بالتكوين المتخصص.

2- دورات تحسين المستوى

وهي دورات على المدى المتوسط تسمح بتحسين المعارف والكفاءات الأساسية للموظفين وإثرائها وتعميقها وضبطها، تتراوح مدتها بين 6 أشهر والسنة الواحدة. وتسلم المؤسسة التي تكفلت بدورة تحسين المستوى شهادة تمرين للمتشحين، الذين تابعوا الدورة ويستفيد الموظفون الذين نجحوا في دورة تحسين المستوى من امتيازات في مجال الترقية وعلى حسب مدة الدورة¹.

3- دورات تجديد المعلومات

وهي التي تسمح بالتكيف مع وظيفة جديدة، نظرا إما لتطور الوسائل والتقنيات وإما للتغيرات الهامة في تنظيم المصلحة وعملها أو مهامها وهي دورات قصيرة المدى تقل عن ستة أشهر أو تساويها. وتمنح للمتشحين الذين تابعوا دورة تجديد المعلومات شهادة تمرين تسلم من طرف المؤسسة التي تكفلت بإعداد الدورة².

تجر الإشارة إلى أن دورات تحسين المستوى وتجديد المعلومات، لا تقتصر على الموظفين في الوظائف الدنيا والوسطى وإنما تشمل مختلف المستويات الإدارية بما فيها المؤطرين ومعنى ذلك أنه ليس هناك حد معين تقف عنده المهارة، فالتكوين وفقا للأهداف المستوفاة منه تجعل منه عملية دائمة ومستمرة طيلة المسار الوظيفي، كما أنه نظام متكامل ونشاط متجدد حسب تطورات العصر الحديث.

وبين هذه الأنواع الثلاث وأمام عدم كفاية المعاهد والمدارس في عملية إعداد الموظف العمومي لشغل الوظيفة، تظهر أهمية التكوين المستمر كوسيلة لتحديث الإدارة العمومية وإستراتيجية ضرورية ووسيلة هامة للتغيير والنهوض بالموارد البشرية لتنمية فاعليتها³. إلا أن تحديد نوع التكوين المناسب له أهمية أكبر في نجاح عملية التكوين وهذا يستوجب من أهل الاختصاص في الإدارات العمومية ضبط احتياجات الموظفين

¹ - منشور رقم 263/ك خ / م ع و ع / 99 المؤرخ في 9 أوت 1999 المتعلق بالزيادات المفتوحة في إطار تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.

² - انظر بخصوص الامتيازات التي تمنح للموظفين الذين تابعوا دورة تجديد المعلومات، المنشور رقم 263/ك خ / م ع و ع / 99 السابق الذكر.

³ - Véronique CHAHUT, la formation continue de l'encadrement supérieure de l'état, document française.

إلى نمط التوظيف المناسب حسب النقائص المسجلة، فهذا فقط ستتجح مرتكزات برنامج عصرنة وتحديث الإدارة العمومية بتقديم تكوين يتماشى مع الاحتياجات الحقيقية للموظفين العموميين.

ثالثاً: تحديد أسلوب التكوين¹

تختلف أساليب التكوين باختلاف وظيفة المتكويين ومستواهم الوظيفي²، كما تختلف فيما إذا كان التكوين قد تم داخل الدولة أو خارجها³. واختيار أسلوب التكوين المناسب له دور مؤثر في نجاح البرنامج التكويني، بل من الضروري تحديد الأسلوب التكويني المناسب المراعي فيه كل الاعتبارات التي تؤدي إلى نجاح التكوين.

1. أهم أساليب التكوين

لا يجري التكوين على أسلوب واحد وإنما يتخذ أساليب، بعضها فردية والبعض الآخر جماعية وذلك على التفصيل التالي:

1- أساليب التكوين الفردي

وهذا النوع من أساليب التكوين يتميز بأنه لا يشمل مجموعة من الأفراد مجتمعة، إنما يهيئ لفرد معين بمفرده أن يكتسب مهارات خاصة ويكون هذا في الحالات التي تتطلب تدريب فرد معين. ومن أهم هذه الأساليب:

أ - الدراسة بالمراسلة

تشبه إلى حد ما سلسلة الدروس النظامية، حيث تنطوي على موضوعات مرتبة علمياً ومنطقياً وبدلاً من حضور الدارسين إلى المكون من أجل تلقي المحاضرات، يقوم هذا الأخير بتزويدهم هو خبرته⁴ وهذا

¹ - الأسلوب التكويني هو الطريقة أو المنهج الذي يستخدمه المكون لكي ينقل المادة أو الموضوع التكويني إلى المتكويين، أنظر: محمد يوسف المدودي، "سياسة الإعداد والتدريب في مجال الوظيفة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 2، 1981، ص 137.

² - فأساليب تكوين الفنيين ترتبط بنوع التخصص الفني المراد التكوين عليه وأساليب تكوين الإطار العليا تختلف عن أساليب تكوين إطار التنفيذ.

³ - وهنا سنركز على أساليب التكوين التي تتم داخل الدولة فقط .

⁴ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، المرجع السابق، ص 170.

بإعداد المادة العلمية وموضوعات الدراسات والأسئلة والتوجيهات التي توضح طريقة السير في الدراسة ويتم إرسالها للمتكونين عن طريق المراسلة، ثم يقوم المتكون بإعداد الإجابات وكتابة التقارير المطلوبة إلى الهيئة المكلفة بالتكوين، هذه الأخيرة التي تتولى عملية تقييمها¹.

إن هذا الأسلوب في التكوين يجنب الإدارة شغورها من الموظفين ومشقة التنقل إلى مكان تنظيم دورات التكوين التي تشكل عبء على الموظف المتكون والدولة وما تتكبده نفقات، إلا أنه يؤخذ على هذه الطريقة عدم تحقيقها للفوائد المرجوة من عملية التكوين فغياب المناقشات والمواجهات الشخصية بين طرفي التكوين، يجعل منه مجرد محاضرات تضاف إلى رصيد المتكون مثلها مثل المحاضرات التي تلقاها أثناء حياته الدراسية.

ب- القراءة الموجهة

تعني ضرورة إعداد الموظف بكافة البيانات والمعلومات التي تتعلق بوظيفته وصلتها بالبناء التنظيمي في الإدارة العمومية، التي يعمل بها منذ بداية تسلمه لمهامه الوظيفية ويتم ذلك عن طريق الكتيبات والمراسلات والنشرات والمذكرات والوثائق الرسمية، التي تعدها الجهات الإدارية بأقسامها المختلفة بصفة دورية أو غير دورية².

وتستخدم القراءة الموجهة كأسلوب فعال للتكوين الفردي، من أهدافها تمكين الموظف من معرفة صلة وظيفته بسائر النشاط الإداري وتزويده بمعلومات تفصيلية عنها واستكمال أوجه النقص في معلومات الموظف³. يتضح أن هذا الأسلوب مفيد للموظفين ذوي الإعداد الفني والمهني والذين التحقوا بوظائف ذات مسؤولية، وهم مع توافر المقدرة الذهنية والفنية العالية تنقصهم المعلومات المتعلقة بالوظيفة العمومية والإلمام بنشاط الإدارة العمومية التي يباشرون اختصاصاتهم فيها. فالقراءة الموجهة تفيدهم في التكيف مع أوضاع الإدارة وطبيعة العمل فيها ويمكن الزيادة من فاعلية هذا الأسلوب، عن طريق المقابلات بين الرئيس الإداري والمرؤوس.

¹ - صبري جليبي عبد العال، المرجع السابق، ص 282.

² - صبري جليبي عبد العال، المرجع نفسه، ص 281.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، المرجع السابق، ص 104.

ج- المران الموجهة¹

طبقا لهذا الأسلوب يتلقى الموظف تعليمات أثناء ممارسة الوظيفة لأغراض خاصة محددة، لمساعدة الموظف الجديد على الإلمام بنظام عمله أو لمساعدة الموظف الحالي على الارتقاء بمستوى كفاءته لإعداده للتزقي لوظيفة أعلى، حيث أن ممارسة الموظف لوظيفة معينة لفترة طويلة تفيد غالبا في أنه يؤديه على نحو مرض ولكن تحقق مستوى عال من الانجازات لا يتأتي إلا نتيجة معارف ومهارات إضافية. إذن فإن هذا الأسلوب مفيد لمن يسند إليه وظيفة ابتداء سواء بمناسبة التعيين في الوظيفة أو النقل أو الترقية إليها.

إن أساليب التكوين الفردية بشكل عام تتميز بأنها أساليب ذات أهمية من خلال إمكانية تكوين عدد من المتكويين متفرقين في مواقع عملهم، دون حاجة لاجتماعهم في مكان واحد وهو ما يجنب الدولة مصاريف إضافية من جهة والبحث عن موظفين يعوضون من هم في فترة تكوين من جهة أخرى.

2- أساليب التكوين الجماعية

هذا النوع من أساليب التكوين يختلف عن سابقه في أنه يشمل مجموعة من الموظفين مجتمعين في مكان واحد² وتتخذ هذه الأساليب صورا متعددة أهمها³:

أ- المحاضرات

حيث يتم الاستعانة بخبير أو محاضر من أجل تقديم مضمون الموضوع أو الموضوعات التي يتضمنها برنامج التكوين وهو ما يتطلب من المحاضر قدرات الكفاءة والذكاء، لكي يستطيع جذب أكبر عدد ممكن من المستمعين أثناء إلقاء المحاضرة وهو ما يبيت روح الحماسة خاصة عندما يكون وقت التكوين محدودا وعدد المتكويين كبيرا نسبيا، لاسيما عند إتاحة فرصة الاتصال بالخبراء وإن كان يؤخذ عليها أنها تجعل نطاق الاهتمام بها محدودا، فالقليل من المستمعين من يستطيع تذكر القليل مما يقال⁴.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، المرجع السابق، ص 104.

² - محمد السيد الدماصي، "الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة"، المرجع السابق، ص 36.

³ - وهناك أساليب أخرى كالمناقشات، المؤتمرات، الأسلوب المعلمي، تمثيل الأدوار.

⁴ - صبري حليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 286،

-عبد عز الدين، (عملية تدريب الموظف العام في الجزائر)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002، ص 23.

وبالرغم من هذه الصعوبات التي تعترض هذا الأسلوب التكويني، فإن المحاضرة تظل من الأساليب الجماعية المعروفة نظرا لما تحظى به من سهوله في التنظيم واقتصاد في النفقات ويمكن التخفيف من صعوباتها عن طريق الأساليب المساعدة كالاستعانة بفيلم مثلا لجلب انتباه المستمعين، كما تشجع المناقشات على الاهتمام بالمسائل التي يتناولها المحاضر ويستحسن اشتراك المستمعين في اختيار موضوع المحاضرة.

ب-دراسة الحالات¹

الحالة عبارة عن استحضار لجوانب حدث أو مشكلة معينة وقعت في الماضي أو الحاضر واستعراض الحلول التي اتخذت بشأنها في الظروف التي كانت محيطة بها آنذاك، فأسلوب دراسة الحالات يستهدف تدريب الدارس على الأسلوب العلمي في التحليل والتفكير المنطقي للوصول إلى حل مرض وحلول بديلة للمشاكل أو الموافق التي يتعرض لها. ولكي يحقق هذا الأسلوب الأهداف المرجوة منه لا بد وأن تكون الحالات محل الدراسة حقيقية، مستمدة من بيئة لها نفس ظروف وحالات البيئية التي يعيش فيها جموع المتكويين².

إن هذا الأسلوب يتيح للمتكويين فرصة اكتساب خبرات من الواقع الإداري وفهم كيفية تطبيق المبادئ الإدارية العامة، على الموافق التي يتعرض لها المتكويين وعادة ما يتبع هذا الأسلوب في تكوين مستويات الإدارة العليا.

ج- التطبيقات العملية

طبقا لهذا الأسلوب يقوم المكلف بالتكوين بإجراء تطبيقات عملية أمام المتكويين وهي تطبيقات ضرورية، بالنسبة للتدريب على المهارات اليدوية أو من خلال القيام بجولات أو زيارات منظمة لإدارات أخرى وعادة ما يكون هذا الأسلوب مقترنا بأسلوب تكوين آخر كالمناقشات والمحاضرات، فهو يفيد في الربط بين الدراسة النظرية والتطبيق العملي³. ويكون أسلوب التطبيق العملي مفيدا في تكوين الأشخاص

¹ - ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 263.

² - صبري حليبي أحمد عبد العال، المرجع السابق، ص 286.

³ - حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، المرجع السابق، ص 99.

ذوي الدراسة العملية المحددة، الذين يتجاوبون مع العرض العملي دون الشرح الشفوي أو الكتابي ويتطلب هذا الأسلوب التأملي في الشرح حتى يتسنى فهم كل خطواته العملية ويعتبر هذا الأسلوب فعالاً.

إن أساليب التكوين الجماعية بشكل عام لا تقف عند حد الجانب النظري بل تتعداه إلى الجانب العملي الجماعي ومما لا شك فيه أن هذا يحقق فاعلية التكوين، غير أن هذا لا يعني أن الأسلوب الجماعي أهم من الأسلوب الفردي حيث أن كل منهما مناسب لبعض الاحتياجات التي تتطلب واحد منهما فقط، حيث يعد في بعض الحالات أحد الأساليب الفردية كافياً لتحقيق الغاية من التكوين دون حاجة إلى عقد اجتماعات جماعية في إطار أحد أساليب التكوين الجماعية. واختيار الأسلوب التكويني هو من العوامل الهامة في نجاح عملية التكوين أو إخفاقها، لذا ينبغي مراعاة بعض الاعتبارات التي تؤدي إلى نجاحه.

II. الاعتبارات التي يتوقف عليها اختيار الأسلوب التكويني

هناك اعتبارات يتوقف عليها اختيار الأسلوب التكويني وهي اعتبارات يتوقف على مراعاتها فاعلية الأسلوب التكويني ونجاحه في تحقيق أهداف التكوين ويمكن إجمالها فيما يلي:

1- نوعية المتكويين

فبالأساليب التكوينية التي تناسب موظفي الإدارة العليا قد لا تتناسب مع موظفي الإدارة الوسطى، حيث لا بد أن يراعى عند اختيار الأسلوب المستوى العلمي للمتكويين وخبراتهم. فالنسبة لموظفي الإدارة العليا تتجه الأساليب التكوينية إلى تعميق إحساسهم بالمسؤولية وسرعة حل المشكلات واتخاذ القرارات المناسبة في الأوقات المناسبة، ومن ثم فإن أنسب الأساليب لتكوينهم هي التي تكفل مشاركتهم في العملية التكوينية كأسلوب دراسة الحالات. أما بالنسبة لموظفي الإدارة الوسطى وما دونها فإن أنسب الأساليب هي التي تؤدي إلى تعميق ما لديهم من معلومات إدارية وترسيخ مفاهيم الإدارة السليمة. فيكون أسلوب المحاضرة هو أكثر الأساليب ملائمة¹.

¹ - محمد يوسف المعدوي، " التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة العامة" القسم الثاني، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 2، ديسمبر 1982، ص 139.

2- موضوع التكوين

فهناك موضوعات تلائمها المحاضرة كأسلوب تكويني مثل شرح الأسس العلمية وإعطاء المعلومات بشكل عام، وهناك موضوعات تستهدف تغيير سلوك المتكون إلى ما هو أفضل ويناسبها الأسلوب المعلمي¹ وأسلوب المحاكاة التعليمية الذي يهدف إلى تغيير السلوك الوظيفي².

3- العمق والشمول في عرض موضوعات التكوين

فحين يتطلب الأمر قدراً أعلى من التعمق في عرض الموضوعات تكون المحاضرة هي الأسلوب الأنسب وعلى العكس تكون الحلقات النقاشية هي الأنسب، إذا كان المطلوب هو إثارة اهتمام المتكونين بالموضوعات المعروضة وتشجيعهم على الاشتراك في المناقشة³.

4- فترة التكوين وعدد المتكويين

حيث تصلح المحاضرة في البرامج التكوينية القصيرة ذات المجموعات الكبيرة، فيما تصلح دراسة الحالات وتمثيل الأدوار في البرامج التكوينية التي تتطلب قدراً من الزمن مع مجموعات صغيرة لا يزيد عددها على ثلاثين فرد⁴.

إن عملية التكوين تتطلب في الحقيقة حلقة متصلة من العوامل التي بتوافرها معا فقط تحقق الفائدة المرجوة منها، فاختيار الأسلوب التكويني هو من العوامل الهامة في نجاح البرنامج التكويني أو فشله فليس المهم فقط أن نحدد الاحتياجات التكوينية أو نجري قياساً علمياً لها، فمثل هذه الجهود يمكن أن تصبح نتائجها محدودة في ظل غياب نوع التكوين المناسب ومراعاة جملة من الاعتبارات يتوقف عليها فاعلية الأسلوب التكويني المناسب وبالتالي فاعلية عملية التكوين ككل حيث:

¹ - وجاءت هذه التسمية من أن هذا الأسلوب يشبه إلى حد كبير ما يقوم به الباحث في معمله للحصول على نتائج معنية فيقوم المتكويون بدور الباحث ويعتمدون على أنفسهم في خلق المادة التكوينية وكذلك الاستفادة منها.

² - صبري حليبي عبد العال، المرجع السابق، ص 28،

- محمود محمد محمود، أحمد عبد الفتاح ناجي، المرجع السابق، ص 173.

³ - محمد يوسف المعدوي، "التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة العامة" القسم الثاني، المرجع السابق، ص 140.

⁴ - محمد يوسف المعدوي، المرجع نفسه، ص 140.

- من الضروري أن يكون أسلوب التكوين مناسباً للهدف من البرنامج التكويني.
- من الضروري أيضاً أن يناسب أسلوب التكوين طبيعة المتكويين وإمكاناتهم وطبيعة وظيفتهم.
- لا بد أن يتناسب أسلوب التكوين مع محتوى البرنامج التكويني.
- وأخيراً أن يناسب أسلوب التكوين الوقت والميزانية المعتمدة للتكوين.

المطلب الثاني

التكوين وفعالية الإدارة العمومية

إن وضع سياسات التكوين غير كاف لوحده إذا لم يصاحبها وضع خطط واقعية تستجيب لمتطلبات الحياة الوظيفية الراهنة، القائمة على التغير المستمر وإعداد الآليات اللازمة التي تضمن متابعة وتقييم تنفيذ هذه الخطط في إطار إستراتيجية التكوين المنجزة، حيث ما يلاحظ أن الإدارة العمومية الجزائرية تعاني فعلاً من عدة نقائص في مجال التكوين أدت إلى خلق مشاكل معتبرة تسببت في عرقلة العمل الإداري وجموده وإعطاء صورة سيئة عن سير العمل داخل الإدارة العمومية، الأمر الذي يتطلب تضافر الجهود من أجل إيجاد الميكانيزمات الكفيلة بإرساء نظام للتكوين يحقق إعادة الإنعاش للإدارة ولمواردها وقادر على مواكبة التغيير. وعليه نتطرق في هذا المطلب إلى تسيير التكوين في الإدارة العمومية في فرع أول ثم تقييم سياسة التكوين في فرع ثان.

الفرع الأول: تسيير التكوين في الإدارة العمومية

أولى مسيرو التوظيف العمومي أهمية بالغة للتكوين، باعتباره السبيل الوحيد لتحديث وتطوير أداء الموارد البشرية ولا شك أن هذه الأهمية تبرر الوقوف عند السياسات التكوينية، المنتهجة من قبل الإدارات العمومية قصد تقييم ما تم انجازه في هذا المجال. وفي هذا الصدد سنتعرض إلى كيفية تسيير التكوين في الإدارات العمومية من خلال دراسة المخطط القطاعي السنوي للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات وكيفية تجسيد هذا المخطط (أولاً) مع التركيز على متابعة العملية التكوينية والتأكد من سيرها وفق ما رسم لها (ثانياً).

أولاً: مخطط تكوين الموظفين

يرسم التخطيط بشكل عام صورة العمل في شتى المجالات ويعمل المخطط السنوي لتكوين الموظفين في هذا المسعى، إذ يعمل على تحديد مسار التكوين من أجل زيارة كفاءة وفعالية الإدارة، فبدونه تصبح الأمور متروكة للعشوائية والارتجال والعمل غير الهادف. لهذا تكلف الإدارة العمومية بإعداد مخطط قطاعي سنوي بخصوصه، فكيف يتم إعداده؟ وما هي الوسائل المطلوبة من أجل ضمان تنفيذه؟.

1 - إعداد مخطط تكوين

بعد تحديد متطلبات التكوين¹ تأتي مرحلة تصميم خطة للتكوين، حيث تلزم الإدارة العمومية بإعداد مخططات قطاعية سنوية أو متعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات وذلك بالتنسيق مع السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية²، هذه المخططات تشكل أداة قانونية تسييرية تسمح للإدارات بتخطيط احتياجاتها للتكوين بناء على معطيات عملية مدروسة³ وتشجع الإدارات في إعداد التصميم التوجيهي الذي يوضح العلاقة بين سياسة التكوين وسياسة تحديث الوظائف والمسار المهني. ويحتم التصميم التوجيهي مشاركة مختلف الهياكل التي تضم في عضويتها مختلف الأطراف (مسؤولين وممثلو الموظفين للإعداد الجماعي لمخطط التكوين معتمداً في ذلك على المسعى النسقي، ذلك أن فعالية التكوين تتوقف على مدى فعالية الأنظمة النسقية الأخرى مثل مناهج التسيير، التنظيم، الاتصال وغير ذلك من الأنظمة.

ويبلور التصميم التوجيهي في شكل مخطط التكوين حيث يعد هذا الأخير وسيلة تنفيذية للتصميم التوجيهي ومن خلاله تحدد متطلبات التكوين، كما أنه يعد وسيلة لمعالجة المشاكل الآنية والمستقبلية للإدارة

¹ - السابق بيانها من تحديد الاحتياجات التكوينية ونوع التكوين والأسلوب التكويني.

² - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 96-92 السابق الذكر.

³ - شرنون محمد، مداخلة حول سياسة ومنظومة التكوين في الوظيفة العمومية، الملتقى الجزائري التونسي، فندق الأوراسي، سبتمبر 2005، مطبوع غير منشور، ص04.

في أن واحد. ولذلك تعهد الإدارات العمومية عند وضع مخططات سنوية ومخططات متعددة السنوات أن تأخذ بعين الاعتبار الأهداف المستقبلية للإدارة¹.

ويتم إعداد المخطط التكويني باقتراح من جهة المسيرة، بمشاركة كل من مصالح الوظيفة العمومية والميزانية ويتم تحضيره من طرف المصلحة المكلفة بالتكوين على مستوى كل قطاع سواء المديرية الفرعية للتكوين أو المديرية الفرعية للمستخدمين. ما يلاحظ هنا أن الموظفين ليس لهم مشاركة فعالة في عملية إعداد مخططات التكوين أو حتى المساهمة بأي اقتراح في هذا المجال رغم أنه موجه بالدرجة الأولى لفائدتهم، حيث أن ما هو جاري على مستوى الإدارات العمومية هو تسطير دورات للتكوين ثم يبلغ الموظفون بها.

بعد إعداد المخطط يتعين على الإدارة تقديمه للسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في خمسة نسخ، لدراسته من طرف لجنة التكوين وتجدر الإشارة أن دراسة مخطط التكوين لن يتم إلا بعد المصادقة أو دراسة المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، حيث لا بد أن يكون الجدول رقم 7 الخاص بالعمليات التوقعية للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات مطابقا لمشروع مخطط التكوين². ولنجاح عملية التكوين ينبغي لواضع البرنامج أن يكون مدركا لمستويات المتكويين واتجاهاتهم، كما يجب أن يراعي تلبية الحاجيات وتوفير الإمكانيات والاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمادية، حيث يجب أن تتضمن العملية:

1- وضع البرنامج التكويني، أي تحديد المواضيع التي سيتم التدريب عليها والتي تحدد في ضوء الاحتياجات التكوينية.

2- اختيار أسلوب وطرق التكوين المناسبة³.

3- تحديد ميزانية التكوين والمؤسسة التكوينية.

¹ - أصدرت المديرية العامة للوظيفة العمومية في 1998 تعليمة تضمنت المعلومات التي يجب أن تتضمنها المخططات القطاعية وهي طبيعة عمليات التكوين المسطرة، فئات الموظفين المعنيين، مؤسسات التكوين، المناصب المالية المفتوحة أو المتوقعة، مناصب التأهيل ومجالات التكوين المعتمدة ومدة دورات التكوين المبرمجة.

² - التعليمة الوزارية المشتركة رقم 253 المؤرخة في 27 / 07 / 1994.

³ - فالأساليب التكوينية التي قد تناسب تكوين المشرفين في مستويات الإدارة الإشرافية قد لا تتناسب بالضرورة مع تكوين المديرين في المناصب العليا أو الوسطى.

في الأخير إن نجاح العملية التكوينية يتوقف على مدى سلامة القرار المتخذ في تشكيلة هيئة التكوين فكلما أحسنت الإدارة في اختيار المكونين، كلما أدى ذلك إلى أن يكون التكوين أكثر فعالية وأقرب إلى النجاح. إن إشراك المتكونين في وضع البرامج التكوينية يساهم هو الآخر ويقدر كبير في إنجاح العملية، حيث أن دعوتهم للمشاركة في تصميم البرامج وبنفس الشكل الذي يستطيع به المشرفون أن يلفتوا الانتباه في اللجان الاستشارية حول تنمية وتطوير مستوى الموظفين. وذلك بتحديد المشاكل الحالية لهم واحتياجاتهم لمهارات إضافية، فإن الأخذ بعين الاعتبار مداخلة المتكونين تجعلهم أكثر التزاما بتحقيق الأهداف المنتظرة من التكوين. وتتعدد محاور التكوين بين ثلاثة محاور أساسية¹:

1- برنامج التكوين المتخصص: فأغلب الإطارات تحتاج إلى تكوين تخصصي للالتحاق بوظيفة عمومية للمرة الأولى سواء بغرض التوظيف الأولي أو الترقية الداخلية، إلا أن الملاحظ أن تكوين الموظفين التخصصي غير مضمون دائما وأغلب برامج التكوين تسطر في إطار تحسين المستوى وتجديد المعلومات، هذا برغم أهمية التكوين المتخصص.

2- برامج تكوينية لتحسين المستوى وتجديد المعلومات: وتسمح برامج التكوين لتحسين المستوى للموظف بتنمية معارفه وسلوكياته المهنية وذلك من أجل التحكم أحسن في الوضعيات المهنية، أما الغرض من تنظيم دورات تجديد المعلومات فهو محاولة تكييف الموظف مع وظيفة جديدة نتيجة لتطور الوسائل والتقنيات. يتم إعداد برنامج التكوين المتخصص وتحسين المستوى وتجديد المعلومات من ناحيتين:

أ - من ناحية الأسلاك والرتب

تقرر برامج دورات التكوين المتخصص وتحسين المستوى وتجديد المعلومات للالتحاق بالأسلاك المشتركة من قبل السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، أما تلك المتعلقة بالالتحاق بالأسلاك والرتب الخاصة في القطاع المعني من غير الأسلاك المشتركة فيتم إعدادها بقرار وزاري مشترك بين الوزير المعني والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

¹ - لقد سبق التطرق لهذه المحاور في إطار بيان نوع التكوين، لذا سوف نركز هنا فقط على كيفية إعداد البرنامج .

وفي الغالب يتم إعداد برامج تحسين المستوى وتجديد المعلومات من طرف المؤسسة التكوينية باشتراك الإدارة المعنية بالتكوين بحضور مدير الموارد البشرية أو مدير التكوين، للتأكد من أن البرامج المسطرة تلبى فعلا احتياجاتهم ومختصة في تخطيط البرامج وخبير لاختيار المحتوى والأساليب والتقييم. ويبقى الطرف الأهم في التكوين وهم المتكونون بدون أي مساهمة في هذه البرامج فحتى ولو قدمت اقتراحات من طرفهم فهي لا تأخذ بعين الاعتبار.

ب- من الناحية التنظيمية

يتم انجاز عمليات التكوين المتخصص للموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم حسب الأسلاك والرتب في شكل متناوب أو متواصل، باستثناء التكوين المتخصص لشغل وظيفة عمومية للمرة الأولى والذي لا يمكن أن يتم إلا في شكل متواصل.

أما فيما يتعلق بمدة التكوين فهي:

1- دورات طويلة المدى بين السنة والثلاث سنوات، تخصص للتكوين المتخصص.

2- دورات متوسطة المدى ما بين 6 أشهر والسنة الواحدة، تخصص لعمليات تحسين المستوى.

3- دورات قصيرة المدى تقل عن ستة أشهر، تخصص لعمليات تجديد المعلومات¹.

إن وضع المخططات التكوينية رغم أهميتها لا تكفي لوحدها لتحقيق الأهداف المرجوة من العملية التكوينية، فما يلاحظ على الإدارات العمومية هو افتقادها لمفهوم التسيير التقديري الحقيقي². ويرجع ذلك إلى قلة الإطارات الكفئة المختصة في تسيير الإدارة العمومية بصفة عامة وتسيير الموارد البشرية بصفة خاصة. وبالرجوع إلى مخططات التكوين يمكن القول أن التكوين في الإدارة هو إجرائي تعديلي للوضعيات السالفة أي العجز الموجود وليس إجرائي وقائي مبني على العجز المترقب مستقبلا، بالرغم من أنها تقوم

¹ - Programme de recyclage des chefs de services du personnel et de la formation de la direction de la protection civil.

² - إدريس تواتي، (التسيير التقديري للموارد البشرية، حالة التوظيف العمومي الجزائري)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص192.

بوضع هذه المخططات التكوينية في إطار مخطط التسيير التقديري من خلال الجدول رقم 7 لهذا المخطط¹. هذا المخطط الذي لا ينظر إلى الفئات الوظيفية التي يمكنها أن تعاني العجز في المستقبل. إن قلة التأطير في الإدارات العمومية دفع بمخططات التكوين إلى أن تكون أسلوباً من التخمين الجماعي للجنة المعنية بالتكوين، بعيداً عن الانشغالات الحقيقية للمتكونين. وفي ظل الأهداف النسبية التي تسعى هذه المخططات إلى تحقيقها يبقى أن وضع المخططات وحده ليس كافياً، في ظل غياب الوسائل الإجرائية اللازمة لتنفيذها.

(2) تنفيذ مخطط تكوين الموظفين

إن مرحلة التنفيذ هي مرحلة إدارة مخطط التكوين وإخراجه إلى حيز الوجود وتجسيده ميدانياً، فهي المرحلة التي يظهر فيها حسن وسلامة تخطيط البرامج التكوينية وينعكس ميدانياً وينعكس نجاحها أو فشلها إيجاباً أو سلباً على المرحلة التالية والمتعلقة بتقييم البرامج التكوينية². ولتنفيذ برامج التكوين لا بد من إعداد دفتر الشروط الذي يوضح كيفية إنجاز هذه العمليات، حيث يجب تنظيمه بدقة وواقعية لأنه يعد الوثيقة الأساسية طيلة تنفيذ مخطط التكوين وكمراجع للمؤسسة التكوينية. ويأخذ دفتر الشروط شكل اتفاقية بين المؤسسة التكوينية والإدارة المعنية والمسؤول عن التكوين وحتى يسهل من مهمة تنفيذ وتقييم التكوين، يتوجب إعداد دفتر الشروط لكل برنامج تكويني عوض دفتر شروط واحد لمخطط التكوين بكامله، لأن تعدد دفاتر الشروط يسمح بمعرفة أي نماذج من التكوين أقل تكلفة وأكثر مردودية. وبصفة عامة فإن دفتر الشروط لأي عملية تكوينية لا بد أن يتضمن ما يلي:

أ- المشكل المراد علاجه عن طريق التكوين.

ب- المعنيين بالتكوين من حيث مستوى تأهيلهم وعددهم ونوع التكوين.

ج- الأهداف العامة التي يجب أن تحدد بدقة متناهية، حيث يرتكز على تحديد طرق وكيفية تنفيذ برامج عملية التكوين³.

¹ - يتكون مخطط التكوين من 5 جداول، يهتم الأول بدورات التكوين المتخصصة المتعلقة بالتوظيف الخارجي والثاني بدورات التكوين المتعلقة بالتوظيف الداخلي والثالث يهتم بدورات تحسين المستوى والرابع بعمليات تجديد المعلومات ويهتم الجدول الخامس بحوصلة مخطط التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.

² - والتي سنتطرق إليها في النقطة الموالية.

³ - Alain MAGANT, **Manager la formation**, édition liaison, Paris, 1993, P 231.

من أجل تنفيذ يرامح التكوين يتعين أيضا بالإضافة إلى دفتر الشروط رصد ميزانية معينة للتكوين ويرتبط إعداد وتحديد ميزانية التكوين لأية إدارة عمومية، بمدى قدرة هذه الأخيرة على تدعيم مشاريعها التكوينية خلال مناقشات الميزانية وبحجية الوثائق والبيانات المقدمة إلى مصالح الميزانية بوزارة المالية، قصد الحصول على الاعتمادات والمناصب المالية الكفيلة بتجسيد سياستها التكوينية السنوية¹. إلا أن ما يسجل بخصوص الاعتمادات المخصصة للتكوين أنها لا تركز على أي منهج علمي أو خطة مرجعية واضحة في تحديدها، سواء أثناء طلب الاعتماد من ميزانية الدولة أو أثناء تحضير ميزانية وزارة ما. ودور الوزارات يكتسي طابعا إداريا في الأساس، فهي تحدد الاعتمادات المخصصة للتكوين داخل الوزارة ومجموع الأعوان المؤهلين للتكوين وميادين التكوين ذات الأولوية في إطار المواد المتاحة².

وفي ظل غياب إبراز نفقات التكوين في مدونة ميزانية الوزارة، تبقى المكافأة المدفوعة للموظفين طيلة دورات التكوين من غير ظهور في باب التكوين. وهذا في ظل غياب نص يلزم بإعداد ميزانية للتكوين وهو ما سيؤثر على الإدارة العمومية وسير التكوين، عوض النظرة التي كان يجب أن ينظر فيها إلى التكوين من كونه مشروع استثماري. ويعد كل من دفتر الشروط وميزانية التكوين كمرجع للإدارات والوسائل الأساسية التي يعتمد عليها في تنفيذ الخطة السنوية للتكوين من أجل البدء في تنظيم الدورات التكوينية ولضمان نجاح هذه الأخيرة، تسند إدارة هذه المؤسسة عمليات التنظيم والإشراف وتأطير التكوين إلى هيئة خاصة تتخذ شكل لجنة مستقلة تابعة لها، تتولى تجسيد الخطة السنوية ميدانيا بتحديد الخطوات العملية لتحضير الدورة وتسييرها³. وبعد الانتهاء من وضع الإطار العام لتنظيم الدورة تأتي مرحلة التنظيم الفعلي ويتطلب لسير الدورة إعداد الدفاتر التنفيذي للدورة، هذا الأخير الذي يتضمن مجموعة من الإجراءات التنفيذية لانطلاق أعمال الدورة⁴.

¹ - محمد شرنون، المرجع السابق، ص 55.

² - أحمد رحمانى، التكوين في الوظيفة العمومية وسيلة للتغيير والتحديث، الندوة المغاربية، تونس، 26 و27 أكتوبر 1997، ص 8.

³ - كأعداد مناهج الدورة ومدتها وتعيين شخص ذو كفاءة يتولى إدارة وتنفيذ الدورة كما تقوم باختيار المكونين والاتصال بهم في الوقت المناسب.

⁴ - وهو يختلف عن دفتر الشروط الذي تطرقنا إليه سابقا، ويتضمن القرار المعلن عن موعد الدورة مراسلة المكونين، مراسلة الهياكل المكلفة بترشيح المتكونين، تأمين مستلزمات التكوين.

ولتجسيد الخطط السنوية ونجاحها يتوجب بالإضافة إلى ما سبق، توفير جملة من الظروف الملائمة وذلك بتبليغها للأطراف المعنية وتحفيز الأطراف على التكوين، حيث تقوم مختلف مستويات الإدارات بعقد جلسة لجميع المسؤولين لمناقشة الخطط السنوية ومعرفة الأهداف المنتظرة من التكوين والإجابة عن كل الغموض والتساؤلات المطروحة. وتبلغ الخطط السنوية عن طريق مراسلة رسمية مرفقة بوصول الاستلام إلى جميع مسؤولي الهياكل كما يتم تعليقها ليطلع عليها كل الموظفين. وتتمثل الأطراف المعنية بالتبليغ في كل من القيادة الإدارية والمصالح العملية:

1- القيادة الإدارية: فمثلا في الولاية تبلغ إلى كل من الوالي، الأمين العام للولاية، المفتش العام للولاية

ورئيس الديوان¹.

2- المصالح العملية: حيث تبلغ الخطة في هذا المستوى كما يلي:

أ- جميع المسؤولين²: من أجل إعادة تنظيم العمل على مستوى الهيكل لملاً الفراغ الذي يتركه الموظف الغائب.

ب- مصالح الإسناد: وهي المصالح المكلفة بتجسيد المخطط³.

ج- مصلحة البرامج والصفقات: من أجل تحضير الصفقات لاختيار مؤسسات التكوين.

د- إدارة الرقابة والتفتيش: حيث تبلغ إلى مفتشية الوظيفة العمومية والتي لها إبداء رأيها حول بعض القرارات المتعلقة بالتكوين.

هـ- الجهات المركزية: التي تقوم بتقديم الاعتمادات المالية والسنوية للتكوين غير أن الخطة السنوية الموضوعة للتكوين لن تكون ذات فائدة عملية ما لم يحس الأطراف الفاعلون فيها بأهميتها، حيث يتعين ومن أجل ضمان تنفيذ الخطة وفق الأطر المرسومة لها، تحسيس الموظفين بأهمية التكوين والأهداف المنتظرة منهم وإحاطتهم بالفوائد التي سيحصلونها من هذا التكوين، مثل تطورهم المهني ومجالات الترقية المفتوحة أمامهم وإحاطتهم بالحوافز المرفقة لمتابعة التكوين، غير أن معظم الموظفين لا يهتمون بالبرامج التكوينية رغم أنها تهدف إلى تنميتهم وصقل قدراتهم وإثراء معلوماتهم لأنهم لا يقتنعون بأن البرامج التكوينية

¹ - وهذا حتى ينسنى لهم متابعة سياسة التكوين وتنفيذ أعمال الأجهزة المكلفة وتقييم التكوين من خلال النتائج المحصل عليها.

² - من مديرين، رؤساء المصالح، رؤساء المكاتب.

³ - وهي المصلحة المالية، مصلحة المستخدمين.

المقدمة لهم تسد حاجة فعلية لديهم. وذلك لأن المسؤولين لم يبحثوا معهم أصلاً احتياجاتهم التكوينية ولم يناقشوا في المشكلات التي يصادفونها ولم يستمعوا لمقترحاتهم عن المهارات والمعلومات، التي يعتقد أنها تساعد على الأداء الأفضل لوظائفهم.

وصفوة القول أن عملية التكوين ليست فقط تصميم البرامج التكوينية ورصد الأموال والوسائل والإمكانات وإنما رسم خطة شاملة ومتكاملة حول تعبئة المتكويين وترغيبهم في متابعة التكوين للوصول إلى الأهداف المسطرة من عملية التكوين.

ثانياً: متابعة التكوين

يقصد بالمتابعة التأكد من سير التكوين وفق ما رسم له من أجل التدخل في الوقت المناسب للتغلب على الصعوبات التي تعوق تحقيق الهدف المرسوم¹. وعلى هذا فالمتابعة والتقييم تعد جزءاً لا يتجزأ من عملية التكوين فبواسطته يمكن معرفة نقاط القوة، قصد دعمها وحصر نقاط الضعف لمعالجتها وإعادة النظر فيها أثناء التخطيط للعمليات مستقبلاً وتشمل المتابعة ثلاث عناصر أساسية:

1- متابعة البرنامج التكويني

إن فعالية التكوين لا تتحقق بحسن التخطيط فقط بل تعتمد على دقة التنفيذ، إلا أن عملية التكوين لا تتوقف على تنفيذها حتى نحكم على نجاحها أو عدم نجاحها، بل لا بد من متابعة التكوين وتقييمه ويقصد بذلك قياس مدى تأثير واستيعاب المتكويين لما قدم لهم أثناء فترة التكوين.

وعلى هذا فالمتابعة والتقييم جزء لا يتجزأ من عملية التكوين، إذ بواسطتها يمكن معرفة نقاط القوة قصد دعمها وحصر نقاط الضعف لمعالجتها وإعادة النظر فيها أثناء التخطيط للعمليات مستقبلاً. وتشمل المتابعة عنصرين أساسيين هما البرنامج التكويني وأطراف العملية التكوينية المتمثلة في المتكويين والمكويين. فبعد إجراء وتنفيذ عمليات التكوين تقوم مصالح الوظيف العمومي بعد كل سنة مالية بتقييم مدى تطبيق وتنفيذ المخطط السنوي أو المتعدد السنوات في الواقع الملموس، طبقاً لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السابق الذكر².

¹ - دراني ليندة، المرجع السابق، ص 102.

² - تقوم المصالح التابعة للسلطة المكلفة بالوظيف العمومي عقب كل سنة مالية بإجراء تقييم دقيق عن مدى تنفيذ المخطط السنوي أو المتعدد السنوات في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات في المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية.

حيث لا تكتفي مصلحة الوظيفة العمومية بفرض إجراءات صارمة وواضحة على عملية التكوين، بل تبقى تتابع العملية وهذا في إطار الرقابة الإدارية والمالية التي تمارسها¹. وبالتالي يجب أن يكون هناك تنسيق مستمر بين الإدارة المعنية بالتكوين والمصالح الوظيفة العمومية، حتى تتجز عمليات التكوين طبقاً للإجراءات القانونية وتؤدي هذه العمليات إلى تحقيق الأهداف الرئيسية للتكوين، منها تحسين مستوى الموظف واكتسابه مهارات جديدة تؤهله لأداء مهامه على أحسن صورة أو حصوله على شهادة تسمح له بالترقية.

وتعد هذه العملية مرحلة من مراحل التكوين، فبعد لجنة الانتقاء التي تتكفل باختيار الموظفين المعنيين بالتكوين ولجنة الطعن المكلفة بالنظر في طعون الموظفين الذين حرّموا من الاستفادة من دورة تكوينية لسبب أو لآخر تتكفل المؤسسات التكوينية هذه المهمة، مع بقاء المتابعة والتقييم للبرنامج ويتم استبيان هذه المرحلة عن طريق استمارات تخصص لهذا الغرض عن طريق آراء المتكويين أو بعد تنفيذه مباشرة بهدف التعرف على النتائج المحققة من البرنامج التكويني ككل، من تلبية الاحتياجات التكوينية المخططة من أجلها ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف خطة التكوين، كما يتم تقييم جميع مكونات البرنامج التكويني للتعرف على ثغرات الأداء التي حدثت أثناء التنفيذ والعمل على تطوير البرنامج في المرات القادمة². وهذا من خلال إقامة جلسات مناقشة في نهاية البرنامج بين مسؤول البرنامج والمتكويين لتحديد نقاط الضعف والقوة في البرنامج التكويني ومحاولة إعطاء التدابير اللازمة، لإصلاح الوضع وإيجاد حلول لإنقاذ تنفيذ عملية التكوين حتى تحقق أهدافها³.

2- متابعة المتكويين والمكويين

إن متابعة وتقييم المتكويين يمثل حيز الزاوية في العملية التكوينية، فالبرامج التكوينية لن تكون ذات فائدة إذا لم يستفد المتكويين منها ولهذا تقوم الإدارة المعنية بإعداد نظام الاتصال مع المؤسسة التكوينية لتبادل المعلومات حول الظروف التي يجري فيها التكوين، حيث يتم تعيين وسيط إداري على مستوى الإدارة

¹ - مسوس زينب، (سياسة تكوين الموظف الإداري في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003، ص150.

² - محمد أحمد الخطيب، إدارة الموارد البشرية، إدارة البشر في عصر العولمة والاقتصاد الإلكتروني، مكتبة عين شمس، مصر، 2002، ص338.

³ - التعليم رقم 01/ك/خ/ و م.أ.و/ع/ 98 المؤرخة في 6 جوان 1998 المتعلقة بنماذج عن المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.

العمومية يتكفل بمتابعة المتكويين والبرنامج المطبق عليهم عن طريق زيارات تفقدية لمكان التكوين، كما تقوم مؤسسة التكوين بدورها بإرسال تقارير دورية عن وضعيات المتكويين وسلوكياتهم أثناء التكوين والنتائج المحصل عليها والتي يمكن أن تستعمل كأداة لتقييم الأداء أثناء الترقية¹.

ومرحلة المتابعة للمتكون لا تقتصر على الفترة الراهنة للعملية التكوينية أو اللاحقة عليها، بل تمتد أيضا إلى ما قبل بدء العملية بأسرها من أجل التعرف على نواحي الضعف لديه في المعارف والمهارات والسلوكيات المرغوب تغييرها² وتسطير البرامج التكوينية الكفيلة بمعالجتها. وتتم عمليات التقييم أثناء تنفيذ البرنامج التكويني من خلال ملاحظة المعلومات والمهارات المكتسبة أول بأول، بهدف التعرف على التغيير الذي يطرأ على سلوكياته بصفة عامة، كما يمكن اكتشاف مدى وجود أي تغييرات على الموظفين من خلال استمارة تقييم المتكويين أثناء عملية التكوين تملأ من طرف المكون.

غير أنه في الحقيقة أن فعالية نتائج التكوين لا يمكن أن نستنتجها بعد انتهاء الفترة التكوينية مباشرة أو أثناءها رغم أهمية هاتين المرحلتين، إلا أن الموظف يجب أن يخضع إلى مراقبة ومتابعة مستمرة حتى نتأكد من مصداقية التكوين الذي تحصل عليه. وبشكل عام يمكن قياس مدى استفادة الموظف من العملية التكوينية من خلال بعض المجالات وهي³:

- 1-ردود الأفعال للموظفين في المواقف التي يواجهونها بعد التكوين، فإذا حاول الموظف مواجهة هذا الموقف بطريقة تظهر فيها تحكمه في أعصابه حكم على الدورة التكوينية بالنجاح والعكس.
- 2-كما أن تحصل الموظف على قدر كبير من المعلومات والمعارف التي يحتاجها في وظيفته، تدل نجاح الدورة التكوينية.
- 3-وإذا تصرف الموظف بعد رجوعه من الدورة التكوينية، بسلوك يتسم بحسن التصرف واللباقة وأسلوب متحضر يساعده على حسن أداء مهامه اعتبر التكوين قد حقق أهدافه.

¹ - دراني ليندة، المرجع السابق، ص 107.

² - محمود أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 340.

³ - يرى البعض أنه حتى يكون التقييم موضوعي للتكوين، يجب أن يكون مرة في السنة ويجب أن تتوفر في المقيم صفتين ضروريتين وهما النظرة الموضوعية والمعرفة التقنية للوظيفة.

4- كما يمكن قياس درجة نجاح الدورة التكوينية بالنتائج التي يمكن أن يحققها الموظف بعد استفادته من دورة تكوينية وتختلف هذه النتائج باختلاف المنصب الموجود فيه، كتخفيض نسبة الغيابات ونسبة الأخطاء المهنية¹.

إلا أنّ ما يمكن قوله بخصوص هذه المجالات رغم أهميتها، أنه لا يمكن الاعتماد عليها في كل الوظائف وإن كان يمكن الاعتماد على واحد أو اثنين منها فقط لقياس مدى نجاح دورة تكوينية في بعض الوظائف، إلا أن عملية التقييم تبقى من أهم المشاكل التي تواجه مسؤولي التكوين. ويعود ذلك إلى عدة أسباب نذكر منها:

- عدم وجود معايير متفق عليها في قياس مدى نجاح التكوين.
- تعقد عملية القياس نتيجة لوجود الكثير من العوامل المطلوب قياسها.
- كما أن شخصية الموظف تؤثر في عملية التقييم، فلا يمكن أن تكون نتيجة التقييم موحدة نظرا لاختلاف الشخصيات حتى لو طبقنا نفس معايير التقييم.

ورغم هذه العوائق إلى أن عملية المتابعة والتقييم تظل خطوة مهمة من أجل استخلاص النتائج المرجوة من التكوين، فتقييم هذا الأخير يعتبر عملية عكسية للمعلومات التي يستغني عنها المسؤولون عند إقرار أو إلغاء أو تعديل البرامج التكوينية، أي أن التغذية العكسية للمعلومات تتخذ كأساس لترشيد عملية التكوين في جميع خطوات الأسلوب العلمي للتكوين.

الفرع الثاني: تقييم سياسة التكوين في الإدارات العمومية

بالرغم من الاهتمام بالمنظومة التكوينية سنة 1969، حيث ساهمت النصوص اللاحقة تدريجيا في تكريس سياسة التكوين من خلال إلزام الإدارات العمومية بضمان تحسين مردوديتها من خلال تنظيم دورات لفائدة مواردها البشرية من خلال إعداد مخططات قطاعية للتكوين، إلا أن الواقع العملي يبرز بجلاء عدم تحقيق الأهداف الحقيقية المرجوة من انتهاج هذه المخططات القطاعية وهذا ما أثر سلبا على تأهيل الموظفين (أولا)، لذلك يقتضي الأمر اعتماد عدة آليات لترشيد التكوين (ثانيا).

¹ - مسوس زينب، المرجع السابق، ص 153.

أولاً: واقع التكوين في الإدارات العمومية

لا تزال إدارتنا العمومية تعاني من النقص الحاد في مجال التأطير الكفاء، هذا الأخير الذي يبدو واضحا من خلال النسبة الكبيرة لموظفي التنفيذ بالمقارنة مع النسبة القليلة للإطارات، خاصة في الإدارات المحلية¹ رغم البرامج المسطرة في هذا المجال. وإذا ما حاولنا إرجاع النقائص العديدة التي تعرفها الإدارة الجزائرية، بالرغم من سياسة التكوين المنتهجة إلى عوامل يمكن تلخيصها في سببين اثنين هما:

1- إهمال دور تكوين الإطارات

اقتصرت مهام التوظيف العمومي منذ الاستقلال، على التوظيف المكثف والعشوائي دون الاهتمام بعملية التكوين للموظفين، تحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، إلا في أواخر التسعينات حيث وإن كانت الدولة قد أعطت اهتماما كبيرا للتكوين ما قبل التوظيف². إلا أن تجربتها في التكوين المتواصل (المستمر) للموظفين حديثة، فعلى الرغم من إصدار المرسوم التنفيذي سنة 1996، إلا أن أحكامه لم تعرف التطبيق إلا في السنوات الأخيرة (1998) وهذا بعد إصدار التعليم رقم 1 المؤرخة في 16 جوان 1998 السالفة الذكر التي تتضمن تطبيق أحكام مرسوم 1996. وقد زاد هذا المشكل حدة وتعقيدا في الوقت الراهن وهذا نظرا لتعاظم حجم الإدارات العمومية نتيجة التوظيف غير العلمي الغير القائم على خطة توعوية للتوظيف³. مما أدى إلى تكون معظم الإدارات من موظفين غير مؤهلين لا علميا ولا فنيا لشغل الوظائف داخل الإدارات العمومية، إشكال زاده تعقيدا نقائص التكوين الذي نتج عنه آثار سلبية كانت السبب الرئيسي في تأزم الوضع على مستوى الإدارات.

إن هذا التأخير في إقرار إلزامية تجديد معلومات أفراد الإدارات العمومية وتحسين مستواهم مع مخلفات التوظيف العشوائي، أدى إلى عدم تمكنهم من التأقلم مع المتغيرات الجديدة التي تهم اختصاصاتهم،

¹ - حيث بلغت نسبة المؤطرين في البلديات 6.1% مقابل 86.7% من أعوان التنفيذ،

Voir: bilan de l'emploi dans la fonction publique au titre de l'année 1991, la direction générale de la fonction publique, Octobre 2000.

² - سواء على مستوى الجامعات، معاهد التكوين، المعاهد العليا المتخصصة.

³ -Hocine CHERHABILI, « évolution institutionnelle et adaptation de l'administration algérienne à la mondialisation », revue IDARA, Volume 8, Numéro 1, 1998, pp139-141.

مما أدى إلى عدم قدرتهم على المساهمة في تحديد وتنفيذ أهداف الإدارات التي هي ملزمة بالتأقلم مع المعطيات الجديدة لاسيما مع المتطلبات المتزايدة للمواطنين بضرورة تحسين خدماتها¹. وبصفة عامة، ما يميز الإدارات العمومية هو جملة من النقائص كانعكاس واضح لانعدام ممارسة عملية واضحة ومتناسقة للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات وعدم انسجام التكوين مع الحاجات الحقيقية للموظفين، نتيجة غياب تقييم هذه الأخيرة مع تحديد الأهداف الواجب تحقيقها². وهذا في ظل غياب الإطار القانوني للتكوين نتيجة غياب نصوص تنظيمية تنص على الموظفين، مما جعل مبادرات التكوين تترك لتقدير المسؤولين على رأس الإدارات العمومية، فكانت عمليات مبعثرة تتسم بانعدام الشفافية وعدم وضوح الأهداف³.

حيث لم يركز اهتمام المصالح الحكومية بالتكوين بصفة جدية إلا كما قلنا سابقا، ابتداء من سنة 1996⁴. وهو فراغ قانوني وتنظيمي عمق في سوء استعمال الاعتمادات المخصصة للتكوين وعدم اتجاه إستراتيجية التكوين نحو فئة الموظفين، التي تعاني نقصا في التأهيل التي تحتاج لدورات تكوينية للرفع من قدراتها للأداء وظائفها على أحسن صورة⁵.

وإن كان المرسوم التنفيذي السابق قد أتى بتحسين طرق التكوين، تحسين المستوى وتجديد المعلومات إلا أن هذا الأخير في حد ذاته تشوبه عيوب، فالتجربة والتطبيق الميداني لأحكام هذا المرسوم التنفيذي عرف نقائص عديدة كعدم وضوح بعض الأحكام، لاسيما الخاصة بكيفيات تنظيم إدارات التكوين وتحديد مدته حسب الرتب والتخصصات وغيرها من المعطيات التي لا وجود لها في هذا المرسوم التي تركزت إلى مبادرة المسيرين خاصة وأن تجربة هؤلاء في الميدان جد محدودة، بالإضافة إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار الظروف والمعطيات الواقعية للإدارة. إن إهمال دور التكوين في الإدارات العمومية ولمدة معينة كان لها آثار سلبية نذكر منها:

¹-Karima BENYELLES, « le renouveau du service public à travers une politique de la ressource humaine dans la fonction publique », *revue IDARA*, Volume 2, n1, 1992, p122.

²-Ahmed RAHMANI, « quelle politique de formation pour la fonction publique », *revue IDARA*, volume6, n1, 1996, p9. Djamel KHARCHI, op.cit, p81.

³ - Ahmed RAHMANI, « quelle politique de formation pour la fonction publique », op.cit, p8.

⁴ - وبموجب هذا النص تم تقرير إجبارية تكوين الموظفين ولو بوصفة غير مباشرة وهذا بعد إلزام المسير بإعداد مخطط سنوي للتكوين.

⁵-Ahmed RAHMANI, « quelle politique de formation pour la fonction publique », op.cit, p18.

- نشوء وتطور إدارة بيروقراطية مركزية تتسم بأمراض عديدة كسوء معاملة المواطنين.
 -جمود أعمال الإدارة والبطء في تنفيذ أعمالها والروتين، إضافة إلى التوزيع غير العادل للإطارات
 فوجدت إدارات تعاني من سوء التأطير الكبير. وهو ما وسع من مفهوم بيروقراطية الإدارة بين الإدارات
 المركزية في المدن الكبرى وباقي الإدارات على مستوى الأقاليم الأخرى.
 -من آثار إهمال دور التكوين أيضا عدم قدرة الإدارة على التأقلم مع المتغيرات والمعطيات الجديدة
 لبيئتها، سواء الداخلية والخارجية وذلك لعدم تقارب المستوى بين المستجندات وأغلب شرائح الفئات الوظيفية.
 -إن وضع الإدارة الحالية يستلزم بذل مجهودات إضافية سواء مادية أو بشرية في مجال التكوين وهو
 ما سيرهق كاهل الخزينة العمومية وكاهل المصالح الحكومية، لاستحالة تلبية كل الاحتياجات ومتطلبات
 سياسية التكوين وفي وقت قصير.
 -إلى جانب هذه الآثار السلبية التي تعاني منها الإدارة، فهناك أسباب أخرى أثرت على التأطير في
 الإدارات العمومية كعدم الاهتمام بدور منشآت التكوين المتخصصة في التسيير الإداري.

2- عدم إعطاء أهمية لمؤسسات التكوين المتخصصة في التسيير الإداري¹

إن التجارب الميدانية لوحدها غير كافية لجعل الإطارات ذات كفاءة متناسبة مع معطيات الإدارة
 المتجددة وتعد مدارس التكوين المتخصصة في التسيير الإداري، هي الوحيدة القادرة على أداء هذا الدور
 نتيجة تجربتها وخبرتها في الميادين العلمية والتعليمية. إلا أنه في الجزائر، لم تحض هذه المدارس بالاهتمام
 اللائق بها وهذا نظرا للتهميش الذي كانت تعاني منه لفترة طويلة من جهة ولقلة عددها من جهة ثانية، وقد
 بدا ذلك من خلال الاختلاف الشاسع بين محتوى المواد التي تدرس في هذه المعاهد ومحتوى العمل في
 الإدارات العمومية من الناحية التطبيقية.

إن هذا التباين قد أثر بشكل كبير على مستوى الموظفين وهذا لكون التكوين السابق مخالف تماما
 لمتطلبات الإدارات بشكل عام هذا من جهة ومن جهة ثانية، فإن كانت بعض المدارس والمعاهد قد أنشئت
 خصيصا لغرض تكوين إطارات وأعوان الإدارات العمومية كالمدرسة الوطنية للإدارة ومعاهد التكوين
 الإداري، فإن عددها قليل جدا لا تكف لسد حاجيات الإدارات العمومية في الميدان. فالمدرسة الوطنية

¹ - سليمة مراح، (التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001، ص152.

للإدارة مثلا التي أسندت لها مهمة تكوين الإطارات للتسيير الإداري وكذلك ضمان التكوين المتواصل لموظفي الإدارات، لا يمكنها لوحدها أن تلبى كل طلبات التكوين المتزايدة¹. خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار البعد الجغرافي الذي يعتبر عائقا حقيقيا، للإدارات المتواجدة في الولايات النائية وهذا رغم إنشاء مراكز للتكوين الإداري في الولايات الجديدة²، وحتى بالنسبة لمراكز التكوين فقد تم غلق أغلبيتها. إن هذه الإجراءات جاءت في وقت زاد فيه عدد البلديات والدوائر وبالنتيجة زيادة الحاجة إلى إطارات الكفاءة القادرة على تسيير هذه الهيئات الإدارية.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أنه ومنذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السابق الذكر الذي حدد طرق إجراء التكوين المتواصل، تحسين المستوى وتجديد معلومات الموظفين وألزم الإدارات العمومية بضرورة إعداد مخطط سنوي أو متعدد السنوات الخاص بالتكوين، أصبحت مدارس ومعاهد التكوين والجامعات تشهد اهتماما أكبر، خاصة المدرسة الوطنية للإدارة ومعاهد أخرى التي لها مهمة تكوين إطارات لاسيما في ميدان التسيير الحديث والمناجمنت لغرض تلبية كل حاجات الإدارات في ميدان التكوين سواء السابق للتوظيف أو حتى المستمر، خاصة الإطارات الذين لهم مهمة تكوين الأعوان والإطارات في المستقبل.

وحوصلة ما سبق قوله، أن الوضعية الحالية التي تعيشها الموارد البشرية في مختلف الإدارات العمومية أقل ما يقال عنها أنها مزرية، فقد لا نكلف أنفسنا أي عناء لنلمس ذلك الإحباط الذي يعيش فيه موظفو الإدارات العمومية، هذا الإحباط ناتج عن تراكم مستمر لتقاليد بالية في التسيير وممارسات ارتجالية في الإعداد وسطحية في الدراسات وفوضوية في التنفيذ.

إن الإدارة وهي تهتم بالجانب المادي في تسيير التجهيزات المادية والتقنية تهمل عاملا أهم في عصرنتها وهو العامل البشري، سواء كانت قبل التحاقه بالوظيفة أو بعد الالتحاق بها، لذا فإن الإدارة مدعوة لتوظيف موارد بمستويات مختلفة ومتنوعة. لكن هذا المستوى أمام نظام الحياة المهنية الذي يميز نظام الوظيفة العمومية يجعل الموظف بمجرد ترسيمه محميا بقواعد الوظيفة العمومية ويجد نفسه مدعوا للارتقاء

¹-Hocine CHERHABIL « Evolution institutionnelle et adaptation de l'administration Algérienne a la modernisation », op.cit, p142.

²- سليمة مراح، المرجع السابق، ص 153.

في السلم الإداري، مما يجعل مستوياته المعرفية تتعرض للاهتلاك هذا من جهة. من جهة أخرى فإن ظهور تقنيات وأدوات التسيير الحديثة، قد يؤدي إلى ظهور وظائف جديدة واختفاء وظائف موجودة وفي مواجهة هذه الحالة لا يمكن للإدارة الاستغناء عن الموظفين الذين اختفت مهامهم، لذا الحل يكون في إعادة تخصيص وتوزيع الموظفين وتوجيههم نحو الوظائف الجديدة وهذا لا يمكن أن يتم دون إرفاقه بتكوين مناسب. ومن هنا تتبلور أهمية التكوين كاستثمار حقيقي في العناصر البشرية الموجودة والمستقبلية الوجود، فما هي الآليات الواجب تطبيقها بهدف ترشيد سياسة التكوين المنتهجة بغرض الارتقاء بالوظيفة العمومية؟.

ثانيا: ترشيد سياسة التكوين في الإدارات العمومية

التكوين الإداري هو مجموعة من الأدوات البيداغوجية المقترحة على الموظفين، لأجل تمكينهم من التكيف مع التغيرات الهيكلية وتعديلات التنظيم من جراء التطور التكنولوجي والعلمي¹. وفي ظل المستجدات المتلاحقة والانفتاح اللامحدود فإنه يتعين على الإدارة أن تبدي مقاومة لضمان التكيف الدائم والمستمر مع مختلف التقلبات والمفاجآت. والقائمون على تسيير الإدارات العمومية، في ظل هذا الوضع يتسألون عما يجب بذله وما يمكن اتخاذه من تدابير وإجراءات وما هي الأولويات لمواجهة المرحلة القادمة؟ وعلى ماذا يمكن الاعتماد للصمود أمام المنافسة؟.

من بين الإجابات الملحة التي تبدو كعامل نجاح للإدارة ورهان كبير لها هو اعتمادها بدرجة أهم بالتأهيل والتكوين، الذي يمس كل الموظفين داخل الإدارة دون استثناء ويهم كل الوظائف وهذا يأخذ بعين الاعتبار كل الوسائل والمناهج العلمية الحديثة ويستعين بتكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة ودون أن يغفل على استخدام كل الطرق وأنواع التكوين تبعا للحالة وحسب الاحتياج.

إذن أصبح التكوين أحد الانشغالات الكبرى لمسؤولي الموارد البشرية ويرجع هذا بلا شك إلى مكانته في تنمية الإدارة وتحسين مواردها ومن خلال هذه العملية يمكن تجديد المعلومات والمعارف، لتتماشي مع التطورات العلمية الحاصلة. لهذا فإن الإدارة العمومية ملزمة باتخاذ التدابير اللازمة للعمل على سياسة تكوينية محكمة، هذا إذا ما أخذنا بعين الاعتبار النقائص العديدة التي تعرفها هذه الأخيرة في ميدان التكوين

¹ - بن فريجة مصطفى، (الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر)، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2003، ص72.

كقلة الإطارات والأعوان الأكفاء والتي سبق وأن تطرقنا إليها في النقطة السابقة. ومن جملة الاهتمامات التي ينبغي تسليط الضوء عليها:

1- ينبغي أولاً إعادة مراجعة النصوص التنظيمية الخاصة بالتكوين كالمرسوم التنفيذي رقم 96-92 السالف الذكر والنصوص التطبيقية له وذلك لجعلها أكثر تزامناً مع محيطها، لا سيما فيما يخص الإجراءات التعقيدية التي ينص عليها هذا المرسوم. وبالإضافة إلى ذلك يتوجب مراجعة النصوص الخاصة بنفقات التكوين سواء الخاصة بالمستفيدين (الإطارات) أو الأساتذة المؤطرين وكل القائمين على عمليات التكوين وهذا لتشجيع إقبالهم على المشاركة في التكوين، لأن النص الجاري العمل به في هذا المجال لا يحفز الأساتذة ولا حتى القائمين على التكوين في هذه العملية.

2- وإذا كان الاهتمام بتكوين الموظفين بصفة عامة وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم ذا أهمية كبيرة، فإن الاهتمام بتكوين طبقة من الإطارات الكفأة تكتسي أهمية أكبر وذلك نظراً للدور المزدوج الذي يلعبه هؤلاء، فالإضافة إلى الاهتمام بالقيام بمهام التسيير الإداري والتي تتلخص في السهر على أداء الأعمال من طرف الأعوان، فإنه تسند إلى هؤلاء مهمة غير عادية تتطلب منهم قدراً عالياً من الكفاءة لتتمكن من التأقلم مع متغيرات محيط الإدارة وبالنتيجة التحديد الدقيق للأهداف ووضع إستراتيجية فعالة لتحقيقها على أرض الميدان ولتحمل مسؤولياته في هذا الإطار.

3- وبغرض تلبية كل حاجات الإدارات في ميدان التكوين سواء المستمر أو حتى السابق للتوظيف، خاصة الإطارات الذين لهم مهمة تكوين الأعوان والإطارات في المستقبل، يتعين إعادة بعث نشاط المراكز والمعاهد الخاصة بالتكوين التي أغلقت، من جديد وبالمقابل إنشاء مراكز ومعاهد لتكوين الإطارات في المناطق الجغرافية النائية وذلك للتخفيف من الضغط على معاهد ومدارس التكوين المتواجدة في المدن الرئيسية من جهة وتمكين كل الإطارات من الاستفادة من التكوين، خاصة التكوين في ميدان التسيير الحديث للإدارة مهما كانت المنطقة التي يمارسون فيها نشاطهم، لا سيما المناطق الجغرافية البعيدة أو المنعزلة من جهة أخرى.

إن إعادة بعث هذه المدارس والمعاهد لا يمكن أن يتم إلا بتواجد إدارة سياسية على مستوى القمة (الهيئات الحكومية المسؤولة مباشرة عن الإصلاح الإداري العمومي) وهذا بتوفير كل الوسائل الأساسية والمادية والهياكل اللازمة والموارد المالية بتخصيص الاعتمادات. وأخيراً الموارد البشرية الضرورية من

أساتذة ومؤطرين للسهر على تنفيذ عمليات التكوين وتلعب دورها المنوط بها، هذا إذا ما نظرنا إلى المهام الصعبة والشاقة التي تنتظرها نظرا للتأخر الكبير الذي تعرفه إدارتنا في هذا الميدان.

4- إن عملية تحديد سياسة تكوينية ناجحة للإدارة ووضع الإستراتيجية المناسبة، تتطلب توفر مجموعة من الشروط إلى جانب الشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92/96 السالف الذكر والمتعلق بمخطط التكوين، شروط التنفيذ، عملية التكوين (مدة التكوين وطبيعته)، المؤسسة المكلفة بالتكوين والامتيازات التي يستفيد منها الموظف أثناء وبعد التكوين.

بالإضافة إلى هذه الشروط، هناك شروط أخرى يتعين مراعاتها وذلك لضمان نجاح عملية التكوين وهي بصفة عامة تتعلق بضرورة تحسين شروط العمل داخل الإدارة، فالتكوين ليس عملية منعزلة بل ترتبط ارتباطا وثيقا بعوامل أخرى يجب توفرها كضرورة إيجاد نظام لتسيير الحياة المهنية ونظام لتقييم الكفاءات، تقييم مناصب العمل، نظام التعويض حسب المشاركة، مخطط حركة الموظفين¹. وهذا ما يسمح للإدارة بالتعرف على احتياجات التكوين من جهة وعلى الخطوات الأساسية للتكوين من جهة أخرى. كما يجب توفر شروط أساسية خارجية وهي تتعلق بالمؤسسات التي تسند لها مهمة التكوين، هي الأخرى التي يجب أن تتأقلم مع احتياجات الإدارة لأنه في الوقت الراهن هذه الأخيرة بعيدة كل البعد عن الإدارات وبصفة عامة عن إطار ممارسة الوظيفة العمومية، بحيث لا يوجد تنسيق بينهما لذلك يجب إعادة النظر في علاقة الإدارة بمختلف المؤسسات التعليمية والتكوينية².

5- يجب إدراج التكوين ضمن مخطط يأخذ بعين الاعتبار حاجات الإدارة، هذه الأخيرة التي يتم تحديدها بالاشتراك مع الموظفين أنفسهم باستعمال تقنيات الاستمارة والمناقشة التقييمية ويلي ذلك تحديد الأهداف وبعدها رصد الوسائل الضرورية.

6- فيما يتعلق بمجالات التكوين فيجب أن لا تقتصر على التكوين الإداري، بل كذلك التكوين التقني ومتطلبات التسيير المرافقة له.

إن كل ما سبق يبرز وبجلاء أن نجاح عملية التكوين لا تقف عند توفير مجموعة من العوامل المباشرة والهامة لهذه العملية مثل إعداد البرامج التكوينية، بل الأخذ بعين الاعتبار عند تخطيط العملية المحيط

¹ - Ahmed RAHMANI, op.cit. pp 20-21.

² - Djamel KHARCHI. op.cit. p84.

بصفة خاصة ومختلف المعطيات الموجودة فيه والتي تستدعي تنشيط قدرات الموظفين على اختلافهم، سواء الإطارات أو باقي الموظفين من الإدارة الوسطى باعتبار أن كل موظف له دور والعمل الإداري في النهاية كل لا يتجزأ. وفي نهاية الدورة التكوينية ينبغي عدم الاقتصار على وضع كل موظف سواء في منصبه القديم أو منصب آخر تكون الإدارة بحاجة إليه، دون أية محاولة لتقييم ما أنت به الدورة التكوينية من جديد للموظف والإدارة وهذا ما يجعل الموظف يتجنب المشاركة في الدورات التكوينية رغم أنه الاستثمار الحقيقي لها. ومن هذا المنطلق يجب على السياسات الحكومية أن تضع منهجية تهدف إلى:

- وضع إطار قانوني واضح فيما يخص جانب الالتزام حول تبني سياسة التكوين.
- وضع ميكانيزمات الطعن اتجاه الإدارة التي تمتنع عن الالتزام بالتكوين.
- تخصيص اعتمادات هامة لعملية التكوين لتعزيز قدرات مؤسسات التكوين المتواجدة.

إن هذه الآليات السابقة الذكر هي الخطوات التي تعمل على تكوين إستراتيجية محكمة للتكوين قائمة على سياسة الترشيد المنشودة. إلا أن التكوين لوحده غير كاف في ظل غياب التقدير والحافز التشجيعي للموظف سواء المادي أو المعنوي إذا ما أردنا فعلا إكمال متطلبات عملية العصرية للإدارة العمومية، من خلال ترشيد استخدام مواردها وإن كان نظام التكوين يشكل هو الآخر حافزا هاما للموظف إذا ما أخذت بعين الاعتبار النقاط السابقة الذكر.

المبحث الثاني

الحوافز كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

يسعى المسؤولون عن إدارة شؤون الموظفين في الإدارات العمومية، إلى أن يصل الموظفون في مردوديتهم إلى أقصى كفاءة ممكنة، ولتحقيق هذا الهدف تعمل الإدارات على توفير الموارد البشرية المؤهلة سواء عند اختيارهم لشغل الوظائف أو بالحرص على تكوينهم بعد تعيينهم من أجل رفع القدرة على الأداء لديهم. غير أن القدرة وحدها غير كافية لتحقيق الكفاءة الإدارية إذا لم يصاحبها الرغبة في العمل؛ هذه الأخيرة التي تظهر من خلال وجود ما يحفز هذا الموظف نحو الأداء المتفوق.

ومن هذا المنطلق تأتي أهمية دراسة حوافز الوظيفة العمومية، لما لها من تأثير على سلوك الموظف وأدائه لمهامه الوظيفية. وتتعدد الأساليب المستخدمة لتحفيز الموظف تبعا لتعدد دوافع الأفراد. فإلى

أي مدى يمكن اعتبار الحوافز عاملاً فعلياً، يمكن الاعتماد عليه في ترشيد أداء الموظفين العموميين؟ ثم ما هي الأسس التي يتم بموجبها وضع نظام للحوافز في سبيل التغلب على معوقات تنفيذها؟.

تقتضي الإجابة عن هذه التساؤلات التطرق إلى مفهوم نظام الحوافز في الوظيفة العمومية في مطلب أول ثم تطوير هذا النظام في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم الحوافز في الوظيفة العمومية

ينطوي موضوع الحوافز على جانب هائل من دراسة السلوك الإنساني، على اعتبار أن هذا الأخير يأتي نتيجة التفاعل بين مجموعة من العوامل، تشكل بيئة العمل إحدى هذه المؤثرات الداخلة فيها. ولتوضيح ماهية الحوافز ينبغي التطرق إلى كل ما ينطوي عليه الجانب النظري لموضوع الحوافز، من خلال بيان تعريفها وأنواعها في الفرع الأول، ثم تحديد صور الحوافز في الوظيفة العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الحوافز في الوظيفة العمومية وأنواعها

سنتناول في هذا الفرع تعريف الحوافز (أولاً) ثم بيان أنواعها (ثانياً).

أولاً: تعريف الحوافز

قبل التطرق إلى معنى الحوافز وأهميتها في الوظيفة العمومية ينبغي في البداية الإشارة إلى أن هناك مصطلحين متداولين للحوافز، الأول هو دافع العمل والثاني هو حوافز العمل، حيث وإن كانت الممارسة اليومية تخلط بينها إلا أن لكل منها مدلولاً في الدراسات السلوكية.

1- التمييز بين الدافع والحافز

تجمع الدراسات السلوكية على أن الاختلاف في مستوى أداء شخصين متقاربين في المؤهلات والمهارات والخبرات لعمل ما، يرجع إلى الاختلاف في درجة الرغبة في القيام بهذا الأخير وهذا الاهتمام أو الرغبة هو ما يعرف بالدافع¹. والدافع كما تراه الدراسات السلوكية، قوة أو عامل محرك ينبع من داخل

¹ - محمد محمد حسن شرف الدين، النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012، ص 405.

الإنسان يدفعه للقيام بسلوك معين بغرض إشباع حاجات لديه¹، فهي قوة داخلية تحتمل في نفسه وتدفعه للعمل².

وعلى هذا أمكن القول بأن درجة قوة الأداء أو السلوك هي عبارة عن محصلة لمجموعة من العوامل، تتمثل في الدافع والقدرة وظروف العمل. ومن هنا تظهر أهمية الدافع في التأثير على سلوك الفرد، فغياب الدافع وإن وجدت بقية العناصر لن يؤدي إلى أداء عال³.

أما الحوافز فه قوة أو عامل محرك خارجي يوجد في المجتمع أو البيئة المحيطة بالفرد⁴. أو بمعنى آخر هي العوامل التي تهيئها الإدارة للموظف بهدف زيادة كفاءة أدائه في الوظيفة ورضاءه بها. ومن ثم فالدافع منبه داخلي والحوافز منبه خارجي⁵، إلا أن هناك علاقة وثيقة بينهما، حيث أن الحافز يثير الدوافع على اعتبار أن الدوافع هي الرغبة التي يسعى الشخص لإشباعها والحوافز هي الوسائل التي تقوم بإشباع تلك الحاجات. واضح إذن أن مصطلح الدافع أشمل من مصطلح الحوافز وأن الحوافز هي أحد أنواع الدوافع، التي تنشأ فيها الحاجة بمنبه خارجي يلقي استجابة من قبل الشخص وهذا الحافز هو ما يهمننا في دراستنا.

2- معنى الحوافز

تعدد معنى الحوافز بتعدد وجهات نظر الباحثين الإداريين، فيعرفها الدكتور علي السلمي بأنها: "مجموعة العوامل التي تعمل على إثارة القوى الحركية في الإنسان والتي تؤثر على سلوكه وتصرفاته"⁶. كما يعتبر الدكتور عاطف محمد عبيد أن الحوافز: "تشمل كل الأساليب المستخدمة في حث العاملين على العمل المثمر"⁷.

¹ - ناصر محمد العديلي، "الدوافع والحوافز والرضاء الوظيفي"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 36، 1983، ص 39.

² - حامد الحرفة، موسوعة الإدارة الحديثة للحوافز، المجلد الأول، الدار العربية للموسوعات، لبنان، ص 12.

³ - محمد محمد حسن شرف الدين، المرجع السابق، ص 406.

⁴ - نبيل رسلان، (النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1978، ص 17.

⁵ - إبراهيم بدر شهاب، "الحوافز الإدارية في الفكر الإسلامي"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية عدد 2، 2005، ص 246.

⁶ - علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الإنتاجية، دار المعارف، مصر، 1970، ص 214.

⁷ - عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، دار النهضة العربية، مصر، 1970، ص 470.

يبدو أن هذين التعريفين انطلقا في تعريف الحوافز من نوعية الحوافز، بالنظر إلى مصطلح العوامل والأساليب في التعريفين على التوالي.

أما الدكتور محمد فؤاد مهنا فيري أن اصطلاح الحوافز يشمل: "كل الوسائل والعوامل التي يكون من شأنها حث الموظفين والعمال على أداء واجباتهم بجد وبإخلاص وتشجيعهم على بذل أكبر جهد وعناية، في أداء هذه الواجبات ومكافأتهم على ما يبذلونه فعلا من جهد زائد عن المعدل في مجال الإنتاج والخدمات"¹. وينظر هذا التعريف للحوافز بالنظر إلى الهدف أو النتيجة المتوخاة منها، من حيث تحرك القدرات الإنسانية للفرد في العمل للاستجابة لمتطلبات الإدارة وخدمة أهدافها.

ويعرفها الدكتور نبيل رسلان بأنها: "مجموعة العوامل التي تهيئها الإدارة للعاملين، لتحريك قدراتهم الإنسانية بما يزيد من كفاءة أدائهم لأعمالهم على نحو أكبر وأفضل وذلك بالشكل الذي يحقق لهم حاجاتهم وأهدافهم ورغباتهم، وبما يحقق أيضا أهداف الإدارة"².

يبدو أن هذا التعريف هو أقرب لتعريف الحوافز تعريفا شاملا، بالنظر على أنه تعرض لتعريفها من حيث أنواعها سواء بالمعنى السلبي أو الإيجابي، ذلك أن الأداء الإنساني يتأثر بالتشجيع والإثابة كما يتأثر بالعقاب والردع وأيضا من حيث أهدافها، ليس فقط بالنسبة للإدارة بل حتى تحقيق حاجات ورغبات الموظفين، لأن تحقيق أهداف الإدارة وثيق الصلة بتحقيق أهداف الموارد الموظفة لديها.

3- أهمية الحوافز

أظهرت دراسات الفكر الإداري بخصوص نظام الحوافز أنه لا يمكن حث الموظف على العمل بكفاءة وفعالية ما لم يكن هناك حافز على ذلك، فالخطط الجيدة والتنظيم السليم للأعمال ليس معناه أن نفترض أن الأفراد سيقومون تلقائيا بالأعمال على أحسن وجه وجعل الموظفون يعملون عن رغبة وبحماس، هي مشكلة كبيرة تعالج فقط عن طريق التحفيز. وعلى ذلك للحافز الأهمية التالية:

- الموظف يجب أن يكون متحمسا لأداء الوظيفة وراغبا فيها وهذا لا يتم إلا باستخدام الحوافز، حيث أنها كفيلة بإيقاظ الحماس والرغبة في العمل لدى الموظف، مما ينعكس إيجابا على الأداء العام وزيادة الإنتاجية.

¹ - محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، إدارة المعارف، مصر، 1967، ص 429.

² - نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 22.

- كما تساعد الحوافز على خلق التفاعل بين الموظف والإدارة وتدفع الموظفين إلى العمل بكل ما يملكون من قوة لتحقيق الأهداف المرسومة للإدارة.
- كما أن الحوافز تعمل على منع شعور الموظف بالإحباط، إذ أن تهيئة الأجواء المناسبة سواء كانت مادية أو معنوية كفيل بدفع الموظف إلى المثابرة في عمله.
- تساهم الحوافز في إشباع رغبات الموظفين ورفع روحهم المعنوية، فحتى ولو كانت الحوافز مادية كالترقية مثلا، إلا أنها لا تتصل بالجانب المادي فقط بقدر اتصالها بالأبعاد النفسية والاجتماعية التي تحققها. وتحقق المكافأة التشجيعية من جهة أخرى للموظف، أثرا كبيرا في تدعيم ثقته بنفسه وقدراته وتنمية دوافع الإخلاص في العمل وتقوية روابط الثقة مع رؤسائه¹.
- للحوافز بالغ الأثر في المساهمة في التحكم في سلوك الموظفين، بما يضمن تحريك هذا السلوك وتوجيهه وتعديله حسب المصلحة المشتركة بين الإدارة والموظفين.
- تلعب الحوافز أيضا دورا مهما في تنمية عادات وقيم سلوكية جديدة، تسعى الإدارة إلى خلقها بين الموظفين.
- تعتبر الحوافز كذلك مصدرا لتنمية الطاقات الإبداعية لدى موظفي الإدارة بما يضمن ازدهار هذه الأخيرة وتطويرها².
- وعموما تعتبر الحوافز من العوامل المهمة التي يجب أن توفرها كل إدارة تهدف إلى تحقيق مستوى عال من الأداء.

ثانيا: أنواع الحوافز في الوظيفة العمومية

تعددت تقسيمات الحوافز التي يمكن للإدارة استخدامها للحصول على أقصى كفاءة ممكنة من الأداء الإنساني للأفراد وهذا بالنظر إلى اختلاف المعايير المستند عليها في التقسيم.

¹ - عبد السلام السيد سليم، "المنظور التطبيقي للحوافز بالخدمة المدنية بسلطنة عمان"، مجلة الإداري، السنة 14، العدد 48، 1992، ص 117.

² - عبد المعطي محمد عساف، السلوك الإداري في المنظمات المعاصرة، دار زهران، عمان، الأردن، ص 76.

I. تقسيم الحوافز حسب طبيعتها

تنقسم الحوافز حسب طبيعتها إلى حوافز مادية وأخرى معنوية.

1- الحوافز المادية

الحافز المادي هو الحافز ذو الطابع المالي أو النقدي ومن بين هذه الحوافز المادية، الأجور التشجيعية والمكافآت المالية وأوجه الرعاية الصحية والاجتماعية والعقوبات والروادع المادية كالخصم من الراتب وتأجيل العلاوة والحرمان منها. وتعد الحوافز المادية¹ من أقدم أنواع الحوافز وتتميز بالسرعة وإحساس الفرد بالنتيجة الفورية لمجهوده².

2- الحوافز المعنوية

هي التي تساعد الإنسان وتحقق له إشباع حاجاته النفسية والاجتماعية، فتزيد من شعور الموظف بالراحة في عمله وولائه له وتحقيق التعاون بينه وبين زملائه كعبارات الثناء والتشجيع، الرضا والتقدير والمشاركة في اتخاذ القرارات وفرص النمو والابتكار الوظيفي³. ولا تقل الحوافز المعنوية أهمية عن الحوافز المادية إلا أنه من الضروري أن يكون نظامها متجددا ومستمرًا، ذلك أن الحافز مهما كان نوعه وأهميته، فإنه يفقد قيمته مع مرور الزمن وتطور حاجات الموظفين.

II. تقسيم الحوافز حسب أثرها

هنا ينظر للحوافز من حيث جاذبيتها فيكون الحافز ايجابيا أو سلبيا.

1- الحوافز الايجابية

¹ - قد تكون الحوافز المادية مباشرة كالأجور النقدية، كما قد تكون غير مباشرة وهو ما يطلق عليها بالحوافز العينية أو المزايا الإضافية كالخدمات الصحية والاجتماعية.

² - عمرو وصفي عقلي، إدارة القوى العاملة، دار زهران، عمان، الأردن، ص 309.

³ - محمد عبد الفتاح ياغي، تقييم الموظف العام للحوافز في الأجهزة الحكومية الأردنية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، ص 22.

هي تلك المستخدمة في اتجاه إيجابي بتحفيز الموظفين عن طريق تشجيعهم للقيام بأعمال معينة وذلك بزيادة المزايا والخدمات المقدمة، قصد إشباع حاجاتهم كمنح المكافآت والعلاوات أو الترقيات أو اعتراف الإدارة بجهود العاملين أو منحهم الأوسمة أو نشر أسماء المتميزين بعطائهم على لوحة الشرف¹.

1- الحوافز السلبية

هي تلك المستخدمة في اتجاه سلبي والتي تهدف إلى منع الموظفين من القيام بأعمال معينة ضماناً لأداء العمل على أكمل وجه، حيث تعتمد في ذلك على أسلوب العقوبات على الموظفين غير المنتظمين وغير الأكفاء في الأداء كالحرمان من المكافآت أو الترقيات أو التخفيض في الرتبة، الإنذارات أو نشر أسماء المهملين².

وعلى ذلك فالحوافز الايجابية قد تكون مادية أو معنوية وكذلك الحوافز السلبية فهي مادية أو معنوية والجدير بالذكر أن كلا من هذين النوعين يعتبر ضرورياً لترشيد العمل الإداري.

III. تقسيم الحوافز من حيث المستفيدين منها: وتنقسم إلى:

1- الحوافز الفردية

وهي التي توجه لفرد واحد بعينه، حيث تعتمد على أداء الفرد وليس الجماعة ومن أهم مزايا الحوافز الفردية، أن الفرد يمكنه أن يلمس العلاقة بين الأفراد والمكافأة ولهذا فإنه أكثر استخداماً.

2- الحوافز الجماعية

وهي التي توجه لمجموعة محددة من الأفراد، وهذا عندما يكون هناك تداخل في العمل، فيكون من الصعب أحياناً تقييم الأداء الفردي. وقد صمم هذا النوع من الحوافز لتحقيق أداء أفضل وأسرع، حيث إذا تباطأ أحد أفراد المجموعة أو كان أدائه غير جيد فإن هذا سيؤثر على مستوى أداء الإدارة ولذلك ستدفعه المجموعة إلى تحسين أدائه، كتحفيز مجموعة من الموظفين في وحدة إدارية واحدة أو قسم واحد أو إدارة واحدة³.

¹ - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 248.

² - محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 28.

³ - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 249.

ويشكل نظام الحوافز الفردية أكثر أنواع الحوافز استخداما في المنظمات التي لا تستهدف تحقيق الأرباح، لأن من أهم مزاياه تمكين الفرد من تلمس العلاقة بين الأداء والمكافأة على عكس الحوافز الجماعية.

IV. تقسيم الحوافز من حيث موقعها: وتنقسم إلى:

1- الحوافز القارة

هي تلك التي يستفيد منها الموظف بصفة تلقائية بمجرد انخراطه في سلك الوظيفة العمومية من أجل الترغيب فيها.

2- الحوافز المتغيرة

وتسمى أيضا حوافز الاستحقاق وهي تختلف عن القارة، ذلك أنها تمنح حسب الاستحقاق الفعلي للموظف وتهدف إلى الرفع من مردوديته، أو حمله على القيام بعمل معين أو تشجيعه على العمل في منطقة معينة. وبعبارة أخرى حوافز الاستحقاق هي عبارة عن تعويضات، تقدم للموظف الذي يقوم بعمل ذي طبيعة وظروف خاصة أو يقوم بنشاط إضافي يفوق المستوى العادي. لذا فهو يستحقها لسبب موضوعي.

V. تقسيم الحوافز من حيث هدفها: وتنقسم إلى:

1- الحوافز التي تهدف إلى تحصيل الأداء الجيد

هذا الأداء الجيد الذي لا يتوقع من الموظف أن يزيد عليه أو يجدد فيه، وربما انخفضت مستويات هذا الأداء بمرور الوقت، حتى تصل إلى الحد الأدنى للأداء وهو ذلك الذي يحفظ للموظف وظيفته فيتقاضى راتبه ويحصل على الحوافز المقررة، وهذا شأن حوافز الترقية والتقدير والعلوات وغيرها.

2- الحوافز التي تهدف إلى تحصيل مستوى رفيع من الأداء

هنا يتوقع من الموظف الأداء الممتاز المبتكر الذي يضيف من خلاله شيئا جديدا، كأن يتوصل إلى طريقة جيدة للأداء توفر بعض المال أو الوقت أو الجهد أو تبسيط الإجراءات وتختصر خطوات العمل¹.

¹ - محمد عبد الفتاح ياغي، المرجع السابق، ص 30.

وإذا نظرنا إلى جل التقسيمات السابقة، يتضح لنا أنها مجرد تأكيد على أن حوافز الموظف متعددة وأن الجدل بين هذه التقسيمات غير مجد، فمشكلة الحوافز لا تنحصر في المقارنة بين أهمية تقسيماتها، بل إنها مشكلة أكبر من ذلك تتلخص في كيفية الجمع بينهما بطريقة تشجع الموظف على زيادة فاعليته وترفع من درجة رضائه عن وظيفته. لهذا فمن الضروري تحديد طبيعة الحوافز والوقت لأدائها وتغيرها أو تنوعها تبعاً للتغيير في رغبات الموظفين، وينتأى ذلك عن طريق إجراء الأبحاث العلمية بصورة مستمرة.

الفرع الثاني: صور حوافز الوظيفة العمومية

لما كانت حوافز الوظيفة العمومية متنوعة بالنظر إلى تنوع تصنيفاتها حيث يصعب تناولها جميعاً، ارتأينا الاعتماد على التصنيف الذي يقوم على تقسيمها إلى حوافز مادية وأخرى معنوية سواء الإيجابية أو السلبية منها، باعتباره التقسيم الذي درجت الإدارات العمومية وموظفوها على اعتماده.

أولاً: الحوافز المادية

يعتمد هذا النوع من التحفيز على نماذج عديدة التي يمكن اعتبارها حوافز نظامية، حيث تنص عليها مختلف النصوص المنظمة للوظيفة العمومية خصوصاً تلك المحفزات النقدية، سواء في اتجاه إيجابي أو سلبي لتشكيل حوافز إيجابية أو سلبية على التوالي، حيث تكون الأولى كثواب للموظف على حسن أدائه لعمله وتهدف الثانية لتنمية السلوك الوظيفي السوي، عبر تطبيق الجزاء عليه وبالقدر المناسب لسلوكه المنحرف.

1- الحوافز المادية الإيجابية

تشتمل الحوافز المادية الإيجابية على وسائل تحفيزية متنوعة نجلها فيما يلي:

أ- الراتب

الراتب هو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف بعد أداء الخدمة¹، وحددت المادة 119 من الأمر رقم 03/06 مشتملاته بالراتب الرئيسي، العلاوات والتعويضات والمنح ذات الطابع العائلي.

¹ - المادة 32 من الأمر رقم 03/06.

أ-1- الراتب الرئيسي

إن الراتب ذو طابع نظامي لكونه يشكل عنصر أساسيا من النظام الأساسي للموظف وبعبارة أخرى، فتحديد مبلغ وشروط الاستفادة منه يتم بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل¹.

ويكتسب الراتب الأساسي طابعا تنظيميا باعتبار أنه لا يؤدي بالنظر لحجم العمل الذي يقوم به الموظف أو بكيفية القيام، بل خلافا لذلك يصرف استنادا على الدرجة والرتبة المطابقة للمنصب الذي يشغله. إن هذا الطابع أضفى على الراتب صفة الجمود عوض أن يكون ذو طابع تحفيزي خصوصا مع تدني مستويات الأجور في قطاع الوظيفة العمومية.

أ-2- العلاوات والتعويضات

يقصد بها المبلغ المالي الذي يضاف إلى الراتب الأساسي ويمكن تصنيفها على ضوء المادة 119 من الأمر رقم 03/06 إلى ما يلي²:

* - العلاوات المرتبطة بالسلك أو المنصب: وهي:

- علاوة التبعية الخاصة: والتي تعتمد في دفعها على المعايير التالية:

- تتمين بعض المناصب والأسلاك.

- إعطاء أولوية لبعض القطاعات حتى تحافظ على مواردها البشرية.

- طبيعة النشاط المرتبط ببعض المناصب.

- صعوبة المنصب والأخطار التي يتعرض لها شاغله.

- الطبيعة التنفيذية للمنصب¹.

¹ - المواد من 121 إلى 123 من الأمر رقم 03 / 06.

² - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص250.

-**علاوة العمل بالتناوب:** والتي تمنح للموظفين الخاضعين بحكم طبيعة نشاطهم والطابع الاستمراري الذي يتميز به، لنظام عمل تناوبي يجعلهم مضطرين للانخراط في فرق عمل تضمن العمل طوال يوم كامل.

-**العلاوة الجزافية للخدمة المستمرة²:** وتمنح لفائدة الموظفين المطالبين بالعمل خارج الأوقات القانونية العادية، كبعض السائقين والحراس وكاتبات المديریات.

* - **العلاوات المرتبطة بالموظف:** أساس منحها هو قيمة الجهد المبذول من الموظف وتمنح للرفع من أداء الموظفين ومردود يتهم وهي:

-**علاوة المردودية الفردية:** وتمنح مقابل الجهد المبذول من الموظف قصد الرفع من مردوديته الفردية.

-**العلاوة المعوضة لبعض المصاريف:** وهي مصاريف النقل، الإيواء، الأكل وغيرها وتدفع إما جزافية بناء على جدول مرجعي وإما مقابل تقديم الفاتورات المثبتة للنفقات المعنية.

*-**علاوات أخرى:** لا هي مرتبطة بالوظيفة وبالجهد المبذول.

-**العلاوة الإضافية:** وهي علاوة تضاف إلى الراتب حسب نسب وطرق مختلفة، يستفيد منها الموظفون المصنفون من الصنف 1 إلى 16 والموظفون المصنفون خارج السلم.

-**علاوة المنطقة:** وهي بمثابة محفز للموظفين المعيّنين في بعض المناطق.

-**العلاوات ذات الطابع الجغرافي:** وهي علاوات مخصصة للمناطق الجنوبية وبعض الولايات الواقعة في الهضاب العليا والمناطق السهبية وهي عامل تحفيز يندرج في إطار سياسة التوازن الجهوي.

-**العلاوات ذات الطابع الاجتماعي:** وتشمل المنح العائلية والإعانات المرتبطة بها وقد يتعلق الأمر كذلك ببعض التعويضات العينية كالسكن الوظيفي وتكاليف الكهرباء والملابس والأحذية.

¹ - يستفيد من هذه العلاوة موظفي المديرية العامة للوظيفة العمومية، أعضاء الأسلاك الدبلوماسية، مفتشي العمل، موظفي الإدارة المحلية، موظفي سلك التعليم والتكوين العالي، شاغلو المناصب العليا والوظائف السامية.

² - المرسوم رقم 81- 57 المؤرخ في 20 مارس 1981.

إن أهم ما يمكن ملاحظته على العلاوات والتعويضات أن المشرع أغلب عليها الجانب الاجتماعي، حيث اعتبر العلاوة جزء من الراتب الوظيفي طبقاً لنص المادة 119 السابقة الذكر وليست من الحوافز المادية التي يكفي لاستحقاقها الأداء العادي.

ب- الخدمات والمزايا العينية

تعتبر محفزات تحمل قيمة مادية تقدمها الإدارة لموظفيها من أجل إشباع حاجاتهم المتنوعة في مختلف المجالات، كمجال الطب وذلك عن طريق توفير العناية الطبية لفائدة الموظفين وفي بعض الحالات لعائلاتهم حتى ولو اقتصر الأمر على مجال الأدوية، ومن شأن الرعاية الصحية التي توفرها الإدارة لموظفيها أن ينعكس على مردوديتهم، حيث سيجنب الإدارة كثرة الغياب وتذمر الموظف المستمر من ارتفاع تكلفة العلاج بالنسبة لأفراد عائلته.

أما في ميدان السكن والذي يعد من أهم المجالات التي يجب على الإدارة الاهتمام بها، نظراً لما تعرفه بلادنا من أزمة للسكن وهنا يعد تأمين السكن للموظف أهم دعامة للاستقرار بالنسبة إليه، مما ينعكس على كفايته الوظيفية. وهناك مجال آخر لا يقل أهمية وهو الترفيه، وذلك بتقديم خدمات كتنظيم المخيمات الصيفية أو الخرجات لفائدة الموظفين وأبنائهم أو منح مزايا متعددة للموظف كبطاقات السفر أو الغذاء أو حضور الحفلات مقابل أثمان رمزية وغيرها من الخدمات، التي تساعد الموظف على تحمل ضغوط العمل اليومية.

بقي أن نشير إلى مجال النقل بالنظر إلى المتاعب اليومية التي يعانيها جل الموظفين لقطع المسافات الطويلة من منزلهم إلى مقر عملهم، لذلك فإن توفير الحافلات المناسبة للموظفين لتسهيل عملية تنقلهم يضمن للإدارة وصول الموظف في وقت الدوام الرسمي وعدم انشغاله بكيفية الوصول مساءً وبالتالي إمكانية الخروج قبل موعد الخروج الرسمي. رغم أن هذا الإشكال يطرح بصورة أكثر حدة بالنسبة للموظفات وهنا نشير إلى خدمة أخرى مهمة بالنسبة لهن والتي تتمثل في توفير دور حضانة قريبة من أماكن عملهن مما سيوفر مردودية أكبر من قبلهن.

ج- ظروف العمل

ونعني بها مختلف العوامل المادية المحيطة بعمل الموظف من الآلات والتجهيزات في مكان العمل، تصميم المكاتب والمحيط الفيزيائي المتنوع من درجة حرارة، رطوبة، تهوية وغير ذلك من العوامل التي تساهم في تحفيز تطور الأداء الإداري ومن العوامل التي تدخل كذلك في إطار ظروف العمل المحفزة لضمان استقرار

للموظف بالرغم من أن بعض البحوث تدمجه ضمن الحوافز المعنوية، لكنني اعتبرته عنصراً في الحوافز المادية نظراً لكون الوظيفة تمثل مصدر دخل والانقطاع عن الوظيفة يؤدي إلى انقطاع الدخل، وبذلك يصبح ضمان استمرار العمل عنصراً يحفز الموظفين حيث يكونون في وضع أحسن، من حيث القدرة على الأداء وفي هذا السياق طرح التساؤل التالي: هل اعتماد الإدارة العمومية لنهج التسيير بناء على التعاقد عوض التوظيف الدائم سيكون له انعكاس إيجابي على الأداء الإداري والمتعاقد يعلم جيداً أن لا مستقبل له في تلك الإدارة المتعاقد معها؟.

2- الحوافز المادية السلبية (الروادع المادية)

نص الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مجموعة من العقوبات، تنصب على ردع الموظف مادياً وهي:

أ- الحرمان من الراتب

وهي التي نص عليها المشرع في العقوبات من الدرجة الثانية، أين يتم توقيف الموظف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام والدرجة الرابعة، حيث يمكن أن يتم توقيفه عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام وهنا يتم توقيف راتبه باعتبار أن الأجر مقابل أداء الخدمة. ونظراً لما يمثله الراتب كمورد أساسي فقد نص المشرع على منح مجمل المنح ذات الطابع العائلي، حتى ولو كان الموظف محل إجراء التوقيف الجزئي للراتب إذا كان محل متابعات جزائية أو ارتكب خطأ معين أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة 4¹.

ب- الفصل من الوظيفة

يتحقق الفصل بطريقتين إما بالعزل الذي يترتب في حق الموظف الذي تغيب لمدة 15 يوماً متتالية بدون مبرر مقبول² أو بالتسريح، الذي يتخذ ضد الموظف الذي يرتكب خطأ جسيماً من الدرجة الرابعة³. إن من شأن هذين القرارين أن يولدا نوعاً من الخوف في نفوس باقي الموظفين، بما يعود بالفائدة على الأداء الإداري.

¹ - المواد 173، 194 من الأمر رقم 03/06.

² - المادة 184 من الأمر رقم 03/06.

³ - المادة 163 من الأمر رقم 03/06.

ج- التنزيل في الدرجة أو الرتبة

وهذا إما بالتنزيل من درجة إلى درجتين إذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبياً محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، وإما بالتنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة إذا كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة¹. إن من شأن هاتين العقوبتين أن يترتب عنها ضرر مالي، يتمثل في تخفيض راتبه إلى الراتب المخصص لتلك الدرجة أو الرتبة وهي بلا شك تضحية مالية جسمية.

وعموماً يمكن القول أن هذه العقوبات التأديبية في غاية الخطورة خاصة إذا أساء الرؤساء استخدامها، لذلك نص المشرع على بعض الضمانات للموظف في مواجهة السلطة التأديبية²، لأن الموظف أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه وإظهار براءته، لأن الظلم ولو بحسن نية وعن غير قصد أشد وقعا على الموظفين وقد ينشر عدم الثقة ويدخل اليأس في نفوسهم، لذلك فالاعتراف بضمانات للموظفين في مقابل الروادع سيساهم في إصلاح الوظيفة العمومية لأن الضمان يسير جنباً إلى جنب مع زيادة الفعالية.

إن الحوافز المادية وعلى قدر أهميتها الكبيرة في توفير عامل الدافع الوظيفي للأداء الجيد، إلا أنها غير كافية حيث قد لا تحقق غرضها هذا إلا إذا اقترنت بالحوافز المعنوية.

ثانياً: الحوافز المعنوية

تتطوي هذه الحوافز على وسائل غير عينية تتجه إلى إشباع الحاجات الفكرية والنفسية والاجتماعية للموظف وهي الأخرى على نوعين حوافز معنوية إيجابية وأخرى سلبية، حيث لا تقل الثانية أهمية عن الأولى.

1- الحوافز المعنوية الإيجابية

سنقتصر فيما يلي على ذكر أهم صور هذا النوع من الحوافز:

¹ المادة 163 من الأمر رقم 03/06.

² المواد 166 إلى 173 من الأمر رقم 03/06.

أ- الترقية

نظم المشرع الترقية في المواد من 106 إلى 111 من الأمر رقم 03/06 وقسم الترقية إلى نوعين، ترقية في الدرجات¹ وترقية في الرتب². ويقصد بالترقية على وجه العموم صعود الموظف إلى وظيفة أعلى ذات واجبات أكبر، مقترنا ذلك عادة بحصوله على درجة أعلى أو مرتب أكبر، بهذا المعنى فالترقية تشكل أكبر حافز للموظف على التقدم في عمله ورفع كفايته.

إن وجود نظام سليم لترقية الموظفين يؤدي إلى أن تسود الطمأنينة في نفوس الموظفين. وجمع المشرع بين كلا من الأقدمية والاختيار له جانبه على أداء الموظفين، فقد أثبتت الممارسة العملية في الإدارات العمومية أن المزج بينهما بطريقة توفق بين رغبة الموظف في الترقية والنمو الوظيفي وبين حاجة الإدارة إلى تشجيع ومكافأة الكفاءات، هو الأساس السليم والطريقة المثلى للترقية كحافز. ونهيب بالمشرع هنا ضرورة اعتماد الترقية على أساس الشهادة لكن وفق ضوابط تخدم التحفيز بشكل أكبر، فعوض الترقية إلى الرتبة الموالية للرتبة التي كان يشغلها الموظف وبغرض تحفيزه، حبذا لو كانت الترقية إلى الرتبة الموافقة للشهادة المتحصل عليها.

ب- التكوين المستمر³

يقصد به كل الأنشطة النظرية والتطبيقية التي تنظمها الإدارة لفائدة موظفيها وذلك بأساليب متنوعة كالدورات التكوينية، اللقاءات، ورشات العمل وغيرها من الطرق بهدف الرفع من قدراتهم وتطويرها.

وبهذا تعتبر العملية التكوينية وسيلة لإشباع حاجات الموظف للأمان الوظيفي، عبر تحقيق أهدافه وطموحاته خصوصا إذا تم ربط التكوين الجيد بالترقية⁴. كما أن التكوين أداة تربوية تؤدي إلى إحداث تغيير في سلوك الموظف من خلال تفاعله مع بيئة العمل، مما يمكنه من مواجهة المشاكل العملية والفنية

¹ - ينطوي هذا النوع على ضرورة انتقال الموظف من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، المادة 106 من الأمر رقم 03/06.

² - هي انتقال الموظف من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة، المادة 107 من الأمر رقم 03/06.

³ - نص عليه المشرع في المادتين 104 و105 من الأمر 03/06 ولأكثر تفصيل أنظر المبحث الأول من هذا الفصل.

⁴ - المادة 107 من الأمر رقم 03/06.

والإدارية والنفسية. إن هذه الأهداف تجعل من التكوين حافزا مهما من بين الحوافز المعنوية، التي على الإدارة العمومية أن تصب اهتمامها عليها بغرض تحقيق عملية الترشيد الإداري من خلاله.

ج- تقدير الإدارة للأداء المتميز

للتقدير والاعتبار أثر فعال للرفع من الروح المعنوية للموظف وتحقيق الرضا النفسي له ويكون هذا التقدير بمنح شهادات تقدير أو ثناء للموظفين الأكفاء، إلى غير ذلك من الممارسات التي تهدف إلى تقدير أداء وسلوك الموظف الجيد.

وأولى المشرع اهتماما لهذا الحافز في الأمر رقم 03/06، حيث عنونه بالأوسمة الشرفية والمكافآت، ونصت المادة 113 على أنه: "يمكن الموظف الذي قام أثناء تأدية مهامه بعمل شجاع مثبت قانونا أو قام بمجهودات استثنائية ساهمت في تحسين أداء المصلحة، أن يستفيد من أوسمة شرفية و/أو مكافآت..."

د- ظروف العمل المعنوية

والمقصود بها مجموع العوامل المعنوية والنفسية التي تحفز الموظف لأداء إداري أفضل، في حالة توافر بيئة عمل معنوية مناسبة وتتمثل أساسا في:

د1- التواصل الداخلي

وهذا على مستوى العلاقات القائمة بين الموظفين أو على مستوى العلاقات القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين، وتعتبر القيادة الإدارية الناجحة هنا الأداة التي بإمكانها أن تثبت في الهياكل الجامدة روح الحياة، عن طريق إشعار كل موظف في الإدارة بأنه عضو في جماعة تعمل متساندة لتحقيق هدف معين. إن القيادة الإدارية الحافزة في الإدارة وفي إطار التواصل الداخلي، تعمل على التعرف على رغبات الموظفين ومحاولة دمجها مع أهداف الإدارة بحيث يعملان في نفس الاتجاه وهي بهذا الشكل تعتبر مفتاح الحوافز، لأنها تلهم موظفي الإدارة الرغبة والحماس في أداء العمل وبالتالي إلى إيجاد الفاعلية المطلوبة.

د2- المشاركة في التسيير

تشكل المشاركة بدورها حافزا مهما من عوامل الأداء الفعال وهذا لما تحققه للموظف من إثبات الذات. ويسمح بالمشاركة للموظف في الإدارة العمومية، من خلال إتاحة الفرصة للموظف في صياغة أهداف المرفق وخطط تنفيذها وتقديم المقترحات الهادفة لتطوير العمل عبر نظام الاقتراحات ومنحه المزيد من سلطات اتخاذ القرارات والمزيد من الصلاحيات والمسؤوليات في العمل بتقليل الإشراف عليه.

فالتفويض مثلا كأداة للمسؤولية يتبع بالأساس التخفيض من عبئ العمل الملقى على عاتق هيئة إدارية ويحث المتعاونين على الاضطلاع بالمسؤوليات، كما أنه يسهم في الرفع من جدارتهم في العمل خصوصا مع اتساع حجم الأنشطة الإدارية. وفي هذا الإطار يشكل أسلوب الإدارة بالأهداف¹، أداة نموذجية تستند أصلا على التفويض، ليس في المهام فحسب بل أيضا في تفويض الأهداف، فالزيادة في الراتب مثلا لن تدفع الموظف إلى التفاني في العمل إلا لبضعة أيام، غير أن تمكنه من فرصة للحياة على مسؤولية مثلا أو تحسيسه بأن جدارته صار معترف بها يمكن أن يحفز، فهذه عوامل باعثة على العمل.

وبدوره يسعى المشرع لتطبيق المشاركة في التسيير في الإدارات العمومية لاسيما من خلال الهيئات المختلفة للوظيفة العمومية، إلا أنه مازال بعيدا عن تطبيق كل متطلبات الإدارة الحديثة القائمة على المشاركة² رغم أهميتها الكبرى في تحفيز الموظفين.

ويبقى هذا كله مجرد سرد على سبيل المثال لبعض الحوافز المعنوية الايجابية فقط، بالنظر لتعددتها تبعا لاختلاف دوافع الموظفين واحتياجاتهم.

2- الحوافز المعنوية السلبية (الروادع المعنوية)

في مقابل الوسائل المادية الرادعة التي تؤثر على الموظف من الناحية المادية، نجد أن المشرع أقر مجموعة من الجزاءات المعنوية مقابل المخالفات البسيطة من أجل إقناع الموظف بالعدول عن ارتكاب أخطاء أخرى. ومن بين هذه الجزاءات:

¹ - الإدارة بالأهداف منهج حديث ينطلق من قاعدة الأهداف التي تحدد بوضوح بالتعاون مع الرؤساء لمزيد من الشرح.

² المشاركة في التسيير مطلب من متطلبات الإدارة الحديثة التي تسعى الإدارات لتطبيقها من أجل النهوض بالعمل الإداري وترشيده، هذا ما سنحاول بحث مدى تطبيقه في إدارتنا العمومية في الفصل الأول من الباب الثاني.

أ-التنبيه: عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى¹، قررت من أجل محاولة ردع الموظف لعدم التماذي في تصرفاته التي قد تؤدي إلى عقوبات أكثر جسامة.

ب-الإنذار: تصنف كذلك عقوبة من الدرجة الأولى وهي وسيلة أكثر جسامة من التنبيه، تتخذها الإدارة لتحذير الموظف ذي السلوك غير القويم وذلك حتى لا يترتب على تماذيه فيها أكثر، توقيع عقوبات أشد خطورة عليه.

ج- التوبيخ: عقوبة تأديبية أيضا من الدرجة الأولى وهي أشد العقوبات نظرا للتصرف المرتكب من طرف الموظف، تعبيرا من الإدارة عن معارضتها له في هذا التصرف الذي قد تكون له انعكاسات سلبية على تقييمه وعلى مقدار التعويضات المخولة له بناء على المردودية. وتحذيره حتى لا يتعرض لعقوبات أشد إذا لم يحسن سلوكه.

د- الشطب من قائمة التأهيل: عقوبة تأديبية من الدرجة الثانية، يترتب عليها حرمان الموظف من فرصة الترقية بالنسبة للعام الذي أعدت له قائمة الترقيات والتي شطب اسمه منها، وما يترتب عليها من تعرض صاحبها لأضرار تأديبية تتمثل في تقدم زملائه عليه في الترقية.

هـ- التدابير الداخلية: عبارة عن إجراءات تنظيمية صادرة عن السلطة الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية، بهدف العمل على تحقيق مصلحة المرفق العمومي وحسن سيره بانتظام وباضطراد وليس بهدف المعاقبة على سلوك خاطئ صادر من الموظف.

فهي تدابير خالية من الصفة التأديبية، لذلك تتمتع السلطة الإدارية بالحرية التامة في اتخاذها دون أن تلتزم في ذلك بالقيود والضوابط المقررة في العقوبات التأديبية، وغالبا ما يلجأ إليها الرؤساء الإداريون لتنبيه مرؤوسيه إلى مواطن نقصيرهم، من خلال ملاحظات شفوية يكون لها أثر مباشر وفعال بتقويم سلوك الموظف خصوصا إذا قدمت إليه بأسلوب مرن وعبارات لائقة.

¹ - المادة 163 من أمر رقم 03/06.

إن مجموع هذه الجزاءات تؤثر سلباً لا محالة على مردودية الإدارة في حالة عدم استغلالها لفائدتها، لذلك نجد المشرع أقر مجموعة من الضمانات في حالة توقيع عقوبات تأديبية إلى جانب التدابير الداخلية وكلها تهدف إلى تحقيق مصلحة المرفق.

ومن خلال ما سبق، يتضح أن للحوافز صور متعددة في الوظيفة العمومية منها ما هو ماس بمزايا الوظيفة أو بالوظيفة ذاتها وأخرى ماسة بالكيان المعنوي للموظف، الهدف النهائي من ورائها هو رفع كفاءة الأجهزة الإدارية المعنية. ذلك أن رهان الإصلاح الإداري لا يتحقق إلا من خلال حسن استثمار الرأسمال البشري وتحفيزه باعتبار عنصراً فاعلاً في تحقيق الأهداف المتوخاة في هذا المجال، فأى إستراتيجية إصلاح إداري يكون مصيرها الفشل إذا لم يكن من أولويات أولوياتها تحفيز الموظف، لكن وفق ما يخدم سياسة التحفيز الهادفة إلى ترشيد قطاع الوظيفة العمومية وليس التحفيز من أجل التحفيز في حد ذاته.

المطلب الثاني

دور التحفيز في تطوير الأداء الإداري

من أجل معرفة الدور الذي يلعبه التحفيز في عملية التطوير الإداري، لا بد أن نتساءل عن أثره على أداء الموظف وعن الاختلالات التي تضعف من فاعليته وهذا من خلال تسليط الضوء على واقع التحفيز داخل الإدارة العمومية.

وعليه، نتناول في هذا المطلب أثر التحفيز على أداء الموظف العمومي في فرع أول ثم واقع التحفيز في الإدارة العمومية في فرع ثان.

الفرع الأول: أثر التحفيز على أداء الموظف العمومي

يتوقف أداء الفرد على عنصرين أساسيين هما القدرة على العمل والرغبة فيه، فيما تتمثل الأولى في المهارات والقدرات المكتسبة، تتطوي الثانية على دافعية الموظف التي تعمل الحوافز بنوعها المادية والسلبية على إثارتها لزيادة كفاءة الأداء.

وعليه يقتضي بحث أثر التحفيز على أداء الموظف العمومي، التعرض إلى أثر التحفيز المادي على أدائه (أولاً) ثم أثر التحفيز المعنوي على أدائه (ثانياً).

أولاً: أثر التحفيز المادي على أداء الموظف العمومي

تلعب الحوافز المادية بنوعها الإيجابية والسلبية دوراً بارزاً في تهيئة الزيادة في الأداء، فالحوافز المادية الإيجابية كالأجور مثلاً تحرك جهود الموظفين نحو أهداف معينة تسعى الإدارة لتحقيقها ومتى كان هذا الأجر كافياً يمكن أن يشكل حافزاً للعمل، أما في حالة عدم كفايته فهو يوحى للموظف بالتماطل والتهاون وهو ما ينعكس سلباً على الأداء، حيث يمكن أن يتجه بعض الموظفين الذي يشكون من ضعف الأجور إلى التعويض عن ذلك بطرق مختلفة كالارتشاء من المواطنين¹.

لذلك تتجه فئة واسعة من الموظفين إلى تقديم الخدمات الإدارية دون المستوى المطلوب والعديد من مظاهر الفساد الإداري، تؤول أسبابها إلى عدم الاهتمام الكافي بالعنصر البشري وتحفيزه مادياً بشكل يمنعه من المس بسمعة الإدارة بمختلف السلوكيات. وهنا يمكن الإشارة إلى أن معنويات المواطنين تعتبر مقياس لمدى فعالية أداء الموظفين، فإذا كانت معنوياتهم مرتفعة فإن ذلك يؤدي إلى نتائج مرغوب فيها توازي تلك النتائج التي تتوقعها الإدارة، مما يجعلها ترفع من الرواتب أو التعويضات المادية.

ولا تقل الحوافز السلبية أهمية عن الإيجابية، حيث أن العقوبات التأديبية تهدف في الحقيقة إلى الإصلاح والتقويم ورفع كفاءة الأداء، من أجل ضمان سير المرافق العمومية بانتظام واطراد دون أن تستهدف العقاب في ذاته.

ويتحقق ذلك بكشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً لإصلاحه بما يمنع ارتكاب المخالفات مستقبلاً، حيث لا تكتفي الإدارة بمجرد التأكد من قيام المخالفة التأديبية لعقاب مرتكبيها، وإنما يتعدى ذلك إلى بحث الأسباب التي جعلت ارتكاب المخالفة أمراً ممكناً، فقد يكون ذلك راجع إلى سوء في تنظيم المرفق أو غموض في الاختصاصات أو نقص في تكوين الموظف ودرايته... وهنا على الإدارة أن تتحرى أثر توقيع الجزاءات على الموظفين ومدى إنتاجيتها الفعلية وهل لها أثر تقويمي أم لا. وشعور الموظف بخضوع أدائه أو سلوكه للرقابة يدفعه إلى بذل الجهد وتلافي الوقوع في الخطأ وبالتالي إصلاح إدارة ككل.

¹ - هذا لا يعني أن الموظفين ذوو الأجور المرتفعة لا يقومون بنفس أعمال الفساد الإداري والمالي، فالإشكال هنا يكمن في أصحاب هذه النفوس المريضة وليس في الأجر.

ثانياً: أثر التحفيز المعنوي على أداء الموظف العمومي

تؤثر الحوافز المعنوية هي الأخرى على الأداء الإداري للموظف بدرجة كبيرة، من حيث الإحساس بالتقدير والاعتراف بالتفوق، لأن الموظف بحاجة إلى الاعتراف بجهوده من خلال تقدير رؤسائه وزملائه. ومناخ العمل الذي يسوده التعاون يرفع إلى حد كبير من معنويات الموظفين. وفي هذا السياق أيضا يمكن اعتبار الترقية من الحوافز المعنوية المهمة التي تعمل على زيادة مردودية الإدارة من خلال تحقيقها للحاجات العاطفية والذهنية والإنسانية للموظف. ومن جهة أخرى، يمكن اعتبار التكوين الذي يخطط وينفذ بشكل سليم أداة فعالة في تحسين مهارة الموظفين عند أدائهم لأعمالهم، ذلك أن التكوين الجيد يحقق قاعدتين رئيسيتين في آن واحد، فهو يزيد إنتاجية الإدارة ويساعد في تحقيق أهدافها من جهة كما يرفع الروح المعنوية للموظفين من جهة أخرى وذلك نتيجة إلهامهم بأبعاد عملهم وزيادة دخلهم.

أما عن القيادة ومدى تأثيرها على تحفيز الموظفين لأداء أفضل، فيمكن التأكيد أن القائد الإداري الناجح هو القادر على التوجيه والإشراف السليمين ومساعدة المرؤوسين في العمل على تخطي العقبات التي يصادفونها في أعمالهم وعلاقاتهم مع الآخرين ودفعهم إلى الأمام والسماح لهم بالمشاركة في اتخاذ القرارات. وتوفير مثل هذا النوع من القيادة سيحدث بالتأكيد تأثيرا ايجابيا على معنويات الموظفين، إذ يشعرون بأن هناك من يهتم بهم ويساعدهم على تطوير أدائهم وتحقيق أهدافهم¹، لذلك يجب على القيادي أن يتمكن من فهم أسرار التحفيز وممارساته مهما كان أسلوب القيادة الذي يتبعه²، خصوصا إذا علمنا أن درجة تأثير الحوافز تختلف من موظف إلى آخر وأن القائد الناجح هو الذي يستطيع اكتشاف أي نوع من الحوافز تتناسب مع هذا الموظف أو ذلك وترضي طموحه.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد نظام فعال للتحفيز لن يتحقق إلا إذا أنبنى على أساس نظام تقييمي متين، مبني على ثوابت موثوقة تكشف للموظف عن وجهة نظر الإدارة المعبر عنها بخصوص أدائه وتمكن من الإجابة بوضوح وفعالية على درجة المساهمات الفردية، لكي يصبح أداة بليغة لتحفيز ولتوجيه الموظفين.

¹ - حامد الحرفة، المرجع السابق، ص 204.

² - محمد مرعي مرعي، المرجع السابق، ص 57.

عموماً، وعلى الرغم مما يبدو من أهمية وأثر بارز للتحفيز على أداء الموظف وإنتاجيته، فإن سوء استعمال الحوافز وعدم اعتمادها على الدقة والموضوعية أثناء تنفيذها، ينعكس بشكل سيء على مردودية الموظف ويحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من وضعها وبالتالي يؤدي إلى نتائج سلبية على الموظف وعلى الإدارة التي يعمل لصالحها.

الفرع الثاني: واقع التحفيز في الإدارة العمومية

تتطبع الإدارة العمومية في ممارستها اليومية بسلوكات تصب في مرمى التقليد والانغلاق، سواء في علاقتها الداخلية أو في علاقتها مع جمهور المرتفقين، حيث يطغى على سلوكها العديد من مظاهر الفساد الإداري. استدعى هذا الواقع غير الصحي للممارسة اليومية للإدارة من المسؤولين طرح بدائل تنشد تطوير وتحديث أداء الجهاز الإداري لتحقيق التنمية المتوخاة، بدءاً من الاهتمام بالعنصر البشري وبالذات سياسة تحفيزه.

إلا أن هذا الاهتمام يظل حبيس التصور النظري والشعارات إذا لم يترجم إلى واقع ملموس، فالموظف مازال يعاني من تهميش مغلق ومازالت هناك عدة مشاكل تعاني منها سياسة الحوافز ونشير إلى بعض نماذجها المهمة. ولتسليط الضوء على مظاهر ضعف سياسة التحفيز في الإدارة العمومية سنقوم بتقسيمها إلى مادية (أولاً) معنوية ثانياً) وسلبية (ثالثاً).

أولاً: مظاهر ضعف التحفيز المادي بالإدارة العمومية

- الأجر: تتميز منظومة الأجر ببلادنا بالحيث وغياب العقلنة وتكريس التفاوت في توزيع الرواتب والتعويضات المختلفة، حيث نلاحظ:

- تباين صاروخي بين أجر كبار الموظفين وبين الأجر الدنيا التي لا تكاد تسد الحاجيات الأساسية اليومية للموظف.

- غياب أية علاقة بين مبلغ الأجر ومردودية الفرد داخل الإدارة.

- تصميم الأجر في الوظيفة العمومية ينبغي على أساس الإطار والشهادات المحصل عليها وهو بالتالي يساوي بين الموظف المجد والموظف الأقل اجتهاداً، في حين أن التفاوت في الأجر يجب أن يكون على أساس الاختلاف في المردودية بهدف تحفيز ومكافأة المجددين لتفادي إحباطهم.

- فقدان التعويضات طابعها الثانوي أو التكميلي حيث أصبحت جزء لا يتجزأ من الأجرة، الشيء الذي أدى إلى مزيد من التعقيد والغموض وغياب الشفافية.

- غموض أنظمة التعويضات وجفاؤها الشيء، الذي يؤدي إلى مزايدات وخلافات بين الهيئات الوظيفية وهو ما نتج عنه ما نراه من كثرة الإصلاحات في الأنظمة الخاصة بالتعويضات، كما أن طابعها الجزافي غير الثابت يجعل دفعها خاضعا لتقديرات الرؤساء الإداريين، كما هو الشأن بالنسبة للتعويض عن التنقل وعن الساعات الإضافية.

- غياب التعويضات التشجيعية في كثير من الإدارات العمومية، فالتعويضات الممنوحة جماعية وعامة كما أنها أصبحت حقا لكل الموظفين من درجة ورتبة واحدة وهو ما يفقدها طابعها التحفيزي ويجعل الشغل الشاغل للموظف، هو بذل كل الجهد للانتماء إلى الرتبة التي تحصل أكبر قدر من التعويضات وفي حالة تمكنه من ذلك يكون مطمئنا لحصوله عليها، دون بذل مزيد من الجهد في تحسين مداركه وأدائه.

ثانيا: مظاهر ضعف التحفيز المعنوي بالإدارة العمومية

1- الترقية

أهم ما يميز الترقية الداخلية بالإدارة هو كونها نظام طويل، بطيء وبعيد عن تحفيز الموظف ولا يمكنه من العطاء والمردودية، حيث يبين الواقع العملي أنها تخضع في الكثير من الحالات إلى درجة تقرب الموظف من رئيسه ومدى انسجامه مع الثقافة الإدارية السائدة ولمجموع السلوكيات التي تعرفها بعض الإدارات.

كما يلاحظ أن نظام التقييم المعتمد والمعايير التي تؤسسه من أجل منح نقطة معينة لتقييم أداء الموظف، غالبا ما يخضع للتأويل الشخصي للرئيس ولعلاقته بالمرؤوس، حيث تدخل اعتبارات المصالح الخاصة عوض المصلحة العامة في منح النقطة. كما يلاحظ تساهل وعدم الجدية في القيام بتقييم الموظفين من جانب الرؤساء المباشرين والتخوف من تحمل مسؤولية التقييم، إذ يمنح لجميع الموظفين تنقيط أعلى وتقديرات جيدة لا تتوافق غالبا مع مؤهلاتهم ولا تشمل حقيقة مستوى أدائهم. وهذا الوضع يشجع على تكريس الخمول بالإدارة وتكاسل الموظفين المتهاونين ويصيب بالإحباط الموظفين المجدين، ويؤدي بالتالي إلى انخفاض مستوى الأداء الإداري.

ب- التكوين

يلاحظ غياب سياسة واضحة ومحددة للتكوين المستمر ويمكن تعليل ذلك بقلة الاعتمادات المخصصة له، كما يعاني من عدم ارتكازه في غالب الأحيان على الاحتياجات المحلة للموظفين، لذلك فعدم اعتماد سياسة تكوين مستمرة ومقننة هو تكريس لظاهرة التعلم بالخطأ والتجريب التي تغطي على مفهوم العمل داخل إدارتنا والتي ترتب عنها انعدام الفعالية.

ث- القيادة الإدارية

كما رأينا سابقا أن أغلب الحوافز خاصة المعنوية ترتكز على القائد الذي يستطيع أن ينمي حماس الموظف للعمل ويدفعه إليه أو يجعل من مرؤوسه شخصا متذمرا وسطحي الأداء. لهذا يعتبر الأسلوب الذي يتبعه الرئيس الإداري في قيادة مرؤوسيه أحد الحوافز الهامة لهؤلاء، إذ تتوقف اتجاهات جهودهم وطاقتهم على طريقة تعامل الرئيس الإداري في توجيههم وإرشادهم وتنمية قدراتهم وتقييم أعمالهم وتقدير إنجازاتهم.

واستعمال الوسائل السلطوية يولد لدى المرؤوسين ردود فعل سلبية وانكماشية ويحدث انقطاعات في التواصل، تؤثر على السير الحسن للإدارة إذ يصبح التواصل صعبا، خصوصا عندما يكون الرؤساء منعزلين لا يراهم المرؤوسون ولا يحدثونهم إلا نادرا، مما يؤدي إلى نشوء التوتر. فما يلاحظ بالنسبة للإدارة العمومية افتقارها لموهبة التواصل لدى الإداريين الموجودين في أعلى مراتب الهرم الإداري وذلك لعدم إدراكهم أهمية العلاقات الإنسانية بمرؤوسيه من كافة المستويات.

عموما كانت هذه بعض العوائق التي تعيق عملية التحفيز بنوعيه المادي والمعنوي بالإدارة العمومية وهي اختلالات كبيرة، تجعل من الحوافز مجرد حواجز تعيق عمل الموظف وتكرس لواقع التخلف الإداري، بما يحمله من قصور في المردودية والكفاءة وجودة الخدمة المقدمة. وبالتالي فالتفكير في الخروج من هذه الوضعية أمر أساسي ومطلب حيوي لأن سياسة الحوافز خيار استراتيجي لا بد من تفعيله على أرض الواقع الإداري.

ومن هنا ينبغي على الإدارة العمومية العمل على تذليل العقبات التي تحول دون تفعيل نظامها التحفيزي وذلك بوضع إستراتيجية واضحة وشفافة، تعمل على منح حوافز أكثر لمن يجتهد أكثر، كما يوسعها أن تلجأ إلى سياسة تحفيزية أخرى موازية لسياسة التحفيز وهو ما يعرف بالتحفيز السلبي لكن على

أسس موضوعية، تخدم الهدف لتنمية المهارات والقدرات الإدارية وليس التأديب فقط من أجل التأديب. حيث يمكن تسجيل العوائق التي يشهدها التحفيز السلبي هو الآخر كغيره من أنواع التحفيز في جملة النقاط الموالية.

ثالثاً: مظاهر ضعف التحفيز السلبي في الإدارة العمومية

إذا كانت سلطة التأديب ضرورية لسيادة النظام داخل الإدارة فإنها في غاية الخطورة إذا أساء الرؤساء استخدامها، لذلك نص المشرع على مجموعة من الضمانات حماية للموظفين من تعسف رؤسائهم في استخدام سلطتهم التأديبية. ولعل من أهم الضمانات التي كفلها المشرع للموظف هو إسناد سلطة التأديب إلى السلطة الرئاسية وتقييده لها بمجموعة من الإجراءات، كضرورة استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بصفتها مجلس تأديبي.¹

لكن ما يلاحظ أنه رغم الصورة الديمقراطية لتشكيل هذا المجلس توجد ثغرات تتعلق بقواعده تسييره خاصة بالنسبة للموظفين، فالوضعية الدنيوية لهم تجعلها غير قادرين على المجابهة والقيام بالعمل المحايد وبالتالي عدم معارضة اقتراحات ممثلي الإدارة، هذه الوضعية تجعل الموظفين المحالين على المجالس ينتابهم عدم الطمأنينة.

ودائماً في سياق الحديث عن تشكيل المجالس التأديبية، نشير إلى أنه غالباً ما يتم استدعاء أعضائها للحضور للمداولات لاستكمال النصاب القانوني فقط، بل حتى المناقشات التي يشاركون فيها عادة ما تكون شكلية وروتينية ذلك أنهم لا يعلمون مثلاً بظروف الواقعة أو ملابساتها الحقيقية، يضاف أيضاً إلى قائمة عيوب النظام التأديبي أن هناك عدم تطبيق المساواة في العقاب بين أغلب الموظفين العموميين وهو أمر ينطوي على إهدار العدالة العقابية.

ويظهر واقع الإدارة أن بعض الرؤساء قد ينحرفون عن الغاية من التأديب من أجل خدمة أغراض شخصية واستعمال سلوكيات غير أخلاقية، فقد يستهدفون الانتقام أو التشفي من الموظف المحال على التأديب، خصوصاً أمام غياب الربط بين الخطأ المرتكب والعقوبة المنزلة، الشيء الذي ينجم عنه أحيانا

¹ - وهذا بالنسبة للعقوبات من الدرجتين 3 و4، ويعتبر المجلس مؤسسة قانونية بتركيبته المزدوجة يمثل الموظفين والإدارة ويسعى إلى إنصافهما معاً.

توقيع العقوبة الأشد. ففي جميع هذه الحالات وغيرها يتحول التأديب إلى أداة للتسلط والقهر، لذلك فإن عدالة التأديب تقتضي إحاطته بسياج منيع من الضمانات يتولى القضاء مراقبتها وهو ما يستدعي من الإدارة التسبب الكافي لقراراتها.

وأما طول الإجراءات التأديبية تلجأ الإدارة أيضا إلى استخدام التدابير الداخلية، التي تشهد هي الأخرى تعسف الإدارة، فتعتمد إلى اتخاذ إجراءات نقل بعض الموظفين مثلا من مكان لآخر مستترة تحت تبريرات المصلحة العامة وهو في الحقيقة شكل من أشكال العقوبة المقنعة التي تحرم الموظف من الطعن فيها قضائيا، على الرغم مما قد يترتب على ذلك من إلحاق الآثار المادية والمعنوية الضارة بهم. فهذه التدابير الداخلية تثير العديد من المشاكل نابعة من استخدامها كستار لمشروعية ما تستهدف الجهات الإدارية توقيعها من العقوبات التأديبية المقنعة، لأنها كما رأينا متروكة لمطلق تقدير الرئيس الإداري وهي تبدأ من العنف في لهجة الحديث إلى عبوس في المقابلة إلى تسفيه في الآراء والمقترحات أو المضايقة في الرقابة، أو قد تصل إلى حد نقل الموظف إلى جهة نائية.

إذن هي بعض العيوب التي تشوب تفعيل سياسة التحفيز السلبي بالإدارة العمومية، سواء تلك المتعلقة بنظام العقوبات التأديبية أو بالتدابير الداخلية، الأمر الذي يدفعنا إلى ضرورة الحديث عن وجوب الإصلاح الموضوعي لها حتى تبلغ نتائجها بصورة فعالة ليحس الموظف المخالف لالتزامات الوظيفة، بأنه لا مفر من تلقي العقوبات بصورة رادعة وهذا بحد ذاته يشكل تحفيزا ايجابيا للموظف المجتهد، فمن غير المعقول أن تظل الحوافز الرادعة جامدة في عالم يعيش في قضم التحول المتجدد.

إلا أنه وبالرغم من الدور الهام الذي تلعبه هذه الحوافز السلبية في ردع الموظف نفسه عن العودة للقيام بالأخطاء الوظيفية وأهميتها كذلك في تقويم سلوك غيره، فإنه لا ينبغي اللجوء إلى توقيعها إلا في حالات قليلة لا تكفي فيها الحوافز الايجابية لتحقيق نمط السلوك المرغوب، لأنه بهذا فقط نكفل المرونة والفعالية أثناء تطبيقها حسب كل حالة ووفق ما يقتضيه الموقف.

وأمام الواقع الذي تشهده سياسة تحفيز الموظف العمومي، نتساءل عن السبل الكفيلة بتطوير وترشيد هذه السياسة؟.

المطلب الثاني

تطوير نظام الحوافز في الوظيفة العمومية

إن تنوع الحوافز في الوظيفة العمومية وتنوع حاجات الموظفين بالمقابل يتطلب ضرورة إقامة توازن بينهما، هذا الأخير لا يتحقق بوجود نظام مسبق يضبط الحوافز بدون أية موضوعية وبعيدا عن هذا التنوع والاختلاف، بل يتطلب قيام عناصر داخل كل إدارة عمومية لإيجاد هذا التوازن من جهة، ليتمكن بعد ذلك بحث مدى تأثير هذه الحوافز على فاعلية الإدارة العمومية بمعرفة النقائص المسجلة رغم هذه العناصر واقتراح أسس تضمن إقامة نظام سليم للحوافز، من أجل تحقيق الرشادة الإدارية بناء عليها.

وعليه، نتطرق في هذا المطلب إلى عناصر قيام نظام الحوافز في الوظيفة العمومية في فرع أول ثم تقييم هذا النظام في فرع ثان.

الفرع الأول: عناصر قيام نظام الحوافز في الوظيفة العمومية

توزيع الحوافز في الإدارة العمومية يتطلب عناصر ضرورية تضمن التوزيع العادل لها، من ضرورة جودة قيادة إدارية ماهرة (أولا) ووجود نظام لتقارير الكفاية يقوم على أسس موضوعية (ثانيا) ويكملها وجود نظام تأديبي لتجاوز القصور داخل الإدارة (ثالثا).

أولا: القيادة الإدارية

يرى غالبية فقهاء الإدارة العامة والسلوكيين أن نجاح تطبيق نظام الحوافز يتوقف على نوع القيادة الإدارية ودورها في ذلك، فأين هو القائد الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية من ذلك؟

القيادة الإدارية هي مجموعة من التصرفات والممارسات الصادرة عن الرئيس بقصد التأثير على مرؤوسيه لرفع كفاءة الأداء وكفاءة الأداء وتحقيق الأهداف المطلوبة¹. فهي تتطوي على كيفية إقامة الحماسة الوظيفية في بيئة العمل، بعيدا عن سلطة ترهيب الموظفين وإلقاء الأوامر ومن هنا يتجلى الفرق بين القائد

¹ - محمد محمد حسن شرف الدين، المرجع السابق، ص 442.

والمدير الإداري. فإذا كان المدير يستمد قوته من السلطة القانونية التي تخوله إصدار التعليمات لمروؤسيه وتوقيع العقوبات، فإن القائد يتميز بقدرته في التأثير على سلوك مروؤسيه ومستوى أدائهم¹.

وعلى هذا فإن سلامة الإدارة تقتضي قيادة فعالة، هذه الأخيرة التي باتت مطلباً ملحا خاصة عند كل محاولة للإصلاح الإداري، حيث تزداد الطموحات والأهداف وتقل الموارد المالية وينخفض الرضا الوظيفي ودرجة الانتماء لدى الموظف العام، وهو الوقت الذي تبرز فيه أهمية القائد الإداري ودوره في تحفيز الموظفين ودفهم لتحقيق الأهداف بأقل التكاليف².

وباختصار فإن القائد الإداري يلعب دورا بارزا في تنمية العلاقة التبادلية بين الموظف والإدارة، فالموظف انطلاقا من العناصر السابقة في الموضوع يهتم بعوامل أخرى والمرتب لا يشكل إلا عاملا منها وهو بالإضافة إلى ذلك يسعى إلى تحقيق حاجات أخرى من خلال وجوده بالإدارة، مثل الحاجة الاجتماعية من خلال الانتماء إلى جماعات الموظفين والحاجة إلى تنمية وتطويره معارفه ومهاراته والقيام بإنجازات ترضي تطلعاته وطموحاته ولا يجب أن يغيب عن ذهن القائد الإداري كل هذه العوامل وتأثيراتها على الموظف وسلوكه داخل الإدارة³.

وبالإضافة إلى شروط العمل الاعتيادية مثل أيام وساعات العمل والواجبات المكلف بها كل موظف وتنفيذ الأوامر، عادة ما تضع الإدارة قواعد لسلوك الموظف في أداء وظيفته وفي تعامله مع زملائه والمواطنين. وهنا فإنه على الإدارة ألا تكتفي بتحديد وتوضيح السلوك المطلوب من الموظف، بل عليها أن تقوم بالتأكد من التزامه بذلك من خلال الإشراف والرقابة وتعديل السلوك وهو مسؤولية القائد الإداري⁴. هذا

¹ - إن طاعة المرؤوسين للقائد الإداري هنا لا ترجع إلى تخوفهم من السلطة القانونية الممنوحة له بقدر ما يرجع إلى تصرفاته وخبرته والمعارف والمهارات الشخصية التي يتمتع بها، ما يخلق لدى أتباعه الشعور بأنه قدوة لهم وهو ما سيدفعهم لا محالة لتنفيذ أوامره عن رغبة منهم.

² - محمد محمد حسن شرف الدين، المرجع السابق، ص 443.

³ - حامد سوادى عطية، "سلوك العاملين ودور المدير في التأثير عليهم"، مجلة الإدارة العامة السعودية، العدد 46، السنة 23، 1985، ص 48.

⁴ - فالموظف الذي يرغب في الاستمرار في وظيفته ويطمح إلى الترقية والمكافآت، يعرف جيدا أن شيئا من هذا لن يتحقق إذا لم يتقيد بقواعد السلوك الموضوعية وهو ما سيعود على الوظيفة بالإيجابية.

الأخير الذي تتوقف عليه قدرته على التأثير على الموظف، فكلما كانت سلطته واسعة¹ كما ازدادت قدراته على التأثير، أما إذا كانت سلطته مقيدة أو محدودة بنظم وتعليمات تحد من حريته في التعامل مع حالات السلوك الايجابية والسلبية فإن قدرته ستقل. وهو ما سيؤدي بالمقابل إلى إحساس الموظف بقوة مركزه تجاه الإدارة، مما قد يشجعه على التصرف باستقلالية من حيث الدخول والخروج والغياب إلى درجة التمرد على الإدارة.

لكن مهما تكن قواعد السلوك واضحة والحرص الذي يبديه القائد الإداري على التزام المرؤوسين بها شديد، فإن تأثيرات هذه القواعد على سلوك الموظفين ستكون ضئيلة إذا كان القائد نفسه لا يقبل بها، فليس من المعقول أن يتوقع الرئيس من مرؤوسيه إتباع سلوكات لا يطبقها هو فالمرؤوس يعتبر رئيسه الإداري قدوة أو نموذجاً²، فإذا كانت هذه القدوة سيئة فإنها إن لم تصب المرؤوسين بالعدوى فقد تدفع بعضهم إلى اللامبالاة وهو ما سيؤثر على كفاءة أداء الوظيفة³.

وبالرغم من ضخامة أدبيات موضوع القيادة إلا أنها لا تقدم جواباً كافياً عند التساؤل، عن مدى نجاح الرئيس الإداري كقائد إداري ومدى جدوى طريقته في الإشراف على مرؤوسيه والتأثير عليهم تأثيرات ايجابية وليست سلبية وعلى أدائهم ورضاهم عن الوظيفة، إلا أن الدراسات في مجملها تتضمن ملاحظات مهمة يستطيع الرئيس الإداري الاسترشاد بها وأولها هو الانصراف عن سمات القيادة⁴ والاتجاه في اعتبار القيادة موقفية، أي أن اختيار النمط القيادي المناسب يعتمد على عوامل الرئيس الإداري نفسه وفي طبيعة العمل الذي يؤديه وعوامل أخرى في الموقف، فلا المدير الديمقراطي ولا المدير المتسلط ينجح في كل الحالات والمواقف.

والقائد الناجح هو الذي يدرك مدى شعور الموظف بالملل من الوظيفة بسبب طبيعتها الروتينية، فيلجأ إلى توسيع وظيفته بإضافة مهام وواجبات جديدة إلى وظيفته الحالية بحيث تصبح أكثر تنوعاً وأقل رتابة

¹ - تشمل إصدار التعليمات والأوامر ومنح المكافآت وتوقيع العقوبات.

² - فإذا كان الرئيس يقبل الوساطة ويشرك مرؤوسيه في ذلك فسيكون أسهل على مرؤوسيه قبول الوساطة وحتى ولو أراد المرؤوس الاعتراض على ذلك فإنه لن يجني على الأغلب سوى انتقام الرئيس الإداري.

³ - حامد سوادى عطية، المرجع السابق، ص 63.

⁴ - التي تقترض أن للقائد سمات معينة تميزه عن غيره وبدونها لا يكون قائداً.

وهو الذي يدرك عدم رضا الموظف عن وظيفته بسبب قلة مسؤولياته، فيلجأ إلى إثراء الوظيفة وهذا بإضافة مهام جديدة له ليست من نفس مستوى أهمية عمله الحالي كما هو الشأن في توسيع الوظيفة، حيث يجب أن تؤدي هذه المهام المضافة إلى زيادة في أهمية الدور الذي يؤديه وهذا يتم عادة من خلال تحويل بعض واجبات رئيسه المباشر والسلطات والمسؤوليات المرتبطة بها إليه. هو بهذا سيعامل مرؤوسه كفرد مسؤول وهو ما سيخلق ثقة في رئيسه الإداري ويدفعه فعلا إلى تحسين أدائه ولهذا يتجه الرأي أن أخلاق الوظيفة¹ تعتمد بدرجة كبيرة على نمط القيادة والإشراف.

واضح جليا إذن، أن وظائف القائد الإداري ودوره في تحفيز الموظفين لا يقتصر على مستوى قيادي معين، فهي مطلوبة في المستويات العليا والوسطى والإشرافية على السواء، لذلك نرى أن جزءا كبيرا مما تعانيه الإدارة العمومية يعود إلى افتقار القيادات الإدارية إلى الكفاءة والدراية بالأساليب العلمية الحديثة في الإدارة وفي هذا الشأن، نجد أن المدرسة الوطنية للإدارة تعجز عن توفير القيادات الإدارية المناسبة، حيث أن أسلوب المسابقات ونظام الدراسة الموجودة بالمدرسة أكاديمي ولا يضيف في شخصية الدارس فيها سوى من الناحية العلمية دون الإدارية والفنية، وإن أضاف فهو ليس بالمستوى المطلوب والمأمول وحتى نظام الترقية المتبع للتعيين في الوظائف العليا لا يوفر القيادات المحفزة في الهرم الإداري، لأن أغلب من يختارون لديهم اعتبارات إما سياسة وإما درجة التتميق والولاء وإما عوامل أخرى أقل ما يقال عنها أنها بعيدة عن درجات الكفاية الإدارية الرشيدة.

وحتى مع برامج التكوين الإداري المسطرة من قبل الإدارات العمومية، فإن مستوى التأهيل مازال ضعيفا، لأنها تكوينات شكلية فقط وفي النهاية لا تحقق الأهداف الموجودة منها، وهذا لغياب المكون المتخصص في التأهيل الإداري وترشيد شخصية المتكون لإعداد إداريين قادرين على كسب ثقة من يديرونهم وتكوين مناخ إداري محفز، لتحقيق الأهداف الحقيقية الموجودة من العمل الإداري وتحسين الخدمة العمومية، إذن فالمشكلة تكمن في إعادة الهيكلة في إعادة النظر في برامج المدرسة الوطنية للإدارة، من أجل أن تضمن للإدارة العمومية حاجاتها من القيادات الإدارية الفاعلة والقادرة على تحفيز الموظفين لتحقيق الأداء المطلوب طبقا لمقاييس موضوعية.

¹ - وهي التي سيتم تناولها في الفصل الثاني من الباب الثاني.

ثانياً: نظام تقييم أداء الموظفين

إن تقييم أداء الموظفين يعد من المسائل الأكثر حساسية بالنظر لارتباطها بمؤشرات عديدة حددتها المادة 98 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر تحت عنوان "أهداف التقييم" وهي:

-الترقية في الدرجات،

-الترقية في الرتب،

-منح امتيازات مرتبطة بالمردودية و حسن الأداء،

-منح الأوسمة التشريفية و المكافآت.

وبالنظر إلى هذه الأهمية التي يحظى بها نظام التقييم، فقد أخضعت المادة 99 من هذا الأمر إلى معايير موضوعية عندما جعلت من بين المعايير التي يتم الاستناد إليها عند تقدير كفاية الموظف، الكفاءة المهنية له وكذا الفعالية والمردودية وكيفية الخدمة. وإذا نظرنا إلى هذه المعايير، نجدها فعلاً موضوعية ولكن موضوعيتها تتوقف بدرجة أكبر على موضوعية الرئيس الإداري، على اعتبار أنه السلطة المختصة بالتقييم¹.

ورغم أن المادة 102 من نفس الأمر، نصت على ضرورة تبليغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني، هذا الأخير الذي له حق التظلم منها إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، إلا أن هذه اللجنة ليست لها سلطة فعالة في هذا المجال فلها فقط اقتراح مراجعتها دون أية إلزامية، لنجد الأمر في النهاية سلطة تقديرية للرئيس الإداري.

وبشكل عام فإن نظام التقييم كوسيلة موضوعية للحكم على الأداء المطلوب تحفيزه في الوظيفة العمومية تكتفه مجموعة من العراقيل والصعوبات يمكن إجمالها فيما يلي²:

¹ - المادة 101 من الأمر رقم 03/06.

² - محمد محمد حسن شرف الدين، ص 458.

- يرتبط تقييم الأداء غالبا بنوع العلاقة التي تربط الموظف محل التقييم برئيسه الإداري، مما يجعل تقدير كفاية الموظف يعبر عن تلك العلاقة لا عن المستوى الفعلي لأداء الموظف.

- كما أن كثيرا من الرؤساء يتأثر في تقييمه لمروؤسيه بمستوى أدائهم في الفترة الأخيرة، متجاهلا مستوى الأداء العام لفترة التقييم وهذا ما يؤدي إلى عدم إثارة المرؤوسين لتحسين الأداء مستقبلا.

- من ناحية أخرى فإن الرؤساء كثيرا ما يركزون على خاصية في صفة من صفات المرؤوس التي من شأنها أن تؤثر على تقييم أدائه الكلي، مما يجعل التقييم غير موضوعي ذلك أن هناك بالتأكيد صفات أخرى تدل على كفاءته.

- وتلعب بالمقابل شخصية الرئيس الإداري دورا بارزا في مجال التقييم، حيث نجد أن الرئيس المتشدد يميل إلى إعطاء تقديرات منخفضة والرئيس المتساهل يميل إلى إعطاء تقديرات مرتفعة وهناك من يأخذ بالوسطية، فيمنح التقدير الوسط للجميع تقاديا لكل الطعون. وهذا ما يجعل التقييم بعيدا عن الموضوعية، غير معبر عن الواقع الفعلي لمستوى أداء الموظف.

- هناك عوامل أخرى قد تؤثر على سلامة تقييم الأداء مثل الخلط بين الهدف والوسيلة، حيث يهمل الرؤساء في مقابل هذا الخلط الهدف المرجو من التقييم، فيتأثر المقيم بأوضاع مرؤوسيه ويميل إلى منحهم تقديرات عالية تعويضا لهم عن تدني مستوى المرتبات أو سوء ظروف العمل وقد يتأثر بأغراض التقييم، فإذا علم مثلا أن الهدف من التقييم هو لتحديد الاحتياجات التكوينية عمد إلى خفض مستوى أداء مرؤوسيه من أجل حصولهم على دورات تكوينية والعكس.

- إن كل هذه النقائص وكما هو واضح مرتبطة أشد الارتباط بالرئيس الإداري وهو الغرض المرجو من دراسة النقطة السابقة، من البحث عن القائد الإداري في الإدارات العمومية بكل ما تحمله هذه العبارة من صفات لمصلحة الإدارة وترشيد العمل الإداري.

ومن أجل تدارك هذه النقائص والوصول إلى نتائج مرضية تحقق عدالة وموضوعية عملية التقييم من جهة وتتجاوب لمتطلبات الإدارة من جهة أخرى. وذلك لما تتيحه من تحليل وتقويم آراء الموظفين ومسلكهم وبالتالي تقدير مدى كفاءتهم بمكافأة من حصلوا على تقديرات الكفاءة العالية ومؤاخذة من حصلوا على تقديرات الكفاءة المنخفضة وبذلك يدرك الموظف أنه محاسب على أدائه الوظيفي، مما يدفعه إلى بذل

مجهود أكبر لترقية أدائه وبهذا لا يتحول نظام الحوافز إلى أعباء مالية على الإدارات دون مقابل أو عائد ملموس. يتعين أن تكون هذه التقارير أساسا سليما للحوافز، لذلك يتعين:

- ضرورة تدريب الرئيس القائم بالتقدير على كيفية الإعداد السليم لتقدير الكفاءة، ويتم هذا التدريب بدراسة المشكلات المتعلقة بعملية تقدير الكفاءة ومناقشتها على الطبيعة، حتى تأتي تقديرات الرؤساء الإداريين متفقة مع حقيقة مجهودات مرؤوسيتهم. فلا يحدث اختلاف بين مقدري الكفاءة، كما تقلص من جانب آخر من العوامل الشخصية في إعداد التقديرات بالنظر إلى فهم أهداف عملية التقدير وأسسها الفنية.

- إعلان الموظفين بنتائج تقديرات كفاءتهم، أيا كانت هذه التقديرات بمعنى أن تكون تقارير الكفاءة علنية بصفة عامة بنشرها في الإدارة العمومية المعنية وعدم الاكتفاء بتبليغ النقطة لوحدها للشخص المعني، فالموظف كما هو في حاجة إلى التعرف على جوانب الضعف فيه لتقويتها، فإنه أيضا في حاجة إلى الوقوف على نقاط القوة فيه وأن تخبره الإدارة بامتيازه وتشيد بهذا حتى يحافظ على مستواه المرتفع وحتى يكون تقديره حافزا له. هذا فضلا عما تحققه علانية التقارير من جعل السلطة القائمة بوضع التقرير أكثر موضوعية وعدالة في وضعها وتزيد من ثقة المرؤوسين في نظام التقييم¹.

من الواضح أن المشرع قد وضع معايير على الأغلب تبدو موضوعية إلى حد ما لتقييم الموظف، إلا أنه من الضروري ومن أجل تدعيم تلك المعايير تدوين أداء الموظف في سجلات رسمية وبصفة دورية وفقا لإجراءات محددة، بحيث تكون مرجعا للقائم على عملية التقييم يستند إليها عند حلول موعد وضع تقرير الأداء وللحد من تأثير الاعتماد على الذاكرة وحدها واحتمال الاعتماد على آخر أداء للموظف وإهمال أدائه للفترة السابقة.

من الضمانات التي تكفل الموضوعية أيضا، أن يتولى الرئيس المباشر على الموظف تقدير الكفاءة، وأن يعقب الرئيس الأعلى على تقدير الرئيس المباشر ومناقشته إذا لزم الأمر وتعديله، على أن يعتمد على رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في هذا الإطار². بالنظر إلى أنه إجراء هام يعزز من موضوعية

¹- نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 751.

²- فمثلا نجد في التشريع اليمني الرئيس يعرض التقارير السنوية لتقييم أداء الموظف على لجنة شؤون الموظفين لتقدير درجة الكفاءة التي تراها ولها أن تعتمدها أو تعدلها بقرار مسبب و يجوز للجنة استدعاء الرؤساء لمناقشتهم في التقارير المقدمة من قبلهم ثم تعرض قرارات اللجنة على رئيس اللجنة للمصادقة عليها، المادة 101 من القانون رقم 19 لسنة 1991 بشأن الخدمة المدنية.

التقييم ويحد من تدخل العامل الشخصي في عملية التقدير، خصوصا إذا تم تدوين أداء الموظف في سجل رسمي كما سبق الإشارة.

وانطلاقا مما سبق، فإن الفائدة من تقييم الأداء لا تقتصر على توفير المعلومات الكافية عن مقدرة الموظف ومستوى كفاءته في الأداء من أجل الترقية ومنح الأوسمة التشريفية والمكافآت، بقدر ما توفره من الاستعمال المثالي لمواردها فهو يسمح للإدارة بالتحكم في نفقات تسيير موظفيها من خلال تحديد احتياجات الموظفين، مقابلة النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة، تحديد الفارق بين الكفاءات الحالية والكفاءات المرغوبة من جهة ويسمح للموظف بمعرفة ما ينتظر منه مسؤوله السلمي أي الإدارة بصفة عامة، تحديد مهامه وبالتالي تحديد هويته ومن ثم وضعه في المنصب المناسب وهو ما سيدعم الموظف معنويا من جهة أخرى. كل هذا سيرجع على الإدارة بالفعالية في أداء مواردها.

ولهذا يجب أن يكون نظام التقييم مؤسسا على توضيح العلاقات الموجودة وإدخال قيم أخرى مثل إمكانية التقييم الذاتي، المشاركة في تحديد الأهداف، النمط المشاركون في التقييم وكل هذا مرتبط بدرجة تلاؤم ذلك وانسجامه مع بيئته، هيكلته وثقافة الإدارة. وحتى يكون نظام التقييم فعال، ينبغي اتصافه بالمرونة والقابلية للتعديل عند الضرورة، خاصة وأن كل قطاع إداري له خصوصياته وهذا ما يجعل الأهداف والمعايير مرتبطة بكل إدارة وبالتالي تختلف من إدارة إلى أخرى.

ثالثا: الحوافز الرادعة¹

إن وجود قيادة إدارية رشيدة تطبق نظام التقييم بكل موضوعية غير كاف لوحده، إذا لم يشعر الموظف بأن سلوكه غير القويم لن يكون فقط محل تذمر وانتقاد بل إنه تحت تهديد العقاب والردع والتخويف وهي ما تشكل الحوافز الرادعة. والحوافز الرادعة هي العقوبات والإجراءات التي تتخذ لحث الموظف على بذل الجهد والتزام السلوك الوظيفي القويم ويترتب عليها في الغالب حرمانه بصفة مؤقتة أو نهائية من بعض أو كل الحقوق والمزايا الوظيفية التي يتمتع بها. وتهدف الحوافز الرادعة إلى تنمية السلوك الوظيفي القويم لبذل الأداء وإتباع السلوك المرغوب عن طريق التهديد بالروادع والعقوبات.

¹ - يطلق عليها أساتذة الإدارة عدة تسميات منها الحوافز السلبية، التأديب وتقوم السلوك إلا أن مصطلح الحوافز الرادعة أفضل في رأينا من هذه التعبيرات لأنها أشمل، فضلا عن أن الردع يبرز الجانب الوقائي في الإجراءات التأديبية.

وعلى هذا فالحوافز الرادعة ليست غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة من أجل حث ودفع الموظف، على أن يسلك سلوكا ترغبه وتتوقعه الإدارة منه بما يحقق أهدافها¹. وتتعدد صور الحوافز الرادعة التي تأخذ بها الإدارات وأهمها العقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع في المادتين **163** ، **164** من الأمر رقم **03/06**².

وتأثير الحوافز الرادعة في حث الموظفين على بذل الجهد والتزام السلوك الوظيفي القويم، لا يتحقق في العقوبات التأديبية وحدها وإنما في صور أخرى منها ما يطلق عليه بالتدابير الداخلية³، كلفت النظر و التوجيهات والملاحظات التي يكون الموظف محلا لها وحرمان الموظف من مرتبه في حالة عدم أدائه للعمل المسند إليه تطبيقا لقاعدة الأجر مقابل العمل. ومن صورها أيضا، الإجراءات التي توقع على الموظف بسبب عدم كفايته أو تقصيره في أداء واجب من واجباته أو في مجموعة هذه الواجبات كحرمانه من العلاوات والمكافآت.

ويطلق على مجموع هذه الحوافز الرادعة بالعقوبات غير الرسمية⁴ ومن الواضح أنها متروكة لتقدير الرئيس الإداري، ما دامت لم ينص عليها في القوانين الأساسية المنظمة للتوظيف العمومية وهنا نعود لدور القيادة الحافزة في هذا الإطار، بالنظر لما تتطوي عليه هذه الروادع من تأثير معنوي غالبا كالعنف في لهجة الحديث، إلى عبوس في المقابلة أو المضايقة في الرقابة أو عدم دعوته إلى اللجان الاستشارية للتداول في شؤون الوظيفة⁵.

وعلى العموم، واضح أن المشرع حاول أن يضبط الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الموظف والتي من شأنها التأثير على السير الحسن للإدارة العمومية والإخلال بالانضباط العام من خلال المواد **178** إلى غاية **181** من الأمر رقم **03/06**. ونظرا لعدم إمكانية حصر كل الأخطاء فقد تركت المادة **182** من

¹ - نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 236.

² - حيث صنف المشرع في المادة **163** العقوبات إلى **4** درجات حسب جسامة الخطأ المرتكب وأضافت المادة **164** أنه وبالنظر إلى خصوصيات بعض الأسلاك يمكن أن تنص على عقوبات أخرى في إطار الدرجات **4** المنصوص عليها في المادة **163**.

³ - التدبير الداخلي إجراء تنظيمي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية بموجب سلطتها التقديرية، بهدف العمل على تحقيق مصلحة المرفق العام وحسن سيره بانتظام واطراد وليس بهدف المعاقبة على المسلك الخاطئ الصادر من الموظف.

⁴ - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 313.

⁵ - سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 314.

نفس الأمر المجال لإمكانية إضافة أخطاء أخرى، تبعاً لخصوصيات بعض الأسلاك بموجب القوانين الأساسية الخاصة.

وتفادياً لسوء استعمال الرئيس الإداري لسلطته في شأن هذا المجال، قيده المشرع بضرورة تبرير قراره بالنسبة للعقوبات من الدرجتين 1 و 2 مع الحصول على توضيحات كتابية من المعني وبعد أخذ الرأي الملمزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالنسبة للعقوبات من الدرجتين 3 و 4.

أما بشأن التدابير الداخلية، فتجدر الإشارة أنه وبالنظر إلى سلطة الرئيس الإداري هنا فمن الممكن أن تتحول الإدارة إلى محيط شديد الحساسية، إذا ما كان الرئيس الإداري رئيساً يستعمل كل صور الشجب والإهانات والإهمال في حق الموظف والانتقام والحرمان من المنح والامتيازات المالية¹ وقابله كره من جانب الموظف. لهذا فإن شخصية الرئيس الإداري هنا تلعب دوراً مهماً في امتصاص كل صور الصراعات وبناء محيط قائم على العلاقات الإنسانية البناءة، مع معرفة كل موظف بجزاء سلوكياته وأدائه لواجباته، إما بالجزاء الإيجابي سواء المادي أو المعنوي وإما بالجزاء السلبي سواء المادي أو المعنوي.

من الضروري أيضاً أن لا تبقى الأخطاء لصيقة بالموظف، فهذه هي الفائدة من تطبيق الحوافز الرادعة و بمجرد تحسين أدائه، عد وكأنه لم يكن شيئاً وهنا تكمن فائدة أن يسود جو إداري قائم على ذلك ويساهم الرئيس الإداري في نشر هذه الثقافة الإدارية وسط الموظفين. وبالعكس على الرئيس الإداري أن يتخذ من هذا الخطأ سبباً لتقصي الأسباب والظروف والملابسات المادية أو السلوكية التي دفعت إلى حدوثه من جهة ومتابعة أثر توقيع الحافز الرادع على أدائه.

وقبل الوصول إلى تطبيق العقاب، إمام الرئيس الإداري بأساليب الإدارة الحديثة بجعله يسعى إلى تطبيق الحوافز الرادعية تطبيقاً ناجحاً بدءاً بمرحلة الوقاية أولاً، ثم إن أخفقت يلجأ إلى العقاب والردع دون أن يؤثر ذلك على حسن العلاقة الواجب دوامها بين الرئيس والمرؤوس. وتعتمد مرحلة الوقاية على عدد من الأساليب والوسائل التي تخفف من الحاجة للجوء إلى تطبيق العقاب على الموظف ومن أهمها²:

¹ - نقصد هنا الامتيازات التي يكون للرئيس الإداري سلطة في منحها كمنحة المردودية.

² - نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 249 وما بعدها .

1- خلق جو يشعر فيه الموظفون بالرغبة في تطبيق الأنظمة واللوائح من تلقاء أنفسهم، دون حاجة لأن تفرض النوع السلبي من الضبط ويقع على الرئيس الإداري الدور الأكبر هنا. ومما يساعد الإدارة في توفير هذا الجو إشراك الموظفين في وضع نظم وقواعد العمل، حتى يشعروا بأن هذه القواعد نابعة منهم بما يضمن التزامهم بها.

2- استخدام الضغط الجماعي من قبل الموظفين أنفسهم ضد المخالفين أو المتقاعسين منهم، بهدف تقويم سلوكهم وحثهم على بذل الجهد المطلوب وهنا يأتي دور الرئيس الإداري في خلق هذه الجماعة الواحدة.

3- التوجيه والإشراف الجيد من الرئيس الإداري، فهذا من شأنه تخفيف الحاجة إلى العقاب لكن ليس معنى هذا تجنبه وإنما التهديد بالعقاب هنا سيمثل عاملاً هاماً، يقوي العناصر الإيجابية في الموظف ويدفعه إلى السلوك الوظيفي القويم وإلى التعاون مع القائد الإداري، لأنه سينمي الشعور بالمسؤولية لدى الموظفين لأن يكونوا أكثر حرصاً على أداء واجباتهم الوظيفية. ولتحقيق هذا الإشراف والتوجيه الجيد يقتضي التركيز على خلق القيادات الإدارية الواعية التي يتوفر فيها المثل الصحيحة والأخلاقيات التي يمكنها أن تؤثر تأثيراً إيجابياً فعالاً في سلوك الموظفين التابعين.

4- كما تعد الرقابة الإيجابية وسيلة هامة للوقاية من أي قصور أو انحراف إداري، عوض أن تكون وسيلة لتصيد الأخطاء وإثارة الرهبة وبذلك فهي تساعد على تصحيح سير العمل. والرقابة الفعالة في مواجهة الانحراف الإداري، التي تخرج بين عنصر المرونة والحزم في سياسات الرقابة الإدارية بالطريقة التي تحقق أمثل توافق بينهما، هو من صميم المسؤولية القيادية.

لكن إذا أخفقت هذه الأساليب والوسائل الوقائية في حث الموظفين على بذل الجهد وأداء واجباته والأخذ بيده نحو الإصلاح كان لابد من العقاب والردع.

ولعل من شأن الضمانات التي أوجدها المشرع في هذا المجال كفيل بتوقيع العقوبات على نحو يضمن الفورية في توقيع العقوبة¹، مع كفالة حقوق الدفاع للموظف¹، مع تطبيق مبدأ المساواة في التأديب بتوقيع

¹ - المادتين 165 ، 166 من الأمر رقم 03/06.

نفس العقوبة على جميع المخالفين بدون استثناء، إذا جمعهم نفس الظروف وهو الأمر الذي يمنح بعض الحرية للسلطة الإدارية المختصة، مادام أن هناك مجموعة أخطاء تقابلها مجموعة من العقوبات حتى ولو كانت مصنفة ضمن درجات فالانتهاك سيحدث داخل الدرجة الواحدة، فإن لم يكن هناك إصلاح داخل الإداري ذاته فإن العقوبة على هذا النحو لن تأتي بثمارها ولن تحقق الإصلاح المطلوب في أداء الموظف، مادام أن هذا الأخير يشعر بعدم عدالة توقيع العقاب بين جميع الموظفين.

إن توقيع العقوبة التأديبية في النهاية ورغم كل ما يمكن أن يكون، فإنه لا يجب أن يؤثر كما سبقت الإشارة على حسن العلاقة بين الرئيس ومروؤسيه، لهذا على القائد الإداري أن يخفف من مشاعر الكراهية في نفس المرؤوس وعلى هذا الأخير أن يفهم أن العقوبة لم تتخذ ضده شخصيا، إنما على ما ارتكبه من إهمال أو مخالفة ويتطلب ذلك من القائد القيام بمجموعة من الإجراءات أهمها²:

1- إجراء مقابلة مع الموظف لتوضيح أوجه التقصير ومعرفة أسباب ذلك وإعادة الثقة بينه وبين مرؤوسه.

2- تناسي المخالفة بمجرد توقيع العقاب، بل على الرئيس الإداري أن يخلق هذا الشعور لدى جميع الموظفين، فهذا من شأنه أن يرفع الروح المعنوية للموظف محل العقوبة ويدفعه لتحسين أدائه والتناسي المقصود هنا هو محوها من ذهنية الرئيس وجميع المرؤوسين الآخرين، ذلك أن المشرع قد نص على إمكانية إعادة الاعتبار للموظف المرتكب للمخالفات التأديبية من الدرجة 1 و 2 ومحو كل آثارها من ملفه الإداري³، لكن المطلوب هو محو آثارها من الذهنية كما سبق القول.

3- متابعة سلوك وأداء الموظف بعد توقيع العقوبة لمعرفة ما إذا كانت العقوبة قد أحدثت تقويما فيه وهي العبرة من محو آثار العقوبة في الملف الإداري للموظف السابق الإشارة إليها، ومن شأن ذلك أن يبعث في نفسه الثقة من جديد ويشجعه على النهوض بكفايته وحسن أدائه لواجبات وظيفته.

والتطبيق الفعال للحوافز الرادعة هو الذي ينجح في الأخير في تحقيق التوازن بين اعتبارات الضمان والرعاية بالنسبة للموظف واعتبارات الفعالية بالنسبة للإدارة، بحيث لا يميل التطبيق من ناحية إلى الإسراف

¹ - المادتين 168 ، 169 من الأمر رقم 03/06.

² - نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 263.

³ - المادة 176 من الأمر رقم 03/06.

في الضمان، بما يغل يد الرؤساء في العقاب وتهيبهم من ممارسته وبالتالي يؤثر فيما يستهدف هذا النظام من التهديد بالعقاب للمهملين والمنحرفين، ليكون عبرة لباقي زملائهم ويؤثر في التقويم الايجابي ويرفع من الكفاءة الإدارية بشكل عام ولا يميل من الناحية الأخرى إلى جانب الإدارة وزيادة سلطاتها، بحيث يصبح هذا النظام أداة للتحكم والسيطرة والرهبنة.

والخلاصة أن نظام الحوافز الوظيفية يقوم على دعامة واحدة رئيسية وضرورية وهي القائد الإداري ، أما باقي العناصر من تقارير الكفاية والحوافز الرادعة ليست في الحقيقة إلا تطبيقاً لمهارات القيادة الحافزة وتهيئة الجو الإداري المناسب للتطوير الإداري وهذا ما يتطلب قدراً كبيراً من النضج والدراية والكياسة من جانب القائد الإداري. ومن هنا كان من أهم مقياس نجاحه كقائد هو مقدار ما يتبقى له من احترام في نفوس مرؤوسيه وهذا الذي سيشكل لهم إما حافزاً ايجابياً أو سلبياً للعمل الإداري. ولهذا على سياسة الترشيد المنتهجة من قبل الإدارات العمومية أن تركز أكبر تركيزها على الرؤساء الإداريين، لأنهم في الحقيقة عصب الحياة الإدارية الرشيدة من خلال دورات التكوين لصناعة قادة إداريين، قادرين على النهوض بالركب الإداري.

الفرع الثاني: تقييم الحوافز في الوظيفة العمومية

بات واضحاً أنه رغم وجود عناصر قيام نظام الحوافز في الوظيفة العمومية، إلا أن النقائص المسجلة في النظام ما زالت عديدة (أولاً) وهذا يتطلب بالمقابل البحث عن سياسات وأسس فعالة يقوم عليها هذا النظام (ثانياً)، بغرض تحقيق الهدف الأساسي من وراء هذه الحوافز ألا وهو ترشيد الوظيفة العمومية.

أولاً : مشكلات التطبيق الفعال للحوافز الوظيفية

رغم أهمية الحوافز الوظيفية في الترشيد الوظيفي إلا أن العقبات التي تعترض هذا النظام قد حالت دون بلوغ هذا الهدف كما أريد له، ويمكن إجمال هذه العوائق فيما يلي:

1- وحدة التنظيم التشريعي للحوافز

حيث ما يلاحظ في القانون المنظم للوظيفة العمومية، غياب نص شبيه لنص المادة 22 من نظام العاملين المدنيين بالدولة المصرية¹، حيث يجوز للسلطة المختصة وضع نظام للحوافز بما يحقق حسن استخدامها على أساس معدلات قياسية للإنتاج أو الخدمات أو حسب مستويات الأداء، فهناك نظام موحد للحوافز الوظيفية. ومن أهم صور التوحيد بغض النظر عن طبيعة العمل:

- وحدة جدول الرواتب وعدد الفئات الوظيفية وذلك بغض النظر عن مستويات الصعوبة والمسؤولية للوظائف في بعض الوحدات أو الظروف التي تعمل فيها وهو ما حاول المشرع التصدي له بتقرير نظام التعويضات والعلاوات، التي سبق وأن ذكرنا بأنها حتى ولو ساهمت في التقليل إلى حد ما من التدني في الرواتب وعدم تأقلمها مع الوظيفة إلا أنها لا تقضي على المشكلة، مما يحول دون تحقيق الهدف الأساسي من تقرير هذه العلاوات.

- سياسة تسعير الشهادات حيث اتجه قانون الوظيفة العمومية لسنة 2006 إلى تدعيم هذه السياسة أكثر والتي تقوم على منح الموظف الفئة أو الدرجة والراتب المقررين لمؤهله الدراسي، بصرف النظر عن طبيعة الوظيفة التي عين فيها ومواصفاتها وهو ما يمثل خروجاً على المبدأ الواجب من ضرورة مراعاة الوظيفة أولاً، حتى يكون الراتب للعمل الوظيفي وليس للظروف الشخصية للموظف وما يحمله من مؤهلات وهي السياسة التي تقضي على ضرورة التوظيف عن طريق المسابقة لاختيار الأكفأ للوظيفة، فالشهادة ليست دليلاً على كفاءة الموظف دائماً.

- ونظام تصنيف وتقويم وترتيب الوظائف هو الآخر يؤكد هذا التوحيد من جهة أخرى، فعوض أن يكون نظاماً في سبيل إقامة تنظيم موضوعي للحوافز الوظيفية، نظام التصنيف كما هو عليه مازال يفتقر إلى الرشادة في التنظيم. فليس من المقبول أن يقام في أية إدارة مساواة معصوبة العينين تعطي لكل الموظفين بنفس المقدار، لمجرد حصولهم على مؤهل معين وقضائهم لمدة خدمة معينة مهما اختلفت

¹ - القانون رقم 58 لسنة 1971.

قدراتهم وجهودهم الوظيفية¹. وما كان يصلح محفزاً لموظفي إدارة البريد مثلاً لا يصلح لتحفيز موظفي قطاع التعليم.

2-انعدام الربط بين الحوافز والكفاية

واضح أن القانون المنظم للوظيفة العمومية لم يأت بما يضمن الربط الكافي بين منح بعض الحوافز وبين مستوى كفاية الموظف وما بذله من جهد وهذا رغم كل محاولات الإصلاح، يتجلى هذا من خلال:

-رغم اعتماد المشرع على الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة، إلا أن الواضح أن الترقية في الدرجة مازالت عاملاً من عوامل الخمول في الإدارات العمومية، حيث يظل معيار الأقدمية أساس الترقية فيها بما أن التقييم يأتي بصفة ثانوية، أي أن جهود الإصلاح هنا مازالت لم تثمر بعد في هذا النوع من الترقية وهذا ذات الحال بالنسبة للترقية في الرتبة ورغم المعايير الموضوعية المنصوص عليها في المادة 107 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر، إلا أنها مازالت تخضع وفي كثير من الأحيان إلى سلطة الرؤساء الإداريين التقديرية، مما يؤدي إلى تولد التذمر والسخط بين موظفي أقل ما يقال عنهم أنهم تتوافر فيهم عناصر الجدارة وتتفصم عوامل التنسيق الإداري.

-من جانب آخر فإن الوظائف العليا على أساس المعطيات السابقة أغلب شاغليها تتوافر فيهم عوامل الانتماء والإخلاص، هذا لا ينفي الكفاءة لكن في ظل غياب عوامل موضوعية للتعيين أو الترقية إليها، فإن افتراض قلتها هو الأقرب إلى الواقع وهو ما يولد شعوراً في نفسية الموظفين الجدد باستحالة الوصول إليها رغم كل درجات الكفاية المطلوبة في الوظيفة، عوض أن يكون الوصول إليها حافزاً لهم لبذل جهد أكبر.

-ما هو موجود أيضاً هو سوء التطبيق الإداري لبعض الحوافز نتيجة الانحراف في استخدامها عن أغراضها أو منحها على أساس الأهواء الشخصية، مما أبعث الربط بين أساس منحها والكفاية. ولعل خير مثال على ذلك ما سبق ذكره عن منحة المردودية، فأغلب الإدارات العمومية إن لم تمنحها على حد السواء للجميع بغض النظر عن درجة كفاية كل موظف، تمنحها وفق أسس شخصية لرئيس المصلحة.

¹ - وهو ما سبق الحديث عنه قبل في إطار سياسة تصنيف الوظائف وأهميتها في الترشيد في الفصل من هذا الباب.

-عدم ربط مستوى الكفاءة بتحديد الرواتب الوظيفية أو الزيادات فيها، حيث يلاحظ أن تحديد الحد الأدنى للرواتب يعود في الغالب لحركات احتجاجية من الموظفين ونقاباتهم وليس نتيجة رغبة الإدارة في تحفيز موظفيها، وإذا جاءت الزيادة جاءت للجميع بغض النظر عن الكفاء والخامل.

-انتشار ثقافة وسط الموظفين نتيجة العوامل السابقة بأن الحوافز حق مكتسب للموظف بغض النظر عن كفاءته وتفسيرهم للمساواة في الحقوق والمزايا الوظيفية، بأنها تشتمل الجميع بغض النظر عما يبذله كل منهم من كفاءة في أداء واجبات وظيفته¹.

-سوء الثقافة الإدارية، حيث نجد أن هناك صراعا وظيفي داخل الإدارات العمومية يحول دون تماشي نظام الحوافز مع الأطر المرسومة له، فإن وجد رئيس إداري موضوعي اتهم بالمحسوبية والوساطة في المنح خاصة منحة المردودية أو في وضع التقرير السنوي للموظف، مما يمكن أن يعرضه لعدم الأمن الوظيفي وأحيانا أخرى نجد موظفا كفاء إلا أنه خوفا من احتمال الترقية وأخذ مكان الرئيس الإداري، فالجزء يكون بعدم منح التقدير المناسب وهذا نتيجة لانتشار البيروقراطية الإدارية التي لا يمكن لأحد أن ينكرها و التي نجمت منها محاربة المتميزين في الأداء .

-عدم قيام النظام التأديبي في الوظيفة العمومية على عوامل الردع التي ينبغي أن ينطوي عليها لتقويم سلوك الموظفين وترشيد أخلاقياتهم الوظيفية، بما يحول دون العودة إلى نفس السلوك السلبي سواء من الموظف المرتكب له نفسه أو من قبل زملائه لأخذهم العبرة .

وفي مثل هذه البيئة الإدارية، تكون فعالية التنظيم التشريعي للحوافز بالطبع محدودة، فلا يمكن أن نطالب بأن يؤدي نظام الحوافز إلى زيادة أداء الموظفين وروحهم المعنوية، بمعزل عن الضغوط القائمة في الموقف الإداري والتي قد تعطل الجوانب الايجابية في التنظيم الموضوعي للحوافز أو تزيد من وضوح الجوانب الضعيفة المنتقدة فيه.

وقد ترتب على هذه العوامل المعوقة داخل الإدارات العمومية التأثير على فعالية الحوافز الوظيفية، في جوانب عديدة كما سبقت الإشارة إليها وحثهم على تحسين الأداء الإداري في سبيل تطوير وترشيد قطاع

¹ - نبيل رسلان، المرجع السابق، ص 698.

الوظيفة العمومية. والسؤال الذي يطرح هو كيف نعمل على التصدي لهذه العقبات من أجل إقامة نظام فعال للحوافز في سبيل فعالية الوظيفة العمومية؟.

ثانياً: متطلبات إقامة نظام فعال للحوافز الوظيفية

أمام الإشكالات سابقة الذكر ارتأينا البحث عن بعض الأساليب اللازمة للتطوير من هذا النظام، بالاستعانة طبعاً بما خلص إليه الفكر الإداري في سبيل تصميم نظام الحوافز الوظيفية. وعلى ذلك ينبغي أن يؤسس نظام الحوافز على عدة أسس توفر له الفعالية المطلوبة منه، مثل:

-تحديد أهداف نظام الحوافز¹

فعلى عكس المرافق الصناعية أين تحدد أهداف كمية للحوافز، تحدد أهداف نظام الحوافز في المرافق الخدمية التي تهتم بتقديم خدمات للمواطنين بالكيفية كارتفاع بمستوى الكفاءة الإدارية أو تحسين أداء الخدمة العامة أو الحد من نطاق الخدمة الإدارية.

وتحديد الأهداف على هذا النحو يتطلب أن تكون قابلة للقياس ويمكن الأخذ بعنصر الزمن هنا، لقياس مدى تحقق الأهداف المطلوبة وقد يأخذ الزمن شكل نهاية شهر أو سنة أو مدة معينة وبهذا الشكل فإن البرنامج الذي سطر من قبل الإدارة العمومية لتحقيق أهداف تحسين الأداء، يمكن التأكد من فعاليتها خلال هذه المدة الزمنية لإمكانية تعديلها في حالة عدم تحققها.

لكن يجب أن يصحب عملية تحديد الأهداف، تعريف الموظفين بالأهداف التي ينبغي تحقيقها والحوافز المقابلة وطريقة الحصول عليها بما يحقق تجاوبهم مع نظام الحوافز وبذل الجهد المستهدف، فيجب أن يكون الحافز ملموساً ومشجعاً حتى يشعر الموظف أنه دافع كاف لزيادة جهوده².

¹ - حامد الحرفة، المرجع السابق، ص 327.

² - يمكن أن يتم هذا التعريف بوسائل متعددة كوضع كتيب بنظام الحوافز أو عقد ندوات ولقاءات لشرح النظام وأهدافه.

- ترسيخ فكرة أن الحافز حق و ليس هبة أو منحة -

ولكن الحق المقصود هنا هو الحق الذي يحصل عليه مقابل الجهد المبذول ومحاولة القضاء على الثقافة السائدة، من أن الحافز يحصل عليه كل الموظفين دون استثناء بغض النظر عن جهودهم وأنه أيضا ليس منحة أو هبة من الإدارة العمومية وعلى القانون المنظم للوظيفة العمومية أن يعكس هذه الصياغة لنظام الحوافز. من جهة أخرى ينبغي أن يكون هذا الحق عادلا للإدارة والموظف على حد سواء، فالعدالة ليست كما هو منتشر بين الموظفين من أنها عدم التسوية بين الموظف الكفاء وغير الكفاء، فمن جهة الموظف يكون الحافز عادلا له إذا عمل على مكافأته بنسبة تتكافأ مع الجهد المبذول منه لزيادة الكفاية ومن جهة الإدارة فيكون عادلا متى حقق الارتفاع بمستوى الجودة والكفاءة الإدارية.

- مشاركة الموظفين في وضع نظام الحوافز -

إن وجود محيط إداري يسوده الود بين الموظفين والإدارة يعتبر مقدمة ضرورية لنجاح نظام الحوافز وخلق هذا المحيط، يتحقق بإعطاء فرصة للموظفين بالمشاركة في وضعه. ويعد نظام الحوافز الوظيفية ميدانا خصبا لتدعيم أوصل المشاركة بين الإدارة والموظف لأنه يمس مصالحهما معا.

ومشاركة الموظفين في نظام الحوافز يجب أن تكون ممتدة من بداية إعداد النظام ثم تطبيقه وتقييمه وأخيرا تطويره. فمن جهة تمكن الإدارة من التعرف على كل حاجات ورغبات ودوافع الموظفين حتى يمكن تلبيتها بالحوافز الملائمة وهي من ناحية أخرى تحقق إقناع الموظفين بنظام الحوافز وتحمسهم لإتباعه لأنه نابع منهم، حيث إذا لم يكن مقبولا منهم فقد تأثيره وفاعليته.

لهذا يجب تشجيع الموظفين بصفة مستمرة على الاستفادة من حقهم في إبداء شكاويهم والاستفسار عما يغمض عليهم من تفاصيل النظام¹. وقد تمتد هذه المشاركة إلى تشكيل لجان للنظر في التظلمات من تطبيق بعض الحوافز وهو الذي سيحد من الانحراف عند التطبيق. وأخيرا يجب على الإدارة أن تشجع الموظفين على إبداء وجهة نظرهم عن نقاط الضعف في تطبيق النظام والعمل على إصلاحها. ويفضل عقد

¹ - ذلك يحقق إحساس الموظفين أن شكاويهم واستفساراتهم تلقى أذنا صاغية من قبل الإدارة.

اجتماعات دورية طوال فترة التطبيق بين الموظفين والإدارة لمناقشة التحسينات التي يرى إدخالها على نظام الحوافز.

- تعديل محيط الإدارة وفق احتياجات التنمية الإدارية

لما كانت الحوافز الوظيفية وفق ما رأيناه في هذا المبحث عاملاً أساسياً من عوامل التنمية الإدارية، وحتى يؤدي هذا النظام فعاليته يجب تهيئة البيئة الملائمة لذلك.

- غرس مفاهيم الكفاية بين الموظفين

بالقضاء على مفاهيم المحسوبية وتحطيم وتجريح الآخرين وتصيد الأخطاء لهم، كإعلان أسماء الممتازين في لوحة الإعلانات ومنحهم خطابات الشكر والتقدير المناسبة لهم. ولعل ما استحدثه المشرع في هذا الأمر في إطار المادة 112 يكرس الاتجاه إلى هذا المسعى، الذي ينقصه فقط وجود رقابة فعالة على مدى تطبيقه بعيداً عن الاعتبارات الشخصية.

- تعزيز الثقة في القيادات ومنحهم المزيد من حرية العمل واتخاذ القرارات

الأمر الذي يساعد على زيادة فعالية هذه القيادات في توجيه وإدارة العمل وزيادة الكفاية للموظفين معهم، سواء عن طريق الحوافز الايجابية أو عن طريق السلبية منها بتوقيع العقوبات التأديبية الرادعة.

- تطوير أساليب العمل

بإعادة النظر في الصور الإجرائية والرقابية داخل الإدارات العمومية وجعل المحاسبة على النتائج النهائية لأي عمل وليس على الأخطاء الإجرائية البسيطة التي تعطل الانطلاق بأداء الخدمة.

- تدعيم سياسة التكامل بين وسائل الحوافز

أي بين الحوافز الايجابية والسلبية والمزايا العينية مع التركيز على الحوافز المادية وعدم إغفال الحوافز المعنوية، من جانب آخر تحقيق التوازن بين الحوافز الفردية والجماعية بما يحقق في النهاية نظام الحوافز

ككل وذلك بتوفير الثقة بين الإدارة والموظفين ثم الاعتماد على الحوافز الجماعية، كلما ظهرت الحاجة إلى زيادة الشعور بالمسؤولية في الوظيفة¹.

- والأهم من كل هذا مرونة نظام الحوافز

بمعنى سهولة تعديله بحيث تواكب الحوافز المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي تطرأ على المجتمع والتي بالتأكيد تؤثر على حاجات الموظفين ورغباتهم وتوقعاتهم، رغم أن إطلاق يد الإدارة في تعديل النظام يقابله خوف من إساءة استعمال السلطة وهو الأمر الذي يمكن تفاديه باعتماد معايير الشفافية في العمل التي تتوافر عن طريق وجود رقابة فعالة، إتاحة الفرصة للموظفين للمشاركة ووجود قيادة إدارية ناجحة؛ هذه الأخيرة التي نركز عليها لأنها مسؤولة بشكل كبير عن نجاح الإدارة أو فشلها في تطبيق سياسة التنمية، لهذا ينبغي على القائد الإداري²:

- أن يعامل الموظفين كمسؤولين ويساندهم ويساعدهم على تحسين أدائهم سيما من خلال التكوين.

-الاتصال المستمر بالموظفين، بأن يشعرهم بأنه دائماً لهم أذن صاغية بدون أي تعقيدات إدارية أو شعور بالخوف وهذا ما سيدعم الثقة وسوف يتبعه بلا شك تحسين الأداء.

-فعالية الرئيس من أجل الفعالية من الموظفين، من خلال إعطاء الرئيس الرغبة المستمرة الواضحة لإزالة العقبات التي تعرقل أداء الموظفين مثل الروتين، نقص المعلومات والكفاءة، ضعف الإشراف وهكذا، مع السماح للموظفين بإظهار الفروق بينهم في الكفاءة في الأداء وفي التحفيز فلكل مستواه في الأداء وقدرته على العمل في نفس المكان وله نفس الدوافع والشعور بنفس الالتزام.

¹ حامد الحرفة، المرجع السابق، ص 335.

² حامد الحرفة، المرجع نفسه، ص 339.

خلاصة الفصل الثاني

لقد تطرقنا في هذا الفصل إلى مظاهر سياسة ترشيد استخدام الموظف العمومي أثناء المسار الوظيفي، انطلاقاً من عنصري التكوين والتحفيز الإداريين باعتبارهما خيار استراتيجي لتنمية الموارد البشرية. وقد أثبتت الدراسة محدودية هاتين الآليتين وقصورهما من خلال محدودية الأنظمة التي تخضع لها والتي تستدعي تحيينها وتكييفها في أقرب الآجال لمواكبة المستجدات.

فبالنسبة للتكوين ورغم كل المبادرات الفاعلة لتحديث نظامه ورغم الوعي بأهميته في مجال ترشيد العمل الإداري، إلا أن الاعتمادات والموارد المخصصة له تبقى بعيدة عن المستوى المطلوب ولا تمكن من تحقيق الأهداف المبتغاة، من تكوين وظيفي فعال وتأهيل مهني دائم ومستمر للكفاءات الإدارية والتي تتطلب تقييماً حقيقياً لاستحقاق وجدارة الموظفين المقبلين على تحمل وظائف جديدة، مما يستدعي الأمر البحث عن مقاربات جديدة للنهوض بمنظومة التكوين المستمر.

من جهة أخرى ولتجاوز سلبيات ضعف التحفيز، فإنه يجب على الإدارة أن تجعل منه نظاماً قائماً على مبدأ الاستحقاق الفعلي للموظفين المحفزين ومبدأ الإنصاف والعدل في تقدير وتوزيع تلك الحوافز على مستحقيها، كما أن هذا النظام لا يمكن أن ينجح ويبلغ مقاصده إلا إذا تم إلغاء نظام المزايا والتعويضات غير المستحقة التي لا يمكنها إلا أن ترهق خزينة الدولة.

إن عملية ترشيد استخدام الموظف العمومي أثناء المسار الوظيفي ورغم كل المبادرات المبذولة، لازالت تعاني من نقائص تم تناولها في هذا الفصل. وما على الدولة إلا اتخاذ مبادرات أكثر عقلانية من أجل الرفع من المردودية.

خلاصة الباب الأول

يتبين من خلال هذا الباب الأول مدى أهمية سياسة ترشيد استخدام الموظفين العموميين من أجل تحقيق تطور أداء الجهاز الإداري. غير أن تحليل مختلف فصول هذا الباب يظهر مجموعة من المعوقات القانونية والتنظيمية جعلت من هذه السياسة مجرد إدارة للأزمات تعمل في إطار المستعجل والمؤقت، من جملة هذه المعوقات:

- غياب إطار مرجعي للتصنيف يتم بموجبه تحديد أنواع الوظائف المطلوبة والمواصفات الواجب توفرها.
- أما نظام التوظيف الحالي فإنه يعاني بدوره من ضعف المهنية وتجاوز آليات وطرق التوظيف التي تعكس المحدودية القانونية والتنظيمية له.
- ويلاحظ نفس الأمر بالنسبة لنظام التكوين المستمر الذي لم يعد يلبي حاجات الإدارة والموظفين، سواء في الرفع من الأداء أو تحسين الوضعية المهنية والإدارية.
- ولم يشكل نظام التحفيز استثناء لباقي الأنظمة، حيث يغيب مبدأ الإنصاف والعدالة في التوزيع ويفتقد إلى المصدقية بحيث يشكل دافعا للسلبية والإهمال.

لأجل كل هذه الاعتبارات ولأجل الرفع من المردودية عبر مدخل سياسة ترشيد استخدام الموظف العمومي، تم الاعتماد على وسائل أخرى تقوم على مبدأ التسيير الاستراتيجي كمنطلق علمي للتحديث وأسلوب الشفافية وأخلاقه الإدارية العمومية أين سيتم تناولها في الباب الثاني.

لكن لا بأس قبل ذلك أن نذكر أن المنظومة الوطنية أبدت عدة مبادرات في سبيل تحقيق سياسة الترشيح المنشودة، من خلال إيجاد علاقة وثيقة بين المظاهر السابق تناولها في هذا الباب بالاعتماد على آليات تصنيف الوظائف، التي يتم على إثرها تحديد أنواع الوظائف والمواصفات الواجب توفرها في من يترشح لشغلها والعمل على صياغة هذه المعطيات مجتمعة بشكل يمكن من تحديد حاجيات كل موظف في التكوين والتأهيل وبالتالي إمكانية العمل على تصحيح وضعه سواء بإعادة التكوين أو بقرار نقله إلى وظيفة

أخرى، أما المرحلة اللاحقة فتتعلق بتقييم أداء هذه الموارد، حيث يكون نظام التقييم المعتمد آنذاك بمثابة المعيار والأساس لتحديد مستحقي التحفيز.

إن سياسة الترشيد سياسة متكاملة لكن ينبغي أن تقوم على الجدية والرغبة في التطوير، بحيث تكون الكفاءة معياراً أساسياً في سياسة التوظيف، كما أن التعليم ليس موهبة بل نجاح للتجربة، لذا ينبغي التأكيد على أهمية تحضير العمل وتحليل المعلومات وتوظيف المكتسبات باعتماد التكوين على المناهج العلمية، غير أن الموظفين في الإدارة يحتاجون إلى التحفيز والتقدير لأنهم القوى الحية للإدارة لتحقيق تنميتها، وتبقى كل هذه العوامل ذات علاقة وطيدة بسياسة تصنيف الوظائف، حيث بنجاحها نحقق نجاح كل العوامل السابقة.

وفي الأخير وأمام النقائص التي لا تزال تسجل في المنظومة الوطنية، ما هي الآليات الكفيلة بتجاوزها وتجسيد سياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية وعصرنة الإدارة العمومية؟. وهذا ما سنحاول معالجته في الباب الثاني، عند تناولنا لترشيد نظام التسيير وأخلاق قطاع الوظيفة العمومية.

الباب الثاني

ترشيد نظام التسيير وأخلة قطاع الوظيفة العمومية

إن أسباب الفشل النسبي للإدارة العمومية تكمن، في كيفية طرح مسألة المنهجية المرتبطة بالتصور الأولي لمخارج ومداخل الإصلاح، حيث تعتمد التصورات الإصلاحية على اعتبار المدخل القانوني والهيكلية الركيزة الأساسية للإصلاح الإداري، مع إغفال العناصر الفاعلة في النظام الإداري، والتي هي عناصر بنيوية تعيق أي عملية للتطوير الحديث.

إذن، يمكن أن نعتبر المظاهر التي سبق تناولها في الباب الأول أسسا فاعلة في عملية الترشيد الإداري، غير أنها غير كافية لوحدها، ذلك أنها تتطلب اعتماد آليات أخرى؛ حيث يشكل مبدأ حسن التسيير أولوية أساسية للتحديث والإصلاح الإداري، ومن الضروري جعل هذا المبدأ إحدى الأسبقيات مع إلزامية توسيع مبدأ المشاركة في التسيير وانفتاح الإدارة العمومية على محيطها الخارجي.

إن جهود الترشيد الإداري لا يمكن أن تؤدي مفعولها، إلا إذا تم إتباع الآليات السابقة بسياسة قائمة على أساس دعم الشفافية ودعم مبادرات تخليق وتهذيب الحياة الإدارية؛ عبر إشاعة ثقافة القيم والمبادئ المثلى في الإدارة أمام حالات الفساد التي تضرب في العمق مبدأ المصلحة العامة في مقابل دعم المصلحة الشخصية. ويمكن اعتبار ورش تخليق الحياة الإدارية من أهم الأوراش الرئيسية، التي جاءت لدعم مقتضيات حسن التسيير ومست في العمق بعض المتغيرات التي تضرب بقوة عمليات الترشيد الإداري.

إن هذه الرغبة في تطوير وتحسين المنظومة الإدارية، لا شك رافقتها صعوبات عديدة وقفت عائقا أمام محاولات الإصلاح. فهل استطاعت الدولة تجاوزها؟ وإلى أي مدى ساهمت الجهود المبذولة في تطوير سياسة ترشيد نظام التسيير وأخلة قطاع الوظيفة العمومية؟ .

وهذا ما سنحاول بحثه من خلال العناصر التالية:

الفصل الأول: ترشيد نظام التسيير في قطاع الوظيفة العمومية.

الفصل الثاني: أخلة قطاع الوظيفة العمومية.

الفصل الأول

ترشيد نظام التسيير في قطاع الوظيفة العمومية

إن أكبر مشكلة تعاني منها الإدارة العمومية هي تلك المتعلقة بالتنظيم، هيئات التسيير وكيفية التسيير وكذا عملية التأثير والتأثر مع المحيط ، حيث وجدت الإدارة نفسها مجبرة على أن تكون أكثر مرونة من حيث بنيتها التنظيمية ، مثلما يجب أن تكون قادرة على التفاوض حتى تحافظ على علاقاتها مع الأشخاص الذين يعملون معها .

أما من الناحية البنوية فكان الأمر أكثر صعوبة أمام الأشكال العصرية للبيروقراطية، النمطية والمسلكية، وهو ما جعل الإدارة تحاول دعمها فقط ولكن بنسب عالية من المرونة، حتى يتسنى لها المواجهة بطريقة أفضل، وذلك لما يعرفه المحيط من تغيرات سريعة ومهمة.

لقد بات هاجس تحديث وظيفة التسيير من الاختيارات الهامة لمجموع الإدارات العمومية، وبهذا الصدد ظهرت مجموعة من المبادرات التي تريد التحديث باعتماد الطرق الحديثة في التسيير كما هو الشأن بالنسبة للقطاع الخاص. لكن ينبغي التأكيد على أن هذا التطوير يستوجب مراعاة بيئة الإدارة وتطلعات الموظفين بها.

فهل استطاعت الدولة فعلا أن تضع نظاما متكاملا بكل جوانبه التشريعية والتنظيمية ومتطلباته المادية والبشرية ، يستطيع تطوير التسيير في الوظيفة العمومية بغرض تحديث و عصنة إداراتها ؟ .

وهذا ما سنحاول معالجته من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: هيئات وأدوات التسيير في قطاع الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: إدخال آليات التسيير الحديثة على قطاع الوظيفة العمومية.

المبحث الأول

هيئات وأدوات التسيير في قطاع الوظيفة العمومية

يقوم التسيير في الوظيفة العمومية على معطيات فاعلة تعد بمثابة العمود الفقري لتسيير الموظفين العموميين ، وتتجلى أهميتها في كونها متداخلة ومتكاملة لا يمكن النظر إلى عنصر منها في غياب عنصر آخر ، وهكذا نجد أن التسيير تشرف عليه هيئات مركزية وأخرى محلية (المطلب الأول)، معتمدة في ذلك على أدوات لتفعيل دورها المحوري على أساس استعمال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية كأداة رئيسية للتسيير (المطلب الثاني).

المطلب الأول

هيئات التسيير في الوظيفة العمومية

أنشأ المشرع هياكل وهيئات أناط بها مهمة تنظيم شؤون الوظيفة العمومية ، حيث نصت المادة 55 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر على أن " الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العمومية هي :

- الهيكل المركزي للوظيفة العمومية
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- هيئات المشاركة و الطعن."

ويمكن تصنيف هذه الهيئات إلى هيئات خارجية (الفرع الأول) وهيئات داخلية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الهيئات الخارجية للتسيير في الوظيفة العمومية

تقوم هذه الهيئات برسم السياسة العامة للوظيفة العمومية وتدابير تنفيذها، وتتمثل في الهيكل المركزي للوظيفة العمومية (أولا)، مفتشيات الوظيفة العمومية (ثانيا) والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية (ثالثا).

أولا : الهيكل المركزي للوظيفة العمومية

هو هيئة مركزية مستحدثة بموجب الأمر رقم 03/06 بموجب المادة 56 التي نصت على أن "

الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة وقد حددت مهامه كما يلي:

- اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها .
- السهر بالاتصال مع الإدارات المعنية على تطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية وضمن مطابقة النصوص المتخذة لتطبيقه .
- ضمان مراقبة قانونية للأعمال الإدارية المتصلة بتسيير المسار المهني بموظفين .
- تقيين تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية وضمن ضبط التعدادات .
- تنفيذ سياسة تكوين لموظفين وتحسين مستواهم .
- تمثيل المصالح الدولة بصفقتها مستخدمة، عند اقتضاء أمام الجهات القضائية".

عموما، يتضح أن جل المهام المسندة للجهاز المركزي مهام فذة من شأنها الإسهام وعلى قدر كبير في تحقيق الموضوعية والشفافية في التسيير، سيما وأنه يتمتع بسلطة الرقابة على كل الأعمال المتصلة بتسيير المسار المهني للموظفين هذا من جهة، بالإضافة إلى قدرته على جمع جميع العناصر المتصلة بسياسة الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذ هذه السياسة، سيما ما تعلق بضبط تعداد المستخدمين وتحسين مستواهم من جهة أخرى. إن مهام المجلس في مجملها مبادرات تساهم إلى حد كبير في تحسين تنظيم الوظيفة العمومية وتطوير تعداداتها.

وفي انتظار صدور المراسيم التنظيمية التي تحدد صلاحيات وتنظيم وسير الهيكل المركزي، تواصل المديرية العامة للوظيفة العمومية مهامها باعتبارها الجهاز المركزي القائم على شؤون التوظيف وهذا ما توضحه المادة 56 من الأمر رقم 03/06 التي وصفته بأنه إدارة دائمة للدولة.

وحظيت المديرية العامة للوظيفة العمومية باهتمام السلطات العمومية منذ الاستقلال، فأنشئت بمقتضى المرسوم المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وألحقت برئاسة الحكومة، إلا أنها لم تحظ بالاستقرار المطلوب لأداء مهامها¹، حيث تم إدماجها في وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في 21 ديسمبر 1964، ثم ألحقت بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1965 ثم أدمجت من جديد في كتابة الدولة للوظيفة العمومية في 6 جوان 1982 أين فقدت جزءا معتبرا من صلاحياتها، ويتعلق الأمر بالإصلاح الإداري والتكوين.

¹ - سعيد مقدم، "المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي لسنة 1999"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 22، 2001، ص 46.

ليرد لها الاعتبار بصدور المرسوم رقم 213/95 المؤرخ في 29/04/1995 الذي حدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية، لكن هذا التحول لم يدم طويلا حيث تغيرت من جديد صلاحيات المديرية العامة للوظيفة العمومية، أين وزعت بين هيئتين مستقلتين تحت إشراف وزير منتدب ما بين 1996 إلى 1998، ثم بإشراف من رئيس الحكومة إلى غاية 2006، ليليها إشراف رئاسة الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 177/06 المؤرخ في 31 ماي 2006.

من الجدير بالذكر أن اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الإدارة ومهامها، فيما يخص ميدان الوظيفة العمومية قدمت من ضمن الاقتراحات، إنشاء مفوضية للوظيفة العمومية تلحق مباشرة برئيس الحكومة¹ وهو ما أخذ به المشرع في الأمر رقم 03/06 بنصه في المادة 56 على أن الهيكل المركزي للوظيفة العمومية إدارة دائمة للدولة. ومن أهم ما تختص به المديرية العامة للوظيفة العمومية نذكر²:

- إعداد الأطر القانونية المتعلقة بسير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين، التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية والسهر على تكييفها مع تطور مهام الإدارة العمومية.
- السهر على ضبط تعداد مستخدمي الوظيفة العمومية وترشيده.
- تحديد عدد المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية بالاشتراك مع وزارة المالية والقطاعات المهنية.
- السهر على ضبط وترقية منظومة التسيير التقديري للموارد البشرية في الوظيفة العمومية.
- العمل بالاتصال مع الإدارات المعنية على تنمية الموارد البشرية في قطاع الوظيف العمومي، لاسيما بتحديد سياسة التكوين وتحسين مستواهم.
- المساهمة في وضع إطار للتشاور الاجتماعي والمهني وحتى تحسين الظروف العامة للعمل في قطاع الوظيفة العمومية.

ورغم ظاهرة ألالستقرار التي لا زمت المديرية العامة للوظيفة العمومية، لا من حيث هيكلتها وإحاقها فحسب ولكن أيضا من حيث المهام المنوطة بها وعدم تجاوبها مع المحيط الذي تطورت فيه، الأمر الذي جعلها بعيدة عن كل التدابير الترشيدية في ميدان التسيير فكانت منغلقة على هياكلها الداخلية، ولعل كونها

¹ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 80.

² - الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية، مهام <http://www.dgf.gov.dz/ar/concourasb> في 01/02/2013.

جهازا تابعا للحكومة ساهم في هذه العزلة كونها لا تتمتع بأي استقلال في تسيير الوسائل الضرورية لأداء مهامها.

إلا أن المديرية العامة للوظيفة العمومية من جانب آخر شكلت هيكلًا مجسدا لوحدة القيادة والإشراف الإداري، وهذا إيمانًا من المشرع بأهمية ما توصل إليه البحث العلمي وما حققته في إطار مختلف الدراسات الإدارية، لتطوير الأساليب والنظم والمناهج في هذا الميدان، وهذا ما جسده المديرية في مختلف جوانب الوظيفة العمومية بإشرافها على التخطيط والتنظيم والرقابة، بمحاولة إيجاد نصوص تتحكم في هذه العمليات قصد استغلالها في إيجاد أحسن السبل لتحقيق أهداف الإدارات العمومية¹.

وعليه، فإن المشرع من خلال المديرية العامة للوظيفة العمومية سعى إلى تجسيد التعاون بين القيادة السياسية المتمثلة في الحكومة من جهة، والقيادة الإدارية المتمثلة في الإدارة من جهة أخرى² من أجل تنفيذ وتحقيق مختلف الأهداف باعتبارهما وجهان لعملة واحدة³.

وهكذا، فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية كجهاز إداري مركزي استشاري، في مجال إدارة الوظيفة العمومية وفي إطار الإصلاح الإداري المستمر، تؤدي حقيقة دور القائد الإداري المركزي في هذا الميدان الحيوي من اهتمامات الحكومة وتبقى تمارس مهامها إلى حين تجسيد الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.

من جانب آخر، وفي إطار تدعيم سياسة اللامركزية في مجال تسيير أعوان الدولة⁴ كان من الضروري إنشاء حلقة وصل بين الهيئات المركزية والمحلية، وقد تجسد هذا من خلال إنشاء متفشيات للوظيفة العمومية كامتداد للمديرية العامة للوظيفة العمومية.

¹ - بوجمعة بولقريعات، (القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1991، ص 6.

² - بوجمعة بولقريعات، المرجع نفسه، ص 144.

³ - نجد في إطار العلاقة بين الحكومة والمديرية العامة للوظيفة العمومية، أن الأجهزة الإدارية لهذه الأخيرة تقوم بتقديم تقرير سنوي عن وضعية التشغيل في المؤسسات والإدارات العمومية، وتقدم أي تدبير يندرج في إطار سياسة التشغيل.

⁴ - سعيد مقدم، "هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطويرها"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلة 1، عدد 2، 1991، ص 95.

ثانيا: مفتشيات الوظيفة العمومية

تعد مفتشيات الوظيفة العمومية مصالح خارجية تابعة للمديرية العامة للوظيفة العمومية، وقد أنشئت لأول مرة بموجب المرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 10 جوان 1976، تحدث بكل ولاية ويتولى تسييرها رئيس مفتشية يساعده في ممارسة صلاحياته من 1 إلى 3 رؤساء مفتشية مساعدين يعينون من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية¹.

وحددت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية اختصاصاتها كآتي:

- السهر على الاحترام الصارم لقواعد الالتحاق بالوظيفة العمومية.
- تقديم المساعدة لمختلف الإدارات والمصالح في تنظيم وتسيير الامتحانات والمسابقات الخاصة بالدخول إلى الوظيفة العمومية.
- مساعدة مختلف المؤسسات والإدارات العمومية في معالجة القضايا النزاعية المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة، كما يمكن للمفتش أن يكلف من يقوم بمراجعة أي قرار تسيير فردي في الحياة المهنية يراه غير مطابق للتنظيم المعمول به.
- ممارسة الرقابة البعدية لقانونية قرارات تسيير الموارد البشرية التابعة للمؤسسات والإدارات العمومية طبقا للإجراءات المقررة.
- اقتراح كل تدبير كفيل بتحسين سير مفتشية الوظيفة العمومية و كفايات تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.
- تقديم جداول إحصائية تعد محليا وترسل إلى الهيئة المركزية للوظيفة العمومية بانتظام، في شكل حوصلة عامة شاملة لنشاط المفتشية قصد السماح للمصالح المركزية بالوقوف على التعداد الحقيقي لمجموع الموظفين.

¹ - المواد 1، 2، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 125/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.

تبرز المهام المسندة للمفتشيات باعتبارها جهات مراقبة بمعية الاستقلال الذي تتمتع به تجاه الجهات المراقبة، كحلقة وصل بين الجهاز المركزي للتوظيف العمومي كأداة للسلطة التنفيذية وجهات التسيير باعتبارها سلطة تعيين وتسيير محلية¹.

إن إنشاء المفتشيات على المستوى المحلي كان رغبة من المشرع في دعم مسار تحديث التسيير العمومي؛ من خلال إيجاد السياسات المحققة لتلك التطلعات. فكون الإداريين منفذون لا يمنع من كونهم وراء الكثير من القرارات السياسية، حيث أصبح لهم دور كبير في الاقتراحات ورسم السياسات وهو الأمر بالنسبة لموظفي المديرية العامة للوظيفة العمومية ومفتشياتها على المستوى المحلي. حيث أن إرسال حصيلة الشغل السنوية للحكومة لن يأتي أبداً من دون الإحصائيات السنوية، التي تعدها المفتشيات على مستوى 48 ولاية وتبلغها إليها، وهو الأمر الذي يحقق التحكم في التعداد الحقيقي للموظفين، مع تضمينه أي مقترح أو تدبير يندرج في إطار سياسة التوظيف، بالإضافة إلى مختلف الاستشارات التي تقدمها للجهة الوصية (الحكومة) وذلك إسهاماً منها في إصلاح الوظيفة العمومية.

إن المستقرى للدور الذي تلعبه مفتشيات الوظيفة العمومية والاختصاصات القانونية الممنوحة لها، يجد بحق أنها تمنح مسؤولية ودورا كبيرين للمسيرين في إرساء خطة تسيير جديدة لمواردها البشرية وعلى ضوءها تنظم عمليات التسيير المقرر انجازها في هذا المجال، ويبقى الدور الرقابي للمفتشيات متعلقاً بمدى تطابق تلك القرارات مع النصوص المنظمة لذلك، في حين يحمل المسيرين المسؤولية في حالة عدم مراعاتها، وهو ما من شأنه أن يدعم حق المشاركة ويسهم في إرساء تسيير عقلاني. وبذلك تضع المفتشيات نفسها كعضو حقيقي في ميادين التوجيه، الإرشاد، المساعدة ومراقبة نشاطات الإدارات العمومية وهذا باعتماد شرط السرعة والتواجد الدائم في الميدان والفعالية.

ونشير إلى أنه تم استحداث مفتشية عامة على مستوى المديرية العامة للوظيفة العمومية باعتبارها جهازاً دائماً للتفتيش، الرقابة، التدقيق والتقييم توضع تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية². وهي تضطلع بمهام إما في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية، أو في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

¹ - سعيد مقدم، " هيئات التوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم مهامها وتطورها"، المرجع السابق، ص 87.

² - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 147/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية وتنظيمها.

غير أن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه المفتشية العامة، أن المرسوم التنفيذي رقم 147/04 لم يحدد طبيعة العلاقة بينها وبين المفتشيات على المستوى المحلي هل هي رئاسية أم وصائية أم أنها تظل تابعة للمديرية العامة ككل، ما عدا تلك النقطة الأولى من الفقرة 2 من المادة 2 منه التي ذكرت بأنه " تقوم بالاتصال مع المفتشيات الولائية للمديرية العامة للوظيفة العمومية، بتقييم ظروف تسيير الموارد البشرية". ومن شأن هذا الغموض التشريعي أن يثير تداخلا في الصلاحيات أو تنازعا في الاختصاصات بين هذه الأجهزة.

ثالثا: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

على عكس الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، فإن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية له امتداد تاريخي في التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية في الجزائر، حيث أنشئ لأول مرة في ظل الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ليعاد إنشاؤه مرة أخرى بموجب الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الساري المفعول.

وبعد المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عليا تشاورية¹ تقوم بالمهام التالية²:

- ضبط المهام الكبرى لسياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية.
 - تحديد سياسة تكوين الموظفين وتحسين مستواهم.
 - دراسة وضعية التشغيل في الوظيفة العمومية على المستويين الكمي والنوعي.
 - السهر على احترام قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.
 - اقتراح كل تدبير من شأنه ترقية ثقافة المرفق العام.
- زيادة على هذه الصلاحيات، يستشار المجلس الأعلى للوظيفة العمومية في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية.

يبدو للوهلة الأولى، أن الصلاحيات الموكلة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية جاءت مؤكدة لسياسة المشرع في دعم أسلوب المشاركة والحوار في قطاع الوظيفة العمومية، لا سيما من خلال استشارته في كل

¹ - المادة 58 من الأمر 03/06.

² - المادة 59 من الأمر 03/06.

مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى إثراء النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر.

وما يؤكد هذا المسعى هو تشكيلة المجلس¹ التي جاءت متنوعة وتدعم فكرة المشاركة والحوار التي هي من مقتضيات عصرنة التسيير، حيث تضم ممثلين عن المنظمات النقابية للعمال الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني، بالإضافة إلى شخصيات مستقلة يتم اختيارها لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية. وهو ما من شأنه إعطاء استشارات فعالة في المجال لمشاركة مختلف الفئات في وضعها خاصة ذوي الكفاءات في الميدان.

إلا أن استقراء اختصاصات المجلس يوضح أن وظيفته استشارية، إذ لا تخرج عن مجرد إبداء الرأي وتقديم التوصيات التي لا تلزم الجهة التي وجهت إليها في شيء²، إلا إذا تبنت تلك التوصيات وصاغتها في قوانين وقرارات نهائية وملزمة.

وحبذا لو ترك المشرع إلزامية استشارته في بعض الحالات كما كان مقررا في ظل الأمر رقم 133/66، أين ذكرت المادة الأخيرة من الصفحة الخامسة والفقرة الأولى من الصفحة السادسة "... ويستشار في بعض الحالات لزوما في مخالفات القوانين الأساسية الخاصة بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية".

كما أنه، من بين الصلاحيات التي كان بالإمكان منحها للمجلس إكمانية التكفل باستقبال الإخطارات والانشغالات، التي تهم المسار المهني للموظفين والنظر فيها وإبداء الرأي بخصوصها، بما يسمح له بالتقرب أكثر من انشغالات الموظفين والتحول إلى قوة اقتراح فاعلة للسلطة التنفيذية³.

مما سبق، يتضح أن المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عامة من شأنها تحسين مستوى الوظيفة العمومية وتجسيد وحماية المبادئ التي تحكمها وتدعيم مسار عصرنة قطاع الوظيفة العمومية وأدوات تسييره. ويبقى فقط تفعيل دور هذه الهيئة ومنحها كل الإمكانيات اللازمة لأداء مهامها من خلال إصدار النصوص المنظمة لسيرها وعملها، مع ضرورة توسيع صلاحياتها، كما نهيب بالمشرع جعله هيئة عليا

¹ - المادة 60 من الأمر رقم 03/06.

² - محمد يوسف المعدوي، المرجع السابق، ص 63.

³ - سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006، ص 128.

للطعن بالنسبة لأعمال اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن التابعة لمختلف الإدارات العمومية على غرار لجان الطعن في فرنسا¹، نظرا للدور الذي سيلعبه المجلس في هذا المجال.

الفرع الثاني: الهيئات الداخلية للتسيير في الوظيفة العمومية

تشكل هذه الهيئات تجسيدا لمبدأ ديمقراطية الإدارة ومحورا لإشراك الموظفين في اتخاذ القرارات الإدارية، وقد نصت المادة 62 من الأمر رقم 03/06 على أنه توجد ثلاث هيئات للمشاركة والطعن هي:

- اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء،

- اللجان التقنية،

- لجان الطعن.

أولا: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

نصت المادة 63 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، على إنشاء لجان إدارية متساوية الأعضاء لدى المؤسسات والإدارات العمومية حسب الحالة لكل رتبة أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها. وذكرت المادة أيضا، أن هذه اللجان تتشكل من ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين من الإدارة².

إن خاصية التمثيل المتساوي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة في هذه اللجان تشكل، ضمانا هامة للموظف في كل ما يهم وضعيته الإدارية وفضاء لتجسيد انشغالاته ومشاركته في التسيير. وبالمقابل فإن وضع هذه اللجان تحت رئاسة السلطة الإدارية الموضوعة على مستواها من شأنه، أن يقلل من فاعلية خاصية التمثيل المتساوي للأعضاء مادام أنه سيرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات³، أي أن الغلبة في هذه الحالة ستكون لجهة الإدارة على حساب الموظفين.

¹- George DELLIS, **droit pénal et droit administratif (l'influence des principes des droit pénal sur le droit administratif répressif)**, librairie générale de droit et jurisprudence, Paris , 1997, Décret N =° 84/961 du 25 octobre 1984 relatif a la procédure disciplinaire fonceement les fonctionnaires de l' état / <http://admi.net/jo/dec84-961.html>.

²- في انتظار صدور النصوص التنظيمية المحددة للجان يبقي العمل ساريا بالنصوص التنظيمية السابقة، أنظر: المادة 3 من المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14/01/1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها.

³- المادة 14 من المرسوم رقم 10/84 السابق الذكر.

أما بالنسبة لمدة عضوية أعضاء هذه اللجان، فهي ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن استثناء خفض مدة العضوية أو زيادتها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، كما يمكن إنهاء عضوية أعضاء اللجان بقرار من الوزير أو الوالي المعني دون اشتراط المدة¹. وهو أمر قد يحول دون أداء العضو مهامه بكل شفافية خوفا من إمكانية إنهاء مهامه في أي وقت.

ما يمكن إثارته في هذا الصدد أيضا، أن إعطاء الإدارة صلاحية التحكم في عضوية هذه اللجان سواء بتمديدتها أو إنهاؤها أو حتى بتقصيرها من شأنه أن يعدم الحكمة من إنشائها، لأن الإدارة قد تتعسف في استخدام هذه المكنة بما يخدم مصالحها. وكان الأجدر بالمشرع أن يفرض موافقة أو على الأقل استشارة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية على غرار الوضع في فرنسا عوض موافقة الوزير المعني².

وبالنسبة لاختصاصات هذه اللجان، ذكرت المادة 33 من المرسوم رقم 11/54 السالف الذكر بأن استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تكون في المسائل التالية: تمديد فترة التربص، الانتداب التلقائي أو النقل التلقائي، الترقية في الدرجة أو في الرتبة، الاستيداع لأسباب شخصية، العقوبة من الدرجة 2، الإدماج في السلك المنتدب فيه، الجدول السنوي للحركات، رفض قبول الاستقالة.

والجدير بالتوضيح، أنه فيما يتعلق برفض قبول الاستقالة والترقية في الدرجة أو في الرتبة أو التنزيل أو الإحالة على التقاعد التلقائي والتسريح، فإن رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء يكون ملزما للإدارة ويجب إتباعه. لا شك أن هذه الحالات تعكس إلزامية اشتراك ممثلي الموظفين في اتخاذ القرار المناسب الذي لا تنفرد به الإدارة³.

وبالرجوع إلى المادة 64 من الأمر رقم 03/06 نجدها تنص على أنه:

"تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي".

¹ - المادة 5 من المرسوم رقم 10/84.

² - Jean Marie AUBY et Robert DUCOS-ADER, *le droit administratif*, Dalloz, Paris, 1973.p155.

³ - محمد أنس جعفر قاسم، *مذكرات في الوظيفة العامة*، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989. ص 97.

إن جملة الاختصاصات الممنوحة لهذه اللجان، تجعل منها عنصرا فاعلا في إقامة التوازن بين مصالح الموظفين ومصالح وضرورات الإدارة، إذا ما وظفت هذه الاختصاصات في حدود ما تسمح به القواعد المتعلقة بحقوق الموظف وواجباته. وبهذا لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار هذه اللجان هيئة نقابية أو فضاء للتنافس بين الإدارة والموظفين، بل هي هيئات لإشراك الإدارة العمومية لموظفيها في تسيير مساهم المهني.

إلا أن ما يحدث فعلا هو أن الرئيس لا يمارس صلاحياته باعتباره رئيسا للجنة، وإنما باعتباره المسؤول الأول عن الإدارة، وبالتالي فإن دراسة القرارات والفصل فيها تلحقه شبهة التحيز لصالح الإدارة عوض الديمقراطية في التسيير، هذا الأخير يتطلب من اللجنة التحكم أكثر في موضوعية دراسة القرارات.

ولهذا فإن برمجة دورات تكوينية لأعضاء اللجنة في ميدان تسيير الموارد البشرية، على اعتبار أن هؤلاء الأعضاء غالبيتهم ليسوا من الإدارة و لا خبرة لهم بالتسيير سيساعدهم على فهم الحالات ومناقشة الوضعيات واتخاذ القرارات المناسبة، حتى تكون اللجنة فعلا هيئة استشارية تشكل العين البصيرة للإدارة والدرع الواقى للموظف في نفس الوقت.

ثانيا: لجان الطعن

نصت المادة 65 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، على أنه تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال ولدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية. وأضافت الفقرة 2 بأنها " تتكون مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين " ، ذلك أن ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ينتخبون من بينهم ممثليهم في لجان الطعن. وقد حدد المشرع أجل شهرين من تاريخ انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لتتصيبها¹.

تخضع هذه اللجان في رئاستها إلى السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة². وتتصب لجان الطعن في كل قطاع وزاري ولدى كل وال، قصد النظر

¹ - المادة 66 من الأمر رقم 03/06.

² - الفقرة 3 من المادة 65 من الأمر رقم 03/06.

في الطعون التي ترفع إليها من طرف الإدارة أو من طرف الأعوان المعنيين أنفسهم فيما يخص القرارات التأديبية من الدرجة الثالثة والتمثلة في¹:

- التوقيف عن العمل من 4 إلى 8 أيام،
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري.

وكذلك القرارات التأديبية من الدرجة الرابعة والتمثلة في²:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،
- التسريح.

وتتم عملية إخطار رئيس اللجنة من كلا طرفي النزاع في أجل لا يتجاوز 15 يوما من تاريخ تبليغ مقرر العقوبة، في حين يتعين على اللجنة أن تصدر قرارها كتابة في أجل 3 أشهر ابتداء من تاريخ رفع القضية إليها، إما بإبطال الآراء المتنازع فيها التي تدلي بها اللجان وإما إثباتها أو تعديلها. ويكون للطعن المرفوع في الأجل المنصوص عليه أعلاه أثرا موقفا لتنفيذ العقوبة الصادرة³.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه اللجان، أنها تشكل ضمانا أساسية للموظفين العموميين تحميهم من تعسف الإدارة، وحيزا لإمكانية مشاركة الموظفين في التسيير، خاصة وأن المشرع وسع من مجالها، حيث تنشأ على مستوى الإدارة المركزية والمحلية وكذا المؤسسات والإدارات العمومية. غير أن ما أثير بخصوص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، يثار بالنسبة للجان الطعن من حيث تبعيتها للإدارة، الأمر الذي قد يحد من فاعليتها لأن الاستقلالية والحياد هما أهم معيار تقاس به فعالية هذه اللجان، إذا ما نظر طبعاً لاختصاص هذه اللجان من حيث لجوء الموظف إليها فيما يخص العقوبات من الدرجة 3 و 4، التي تعتبر على حد معين من الخطورة بالنسبة لمساره الوظيفي خاصة مع وجود قرينة التعسف الملازمة للإدارة في جميع تصرفاتها. والغرض الأساسي من إنشاء هذه اللجان هو توفير أكبر الضمانات الممكنة للموظفين وحمايتهم من تعسف الإدارة المستخدمة.

¹ - المادة 163 من الأمر رقم 03/06.

² - المادة 163 من الأمر رقم 03/06.

³ - المادة 25 من المرسوم رقم 10/84 السابق الذكر.

ثالثا: اللجان التقنية

تنشأ هذه اللجان لدى المؤسسات والإدارات العمومية، وتتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين، حيث ينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثلهم في هذه اللجان¹.

وكغيرها من اللجان السابقة تخضع في رئاستها للسلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة².

وواضح أن المشرع لم يتعرض لإمكانية تعيين ممثلين للموظفين في لجان الطعن واللجان التقنية في نفس الوقت، لنكون أمام ازدواجية المهام دون ترك الفرصة لأعضاء آخرين وفسح مجال أكبر للمشاركة بين الموظفين، باعتباره أحد أهم الأهداف من وراء إنشاء هذه اللجان.

وتختص اللجان التقنية بدراسة المسائل المتعلقة بتنظيم سير المصالح ولا سيما كل التدابير التي تستهدف عصرة مناهج وتقنيات العمل، فهي بهذا النحو مكلفة بدور استشاري في كل القضايا المرتبطة بتنظيم وسير المصالح، إما باقتراح ما تراه ملائما من الإجراءات و إما بناء على طلب من الوزير المعني للإدلاء برأيها حول المشاريع الرامية لتحسين سير المصالح.

ويعتبر هذا النوع من المشاركة من العوامل التي تساعد على تنمية روح المبادرة والمسؤولية لدى الموظفين وتعمل على رفع المردودية وتحسين الخدمة العمومية³، وهي من ابرز سمات التحفيز الوظيفي المطلوبة في الإدارات العمومية. إن استشارة هذه اللجان في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات العمومية التي تتواجد على مستواها⁴، من شأنه أن يضمن التجسيد الفعلي لنص المادة 37 من الأمر رقم 03/06 التي تنص على أنه: "للموظف الحق في ممارسة مهامه في ظروف عمل تضمن له الكرامة والصحة والسلامة البدنية والمعنوية".

¹ - المادة 71 من الأمر رقم 03/06 .

² - الفقرة 2 من نفس المادة .

³ - هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 86.

⁴ - المادة 70 من الأمر رقم 03/06.

وعوموا، فإن الفارق الأساسي بين اللجان المتساوية الأعضاء واللجان التقنية يكمن في الاختصاص فقط، ففي حين تختص الأولى بدراسة المسائل الإدارية ومشاكل الموظفين المتعلقة بتطبيق القانون الأساسي للوظيفة العمومية ، فإن الثانية تختص بالمسائل الفنية المحضة وكيفية زيادة الإنتاج وتحسينه كما وكيفا. ولهذا كان يجب تسمية اللجان المتساوية الأعضاء باللجان الإدارية المشتركة تمييزا لها عن اللجان الفنية التقنية المشتركة¹.

ومهما كان الاختصاص الممنوح لكل هيئة، فالأهم أنها هيئات لها نجاعتها وفعاليتها في الإدارة العمومية بالنظر إلى خاصية التمثيل المتساوي ، هذا الأخير الذي لا نغادره قبل ملاحظة أن العضو فيها والممثل للموظفين يبقى هو الآخر موظفا يخضع لشتى الضغوط وبخاصة الضغوط التي تأتيه من رؤسائه الإداريين ، وبهذا نؤكد مرة أخرى على اقتراح أن تكون اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء تابعة للمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وتحت إشراف لجان الطعن، التابعة هي الأخرى له، مع منح الموظف حق رد احد الأعضاء عندما تكون له مصالح شخصية في القضية التي تشكل الموضوع على غرار ما هو مكرس في فرنسا².

من جانب آخر، لا بد من ضبط العلاقة بين الجهاز المركزي للوظيفة العمومية وفروعه، نقصد بذلك المفتشيات والمجلس الأعلى للوظيفة العمومية وهذه اللجان، تقاديا لكل تداخل في الصلاحيات يمكن أن يحدث أو تهرب من المسؤولية ، كل هذا طبعا من أجل تكريس فعلي للأهداف المتوخاة من إنشائها. ذلك أن ما لوحظ فعلا هو:

- عدم وجود سياسة تسيير في الإدارة العمومية (تسيير توقعي وعقلاني لعدد المستخدمين).

- الغموض في تحديد مسؤوليات المسيرين ومصالح الوظيف العمومي .

- ولعل أهم الاختلالات الأساسية التي امتازت بها هيئات الوظيفة العمومية، في شق منها في الآونة الأخيرة هي البيروقراطية والوساطة وبهذا وجدت الجزائر نفسها بين ثنائية معقدة ، من جهة هي منقلة بالبيروقراطية وممارسات الماضي السلبية وطغيان الفساد الإداري ومن جهة أخرى ضرورة توفير الظروف

¹- محمد أنس جعفر قاسم، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 183.

²- Ayoub ELAIN , **la fonction publique en vingt principes** , 2eme édition frison roche , paris , 1998 , p23.

الملائمة للانضمام إلى النظام الاقتصادي الجديد ومما يتطلبه من إدارة فعالة تعتمد على الأساليب الحديثة للتسيير. والمتمغن لكيفية التسيير يمكن له ملاحظة الهوة وغياب جسر التواصل بين الإدارة المحلية والمركزية وهو ما أدى إلى ضعف التأطير والتسيير على المستوى المحلي، مقابل انتقاء الكفاءات على المستوى المركزي .

ومما سبق يمكن القول، بأن المشرع تبنى اتجاه دعم أسلوب المشاركة والحوار وجعله مبدأ هاماً في تسيير شؤون الوظيفة العمومية من خلال إنشاء هيئات الوظيفة العمومية المختلفة، رغم بعض النقائص والغموض الذي يحيط بها ، ولهذا على المشرع أن يواصل هذا المسعى ويولي عناية خاصة بالنصوص القانونية المنظمة لأجهزة التسيير بصفة عامة ويسعى إلى تحديثها بما يتلاءم مع عصرنة الإدارة العمومية، فأقل ما يمكن أن يقال هنا أن الأمر رقم 03/06 صدر ولحد الآن لم تصدر النصوص التنظيمية المنظمة لهذه الهيئات.

المطلب الثاني

أدوات التسيير في الوظيفة العمومية

حظيت أدوات تسيير الموظفين العموميين وعصرنتها بعناية كبيرة من المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية ، وهذا بغية تنمية إدارتنا والنهوض بنظام التسيير التوقعي (التنبؤي) للموظفين، كونها تساهم في رفع المردودية الفردية والجماعية التي تحتاج إليها الإدارة طبقاً للتحديات المفروضة في محيط تتعاضد فيه المنافسة وإعادة الاعتبار للمسيرين في ممارسة اختصاصهم ممارسة كاملة، مع وضع في أيديهم آلية تسيير حديثة خاصة في مجال الإدارة العمومية وهي المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية (الفرع الأول) فما هي فعالية هذا المخطط في مجال التسيير؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المخطط السنوي كوسيلة للتسيير في الوظيفة العمومية

إن المخطط السنوي للتسيير إضافة لكونه وثيقة تلزم الإدارة بالتقيد بها عند بداية كل سنة مالية جديدة، فإنه يعتبر إطاراً لتوجيه الإدارة وأداة لتسيير مواردها البشرية ومراقبتها ، كما يضمن مراقبة تطابق أعمال التسيير مع النظام القانوني الساري المفعول.

وعليه، يقتضي بحث المخطط السنوي للتسيير في الوظيفة العمومية، التعرض إلى مفهومه (أولا) ثم خطوات العمل به (ثانيا).

أولا : مفهوم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

يمكن تعريف المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية إجمالاً، بأنه إجراء تنظيمي وقانوني ذو طابع توجيهي ورقابي في الوقت ذاته؛ يسعى إلى تكريس طريقة أكثر نجاعة وأحسن فعالية في تسيير الموارد البشرية من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية .

ويستلزم الحديث عن مفهوم المخطط السنوي، التطرق إلى إطاره القانوني وكذلك إلى مضمونه وأهدافه.

1- الإطار القانوني للمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

في سنوات 1989 ، 1990 ، 1991 عرفت الجزائر تحولات عميقة على جميع الأصعدة ولم تبق الإدارة العمومية معزولة عن هذه التغيرات ؛ حيث قدمت مشروع نظام جديد يأخذ بعين الاعتبار النقائص المسجلة من قبل¹ ، من غياب تصور استراتيجي للحياة المهنية وانفصال نظام الأجور عن المردودية، بالإضافة إلى غياب سياسة للتكوين، وبذلك أصبحت هذه المرة ترمي إلى تسيير توقعي للموارد البشرية بمفهومها العلمي التي تهدف إلى نوعية أداء الخدمة.

فالإجراء الجديد الذي تم تبنيه في هذه المرحلة تأسس بموجب المرسوم التنفيذي رقم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995² ، ويهدف إلى وضع خطة من قبل المسيرين لتسيير الوارد البشرية وتسمى هذه الخطة بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، حيث نصت المادة 6 مكرر 1 منه على أنه: "في إطار تسيير مسار الحياة المهنية للموظفين والأعوان العموميين في الدولة المنصوص عليهم في المادة 6 أعلاه ، يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططاً سنوياً لتسيير الموارد البشرية تبعاً للمناصب المالية المتوفرة ووفقاً للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمية المعمول بها".

¹ - حيث مارست الجزائر لفترة طويلة منذ الاستقلال نظام رقابي مسبق، ثم نظراً لتطور الإدارة أصبح من الضروري التغيير في كيفية التسيير في الموارد البشرية والانتقال بها إلى التسيير التقديري ، وكذلك غيرت النظام الرقابي الممارس إلى رقابة لاحقة .

² - المعدل والمتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 2/06/1966 والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهتم وضعية الموظفين.

يستخلص من نص المادة ما يلي:

أ- أنه يجب على كل إدارة عمومية أن تقوم بإعداد مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية، تكون الغاية منه تحديد العمليات التي تنوي تلك الإدارة القيام بها خلال السنة المالية، حيث تبرمج من خلاله مختلف عمليات التوظيف والترقية والدورات التكوينية وبرامج إعادة التأهيل والإحالة على التقاعد وكل ما يتعلق بتسيير الحياة المهنية للموظفين.

ب- أن إعداد هذا المخطط يتم وفقا للكيفيات المرفقة بالتعليمية رقم 240 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية وتقيدا بالمناصب المالية المتوفرة والنصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول¹.

إضافة إلى التعليمية رقم 745 المؤرخة في 30 أوت 1995 المتعلقة بكيفيات استغلال مخططات تسيير الموارد البشرية والتعليمية رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 المتعلقة بالإعداد والمصادقة على مخططات التسيير للموارد البشرية في إطار السنة المالية الجديدة .

و من خلال هذه النصوص يمكن أن نستشف الهدف من وراء المخطط، كونه يسعى إلى تكريس طريقة أكثر نجاعة وأحسن فعالية في تسيير الموارد البشرية من قبل الإدارات العمومية و التحكم في إعداد الأعدان العموميين، عن طريق التسيير بالأهداف وهذا عوض النظام التقليدي الذي أدى إلى غموض في تحديد المسؤوليات و تهرب المسيرين من مسؤولياتهم في التسيير.

2- مضمون المخطط و أهدافه

أ- مضمون المخطط

يشتمل المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية على 13 جدولا توزع بين 3 أقسام أو أجزاء و ذلك على النحو التالي:

الجزء الأول: يحتوي على الجداول من 1 إلى 3 و هي جداول تمثل التنظيم الهيكلي و الإطار القانوني و الاستشاري لإنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

¹- كما نصت المواد 6 مكرر 2 و 6 مكرر 3 و 6 مكرر 4 و 6 مكرر 5 من المرسوم نفسه على كل ما يتعلق بالمخطط من إعداد ومراقبة وتنفيذ .

الجزء الثاني: يحتوي على الجداول من 4 إلى 7 وهي جداول تتعلق بالرقابة اللاحقة و تقييم مدى انجاز مخطط التسيير التوقعي للموارد البشرية، الخاضع مسبقا لمصادقة مصالح الوظيفة العمومية.

الجزء الثالث: يحتوي على الجداول من 8 إلى 13 وهي جداول تتعلق بالرقابة اللاحقة و تقييم مدى انجاز مخطط التسيير التوقعي من قبل مصالح الوظيفة العمومية.

و بوجه عام يمكن أن نقول أن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية يعد بمثابة:

- 1- إطار عام للتوجيه و التسيير لدى مسيري الإدارات العمومية ، حيث يرجعون إليه كلما دعت الحاجة إلى ذلك من أجل الاطلاع على ما تمت برمجته من عمليات تسيير (ترسيم، إحالة على التقاعد، تكوين، تنظيم مسابقات،...) وذلك قصد الشروع في تنفيذها حسب الأجال المحددة.
- 2- أداة جيدة للرقابة بين أيدي مصالح الوظيفة العمومية، تعتمد عليها في متابعة مختلف عمليات إدارة الموارد البشرية و تقييم مدى نجاعة تسييرها من طرف مسؤولي الإدارات العمومية.

ب-أهداف المخطط

إن الغاية من إعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية تكمن أصلا في ضبط العمليات المختلفة التي تنوي الإدارات العمومية القيام بها. وانطلاقا من ذلك يمكن أن نحدد جملة الأغراض التي يهدف هذا المخطط إلى تحقيقها في مجال تسيير الموارد البشرية، وهي بلا شك أغراض عديدة، نكتفي بذكر أهمها هنا وذلك على النحو التالي:

- عقلنة التعداد الفعلي الموجود من الموظفين والتحكم في نموه و تطوره .
- ظهور تسيير توقعي للموارد البشرية داخل الإدارات العمومية .
- إعادة الاعتبار لمسيري الإدارات العمومية و تحسيسهم بمسؤولياتهم وواجباتهم.
- الإطلاع على مختلف مجموعات الموظفين والتحكم في توزيعهم، حسب رتبهم وأصنافهم و هيئاتهم التي ينتمون إليها.
- متابعة سير أعمال الأجهزة الاستشارية الداخلية.
- برمجة مختلف عمليات التوظيف و التكوين.

هذه الأهداف و غيرها مما لم نذكره، يمكن أن ندرجها في إطار هدف عام و شامل وهو السعي إلى إصلاح حالة الفوضى والتسيب التي آل إليها تسيير الموارد البشرية في كثير من إدارتنا العمومية.

ثانيا: خطوات العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

يرمي نظام التخطيط السنوي للموارد البشرية إلى وضع خطة تنبئية للتسيير تقوم على تحديد الأهداف و الأعمال التي ينبغي إنجازها خلال سنة. و يمر المخطط بعدة مراحل يمكن إجمالها في مرحلتين أساسيتين، تكمن الأولى في اعتبار المخطط إطارا للتوجيه و التسيير أين يتم إعداد و المصادقة عليه، وتكمن الثانية في اعتباره أداة للرقابة أين يتم تنفيذه و تقييم عملية التنفيذ.

1-المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بوصفه إطارا للتوجيه و التسيير

أول شرط من شروط المصادقة على المخطط هو القيام بالتصفية ، هذه الأخيرة يقصد بها التطهير الفعلي و القانوني لمجمل العمليات و الوضعيات العالقة الخاصة بالسنة المالية السابقة و المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين و الأعوان العموميين و التي كانت محل طلب مراجعة من طرف مصالح الوظيفة العمومية.

و نظرا لأهمية التصفية كشرط ضروري للمصادقة على المخطط السنوي، فإن المديرية العامة للوظيفة العمومية تحرص كل سنة مالية على إرسال تعليمية¹ إلى مصالحها المحلية، تحدد فيها مجمل الوضعيات والعمليات التي يجب أن تكون محل تصفية من طرف الإدارات العمومية ومن أهمها:

- مراجعة الوضعيات الإدارية للموظفين التي كانت محل طلب مراجعة خلال السنة المالية السابقة ، حيث يفترض دراسة ملفاتهم و تسوية وضعياتهم.

- تطبيق الأحكام القضائية التي حازت حجية الشيء المقضي فيه والتي تنص على إعادة إدماج الموظفين.

- موافاة مفتشية الوظيفة العمومية بالقرارات التي يتم إرسالها إليها في آجالها المحددة، مع تقديم تقرير مفصل من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين، يبرر عدم موافاة مفتشية الوظيفة العمومية بنسبة كافية من القرارات المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين .

إن عدم تسوية إحدى الوضعيات السابقة أو جميعها سيحول حتما، دون المصادقة على المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية.

¹- من أمثلة هذه التعليمات، التعليم رقم 192 المؤرخة في 13 جانفي 2001 والتعليم رقم 124 المؤرخة في 11 مارس 2003.

بعد ذلك، تأتي مرحلة الانطلاق في دراسة مشروع المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية المقدم من طرف إحدى الإدارات العمومية، وهو يقتضي توفر مفتشيات الوظيفة العمومية على العديد من الوثائق القانونية، منها ما يكون مرفقا بإلزاما بمشروع المخطط كل سنة كالقوائم الاسمية لجميع الموظفين رفقة الجداول المالية الخاصة بالسنة المالية الجارية مؤشرا عليها. ومنها ما يكون مودعا قبل ذلك - أي مسبقا- لدى مفتشيات الوظيفة العمومية كنسخة من قرار إنشاء و تجديد اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، نسخة من محاضر اجتماع لجنة المستخدمين المتعلقة باختيار نمط التوظيف الأكثر ملاءمة في حالة وجود منصب مالي واحد شاغر، بالإضافة إلى نسخة من العقود المبرمة بشأن منتج التكوين إن وجدت.

ويجب أن توافى مصالح الوظيفة العمومية بهذه الوثائق في أجل 10 أيام من تاريخ التوقيع عليها. بعد استفاء كل الشروط السابقة (التصفية ، تقديم الوثائق اللازمة)، يتم عقد اجتماع بمقر مفتشية الوظيفة العمومية يضم كلا من ممثلي الإدارة المعنية من جهة و ممثلي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية من جهة أخرى، من أجل دراسة مشروع المخطط و المصادقة عليه .

و بدراسة مشروع المخطط تنتهي العملية بإحدى النتيجتين التاليتين:

أ- إما إقرار المخطط، و في هذه الحالة يحرر محضر المصادقة على مخطط تسيير الموارد البشرية.
ب- و إما طلب تعديل مشروع المخطط، وفق الملاحظات التي تم إيدائها أثناء الدراسة ويتم تحرير محضر بذلك ليعاد فحصه من جديد قصد المصادقة عليه.

ويبدو جليا أن دراسة مشروع المخطط لا تخضع لكيفيات قانونية أو طرق منهجية، وإنما تتسم بالجمود و الآلية حيث تقتصر على مراقبة المشروعية، أي مدى احترام الإدارات العمومية للنصوص التشريعية و التنظيمية السارية المفعول، و لا تهدف بأي شكل من الأشكال إلى التشجيع على ظهور تسيير توقعي للموارد البشرية ، فحتى التوجيهات المقدمة من طرف مصالح الوظيفة العمومية هي مجرد ملاحظات آنية، تنتج عنها حلول ظرفية ولا تساهم في خلق حلول جذرية للمشاكل التي تعرفها عملية تسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية.

إن السبب في ذلك قد لا يرجع إلى تقصير مصالح الوظيفة العمومية في أداء مهامها، إنما قد يرجع إلى محدودية فعالية المخطط كوسيلة مراقبة، فمجمل البيانات هي ذات طابع قانوني، الغرض منها التذكير و الإعلام وليست بيانات ذات طابع علمي ، يمكن مناقشتها و إثراءها.

2- المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بوصفه أداة للرقابة

بعد المصادقة على مشروع المخطط تبدأ مرحلة جديدة، سواء بالنسبة للإدارات العمومية التي يقع على عاتقها مراقبة تنفيذ مخططاتها أو بالنسبة لمفتشيات الوظيفة العمومية التي يقع على عاتقها مراقبة تنفيذ هذه المخططات. و يعرف هذا النوع من الرقابة بالرقابة البعيدة أو اللاحقة كونها تنطلق مباشرة بعد الشروع في تنفيذ المخطط و تستمر إلى غاية الانتهاء من إنجازه.

أ- مراقبة مدى الشروع في تنفيذ المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

إن الانطلاق الفعلي في تنفيذ المخطط السنوي له دلالات و مؤشرات يمكن معاينتها في الميدان ، فشروع الإدارات العمومية في إجراء المسابقات، الامتحانات و الاختبارات المهنية المبرمجة في إطار المخطط دليل على انطلاق عملية تنفيذ المخطط ، كما أن متابعة مصالح الوظيفة العمومية لها في جميع مراحلها دليل على انطلاق عملية الرقابة الممارسة من قبلها.

ولقد بين المرسوم التنفيذي رقم 12-194 السابق الذكر، كيفية تنظيم المسابقات و الامتحانات و الفحوص المهنية في الإدارات العمومية و عمليات إجرائها بدءا من فتح المسابقة. و تقوم مصالح الوظيفة العمومية بعد التأكد من وجود المناصب الشاغرة، بمراقبة مدى احتواء المقرر على البيانات اللازمة¹ في أجل 10 أيام من تاريخ تبليغها بقرار الفتح بإرسال رسالة قبول للإدارة المعنية، التي يمكن لها الانطلاق في تنظيم العمليات المعنية مباشرة بعد تلقيها لهذه الرسالة.

أما في حالة ثبوت نقص في بيانات المقرر تقوم المفتشية بطلب مراجعة القرار من طرف الإدارة المعنية ، إلا أن الملاحظ هنا أن دور مصالح الوظيفة العمومية لا يقتصر على مراقبة الوثائق المتعلقة بتنظيم المسابقات فحسب و إنما يتعدى ذلك إلى المشاركة الفعلية في إعلان النتائج النهائية لهذه العمليات²، حرصا على ضمان تطابق البيانات الواردة في الوثائق المرسله إليها مع البيانات الواجب ذكرها في محضر إعلان النتائج النهائية أي حرصا على ضمان شفافية العملية.

¹ - تختلف هذه البيانات من مسابقة إلى أخرى حسب نوعها، فبالنسبة للمسابقات على أساس الشهادة ، يجب أن يبين قرار فتح المسابقة معايير انتقاء المرشحين، أما بالنسبة للمسابقات على أساس الاختبارات و الامتحانات المهنية فيجب أن يبين المقرر مواد الاختبارات، معاملاتها، مدتها و النقطة الإقصائية المتعلقة بكل مادة .

² - حيث يجب تبليغ المفتشيات بمحاضر اجتماع اللجنة التقنية مرفوقة بنسخ الإعلانات الإشهارية للتوظيف، وهنا يمكن لها حذف بعض الملفات من قائمة الملفات المقبولة خاصة إذا تعلق الأمر بعدم ملائمة مؤهلات المترشح للمنصب المطلوب شغله، و بالمقابل في

ومن خلال ما سبق، يبدو للوهلة الأولى أن مصالح الوظيفة العمومية تبدو عنصرا فعالا ضاعطا في هذه المرحلة (مراقبة سير العمليات) خاصة و أنها تعتبر عضوا في اللجنة المختصة بإعداد القائمة النهائية للناجحين و رئيسا للجنة المكلفة بدراسة الطعون ، إلا أن التمعن الجيد في دورها و النتائج المترتبة عن هذه المرحلة يظهر العكس.

حيث يقتصر دور المفتشيات على إبداء رأي ممثلها، و في حالة تضارب آراء أعضاء اللجان، يكتفي العضو الممثل للوظيفة العمومية بتدوين تحفظه حول النقطة موضع الخلاف، وهو ما تم استنكاره من طرف المديرية العامة للوظيفة العمومية ، إذ وجهت هذه الأخيرة دعوة صريحة لمصالحها المحلية بعدم التأشير على أي محضر تجد المفتشية بأنه غير قانوني ، لكنها لم تشر بأي شكل من الأشكال إلى النتائج التي سنترتب من عدم تأشيرها على بعض المحاضر (هل سيتم إلغاؤها أم اعتمادها) وهو ما نعتبره من وجهة نظرنا تقصيرا منها في التأكيد على دور المفتشية كجهاز للمراقبة، يجب أن تتمتع بصلاحيات أوسع من صلاحيات الإدارات وتكون له وسائل ضغط تمكن من التطبيق الإلزامي للقانون.

إضافة إلى مراقبة سير المسابقات المبرمجة في إطار المخطط السنوي، تقتضي الرقابة اللاحقة على تنفيذ المخطط موافاة مصالح الوظيفة العمومية بجميع القرارات الفردية المتعلقة بسير الحياة المهنية للموظفين و الأعوان العموميين المتخذة في إطار انجاز العمليات المبرمجة في المخطط ؛ حيث تقوم الإدارات العمومية بإرسال نسخة من هذه القرارات إلى المفتشيات في ظرف 10 أيام ابتداء من تاريخ التوقيع عليها.

لكن الملاحظ على مستوى المفتشيات، هو عدم احترام أغلب الإدارات العمومية لأجال إرسال القرارات الفردية و كذا آجال مراجعتها حيث تقوم بعض الإدارات بإرسالها بعد شهر أو شهرين من تاريخ التوقيع عليها، في حين لا تقوم إدارات أخرى بإرسالها أصلا، وهو ما يعطل عملية المصادقة على المخططات بعنوان السنة المالية الموالية التي تقتضي موافاة المفتشية بجميع القرارات، الأمر الذي تعجز الإدارات المعنية عن تقديمه لعدم توفر المبررات القانونية لديها و بالتالي لا يمكن تفسير ذلك إلا بالتهاون المبدى من طرفها.

حالة التقدم بطعون من ذوي الشأن تقوم بإعادة فحص الملفات المرفوضة وفي حالة تأكدت من موضوعية وقانونية الطعون المقدمة يتم استدعاء أصحابها و السماح لهم بالمشاركة في المسابقة.

ب- تقييم مدى إنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

بعد استكمال الإدارات العمومية لجميع عمليات تسيير الحياة المهنية للموظفين التي قامت ببرمجتها، من خلال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية تنتهي عملية تنفيذ هذه الأخيرة و هنا تشرع كل مفتشيات الوظيفة العمومية و كذا الإدارات العمومية في عملية تقييم مدى الانجاز الكلي للمخطط. حيث تقوم هذه الأخيرة بإعداد الجداول من 8 إلى 13¹، بغرض التأكد من أن جميع العمليات المتوقعة قد تم انجازها و تقوم بإرسالها إلى المفتشيات لمراجعتها .

إن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية يعتبر بمثابة أداة، تسمح لمصالح الوظيفة العمومية بمتابعة و مراقبة عمليات تسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية، إلا أن هذه المراقبة سرعان ما أثبتت محدودية فعاليتها لكونها تنصب على مجرد وثيقة، تحتوي على مجموعة المعلومات التي تساهم في إعطاء نظرة شاملة عن كيفية تسيير الحياة المهنية للموظفين و الأعوان العموميين، لكنّها لا تعكس بدقة وضعية التسيير و الصعوبات التي تعترضها.

لذا، وبغية تدعيم إجراء الرقابة اللاحقة الجديدة على التسيير لجأت المديرية العامة للوظيفة العمومية إلى استحداث آليات جديدة للرقابة الممارسة من قبل مصالحها المحلية، اصطاح على تسميتها بعملية تدقيق المراقبة و كما يدل عليها اسمها هي رقابة مدققة لعمليات التسيير، غايتها تقييم فعالية إجراءات التسيير المنتهجة من قبل الإدارات العمومية و كذا تقييم المصالح المكلفة بالتسيير من أجل تحديد الصعوبات التي تعترضها ، تشخيص أسبابها، تعيين النقائص وفي الأخير محاولة اقتراح الحلول التصحيحية لها. و بهذا الصدد، فإن عملية تدقيق مراقبة تسيير الموارد البشرية تكون في شكل طريقة منظمة في سلسلة مراحل، موجهة إلى استقبال المعلومات الدقيقة ، تحليلها ، إصدار آراء بشأنها ، تقييم الوضعية العامة ومن ثم اقتراح حلول عملية تصحيحية .

وقد ظهرت عملية تدقيق مراقبة التسيير كعلاج لعجز المسيرين عن التعرف على أسباب المشاكل التي تعترضهم، في عملية التسيير كمحاولة لتقديم مساعدات فعلية تساهم في عملية اتخاذ القرار ، والمفروض أن توكل هذه المهمة إلى المسيرين أنفسهم ، باعتبارهم أكثر دراية بالمشاكل المتكررة التي تحول دون

¹ - و تجدر الإشارة أن مراقبة الجداول من 8 إلى 13 لا تحظى بالأهمية الكبيرة من طرف مفتشيات الوظيفة العمومية، ذلك أنها تحتوي على بيانات تمت مراقبتها مسبقا ولا يتم التركيز إلا على الجدول رقم 08 الذي يعتبر أرضية لإعداد المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بعنوان السنة الجديدة.

نجاحة السياسات المنتهجة من قبلهم ، لكن المديرية العامة اختارت إيكال هذه المهمة إلى مفتشيات الوظيفة العمومية من أجل تفعيل دورها وتمكينها من تقييم الرقابة الممارسة من قبلها ومدى مساهمتها في توجيه الإدارات العمومية و إثراء مهام المصالح المكلفة بالتسيير على مستواها.

ويبدو جليا، أن عملية تدقيق الرقابة تتطلب جهودا ضخمة و وسائل مادية و بشرية هائلة، و لعل هذا ما يفسر عدم انطلاق عمليات التدقيق على المستوى الوطني إلى يومنا هذا، إذ تكتفي المفتشيات بالقيام أحيانا بزيارات ميدانية لبعض الإدارات العمومية التابعة لها في إطار الرقابة اللاحقة على تنفيذ المخطط، أين تقوم بالتأكد من مدى صحة المعلومات الواردة فيه و كذا التأكد من مدى تجسيدها ميدانيا، بالاطلاع على الملفات المهنية للموظفين و بعض القرارات التي لا يتم إرسالها للمفتشيات.

إن هذه الزيارات الميدانية تتدرج أيضا، ضمن رقابة المشروعية الممارسة من قبل مصالح الوظيفة العمومية دون أن تكون رقابة فعالية و لا مردودية ، لذا فإن أبسط ما يمكن قوله عنها، أنها بعيدة كل البعد عن عملية تدقيق المراقبة التي يفترض القيام بها من طرف مفتشيات الوظيفة العمومية.

الفرع الثاني: فعالية المخطط السنوي في مجال التسيير

بعد أن تطرقنا إلى كيفية العمل بالمخطط لا بد من تقييم مدى فعالية و نجاحة هذا الإجراء والوقوف على مزاياه و عيوبه و معوقاته، سواء بالنسبة لمصالح الوظيفة العمومية التي شكلت الرقابة اللاحقة تغييرا في مهامها أو بالنسبة للإدارات العمومية التي استدعى هذا الإجراء مراجعة أساليب التسيير على مستواها.

وعليه، نتناول مزايا العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية (أولا) ثم نقائص العمل به (ثانيا) وأخيرا الاقتراحات الموجهة لتفعيل هذا المخطط (ثالثا).

أولا: مزايا العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

1- مزايا المخطط بالنسبة لمصالح الوظيفة العمومية

على عكس الرقابة القبلية التي كانت تمثل عبئا ثقيلا على كاهل مصالح الوظيفة العمومية ، فإن الإجراء الجديد للرقابة اللاحقة ساهم في تحقيق مجموعة من النتائج الايجابية منها:

أ- تفعيل دور مصالح الوظيفة العمومية و تعزيز مهامها

حيث بعد أن كان دورها مقصورا على مراقبة شرعية القرارات الفردية المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين، أصبحت اليوم تخص بمراقبة كل ما يتعلق بتسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية، حيث ساهم المخطط في إعطاء نظرة شاملة لهذه المصالح عن مجمل العمليات، بما في ذلك الأجهزة الاستشارية المشاركة في هذه العمليات و التي أصبح من صلاحيات مصالح الوظيفة العمومية مراقبة عهدها و متابعة نشاطها و مختلف تحركات المستخدمين وقرارات التسيير الفردية وغيرها من المعلومات المتضمنة في المخطط السنوي.

ب- تنظيم عمل مصالح الوظيفة العمومية و تخفيف أعبائها

فبعد أن كانت تستقبل أعدادا هائلة من الملفات، التي تصلها من مختلف الإدارات العمومية التابعة لها وتقوم بفحصها و دراستها بعناية كبيرة وتلزم بالتأشير عليها في آجال محددة غالبا ما لا تسمح رزنامة هذه المصالح باحترامها. أصبح مجمل عملها في ظل الإجراء الجديد للرقابة اللاحقة ينصب على وثيقة ملخصة و منظمة بطريقة تسمح باستغلالها و مراقبة محتواها وبعبارة أخرى يمكن القول، أن المخطط السنوي قد قلص مسؤوليات مصالح الوظيفة العمومية فيما يخص اتخاذ العديد من القرارات ؛ حيث أوكل شأن تلك القرارات إلى الهيئات المسيرة بعد أن أعفاها من التأشيرة القبلية لهذه المصالح¹.

ج- دعم صلاحيات مصالح الوظيفة العمومية

بعد أن كانت هذه المصالح لا تتوفر عموما على وسائل ضغط، تستطيع من خلالها إجبار الإدارات العمومية على احترام توجيهاتها و تنفيذ طلباتها عدا امتناعها عن التأشير عما هو مخالف للتنظيم الساري المفعول ، أصبح المخطط في حد ذاته وسيلة ضغط تستطيع من خلاله هذه المصالح منع تنفيذ العمليات التي تمت برمجتها من طرف الإدارات و ذلك بالامتناع عن المصادقة على المخطط السنوي، ما لم تتم تصفية كل العمليات و الوضعيات العالقة التي كانت محل طلبات مراجعة من قبل مصالح الوظيفة العمومية و ما لم يتم رفع التحفظات المدونة في المحضر النهائي للدراسة المسبقة للمخطط.

¹ - وهذا باستثناء بعض القرارات الفردية البلدية التي مازالت تخضع للتأشيرة المسبقة لمقتضية الوظيفة العمومية وهذا عملا بالتعليم رقم 21 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخة في 9 ماي 2005.

2- مزايا المخطط بالنسبة للإدارات العمومية

كان الهدف من استبدال آلية الرقابة هو البحث عن فعالية و نجاعة أكبر في التسيير، أكثر منه تعزيز مصالح الوظيفة العمومية، لذا فإن النقاط الايجابية المسجلة لدى الإدارات العمومية و إن كانت تبدو قليلة من حيث الكم، فإنها أكثر أهمية من تلك المسجلة لدى مصالح الوظيفة العمومية، حيث ساهم المخطط في:

أ- تامين دور مسيري الموارد البشرية و تحسيسهم بالمسؤولية

وذلك من خلال منحهم حرية أكبر في التسيير تظهر في عدم الرجوع المسبق لمصالح الوظيفة العمومية، عند اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين و الأعوان العموميين التي أصبحت تخضع للرقابة اللاحقة فقط.

ب- تنظيم أساليب العمل على مستوى الإدارات العمومية

حيث شكل المخطط السنوي إطارا توجيهيا لمدة سنة كاملة أي أنه أصبح بمثابة رزنامة، أثبتت الإدارات العمومية في غالب الأحيان قدرتها على احترامها و عدم الانحراف عما تم برمجته فيها .

ج- مساعدة الإدارات العمومية على رصد نقاط القوة و الضعف لديها

ويبدو ذلك جليا من خلال التوجيهات التي تحرص مصالح الوظيفة العمومية على تقديمها لمسيري الإدارات العمومية و مسؤوليها ، لاسيما من خلال الزيارات الميدانية التي تقوم بها إلى تلك الإدارات.

ثانيا: نقائص العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

على الرغم من ايجابيات المخطط، اصطدم في تطبيقه بالعديد من الصعوبات و عرف نقائصا حالت دون تحقيقه للأهداف التي وضع من أجلها.

1- نقائص المخطط على مستوى مصالح الوظيفة العمومية

أثبتت الممارسة الفعلية محدودية فعالية عمل مصالح الوظيفة العمومية في ظل الإجراء الجديد للرقابة و ذلك للأسباب التالية:

أ- أضفى الآلية و الشكلية على عمل مصالح الوظيفة العمومية، وهو ما نلمسه من كفيات المصادقة على المخططات، التي لم توضع لها أية مناهج أو آليات قانونية بل لازالت تتسم بالجمود و الآلية، كونها تركز على مراجعة بعض الجداول التي تختلف في الأهمية التي توليها إياها هذه المصالح، وكذا من خلال التعرف على الرقابة الممارسة على تنفيذ المخطط.

ب- لم يثن هذا الإجراء نوع الرقابة الممارسة من قبل مصالح الوظيفة العمومية ، أين تنحصر في مراقبة المطابقة و المشروعية ولم ترق إلى مراقبة الفعالية و المردودية ويمكن رد سبب ذلك إلى:

- عدم توفر مصالح الوظيفة العمومية على الوسائل المادية و البشرية اللازمة للقيام بعمليات الرقابة، لاسيما عمليات التدقيق و هو ما يجعل عمليات الرقابة مستحيلة في ظل غياب العدد الكافي من المستخدمين.

- محدودية أهمية المعلومات الواردة في المخطط في حد ذاته، والتي لا توحى بالوضعية الحقيقية لتسيير الموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية، و بالتالي فهي لا تساهم في إثراء عملية الرقابة.

- عدم توفر مصالح الوظيفة العمومية على وسائل ردية كافية، يمكن تسليطها على المسيرين في حالة تهاونهم في أداء مهامهم و مخالفتهم للقانون.

ج- كما أدى التسيير إلى حدوث اضطرابات كبيرة في رزنامة مصالح الوظيفة العمومية، ذلك أن ميزانيات الإدارات العمومية تصلها في وقت متقارب، الأمر الذي يؤدي إلى إيداع المخططات في وقت واحد وهو ما يصعب من عمليات الرقابة و يضفي عليها طابع السرعة و عدم الدقة.

2-نقائص المخطط على مستوى الإدارات العمومية

مما يصعب أكثر في التحكم في نظام الرقابة اللاحقة بالمخطط، هو فجأة ابتكاره و عدم تهيئة الإدارات للعمل به. وإن كان النظام الجديد للرقابة يوحي بأنه نظام رقابة لاحقة، إلا أنها لازالت تخضع للرقابة القبلية وذلك من خلال عملية المصادقة على المخططات السنوية. إضافة إلى ذلك فإن خضوع الإدارات العمومية للرقابة عن طريق المخطط أدى إلى:

أ- تعطيل العمل على مستواها و حرمانها من التوظيف ؛ حيث أنه لا يمكن مباشرة أي إجراء إلا بعد المصادقة على المخطط السنوي ، هذه المصادقة غالبا ما تتأخر نظرا للأسباب السابقة الذكر وبالتالي غالبا ما تقوم الإدارات العمومية بتنفيذ مخططاتها السنوية في الثلاثي الأخير من السنة المالية.

ب- عدم مساعدتها على إيجاد الحلول الملائمة للمشاكل التي تعاني منها، في مجال التسيير نظرا لعدم استفادتها من عمليات التدقيق ، ولم تساهم هذه الرقابة بأي شكل من الأشكال في التشجيع على ظهور تسيير توقعي للموارد البشرية على مستوى الإدارات العمومية ، فالملاحظ أن مراقبة المخطط تتركز على مراقبة ما تم انجازه خلال السنة الماضية، أكثر مما تعنى بمراقبة العمليات المبرمجة للسنة الجديدة و هو ما يظهر خاصة من خلال الوثائق المطلوبة و محتوى المخطط في حد ذاته؛ إذ يشتمل هذا الأخير على 13 جدولا خصصت 6 جداول منها لمراقبة مدى انجاز مخطط السنة الماضية.

ج- كما أن ظهور التسيير التوقعي للموارد البشرية مازال مرهونا بتجاوز الصعوبات المالية، التي تعاني منها أغلب الإدارات العمومية و كذا مبدأ السنوية الذي يخضع له المخطط.

كما أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال تجسيد التسيير التوقعي، من خلال المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، حيث أن مجموعة المناصب المالية محددة وكذا أنماط التوظيف محددة بموجب القوانين الأساسية و عليه فإنه لا يمكن لمس التسيير التوقعي بالصورة الحقيقية.

ثالثا: الاقتراحات الموجهة لتفعيل المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية و التسيير بشكل عام

إن المطلوب اليوم هو القيام بما يستطاع من العمل الجاد و السعي الدؤوب، من أجل المحافظة على ما حققه المخطط من مكاسب من جهة و سد الثغرات التي أفرزها تطبيقه على أرض الواقع من جهة أخرى. وهو أمر يبدو ممكنا لأن الحاجة تقتضيه؛ ذلك أن ما لوحظ فعلا أن أغلب المسيرين على مستوى الإدارات العمومية لم يصلوا إلى المستوى المطلوب، الذي كان ينتظر منهم بلوغه في إطار العمل بهذا الإجراء الجديد، حيث نجد أن أبسط العمليات التي يتطلبها تطبيق المخطط مثل إعداد أو تحديد تواريخ المسابقات على سبيل المثال ، تشير إلي مواجهة هؤلاء المسيرين صعوبات عديدة ترغمهم على التأخر في تقديم المخطط للمصادقة.

غير أنه بعدما يتبين أن، تلك الصعوبات وهمية، و إيماننا منا بواجب المساهمة قدر المستطاع في إصلاح هذا الوضع ، نقترح جملة من الإجراءات التي نرى أنها تخدم عملية تفعيل المخطط المذكور و نوجز اقتراحاتنا في النقاط التالية:

1- تنظيم دورات تكوينية عملية وكافية لجميع المعنيين بشأن المخطط، سواء كانوا من موظفي مصالح الوظيفة العمومية أم من مسيري الإدارات العمومية و مسؤوليها¹، حيث يبقى العنصر البشري هو محور أي عملية تنمية أو إصلاح تنوي الإدارة القيام به. وكلما وجهت الجهود إلى خدمة هذا العنصر و عملت على تنمية معرفته و توعيته و ترقية عطائه و تحسين أدائه، كلما ضمن اجتياز أكثر من نصف العقبات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة.

2- استخدام أجهزة المعلومات الحديثة، بوصفها وسيلة العصر الغالبة في مجال التسيير وإدارة شؤون الحياة المهنية للموظفين، حيث يزيد ذلك من كفاءة عمليات التنظيم عن طريق البرمجة أي توسيع البنية الأساسية لتقنية المعلومات².

3- دعم مصالح الوظيفة العمومية بالوسائل المادية والبشرية اللازمة و الطاقات لتمكينها من القيام بالدور المنوط بها ، إذ لا يعقل مثلا أن تبقى الأجهزة الإدارية لبعض المفتشيات تعمل داخل مرافق تابعة لجهات أخرى، كما لا يقبل أن يستمر الموظف الواحد على مستوى بعض المفتشيات، في القيام بجملة من المهام التي يتطلب أن يتفرغ لكل واحدة منها موظف خاص.

4- تزويد المسيرين على مستوى الإدارات العمومية بالنصوص التنظيمية و القانونية الدورية، التي تسمح لهم بأداء مهامهم و أدوارهم على الوجه الصحيح وتحول دون ارتكاب الأخطاء أو الوقوع في الهفوات التي تعوق التسيير الحسن للأمر.

5- تمكين مصالح الوظيفة العمومية من حيابة وسائل ردية قانونية تلجأ إلى استخدامها في حالة حصول تجاوزات من قبل مسيري الإدارات العمومية.

6- إضافة إلى تطبيق مبدأ الشفافية، كأحد الأساليب الأكثر أهمية في التسيير الرشيد وتحديث وتطوير الهياكل التنظيمية وتشجيع الديمقراطية في العمل وتطوير الأنظمة والقوانين، إضافة إلى تحديث

¹ - وهذا تطبيقا لنص المادة 104 من الأمر رقم 03/06 السابق الذكر.

² - محمد بن إبراهيم التويجري ، "التدريب الإداري و آفاق تطويره في البلدان العربية" ،مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 14، عدد 27 ، 2004 ، ص 22.

أنظمة الحوافز السابق الإشارة إليها، لمعالجة الانحرافات وتذليل العوائق البيروقراطية¹، وهذا لن يتحقق إلا بوجود سلطة موجهة و رادعة و حامية، هي مصالح الوظيفة العمومية.

7- والأهم من كل هذا، يتعين على الجهات المعنية بتفعيل المخطط أن تفكر في صياغة إطار قانوني جديد يكون كفيلا بضمان:

أ- إيجاد إطار للمشاور و التحليل و التكفل باحتياجات الإدارة.

ب- ضرورة توفر قاعدة لمعالجة المشكلات و تصحيحها في المستقبل، سواء تلك المتعلقة بمصالح الوظيفة العمومية أو الموظف.

ج- إقامة إطار ملائم للتشاور والمساهمة الفعلية للأعوان العموميين والمواطنين في تسيير المرافق العمومية وإعادة تحديد أنماط التحكم الهيكلي².

إن وجود المخطط لوحده غير كاف ويحتاج إلى تدعيمه بآليات حديثة على مستوى الإدارات العمومية، بغية خلق جسر من التعاون في تحقيق سياسة الترشيد المرجوة. نسلط الضوء على هذه الآليات في المبحث الثاني.

المبحث الثاني

إدخال آليات التسيير الحديثة على الوظيفة العمومية

على ضوء مقتضيات المستجدة في علم التسيير والعلوم الإدارية الحديثة ومكانة الإدارات العمومية، أصبح من الضروري اعتماد إستراتيجية جديدة في وظيفة التسيير في الإدارة العمومية بشكل عام وفي قطاع الوظيفة العمومية بشكل خاص. وتظهر هذه الآليات الحديثة في الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وإشراك الموظفين في التسيير (المطلب الأول) وكذلك إدخال المناجمنت العمومي وتكريس أسلوب الإدارة الالكترونية (المطلب الثاني).

¹ - سعيد مقدم ، مكانة و إستراتيجية الموارد البشرية و علاقتها بالتنمية الشاملة على ضوء الضمانات الواجب توافرها في المسير و الموظف عموماً ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 14 ، العدد 27، 2004، ص 29.

² - سعيد مقدم، واقع و مقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر" ، مجلة إدارة ، العدد 2 ، سنة 1993 ، ص 10.

المطلب الأول

الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وإشراك الموظفين في التسيير

تعد إدارة الموارد البشرية الحلقة الأساسية للاتصال بين الإدارة والموظفين، ولا يقتصر هذا النشاط عند هذا الحد، بل يمتد أيضا إلى دراسة دوافع الموظفين والتعرف على مدخل التأثير على سلوكهم وتطويره بما يتلاءم والسلوك التنظيمي (الفرع الأول)، هذا الأخير الذي يتبلور بشكل أكبر مبرزا آثاره الايجابية على الإدارة، من خلال إشراك الموظفين في مختلف مراحل العملية التسييرية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاهتمام بإدارة الموارد البشرية

إن تناولنا لهذه الإدارة، لن يكون بوصفها علما من العلوم الإدارية وإنما كوظيفة من الوظائف الإدارية الأساسية، حيث تظهر الحاجة إليها عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص، وهنا تظهر حاجة كل واحد منهم إلى التعاون مع غيره من أجل تحقيق الأهداف المشتركة.

أولا: مفهوم إدارة الموارد البشرية

إن التطرق إلى المفهوم يقتضي تناول تعريف هذه الإدارة وبيان أهميتها وأسباب ظهورها، بالإضافة إلى تحديد وظائفها.

1. تعريفها وأهميتها

تعتبر إدارة الموارد البشرية¹ من أهم وظائف الإدارة لتركيزها على العنصر البشري والذي يعتبر أثنى مورد لدى الإدارة وتعرف بأنها: "استخدام القوى العاملة داخل الإدارة أو بواسطتها من خلال عمليات تخطيط القوى العاملة، كالاختيار والتعيين، تقييم الأداء، التدريب والتنمية، التعويض والمرتبات، العلاقات الإنسانية، تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية للموظفين، وأخيرا بحوث الأفراد"².

إن إدارة الموارد البشرية تعني باختصار الاستخدام الأمثل للعنصر البشري المتوفر والمتوقع من خلال مجموعة من الأسس، تبدأ من التخطيط والاختيار والتدريب والحوافز وكل ما له صلة بالعنصر البشري. وعلى هذا تعد إدارة الموارد البشرية من العمليات الدقيقة والشاقة في نفس الوقت، التي ينبغي أن يشارك فيها

¹ - تعرف الموارد البشرية على أنها كل الأفراد القادرين على العمل في أي بلد، و يستثنى من هؤلاء العاطلين عن العمل والعاجزين عن ممارسته والمسنين والأطفال دون سن العمل.

² - صلاح الدين عبد الباقي، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، جامعة الإسكندرية، 2002، ص 16.

خبراء فنيون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منها ويحس الموظفون بالمشاركة والتعاون في وضعها وبذلك تنمو الرغبة في العمل لديهم والشعور بالمسؤولية.

ولكي تؤدي أي إدارة عمومية عملها بالشكل المطلوب، يجب عليها أولاً أن تقوم بالتخطيط فتضع الأهداف التي تسعى لتحقيقها ضمن مدة معينة وتضع البرامج لتنفيذها، ثم تقوم بالتنظيم¹ والذي يتطلب تحديد من يقوم بكل وظيفة وكيف وما هي سلطاته ومسؤولياته، وعلى هذا بات التخطيط والتنظيم أمران متداخلان. فالتخطيط لا يمكن أن ينجح دون تنظيم فعال للأجهزة التي تقوم على وضع الخطة وتنفيذها، كما أن التنظيم يؤثر في الخطة فيقودها للنجاح أو الفشل تبعاً لما يتسم به من دقة. وتبعاً لذلك يمكن استنتاج أهمية إدارة الموارد البشرية من خلال المزايا التي تحققها، فقد أثبتت نتائج الأبحاث تأثير وظيفة الموارد البشرية في تطوير وتحسين الإدارة ويظهر ذلك من خلال:

- 1- عن طريقها تتحدد المسؤوليات والاختصاصات فيعرف كل عضو من عناصر التنظيم واجباته والسلطة الممنوحة له ومداهها.
- 2- عن طريقها يتحدد الإطار العام للاتصالات داخل الإدارة العمومية وتتحدد علاقات العمل بين الرؤساء والمرؤوسين.
- 3- بإدارة الموارد البشرية يمكن تحقيق التنسيق بين مختلف الجهود الفردية والجماعية، وبذلك يقل احتمال التعارض وضياع الجهود، مما يساعد على توجيهها نحو الهدف المشترك.
- 4- العمل على زيادة رغبة الموظفين على بذل الجهد والتفاني وإدماج أهدافهم مع أهداف الإدارة، لخلق تعاون مشترك ويتأتى ذلك بتوزيع عادل للأجور والحوافز.
- 5- عن طريق إدارة الموارد البشرية يتحقق أفضل استخدام للطاقات المادية والبشرية².
- 6- وضع الفرد المناسب في المكان المناسب وهما شطران متكاملان، ذلك أن وضعه في مكان لا يتناسب مع مؤهلاته يؤدي إلى هدر هذه الطاقة، ويتم تحقيق هذا الهدف من خلال القيام بتحليل العمل لتحديد المهارات والواجبات.
- 7- تحقيق فعالية ونجاعة الإدارة والموظفين من خلال الممارسة الجيدة لمهام إدارة الموارد البشرية.

¹ إقامة أي تنظيم إداري سليم ينبغي توافر مجموعة من العناصر الأساسية، يمكن إجمالها في ثلاث عناصر هي تحديد الوظائف والموظفين، عن طريق عملية توصيف وتحليل الوظائف، والثاني تكوين الوحدات الإدارية، ويهتم العنصر الثالث بالسلطة الإدارية، أنظر: عبد العزيز شيجا، الإدارة العامة العملية الإدارية، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، لبنان، 1997، ص 197.

² إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، ص 197.

8-وأخيرا وضع نظام رقابة من أجل تحقيق الأهداف المسطرة وتدعيم جوانب القوة وتصحيح جوانب الضعف من أجل رفع الكفاءة والأداء.

II. مراحل تطور إدارة الموارد البشرية

يختلف مضمون إدارة الموارد البشرية عن مضمون إدارة الأفراد، طالما أن الفلسفة الإدارية التي يقوم كل من المفهومين عليها قد حدث فيها تغييرات جذرية، ففي الثمانين عاما الماضية ساد مصطلحي الإدارة العلمية والعلاقات الإنسانية والذين حل محلها اليوم مصطلح الموارد البشرية.

1-الإدارة العلمية

كانت الإدارة العلمية هي أول تغيير يحدث في طرق إدارة الأفراد، حيث كان الاعتقاد السائد في ذلك الوقت بالنسبة للطرق القديمة، أن الأفراد متساوين في الإنتاجية، وظل هذا الوضع إلى أن جاءت حركة الإدارة العلمية بزعامة فريدريك تيلور¹. وبدلا من استخدام أساليب التهديد والتخويف، استخدم أسلوب علمي وموضوعي للإدارة يقوم على تحليل العمل وخلق برامج الأجور التحفيزية.

وقد لاقت الإدارة العلمية قبولا كبيرا في ذلك الوقت، إلا أنها تميزت بكثير من العيوب، أهمها أن الطريقة المثلى للأداء تميزت بالتخصص الشديد والروتين باقتصارها على مجهود ذهني قليل جدا، كما يؤخذ عليها إغفالها للجوانب الإنسانية للفرد ومعاملته كأداة.

2-العلاقات الإنسانية

وخلال الفترة 1930 - 1940 تغير اتجاه الإدارة نتيجة دراسات هاوثورن² وتحول اهتمام الإدارة من الإدارة العلمية إلى العلاقات الإنسانية، وقد أوضحت هذه الدراسات أن إنتاجية الفرد لا تتأثر فقط بالطريقة التي يصمم بها العمل والأسلوب الذي يكافأ به الفرد، لكن أيضا بعوامل اجتماعية ونفسية معينة مثل علاقة الجماعة وأنماط القيادة.

شكلت العلاقات الإنسانية كمدخل ووسيلة لتحسين بيئة العمل لكثير من الموظفين ولكن لم يصل إلى الحد الأدنى من النجاح في زيادة الإنتاجية، وظل سائدا خلال الفترة من الخمسينات إلى الستينات ولكنه مرحلة انتهت، وبقيت العلاقات الإنسانية الجيدة تعد هدفا تنظيميا هاما، إلا أن مدخل العلاقات الإنسانية لم يعد المدخل السائد لأنماط التسيير في الإدارة.

¹- راوية محمد حسن، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، 2000، ص 15.

²- راوية محمد حسن، المرجع نفسه، ص 16.

3- الموارد البشرية

يعد مدخل الموارد البشرية مدخلا نسبيا في إدارة الأفراد، حيث انتشر الاصطلاح أثناء السبعينات وقد أظهرت الأبحاث في مجال العلوم السلوكية أن إدارة الأفراد ومعاملتهم كموارد بدلا من اعتبارهم عامل من عوامل الإنتاج أو اعتبارهم مجرد إنسان يتصرف فقط على أساس مشاعره وعواطفه، يمكن أن يحقق فوائد ومزايا لكل من الإدارة والعاملين بها. وبدلا من النظر إلى الأهداف التنظيمية وحاجات الأفراد على أنهما منفصلان وأن تحقيق أي منهما يكون على حساب الآخر، اعتبر مدخل إدارة الموارد البشرية أن كلا من الأهداف التنظيمية وحاجات الأفراد يكملان بعضهما البعض. وبذلك تحولت وظيفة إدارة الموارد البشرية إلى وظيفة إستراتيجية واستشارية¹.

III. وظائف إدارة الموارد البشرية

وتنقسم إدارة الموارد البشرية إلى ثلاث مجموعات من الأنشطة، كل واحدة تقوم بتلبية أهداف معينة².

- المجموعة الأولى من الأنشطة، الهدف من ورائها رفع القدرة على الأداء وتحسين مردودية الأفراد

وتتمثل في:

- الاستقطاب والتوظيف: وهذا يفتح مجالا واسعا أمام الإدارة لاختيار أفضل العناصر من أجل توظيفها.

- التكوين والتدريب: من أجل زيادة مردودية الموظف وتحسين معنوياته وتعزيز استمرارية التنظيم ومرونته.

- المجموعة الثانية من الأنشطة، وتعمل على رفع الروح المعنوية للموظفين وكذا تحقيق رغباتهم من

الوظائف التي يؤديونها من خلال الأنشطة التالية:

- التعويضات المباشرة: وتتمثل في الأجور والمكافآت، حيث تسهر وظيفة تسيير الموارد البشرية على إعداد

سياسة واضحة وخاصة فيما يتعلق بعدالة الأجور.

- الدافعية والتحفيز: من خلال دراسة مختلف الحوافز المادية والمعنوية لتحسين الأداء.

- العلاقات الإنسانية: تسعى إدارة الموارد البشرية من خلال هذا النشاط إلى إيجاد المناخ الملائم، من خلال

مساعدة الموظفين على حل مشاكلهم، وبت روح التعاون بينهم وبين رؤسائهم.

¹-Genévière LOCONO, **gestion des ressources humaines**, Casbah édition, Algérie,2004,pp.35-36.

²- عبد الغفار حنفي، السلوك التنظيمي وإدارة الأفراد، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص163.

- القيادة والإشراف: إن تطور إدارة الموارد البشرية جعل المسؤول عنها كمستشار المدير العام، وقد أنشأت هذه الوظيفة، لغرض تقديم الدعم للرؤساء ليكونوا قادة إداريين ناجحين.

- **المجموعة الثالثة**، وتعمل على مساعدة المجموعتين السابقتين لبلوغ أهدافها من خلال القيام بتصميم وتحليل العمل، ويقوم التصميم بتحديد المهام العامة والواجبات الخاصة لجميع الوظائف بناء على تحليل أهداف الوظيفة، أما تحليل العمل فيقوم بتحليل مفصل لأهداف كل وظيفة على حدة، وبهذا يقوم بتحديد متطلبات المنصب المراد شغله.

إن وظيفة إدارة الموارد البشرية لعبت دورا محدودا لفترة طويلة من الزمن، حيث أن مهامها انحصرت في بعض الوظائف مثل التوظيف، الاختيار، قياس وتقييم الأداء، بمعنى آخر فإن إدارة الموارد البشرية انصب اهتمامها فقط بالإدارة في الأمد القصير للموارد البشرية، أما اليوم فبالإضافة إلى أنشطة الموارد البشرية فإنها تضع أهدافها في الأمد المتوسط والطويل إضافة إلى القصير.

فما مدى أخذ قطاع الوظيفة العمومية بهذه الإدارة الحديثة في التسيير؟

ثانيا: تكييف وظيفة إدارة الموارد البشرية والتسيير في الوظيفة العمومية

إن تحقيق فعالية الإدارة يقتضي الاستغلال الرشيد لمؤهلات أعوانها وفق إستراتيجية دقيقة لتسيير مواردها البشرية، هذا الأخير الذي أصبح من المواضيع الآنية لتكريس ثقافة الإدارة الرشيدة، التي تعطي الأولوية لتحديث طرق تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية، من خلال آليات التسيير والتكوين والاستغلال الرشيد وهي الإصلاحات التي تمر أولا بنتامين وظيفة تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية ثم مراعاة التحديات التي تواجه هذه الوظيفة.

1. وظيفة تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية

أصبحت إدارة الموارد البشرية من أهم الإدارات في الهيكل التنظيمي والإداري للإدارات الحديثة، باعتبارها إدارة متعددة المهام، فهي تعنى بكافة النشاطات المرتبطة بتطوير الموارد البشرية وتحقيق التوازن بين المهام والطاقات البشرية المكلفة بها. كما أنها مكلفة بفتح فرص التطور الوظيفي أمام الموظفين والاهتمام بالجوانب الإنسانية في حياتهم والتي تنعكس على مردوديتهم¹.

¹ - عبد العزيز الدبيبي، "المفهوم التقليدي لإدارة الموارد البشرية يقصي الجانب الإنساني"، مجلة التدريب والتنمية، الشركة السعودية للتطوير والتدريب، عدد45، 2002، ص10.

إلا أن الواقع أن إدارة الموارد البشرية في إدارتنا العمومية لازالت بعيدة عن المفهوم الحقيقي الحديث لإدارة وتنمية وتطوير الموارد البشرية، فهي لا تزال بهذا المفهوم إدارة لشؤون الموظفين تقتصر مهامها على مراقبة الحضور والغياب وتعنى بالإجازات وحفظ الملفات والتقارير الدورية وإنهاء الخدمة وغيرها من النشاطات التقليدية، مما يجعلها تتخلف عن مواكبة التطورات في هذا المجال في تصميم البرامج المختلفة للموارد البشرية بالنظر إلى دورها كعنصر فاعل في إيجاد بيئة عمل ملائمة ومحفزة للموظفين¹.

وعليه وبالرغم من تنامي الوعي في الإدارات العمومية بأهمية وظيفة تسيير الموارد البشرية وتطويرها، إلا أن المعايير تبين أن هذه الوظيفة في الإدارة العمومية لم تعرف تطورا كبيرا وهذا بالرغم من كونها تغطي ميادين أساسية تخص التسيير الجماعي كالمتابعة والتسيير التقديري للوظائف والكفاءات والتسيير الفردي كتحسين الأعوان وكل ما له صلة بالمسؤولية وتثمين وتحسين الأعوان، أي ما يتعلق بالتسيير وتطوير الموارد البشرية.

إن الإدارة لا تنقصها العوامل والإمكانيات المشجعة على تطوير التسيير الفعال لمستخدميها كعامل ارتباط يتقاسمه كافة الأعوان ، بل ينبغي أن يكون محفزا أساسيا لهم. إلى جانب عوامل استقرار الأعوان، كخصائص لتسيير الموارد البشرية في القطاع العمومي المعاصر والتي ترمي في مجملها إلى تشجيع مسعى تنمية الموارد البشرية وجعلها أداة ناجعة لتحسين نوعية الخدمة العمومية.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن هناك خلط بين مفهومي إدارة الموارد البشرية وتنميتها، حيث نجد أن النظام الكلي لإدارة الموارد البشرية بمفهومها الحديث يتكون من ثلاث نشاطات يتعلق الأول بالجوانب التشريعية التي تنظم العلاقة بين الأعوان والإدارة والثاني بالجوانب الإجرائية لعمليات إدارة الأفراد، في حين يتعلق الثالث بالتركيز مباشرة على أساليب تنمية الموارد البشرية وهي الأنظمة الثلاث التي تتفاعل في صنع الأنشطة الرئيسية لإدارة الموارد البشرية². أما مفهوم تنمية الموارد البشرية فيشمل خبرات التعليم المنظم لرفع كفاءات الموظف لأداء وظيفته الحالية والمستقبلية عن طريق برامج التكوين التي تندرج تحت هذا المفهوم الواسع لتنمية الموارد البشرية³.

¹ - سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر)، المرجع السابق، ص 288.

² - لقد سبق تناولها في النقطة السابقة من الفرع الأول.

³ - سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، المرجع السابق، ص 290،

- عبد العزيز الدببي، المرجع السابق، ص 15.

II. تطوير وظيفة تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية

إن تطوير وظيفة تسيير الموارد البشرية ينبغي أن يجد دعمه في التسيير الحقيقي للتقديرات وفي الواقع، فإن مقتضيات التكيف مع المهام الجديدة والتطورات التكنولوجية والتنظيمية تفرض على الإدارة التوصل على تسيير حقيقي تقديري للوظائف ولتعداد المستخدمين والحياة المهنية للموظفين. ولتحقيق النتائج المرجوة من ذلك ينبغي أن نعطي لوظيفة المستخدمين مفهوماً واسعاً يتجاوز نطاق إدارة المستخدمين وضمان التوازن بين المقتضيات القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية وإدارة تنمية الأفراد والكفاءات، بمعنى اعتماد مفهوم متجدد لتسيير الموارد البشرية في الإدارات.

إن التغيير المنشود في مجال تسيير وتثمين وظيفة المستخدمين في قطاع الوظيفة العمومية لا يمكن أن يتحقق إلا تدريجياً وبمشاركة الجميع أي المسيرين والموظفين أيضاً، بحكم ارتباطهم بتسيير الموارد البشرية. إن وظيفة تسيير الموارد البشرية يواجهها تحديات جديدة أفرزتها التحولات التكنولوجية لاسيما في مجال الإعلام والاتصال ذات التأثير المباشر على هذه الوظيفة، مما يتعين عليها الحفاظ باستمرار على التوافق النوعي والكمي للوظائف في إطار مخطط يراعي الكفاءات مراعيًا في ذلك المقتضيات التالية¹:

1- التوقع والاستشراف

وهو عنصر هام في مجال تثمين وظيفة تسيير الموارد البشرية التي هي في تنامي متزايد، كشريك معتبر في الأعمال وفي مواكبة التغيرات والتكفل بمختلف النشاطات التي تضمنها وظيفة الموارد البشرية وتعمل على التوفيق بينها، من خلال إعداد حصيلة الكفاءات والاعتناء بالعمل الأساسي، الذي يسمح بتطوير قدرات الأعوان العموميين في الإدارات العمومية، وهي العمليات التي تدرج ضمن مخطط شامل للمسار المهني قائم على التسيير التقديري الوقائي والمشخص للوظائف والكفاءات.

2- التكيف والملاءمة

يشمل التكيف كافة الميادين ذات الصلة بتسيير الموارد البشرية، والإدارة مطالبة باستغلال كافة الوسائل المرنة كما ونوعاً، الداخلية منها والخارجية، الحركية والتحفيزات المختلفة بالنسبة للأولى والساعات الإضافية وغيرها بالنسبة للثانية، ذلك أن وظيفة الموارد البشرية تطورت اليوم وأصبحت تشمل مجموع الميادين والمهام الموزعة بين مختلف المسؤولين ومصالح الموارد البشرية المعهودة إليهم. وفي هذا الإطار

¹ سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، المرجع السابق، ص 305.

على مصالح الوظيفة العمومية أن تركز اهتمامها على قواعد أساسية، يمكن اعتبارها أساسا في أي عملية تطوير لتسيير الموارد البشرية¹ وهي:

1- إضفاء طابع المهنية على التوظيف بواسطة المسابقات كعنصر أساسي لسياسة تسيير الموارد البشرية.

2- تقييم أداء الأعوان باعتباره من الدعامات الأساسية لتسيير الموارد البشرية.

3- اعتماد مبدأ التنقلات المبرمجة للموظفين كعامل فعال للأعوان و الإدارة على السواء.

4- التكوين كإطار قوي لتكيف الأعوان مع المتغيرات الجديدة.

5- شفافية القواعد ومعايير التسيير كشرط أساسي لبعث ثقافة تسيير الموارد البشرية.

وعلى هذا وما دام تسيير الموارد البشرية والمعترف به في الإدارة كوظيفة إستراتيجية أصبح يحتل مكانة هامة وألوية من أولويات الإصلاح الإداري، على مصالح الوظيفة العمومية من جانب آخر وبالإضافة إلى ما سبق أن تعمل على تكوين الإطارات باختلاف تسلسلها الهرمي على استعمال أدوات تسيير الموارد البشرية بطرق علمية محكمة، لأن من شأن ذلك المساهمة بفعالية في بناء منظومة وطنية منسجمة لتسيير الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية وتزويدها بإدارة فعالة.

وإذا ما توصلت المنظومة الوطنية إلى وضع نظام لتسيير الموارد البشرية والتحكم في أدواته، فهذا يسمح بمراقبة تعداد الأعوان العموميين واستغلالهم الرشيد، ومن ثم تحديد الاحتياجات واتخاذ التدابير الضرورية في إطار إستراتيجية للوظيفة العمومية محددة المعالم ضمن سياسة الترشيد المنشودة. وبالإدراك أن الإنسان هو الثروة الحقيقية للاستثمار، تظهر إدارة الموارد البشرية بمثابة العمود الفقري لكل إدارة بحكم إدارتها لهذا المورد.

الفرع الثاني: إشراك الموظفين في التسيير

إن اعتبار أفراد الإدارة مجرد منفذين لأوامر و توجيهات القادة بناء على مبدأ التسلسل الهرمي، هي فكرة تقليدية أثبتت عدم جدواها وعدم نجاعتها، وهذا لا يعني إزالة كل العلاقات التسلسلية الهرمية، بل يتم ذلك بالتخفيف من حدتها و إدخال المرونة عليها وهذا من أجل السماح لكل فرد في الإدارة بالمشاركة في الأعمال الإدارية، كون كل فرد له أهمية مهما كان حجم المهام التي توكل إليه. و قبل التطرق إلى

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص338.

أساليب المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية لا بد أولاً من تحديد مفهوم المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية .

أولاً: مفهوم المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

سنتناول في هذا الفرع جملة من الأفكار المتعلقة بالمشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية سواء من حيث تعريفها و أهميتها أو من حيث الأسس التي تقوم عليها.

1- تعريف المشاركة في التسيير و أهميتها

أ- تعريف المشاركة في التسيير

تعددت وجهات النظر المتعلقة بتحديد معنى المشاركة في التسيير تبعاً لاحتياجات الباحثين في هذا المجال و اختلاف منطلقاتهم. ومن بين التعريفات المتداولة نجد ذلك الذي يعرف المشاركة بأنها: "اندماج الأفراد عقليا و عاطفيا في مواقف الجماعة، مما يشجعهم على المساهمة في تحقيق أهداف الجماعة و تحمل المسؤوليات المنوطة بها"¹.

ويقول تعريف ثانٍ "إن المشاركة هي الإشراف القانوني لمجموع العاملين في المشروع، بدور دائم و منظم في وضع السياسة العامة الملزمة لسير المشروع أو في إدارته العادية على نحو ينقص من السلطات المطلقة في اتخاذ القرارات"².

وأخيراً يذهب تعريف آخر إلى أن "المشاركة هي عملية تفاعل الفرد مع الجماعة التي يعمل معها في المنظمة، بطريقة تمكنه من تعبئة جهوده و طاقاته لتحقيق الأهداف المشتركة وتحمل المسؤولية بوعي و اندفاع ذاتي في ظل معطيات البيئة التي تعمل المنظمة فيها"³.

¹ - بشير الخصر، " المشاركة في الإدارة العامة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي"، مجلة دراسات، مجموعة 12، عدد 9، 1986، ص 239.

² - مراد منير فهم، مبدأ المشاركة العمالية في القانون المقارن والقانون المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976، ص 127.

³ - مروان خليفة، اتخاذ القرارات كوظيفة من وظائف المنظمة الإدارية، أبحاث معهد الإدارة العامة، عمان، 1982، ص 112.

وعلى أية حال فهما تعددت تعاريف المشاركة و اختلفت لفظا و اتسعت أو ضاقت مدلولها، فهي في مجملها تتفق روحا على أن ما يفيد هذا المصطلح، هو إسهام الموظفين في اتخاذ جملة من القرارات الإدارية بأشكال ودرجات متفاوتة حتى يؤدي هذا إلى تحسين الوظيفة العمومية و طرق التسيير فيها .

ب - أهمية المشاركة في التسيير

من الحقائق المسلم بها ، أنه لا يوجد من هو خبير في كل شيء، و كل فرد يحتاج إلى مساعدة و رأي الآخرين سواء كانوا رؤساء أو زملاء أو مرؤوسين، لأنه لا يمكن الإحاطة بكل جوانب المشكلات التي تعترض التنظيم وبحلول تلك المشكلات. و على هذا تعد المشاركة من أهم الأسس التي تقوم عليها الإدارة في كل عصر.

والإدارات على اختلاف أنواعها وأوضاعها تواجهها مشكلات عديدة و متنوعة منها، مشكلات تنظيمية ومشكلات فنية ومنها مشكلات إنسانية وأخرى بيئية ومنها مشكلات قانونية و مالية...و هذا التنوع الكبير للمشكلات يتطلب ضرورة اشتراك كافة المعنيين وذوي الرأي والخبرة بحلول تلك المشكلات، سواء المتأثرين بها بصورة مباشرة أو الخبراء والمختصين بكل نوع منها، ولاسيما أن التسيير الحديث يتطلب اتخاذ قرارات متعددة الأبعاد، الأمر الذي يدعو إلى وجوب مساهمة المرؤوسين و المستشارين و الخبراء المعنيين بأبعاد تلك القرارات المختلفة وآثارها، فضلا عن يعينهم القرار بصورة مباشرة.

والمشاركة الجماعية في التسيير وسيلة ناجحة و أسلوب لتقبل القرارات و زيادة فاعليتها، فهي من مزايا القيادة التي تعتمد على الإدراك السليم للعلاقات الإنسانية وتفهم حاجات المرؤوسين النفسية، فضلا عن الضبط و التوجيه، ولن يتيسر للمرؤوس أن يحقق ذاته إلا إذا عملت الإدارة على معاونته في ذلك. ودعوة المرؤوس للمشاركة في التسيير هي إحدى الوسائل التي تعين الإدارة بشكل عام والقائد الإداري بشكل خاص، على سد الحاجات النفسية للموظفين فتتمو قدراتهم و يتحملون جزءا من المسؤولية بمحض رغبتهم.

فالموظف أيا كان موقعه في السلم الإداري، يميل في الغالب إلى تنفيذ القرار الذي شارك في صنعه و يدافع عنه وبالمقابل فإنه يحاول مقاومة القرار الذي لم تصاحبه حوافز معينة. ذلك أن من أهم الحاجات الأساسية للفرد، أن يعترف بوجوده و يعطى أهميته وأن يؤخذ برأيه فيما يتعلق بأمر الجماعة التي هو عضو فيها وأن تترك له حرية مشاركة زملائه و أعضاء إدارته والتفاعل معهم. ومن هنا تأتي أهمية

مشاركة الموظفين في التسيير و اتخاذ مختلف القرارات و لاسيما تلك التي تتعلق بهم بصفتهم أعضاء في التنظيم¹.

II أسس المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

للمشاركة في التسيير دعائم أساسية تقوم عليها ينبغي توافرها، حتى تحقق الهدف منها و تسهم في ترقية و تطوير نظم الإدارة و التسيير هي:

1 - شروط المشاركة في التسيير

حتى تكون المشاركة فعالة و تحقق الأهداف المتوخاة منها ، لابد أن تتوافر على جملة من الشروط نجملها فيما يلي²:

أ- توافر الخبرة و المعرفة لدى الموظفين ، حيث يكون للمشاركة آثار ايجابية عندما يضيف هؤلاء الموظفين من المعلومات ما لا يكون متوافر لدى الرئيس، بحكم قلة احتكاكه بواقع الممارسة و ميدان التطبيق .

ب - رغبة الموظفين في المشاركة، أي توافر الاستعداد النفسي لديهم، كما أن الموظف بحاجة إلى أن يشعر بالأمن من جراء مشاركته ، فإذا شعر بتهديد فإن احتمال مشاركته يضعف أو حتى ينعدم و بالمقابل يجب إعطاء الموظف الوقت الكافي لكي يستطيع أن يشارك مشاركة فعلية. لأن إعطاء الوقت الكافي ومعرفة الطرق الرسمية للمشاركة يضمن نجاحها.

ج- ثقة القائد أو الرئيس الإداري بجدية المشاركة، فاعتقاد القائد في فعالية مشاركة مرؤوسيه هو الذي يعزز الآثار الإيجابية لها وسلوك الرئيس القيادي هنا سيكون المحك الحقيقي لمدى جدية المشاركة من وجهة نظر الموظفين .

د- مهارة القائد في استخدام أساليب المشاركة، مثل مهارات تشخيص المواقف التي تتطلب المشاركة وتحديد مستوى المشاركة المناسب، وكذلك كيفية الحصول على المشاركة الفعالة التي ترفع من كفاءة

¹ - إبراهيم بدر شهاب، " مشاركة العاملين في صنع القرارات الإدارية "، مجلة الإداري، مسقط، عمان، السنة 17، العدد 61، 1995، ص 212.

² - www.hrdisenion.com/hn/13576.htm

ومستوى الخدمة التي يقوم بها الموظفين¹، الأمر الذي يتطلب تدريباً سلوكياً لتنمية المهارات القيادية و النفسية للرئيس بما يساعد على التعامل الديمقراطي مع الآخرين .

هـ- الشروط المتعلقة بالنواحي التنظيمية والإجرائية، فلكي تنجح المشاركة يجب أن تصبح وظيفة معترف بها رسمياً في التنظيم ولها موقع واضح في القوانين و الأنظمة² ولها إجراءات محددة و معروفة. فإيمان المسؤولين ورغبة الموظفين في المشاركة قد تكفي لتجربة مؤقتة، لكن للمحافظة على الاستمرارية لابد أن يكون لها الشكل المؤسسي.

وإذا أخذنا نظام الاقتراحات كأبسط نظام للمشاركة مثلاً، لوجدنا أن مثل هذا النظام يجب أن تكون له إجراءاته الخاصة و مواعيده المحددة لمراجعتة و تقييمه و الإعلان عما أحدثه من نتائج، كما لا تقل التحديدات الرسمية و الإجراءات أهمية في الأشكال الأخرى للمشاركة. ومن أهم الجوانب الرسمية تحديد قنوات الاتصال التي يستطيع الموظف أن يستعملها وأن تكون هذه القنوات فعلية و خالية من العوائق، كما يحتاج إلى تحديد للجوانب والأشكال والمجالات الرسمية التي يستطيع أن يشارك فيها وعدم معرفة هذه الجوانب من قبل الموظف يؤدي إلى عدم مشاركته.

و- تكاليف المشاركة، حيث تحتاج إلى وقت واهتمام و تؤدي أحياناً إلى بطء في اتخاذ القرارات و التأخير في بعض المسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية، مما يشكل بعض الخطورة. ففي أي تنظيم يجب الموازنة بين تكاليف المشاركة من حيث الوقت و الاهتمام و الفرص الضائعة و بين العوائد المرجوة ، بحيث تكون التكاليف معقولة و متناسبة مع العوائد المرجوة .

2 - حدود المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

تتعلق الحدود هنا بالإجابة على السؤال التالي: ما هو الوضع الأمثل للمشاركة ؟ بمعنى آخر، هل تعني إشراك جميع الموظفين في الوظيفة العمومية على اختلاف مستوياتهم الوظيفية و الإدارية، أم الاقتصار على أصحاب الكفاءة و الخبرة فقط ؟ و هل نتوقف المشاركة على نوعية القرارات المراد اتخاذها،

¹ - إن مهارة القائد في إدارة الاجتماع مثلاً، بتشجيع الموظفين على إبداء آرائهم بحرية و دفع المناقشة في الاتجاهات المثمرة و التوفيق بين الآراء المتعارضة ، يحتاج إلى مهارات وخبرات ينبغي أن يحوزها القائد و بدونها لا يتوقع أن تثمر اجتماعات المشاركة أية نتائج إيجابية.

² - كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للجان المشاركة في الوظيفة العمومية، أما باقي أساليب المشاركة فتبقى لحد الآن نظريات في الإدارة العامة ليس لها تجسيد في إدارتنا العمومية.

فيقتصر اتخاذ القرارات الإستراتيجية المتعلقة بالوظيفة العمومية على المستويات العليا في التنظيم، بينما تختص المستويات الدنيا باتخاذ القرارات الروتينية؟ وهل تعني إشراك كل من تعينهم أمور الوظيفة العمومية من موظفين داخلين في التنظيم على اختلاف مستوياتهم ، أو من يعينهم الأمر من خارج التنظيم ؟.

وللإجابة على هذه التساؤلات و توضيح حدود المشاركة نعرض الاتجاهين التاليين¹:

أ- الاتجاه التقليدي

يرى أنصار هذا الاتجاه أن المشاركة ترتبط بنوعية القرارات المراد اتخاذها في المستويات المختلفة في الإدارة العمومية، فالقرارات الإستراتيجية التي تخص الإدارة في المسائل الحساسة يقتصر اتخاذها على الإدارة العليا ، في حين تختص المستويات الأخرى باتخاذ القرارات العادية.

يبدو أن هذا الاتجاه، يقوم على أساس تصنيف القرارات والتخصص في عملية اتخاذها حسب أهميتها. وهكذا واضح أنه مقبول من الناحية النظرية ، إلا أنه يصعب تطبيقه من الناحية العملية، حيث لا بد من توافر جملة من الشروط لإمكانية ذلك من أهمها التزام كل عضو في التنظيم بدوره المحدد له وبحدود اختصاصاته الرسمية²، بالإضافة إلى وجود وسائل دقيقة يستخدمها الرئيس الإداري للتمييز بين المشكلات وأخيرا لا بد من توفير الوقت الكافي للمدراء ليتمكنوا من اتخاذ القرارات لحل المشكلات الصعبة والمعقدة³.

ب- الاتجاه الحديث

يرى أنصار هذا الاتجاه أن المشاركة الفعالة في الوظيفة العمومية، تقتضي استخدام الأساليب الجماعية في اتخاذ كل القرارات والمسائل المتعلقة بالتسيير، وهذا يتطلب إشراك الموظفين في التنظيم من مختلف المستويات ومن يعينهم الأمر حتى وإن كانوا خارج التنظيم، ومن بين هؤلاء معاونو المدير الذين يتولون تحديد المشكلة وأبعادها ويقترحون الحلول الملائمة لها والأجهزة الاستشارية التي تتكون في الغالب

¹ - www.kenana enligne.com / users / ../ posts / 194407.egypt

² - حيث يفترض عدم اتخاذ الإدارة العليا لأي قرار عادي و عدم اتخاذ المرؤوسين لأي قرار استراتيجي.

³ - نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية و التطبيق، الطبعة الثانية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1983، ص

من المستشارين الفنيين والإداريين و القانونيين والتي تتولى البحث والتحليل والمقارنة، ثم عرض وجهات النظر المختلفة للمدير وأخيرا كل من يمسه القرار أو من لديه معرفة تفيد في اتخاذه¹.

إن أنصار هذا الاتجاه يقيمون المشاركة على أساس الأساليب الجماعية في الإدارة، حيث يسعى المدير إلى إشراك كل من يعينهم أمر القرار من الجماعات السابقة، إلا أن تطبيق الأساليب الجماعية عمليا يتوقف على عوامل متعددة نذكر منها، نوعية القرار المراد اتخاذه ومدى أهميته و عاملا الوقت والتكلفة، حيث يتطلب تحقيق المشاركة الفعالة غالبا مزيدا من الوقت و المال و الجهد، هذا فضلا عما قد يتعرض له متخذ القرار من ضغوط وما تخلفه هذه الضغوط من مناخ سلبي ، وكلها عوامل تحد من تطبيق المشاركة على النحو الذي ينادي به أيضا هذا الاتجاه .

في واقع الأمر ليست كل القرارات الإدارية تتطلب مشاركة المرؤوسين في صنعها، إذ أن هناك حالات² تقتضي أن يتخذ المدير قراره فيها منفردا، غير أنه إذا لم تكن هناك مبررات تستوجب الفردية في التسيير فلا ضير من توسيع المشاركة، لأن ذلك سيفتح المجال أمام جميع الفئات المنتمية للإدارة لإبداء وجهة نظرها في القرارات المتخذة وبالتالي الإقبال على تنفيذها بكل حماسة.

3- درجات المشاركة

هناك درجات متفاوتة من المشاركة في التسيير يمكن للقائد أو المدير أن يتيحها لمرؤوسيه، نجملها فيما يلي³:

أ- صنع الرئيس للقرارات المتعلقة بالوضعية ثم تبليغها لمرؤوسيه، حيث لا تتضمن عملية التبليغ أية محاولة من قبل الرئيس لشرح أسباب القرار أو إقناعهم بها واستمالتهم لقبوله .

ب- صنع الرئيس للقرار ثم شرح مبرراته وملاساته وهو يعتمد على التخفيف من وقع انفراده بالقرار، خوفا من مقاومة المرؤوسين للقرار .

ج- صنع الرئيس للقرار ثم دعوته لإجراء حوار حوله، يتعرف من خلاله على استفساراتهم بشأن القرار وآثاره وهو يرد على هذه الاستفسارات، محاولا إزالة مخاوفهم والتأكد من فهمهم و استيعابهم للقرار .

¹ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 220.

² - إذا كانت هناك مثلا بعض السرية لا تسمح المصلحة بإذاعتها، أو كانت المسألة ذات صفة عاجلة لا تقبل التأجيل.

³ - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 220.

د- صنع الرئيس لقرار مبدئي مع ترك المجال مفتوحا لإمكانية تغييره، حيث تبقى للرئيس هنا سلطة البت النهائي في الأمر و تحديد ما إذا كان القرار النهائي سيعدل من خلال آراء المرؤوسين أم لا.

هـ- عرض الرئيس للمشكلة ودعوة المرؤوسين لتقديم مقترحات وحلول، ويختار الرئيس بعد ذلك الحل أو القرار من بين البدائل والمقترحات التي عرضها المرؤوسون.

و- تحديد الرئيس للمشكلة والطلب من المرؤوسين صنع القرار، حيث يشارك الرئيس ومرؤوسيه هنا في عملية صنع القرار، دون أن يفرض الرئيس رأيه ويكتفي فقط بمشاركته في مناقشة المرؤوسين ويقوم بدور المنسق في اجتماعات المناقشة التي تعقد لهذا الأمر.

ي- تفويض الأمر للمرؤوسين لتشخيص المشكلة والوصول إلى قرار، فيكون القرار الذي يصل إليه المرؤوسون نهائيا، ويضع الرئيس هنا الإطار أو الحدود التي يصنع القرار في دائرتها، وقد يشارك الرئيس في اجتماعات المداولة والمناقشة التي يعقدها المرؤوسون كما قد لا يشارك، فإن شارك في هذه الاجتماعات فإن دوره يقتصر على التنسيق والتوفيق بين الآراء المختلفة، وليس لمحاولة فرض رأيه أو التأثير على المرؤوسين .

إن المشاركة على أهميتها من الناحية النظرية، كونها تفتح المجال للانتقال من علاقات هرمية بحتة إلى علاقات تعاقدية بين الإدارة و مواردها البشرية، القائمة على التفاوض وهذا بالتزام الطرفين بمجموعة من الواجبات تجاه بعضهما والاستفادة بالمقابل من حقوق، إلا أن واقع الممارسة يتطلب تسليط الضوء على كيفية المشاركة في إدارتنا العمومية، لتقصي مدى تكريس الجوانب النظرية للمشاركة عمليا ومن ثم تقدير المشاركة لبيان ما يصلح وما لا يصلح للتطبيق، للوصول إلى الأسلوب الأمثل للمشاركة الفعالة .

ثانيا: كيفية المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

رغم أهمية المشاركة ودورها المحوري في تطوير الإدارة العمومية، إلا أن الأهم منها هو الأسلوب أو الصورة التي يشارك بها الموظف، فكلما تنوعت هذه الصورة كلما زادت الفائدة من وراءها.

1. صور مشاركة الموظفين في التسيير في الوظيفة العمومية

هناك طرق عديدة لضمان مشاركة الموظفين في التسيير في الإدارات العمومية، إلا أننا سنركز على الصور التالية، باعتبار أنها من أهم صور المشاركة بالنظر إلى كونها أهم أنشطة الإدارة.

1- مشاركة الموظفين في تحديد أهداف الإدارة العمومية

إن تدعيم موظفي الإدارة العمومية يستند أساسا على تحفيزهم لأداء وظائفهم، وقد رأينا أن من العوامل التحفيزية الأساسية، العمل على تحقيق الحاجيات السامية لأفرادها كتحقيق الذات والاعتراف الاجتماعي بالموظف وبقدراته الإبداعية وبمواهبه، ويمكن تحقيق ذلك من خلال تدعيم دور الموظفين وضمان مشاركتهم في تحديد أهداف الإدارة العمومية¹.

إن عملية تحديد الأهداف سواء العامة (السياسة العامة) أو الأهداف العملية، هي أهم الأعمال الإدارية ويعد تحديد الأهداف عن طريق الأعوان على مستوى القاعدة ومناقشتها مع الإدارة العامة (القمة) فيما يخص الوسائل الأساسية لتنفيذها، أحد أوجه المشاركة بالإضافة إلى اشتراكهم في عملية تحديد السياسة العامة للإدارة وذلك بمساهماتهم في تحديد الخطوط العامة لها عن طريق إعداد المشاريع المصلحية.

إن من الأهداف الأساسية لهذه العملية هو ضمان اندماج كل الموظفين في سياسة التسيير داخل الإدارة، وهذا في مرحلة تنفيذ هذه الأهداف على أرض الواقع باعتبارهم شاركوا في تحديدها ووافقوا عليها، كما تعتبر ضمانا للإدارة لتنفيذ الأهداف على أرض الواقع بما أنها قد نالت الموافقة المسبقة لأعضائها. ومن جهة أخرى، فإن مشاركة أعوان الإدارة في تحديد الأهداف، تعتبر ضمانا لشفافية الإدارة و لصحة منهجها وذلك نتيجة للمناقشة الثرية التي تحضى بها مشاريعها وأهدافها واختلاف الآراء وإبداء الاقتراحات المتعددة².

ومن خلال ما سبق، واضح جليا أن تحديد الأهداف من طرف جميع الأعوان المكونين للإدارة عامل محفز للأعوان (القاعدة) والقادة (القمة) في آن واحد. هذا رغم بعض السلبيات التي قد تتجر عن هذه العملية كالوقت الكبير الذي تتطلبه، من خلال المناقشات المطلوبة و الاجتماعات المتكررة و النزاعات التي قد تحدث من حين لآخر نظرا لاختلاف الآراء ووجهات النظر.

¹ - بشير محمد الخضراء، المرجع السابق، ص 240.

² - سليمة مزاح، المرجع السابق، ص 189.

2- مشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات

تعتبر عملية اتخاذ القرارات مهما كانت درجة أهميتها الإستراتيجية أو العملية، أحد الميادين التي يمكن للمسيرين في الإدارة العمومية أن يدعموا دور أعوانهم فيها، بالعمل على إشراكهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بالإدارة ما عدا القرارات المستعجلة التي لا يتوفر فيها للمسير وقت كافي لعرضها أو القرارات الروتينية التي لا تتطلب الإشراك أو المشاورة¹.

وتظهر ضرورة مشاركة الأعوان في اتخاذ القرارات خاصة في المرحلة الأولى أي طرح المشكل، إذ أن القادة أو المسيرين بحكم منصبهم العالي و معرفتهم السطحية لسير الأعمال لا يمكنهم في أغلب الحالات، الانتباه إلى المشاكل أو التنبؤ بها في الوقت المناسب، على عكس الأعوان المكلفين بالتنفيذ المباشر للأعمال، بالإضافة إلى الرؤساء المباشرين (رؤساء المكاتب أو المصالح) لأنهم في احتكاك مستمر مع أعوانهم.

وعلى ذلك، فإن العمل على إشراك الأعوان في هذه المرحلة أمر حتمي و ضروري في آن واحد، فهم يساهمون في عملية دراسة أجزاء المشكلة و تحليلها و يمكن الاعتماد عليهم في عملية اقتراح الحلول ومناقشتها مع رؤسائهم من أجل اتخاذ القرار المناسب². كما أن عملية إشراك الأعوان في اتخاذ القرارات يعتبر تدريبا فعالا لهم، لكسب الخبرات والتجارب وتكوين ميداني يزيد من قدراتهم المستقبلية على تحمل المسؤولية.

كما يضمن من جانب آخر، الشفافية في الأعمال الإدارية وهذا يعمل بالنتيجة على التقارب بين المسيرين وأعوانهم وينمي الثقة بين الطرفين ويقلل من حجم النزاعات التي تعتبر العائق الأول في الإدارة العمومية. وبمشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات، فإن الإدارة تضمن تنفيذها على أرض الواقع بشكل فعال لأنه يفترض في المنفذين حماس أكثر واندفاعا أكبر في تطبيق القرارات التي ساهموا في اتخاذها.

تجدر الإشارة في الأخير إلى أن تدعيم دور الموظف في الإدارة عبر المشاركة في اتخاذ القرارات تعتمد أساسا، على مدى كفاءة الأعوان وخبرتهم وتجربتهم، لأن هذا الشرط كثيرا ما هو غير متوفر في إدارتنا أو ربما هو السبب الذي يجعل المسيرين يحجمون ويترددون في إشراك أعوانهم، لذلك فإن تكوين

¹ - محمد بشير الخضرا ، المرجع السابق ، ص 241 .

² - سليمة مراح، المرجع السابق، ص 190.

الأعوان بات عملية حتمية ومستعجلة بالإضافة إلى وضع نظام إعلامي للاتصال الفعال، لأن إهمال المسيرين لدور بعض الموظفين باعتقاد منهم بأنهم غير ذوي فائدة هو الذي جعل إدارتنا العمومية تعاني من العجز والفشل في التسيير.

لذلك، يتوجب على الإدارة الإسراع باتخاذ الإجراءات اللازمة للخروج من هذه الوضعية والبدء بتدعيم دور الموظفين و مساندتهم في أداء مهامهم وذلك بالعمل على إشراكهم في كل الأعمال الإدارية كل حسب دوره و مهامه، فهذا وحده كفيل بالمساهمة بجدية في تطوير الإدارة العمومية.

II. أساليب المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

تتعدد الأساليب التي تسمح للموظف بالمشاركة في التسيير، بتحديد الأهداف أو اتخاذ القرارات، إلا أننا سنركز على الأساليب التالية نظرا لكثرة استعمالها و شيوعها¹.

1- الاقتراحات

هي أبسط أشكال المشاركة و بموجبها يسمح للموظفين بإبداء آرائهم بطريقتين:

- إما بوضع آرائهم في صندوق الاقتراحات، هذا الأخير الذي يثبت في مكان معلوم للجميع ويتم استعماله دون تحديد مناسبة أو موضوع معين.

- وإما بإبداء آرائهم في مناسبات معينة تسبق اتخاذ قراراتهم أو بشكل دوري سنوي وهنا يتم تجميع الردود من خلال رؤساء الأقسام والمشرفين.

إن فعالية نظم الاقتراحات تعتمد على مدى الجدية التي تنتظر بها الإدارة إلى هذه النظم وهذا يعني أن الاقتراحات المقدمة، سواء عن طريق الصناديق أو الكتب يجب أن تدرس في وقت سريع نسبيا، كما يجب أن يكافأ صاحب الاقتراح المفيد وأن يعلن ذلك للجميع لتشجيعهم على المشاركة، وإلا فإن الموظفين لن ينظروا لنظم الاقتراحات بأية جدية وستظل أسلوبا مهمل².

¹ - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 229.

² - بشير محمد الخضراء، المرجع السابق، ص 242.

2- الاجتماعات

يتم عن طريق الاجتماعات تزويد الموظفين بالمعلومات اللازمة لتحسين الأداء وزيادة المردود، كما تتيح لكل عضو في الإدارة معرفة ما يجري بداخلها من نشاطات والاندماج في جو العمل وبواسطتها يمكن للقيادة الإدارية التعرف على مطالب الموظفين. إن هذه الطريقة هي أهم أساليب المشاركة الجماعية ويمكن اعتبارها أعلى مراتب القيادة الجماعية، لأن من يحضر الاجتماع يكون له الحق في إبداء رأيه كما يعطى فرصا متكافئة في التصويت عليه.

ومع ذلك فإنها لا تخلو من العيوب التي قد تدفع الإدارة إلى اختيار طريقة بديلة لتحقيق ديمقراطيتها، فقد يكون من المستحيل أن يعقد اجتماع في الوقت المناسب، كما قد يبعث الاجتماع على الملل إذا لم يكن موضوعه يهم كافة المشتركين فيه، فضلا عن ذلك فإنه كثيرا ما نجد عددا محدودا من الأشخاص، هم الذين يسيطرون على الاجتماع ويوجهونه وبهذا ينقاد لهم الآخرون في آرائهم.

ولذلك يشترط لنجاح الاجتماع أن توضع له خطة مسبقة، تشمل تحديدا واضحا للموضوعات التي سوف ينظر فيها، وأن تتاح الفرصة للمجتمعين حتى يدرسوا جدول الأعمال بمدة كافية قبل موعد الاجتماع، على أن يقتصر موضوع الاجتماع على أولئك الذين تهمهم الموضوعات المعروضة .

3- اللجان

تعتبر اللجان تشكيلات إدارية ذات مهام خاصة، إذ تحدد اختصاصاتها في قرارات تكوينها، و تنقسم اللجان إلى أنواع متميزة¹. ولكي يتحقق الهدف من استخدام اللجان في اتخاذ قرارات جماعية مفيدة، ينبغي أن تحدد مهمة اللجنة بوضوح ويختار الأعضاء من بين أولئك الذين يستطيعون الإسهام في تحقيق الهدف الذي شكلت من أجله اللجنة، وتدعم بالموظفين اللازمين لكي تباشر أعمالها و بالمستشارين الملائمين، ويعين رئيس مناسب لها نظرا لأهمية دوره في قيادتها وحسن توجيهها وبث روح النشاط فيها.

وجسد المشرع هذا النوع من المشاركة بشكل واضح وصريح في إدارتنا العمومية، ويتعلق الأمر باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية². وهي هيئات استشارية في عمومها

¹ - فتتقسم إلى لجان تنفيذية و أخرى استشارية من حيث السلطات التي تتمتع بها، ومن حيث المدى الرسمي تنقسم إلى لجان رسمية وغير رسمية، أما من حيث مداها الزمني فقد تكون لجان دائمة أو مؤقتة.

² - لقد سبق تناول هذه الأجهزة بالتفصيل في المبحث الأول من هذا الفصل.

استخدمها نظام الوظيفة العمومية، الغرض منها هو إشراك الموظف في حياته المهنية، حيث يعد هذا النوع من المشاركة من العوامل التي تساعد على تنمية روح المبادرة و المسؤولية لدى الموظفين وتعمل على رفع المردودية وتحسين مستوى الخدمة العمومية.

إن اعتماد مبدأ الإدارة الاستشارية في نظامنا الوظيفي من خلال اللجان تقليد منتشر نوعا ما، كثيرا ما يسمح عند العمل به بإنارة مفيدة لعمل الإدارة، إلا أن الأجهزة الاستشارية تتسم بالعشوائية في غياب تمثيل جماعي حقيقي للمعنيين بالأمر ولنظام صارم لمراقبة عمل السلطات التنفيذية، مع عدم قدرة الإدارة على الاستجابة الملائمة للغاية التي أنشئت من أجلها، فبالرغم من إقرار مبدأ المشاركة في التسيير من خلال اللجان، فإن الممارسة العملية لا تزال تظهر نقصا كبيرا بحيث أنها لم تترجم في الواقع العملي ولكي يتم ذلك، لابد من دراسة الظروف التي تنشأ فيها هذه الأجهزة الاستشارية وتركيبها وإعادة النظر في صلاحياتها، كي تستجيب للأهداف والتوقعات التي يمكن أن تبرر إحداثها.

4- المجالس

تعتبر المجالس كاللجان، لكنها تختلف عنها من عدة جوانب و تحدد اختصاصاتها في قرار تكوينها كاللجان¹. يتكون المجلس بناء على قرار من السلطة العليا في التنظيم، في حين أن اللجنة قد تتكون بقرار من أي مستوى في التنظيم. تشكل المجالس مستوى إداري عالي بخلاف اللجنة التي تعتبر جهاز معاون.

يختص المجلس² عادة بالمسائل التي تتسم بالشمول والعموم، وذلك لأن اختصاصات المجلس لا تنطرق إلى التفاصيل الدقيقة، إذ يصدر قرارات تتصل في الغالب بالسياسات العامة و الرئيسية. أما اللجنة فتختص بأمور شاملة وعامة إذ يعهد إليها بالمسائل التفصيلية، فمثلا تختص اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بقرارات التثبيت والترقية والنقل.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، 1987، ص 598.

² - ومن المجالس ما يتمتع بسلطة تنفيذية فيطلق عليه المجلس التنفيذي و يكون له حق إصدار الأوامر الملزمة للغير، ومنها ماله دور استشاري يقوم بتقديم مقترحات فحسب.

ويعتبر المجلس الأعلى للوظيفة العمومية¹ المجدد لنظام المجالس الإدارية الاستشارية، إذ يعد هيئة إدارية استشارية في مجال الوظيفة العمومية و كل ما يرتبط بها، خاصة الجوانب ذات الصلة بشؤون الموظفين في الإدارات العمومية.

إلا أن الطابع الاختياري للاستشارة رغم أهمية مجالاتها²، يعتبر أهم عامل يبرر شل نشاط المجلس على الرغم من الدور المهم الذي يمكن أن يلعبه بالنظر إلى تشكيلته، حيث يضم شخصيات يتم اختيارها لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية بالإضافة إلى الأعضاء الآخرين³. ومن شأن مشاركته تحسين مستوى الوظيفة العمومية و تدعيم مسار عصرنتها، لهذا على المشرع تفعيل دور هذا المجلس و إصدار النصوص المنظمة لسيره وعمله، حتى يباشر المهام والصلاحيات الموكولة له في إطار تدعيم مسار المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية.

5- أسلوب دلفي

على عكس الأساليب السابقة التي تعد أساليب تقليدية ، يعد هذا الأسلوب من أهم الأساليب الحديثة⁴ في المشاركة، ويعني حل المشكلات الإدارية المعقدة بواسطة جماعة من الخبراء المتخصصين عن طريق استخدام وسائل رسمية للاتصالات، مثل قوائم الاستفتاء لاستقصاء آراء المشتركين من الخبراء مع احتمال وجود عدد من الأشخاص المسؤولين عن اتخاذ القرارات النهائية.

ويهدف هذا الأسلوب إلى تحسين أسلوب اللجان في صنع القرارات، من خلال إخفاء هوية الخبراء المشاركين في صنع القرار والاستعاضة عن النقاش والمداولات التي تدور عادة في اجتماعات اللجان، بتبادل المعلومات بين الأعضاء تحت إشراف لجنة تسيير تكون مهمتها توزيع استبيانات خاصة على الأعضاء الخبراء، ليتم تلخيص المعلومات المحصل عليها في شكل تقرير.

¹ - لقد سبق تناوله بالتفصيل في المبحث الأول من هذا الفصل.

² - حيث يستشار في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية وتبقى وظيفته استشارية اختيارية عكس الأمر رقم 66 / 133، الذي نص على استشارته وجوبا كلما تعلق الأمر بمخالفة أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - المادة 60 من الأمر رقم 06 / 03 .

⁴ - من الأساليب الحديثة أيضا أسلوب فيليس ، طريقة الجماعات الاسمية ، طريقة الرنجي اليابانية إلا أننا سنركز على هذا أسلوب دلفي فقط بالنظر إلى إمكانية تجسيده في الإدارة العمومية من أجل تحسين طريقة اللجان و تلافي عيوبها.

ومن مزايا هذا الأسلوب أنه يتيح الفرصة لأكثر عدد من الخبراء المتخصصين، للمساهمة في صنع القرارات الإستراتيجية وتفاذي الآثار النفسية السلبية المترتبة على المواجهات التي تحدث داخل اللجان وما من شأنه أن يخفف من الضغوط التي يتعرض لها بعض أعضاء اللجان التقليدية، للتنازل عن مواقفهم و تأييد رأي الأغلبية، إلا أنه بالنظر إلى الوقت الطويل الذي يمكن أن يستغرقه جمع التقارير فإن هذا الأسلوب يناسب المشاكل المعقدة التي تأخذ وقتا طويلا.

ومهما كان الأسلوب المتبع الذي من خلاله شارك الموظف في تسيير الإدارة التي ينتمي إليها تقليدي أو حديث، فالمهم هو الغاية من وراء هذه المشاركة، لأن الأمر يتعلق بظروف المشكلة المراد دراستها، فإذا كان الوقت متاحا، فإن آراء المختصين إذا أبديت كتابة كانت لها فائدة كبيرة، وهناك حالات من المفضل فيها أن تناقش المشكلة على أساس انفرادي، وهناك حالات طارئة تكون فيها السرعة ضرورية لإيجاد حل عاجل وأحيانا يتطلب الأمر استخدام أكبر نسبة من الأساليب المعروفة ، فذلك سيحقق فائدة أكبر في هذه الحالة.

III. تقدير المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية

واضح من خلال ما سبق أهمية دور الموظف في المشاركة في المسائل المتعلقة بالوظيفة العمومية لا سيما منها اتخاذ القرارات ، كما تتعدى الأهمية من جانب آخر للموظف نفسه والإدارة التي يعمل فيها على السواء . ومن أهم المزايا التي يمكن أن تتحقق في هذا المجال ما يلي¹:

1- تلطيف الجو (الأوتوقراطي) الذي يميز الإدارات عموما، نظرا لما تفرضه من هرمية و نظم مراقبة و سلطات رسمية تخلق مناخا يتولد فيه إحساس بعدم المساواة .

2- المساعدة على جعل الموظفين أكثر نضجا ومسؤولية ،فهم يشعرون بأهميتهم ويتمرسون على تحمل المسؤولية .

3- زيادة التفاهم والتعاون داخل الإدارة ، بحيث يتعرف كل طرف على مشاكل الطرف الآخر، مما يزيد الثقة المتبادلة بين الرؤساء ومرؤوسيه من جهة و بين المرؤوسين بعضهم ببعض.

¹ - نواف كنعان ، المرجع السابق، ص 233،

- بشير محمد الخضراء، المرجع السابق، ص 242 ،

- إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 212 .

- 4- تقليل الجوانب السلبية لدى الموظفين، كالغياب والتذمر والدوران والمظالم، إلى جانب الحد من مظاهر الصراع والاعتراب وسوء الاستخدام المتعمد لممتلكات الإدارة.
- 5- تحسين نوعية القرارات وبشكل عام كافة الأعمال الصادرة عن الإدارة، فالمشاركة تعضد العمل وتكسبه قوة وأهمية، حيث يستطيع المرؤوسون الكشف عن بعض العوامل التي تشكل الموقف والتي يصعب على الرؤساء اكتشافها وهو ما يؤدي إلى إضافة صفة الواقعية والموضوعية عليها.
- 6- سهولة إدارة الموظفين وتوجيههم، حيث يمكن عن طريق مشاركة المرؤوسين تخفيض عدد الرؤساء و المشرفين، أي توسيع نطاق الرقابة وبمعنى آخر سنقل الحاجة إلى الإشراف القريب، المراجعة و الرقابة و سيزداد الشعور بالمسؤولية.
- 7- تشكل المشاركة حافزا معنويا ايجابيا، يعمل على رفع الروح المعنوية وتنمية مشاعر الانتماء إلى الإدارة بما يعزز السعي لتحقيق أهدافها.
- 8- تقبل التغيير، حيث كثيرا ما يواجه أعوان الإدارة أي تغيير بشيء من التردد و التحفظ، بل أبعد من ذلك يحاولون إعاقته، وقد أثبتت التجارب أن الموظفين يكونون على درجة كبيرة من الاستعداد لإحداث التغيير، عندما يشتركون في اتخاذ القرار المنشئ لهذه التغييرات.
- 9- المشاركة تقي المدير والمرؤوسين والإدارة كلها من الانحراف، فهي الحاجز القوي ضد الفساد والفتن التي تورث الأحقاد والكراهية، فبالمشاركة تتقارب النفوس و تتآلف.
- وخلاصة القول أن المزايا السابقة، وإن كان بالإمكان الوصول إليها عن طريق المشاركة، فليس من الضروري أن تنتج أليا أو تنشأ تلقائيا في ظل المشاركة الجماعية، ولكن تحقيقها يعتمد أكثر على الظروف التي تحدث فيها المشاركة.

ب- عيوب المشاركة

- رغم المزايا السابقة، إلا أن هناك آثارا سلبية قد تترتب على المشاركة، حيث يبقى دائما هناك حدود لفعالية اشتراك الموظفين في التسيير، وتتمثل هذه الآثار فيما يلي¹:

¹ - إبراهيم بدر شهاب، المرجع السابق، ص 215.

1- تستغرق القرارات التي تتخذ عن طريق المشاركة تجسيدا للديمقراطية وقتا أطول من تلك التي تتخذ انفراديا بواسطة الرئيس ، لذلك فإن أساليب المشاركة لا تصلح في حالات الطوارئ و الأزمات التي تتطلب قرارات سريعة.

2- قد يؤدي اشتراك المرؤوسين في مجال معين إلى زيادة طموح المرؤوسين إلى مجالات أخرى، لا تتناسب طبيعتها إشراكهم فيها، وبهذا يجد الرئيس نفسه في موقف نزاع مع مرؤوسيه إذا ما حاول إيقاف طموحاتهم هذه.

3- قد تترك المشاركة انطباعا لدى المرؤوسين ، بأن الرئيس يعتمد لإشراكهم نتيجة قلة خبرته، وإذا ما تكون هذا لديهم أدى إلى ضعف قدرة الرئيس في التأثير عليهم .

4- قد تؤدي المشاركة أيضا، إلى انخفاض الكفاءة إذا لم تتوفر الخبرة الكافية لدى المرؤوسين المشاركين أو إذا لم يتوافر لديهم الاهتمام الكافي بالمشكلة محل الدراسة أو إذا كانت أهدافهم متعارضة مع أهداف الإدارة.

5- يؤخذ على المشاركة أنها قد تصبح غاية في حد ذاتها و ليست وسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة ، لأن ما يتم في الواقع العملي أن المدير في الغالب صاحب القرار النهائي كونه المختص رسميا ويتحمل وحده مسؤوليته.

6- قد تحدث بعض الظواهر السلوكية غير المرغوبة أثناء المناقشة تؤثر سلبا على المشاركة عموما، كإحجام بعض المشاركين عن طرح أفكارهم بسبب حساسيتهم الشديدة للنقد أو سيطرة أحد المشاركين على النقاش، مما يجعل القرار معبرا عن رأيه ولاسيما إن كان في منصب إداري رفيع، الأمر الذي يفقد المشاركة كثيرا من مزاياها.

وأخيرا وباستعراض هذه السلبيات، واضح أن معظمها سلبيات احتمالية وتزداد أو تتخفف نسبة حدوثها تبعا لتركيبية الجماعة وكفاءتها وأسلوب إدارتها للنقاش، بمعنى آخر ليست هذه السلبيات عيوباً في المشاركة ذاتها، بقدر ما هي عيوب في الجماعة، ومع ذلك يمكن تلافيها بقدر الإمكان إذا ما طبقت الشروط السابق ذكرها، من أجل ضمان مشاركة فعالة، وتجنب ما يلاحظ على مستوى الإدارات العمومية من استبدال

الرؤساء وانفرادهم باتخاذ كل ما يتعلق بأمر التسيير. وحتى ولو عقد صورة من صور المشاركة للموظفين فهي مجرد ستار فقط، أمام ميل الموظفين إلى إرضاء رؤسائهم تحت إطار التملق الإداري.

إن الديمقراطية روح تسيطر وليست شكلا يكسو، وبذلك فمن حق المدير أن يقرر أمورا دون الرجوع إلى مرؤوسيه، إذا ارتأى مصلحة في ذلك، ولكنه متى مارس القيادة الجماعية عليه أن يمارسها بحق وحرية وديمقراطية ونزاهة.

ومن خلال ما هو موجود في إدارتنا العمومية وما تطرقنا إليه في هذا المبحث، واضح جدا الهوة الموجودة بين الواقع والمأمول، رغم أننا لا ننفي مبادرات الإصلاح من قبل المصالح المعنية، التي تبقى ضعيفة ولم تحقق بعد درجة التطور المنشودة، وعلى الإدارة العمومية أن تسرع في انتهاج مناهج التسيير الحديثة السابق التطرق إليها، من اهتمام أكثر بإدارة الموارد البشرية واستخدام أدوات المناجمنت العمومي دون إهمال تقنية المشاركة في التسيير، التي على قدمها على كثرة أهميتها في مجال الوظيفة العمومية للقضاء على البيروقراطية والتسلط الإداري، ذلك أن العنصر البشري و تكوينه والاهتمام به هو العمود الفقري لتطوير الإدارة.

المطلب الثاني

إدخال المناجمنت العمومي في التسيير وتكريس أسلوب الإدارة الالكترونية

إن المدخل الرئيسي لتحقيق التقدم في مجال أداء الوظيفة العمومية بعد الاهتمام بالعنصر البشري، هو التركيز على عناصر الجودة والنوعية والفعالية الإدارية، أمام الاحتياجات المتصاعدة للموظف والمواطن معا في ظل التطورات التكنولوجية المتسارعة، تلك العناصر التي لا تتأتى إلا من خلال إدخال وسائل حديثة على وظيفة التسيير، وهي المناجمنت العمومي من جهة (الفرع الأول) والإدارة الالكترونية من جهة أخرى (الفرع الثاني)، باعتبارهما العمود الفقري الذي سيعيد للوظيفة العمومية مردوديتها من جديد.

الفرع الأول: إدخال المناجمنت العمومي في التسيير

إن كانت المؤسسات الصناعية والتجارية قد سبقت إلى استخدام المناجمنت، فإن الإدارات العمومية اليوم ومهما كانت طبيعتها تتطلع إلى إدخال تقنيات المناجمنت العمومي والاستفادة منه، وهذا بالنظر لما حظي به هذا الأخير من رواج وأهمية. وقبل التعرض إلى كيفية تطبيقه في الوظيفة العمومية، لابد من

التطرق إلى تحديد مفهومه كآلية من آليات التسيير في القطاع العمومي الحديث (أولا) وتطبيقه في الوظيفة العمومية (ثانيا).

أولا: مفهوم المناجمانت العمومي

المناجمانت علم حديث النشأة تطور في القرن العشرين في المؤسسات الصناعية ثم انتقل في بداية الستينات إلى المرافق العمومية، ليعرف باسم المناجمانت العمومي. وللتعرف أكثر عليه، ينبغي التطرق إلى تعريفه ثم بيان مختلف وسائله.

1. تعريف المناجمانت العمومي

ذهب الباحثون المعاصرون إلى تعريف المناجمانت بأنه: "فن وعلم، فن لأنه يستند على الخبرة والقدرات الشخصية للأفراد، وعلم من حيث أنه يطبق على المعارف العلمية المستنتجة من النظريات العلمية"¹. كما عرف بأنه ذلك النشاط الذي يتضمن توجيه وتسيير مصلحة، هيئة أو مؤسسة².

وعلى ذلك فإن ما ذهب إليه بعض الدارسين للمناجمانت باستعمالهم عبارة "التسيير الحديث" للدلالة على كلمة مناجمانت، لا يؤدي معناه نظرا للاختلاف الواضح بين المعنيين، فالمناجمانت فن وعلم في آن واحد، حيث أن التسيير عبارة قديمة الاستعمال، وذلك للتعبير عن قيادة وتوجيه الوسائل المادية والبشرية لتحقيق أهداف الإدارة. إلا أن التطور الذي عرفته المجتمعات بالإضافة إلى التطورات العلمية أدت إلى تعدد الأدوار والوظائف داخل الإدارة. وهذا ما أدى بالنتيجة إلى البحث في كيفية التسيير لكن بطرق أكثر نجاعة وعملية للتحكم في سير المؤسسات، وهذا ما جعل التسيير لا يعتمد على القواعد التنظيمية فحسب، بل يبحث في طرق جديدة لجعل هذا التسيير فعالا يحقق الأهداف المسطرة مع تفادي المخاطر. كذلك فالمناجمانت ليس التسيير في حد ذاته. بل هو فن التسيير أو بعبارة أخرى التسيير الناجح الإيجابي، بينما التسيير قد يكون ناجحا أو فاشلا³.

¹-Amiel BONNET et JACOBS, **management de l'administration**, Boeck wesmael, S.A. Bruxelles, Belgique, 1993, p 05.

²-Serge ALECIAN, Dominique FOUCHER, **guide de management dans le service public collection service public**, les éditions d'organisation, 1994, p 17.

³-Caroline VAYROU, **le management public, discours et fonction**, Université Panthéon Assas (PARIS), L.G.J.A.E.J.A, Paris 1995, p 28.

وأهم ما يميز المناجمانت الحديث هو تعدد طرق تطبيقه وتشعبها وهذا بالنظر إلى الدراسات العديدة والتجارب التي أقيمت لإيجاد طرق حديثة في ميدان التسيير، لهذا فإن أهم ما يميز المناجمانت هو اعتماده أكثر على تجارب ميدانية تطبيقية تستند على خبرات المسيرين خاصة وعلى نظريات علمية وهذا ما جعل منه فنا وعلمًا في آن واحد. ولعل هذا ما زادت فعاليته ونجاعته، حتى أصبح اليوم يحتل الصدارة في علم التنظيم والإدارة وغدت مختلف الإدارات تحاول أن تتأقلم مع مبادئه رغم اختلاف مبادئها وقواعدها التنظيمية.

II. وسائل المناجمانت العمومي

إن نجاح المناجمانت في القطاع الصناعي والتجاري دفع الكثير من المسيرين والمهتمين بالقطاع العمومي إلى التفكير في استعارة وسائله وإيجاد الطرق الكفيلة بإدخالها في التسيير الإداري العمومي، وهذا بغية تحديث الإدارة العمومية. ويمكن تصنيف هذه الوسائل في مجموعتين رئيسيتين:

1- وسائل تحديد الأهداف: إن أهم الوسائل التي جاء بها المناجمانت والتي يمكن للإدارة

العمومية استخدامها للوصول إلى الغاية المراد تحقيقها هي:

أ- الإستراتيجية

تتطلب الإستراتيجية بشكل عام توفير شروط أهمها قوة المنافسة، توفر مجال كاف للعمل، فلا يمكن للمسير أن يضع إستراتيجية فعالة لتحقيق أهداف المنظمة دون أن يتمتع بمجال كاف من الاستقلالية في اتخاذ القرارات المناسبة¹. والملاحظ أن الإدارة العمومية في قطاع الوظيفة العمومية لا تتوفر فيها هذا الشرط لكون عملية اتخاذ القرارات يكون على مستوى الإدارات المركزية، ومن جهة أخرى نجد المنافسة في القطاع العام الإداري شبه معدومة إلا في بعض الحالات الخاصة على مستوى الجماعات المحلية كالمنافسة بين البلديات والولايات حول الإعتمادات المالية، وبالتالي لا بد أن تأخذ كل القطاعات التي تنتمي إلى الوظيفة العمومية في الحسبان أمر المنافسة من أجل أداء خدمة ذات نوعية .

¹-Amiel, BONNER et JACOBS, op.cit.pp33-34.

ب- الإدارة المشاركة بالأهداف

استخدمت لأول مرة في الوزارات الفدرالية الأمريكية، باعتبارها وسيلة مالية جديدة وهي تسمح بمشاركة الجميع في تحديد الأهداف والوسائل المناسبة لتحقيقها على كل المستويات الإدارية. ويتطلب تطبيق هذه الوسيلة تحقيق لامركزية التسيير داخل الإدارة بحيث يتولى الرؤساء وأعاونهم على مستوى المصالح تنفيذ الأهداف التي شاركوا في تحديدها بالإضافة إلى تسيير الوسائل المادية والبشرية وهي بذلك تحدد مسؤولية كل عضو من أعضاء الإدارة¹.

وهكذا وكلما كانت أهداف الإدارة دقيقة كلما كان التسيير فعالا وناجحا وسهلا للمراقبة والمتابعة، لذلك فإنه لا يمكن الاعتماد على الطرق التقليدية لتحديد أهداف الإدارة العمومية في قطاع الوظيفة العمومية التي تتقصها الفعالية، ولهذا على الإدارة العمومية أن تعتمد على وسائل التسيير الحديثة التي جاء بها المناجمنت العمومي². وهذا ما قد يساهم في وضع أهداف دقيقة ومستقبلية تتماشى والتطور الحاصل في الإدارة. ومن أجل بلوغ هذا الهدف على الإدارات العمومية أن ترسم معالم واضحة تمضي عليها، كما هو الحال بالنسبة للمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي تناولناه في المبحث الأول من هذا الفصل.

2- أدوات الرقابة الداخلية³

يعتمد المناجمنت كغيره من طرق التسيير التقليدية على الرقابة، إلا أن طرقه في ذلك مختلفة لأن الهدف من الرقابة هو تحقيق الفعالية والكفاءة بصفة مستمرة بالبحث عن نقاط القوة والضعف في نشاطات المؤسسة مع محاولة تصحيح الأخطاء وكذا معرفة الفارق بين النتائج المحققة والأهداف المسطرة. ومن بين أدوات الرقابة الداخلية لنشاط الهيئات الإدارية نذكر:

أ- لوحة القيادة

هي مجموعة من المعلومات تسمح للمسير بتحديد الفوارق بين الأهداف المتبعة والنتائج المحققة⁴. وهي تعد أهم وسيلة للرقابة الداخلية للتسيير بما أنها تساعد إلى حد كبير على تحديد أخطاء التسيير في الوقت

¹- Serge ALECIAN, Dominique FOUCHER, op.cit.p 298.

²- هذه الوسائل التي لم تعرف التطبيق الواسع حيث تفاوتت في درجة استعمالها، فإن كانت الإستراتيجية قد حُضيت بالقبول الشديد، فإن الوسيطتين الباقيتين لم تعرفا التطبيق الواسع وهذا نتيجة للطبيعة القانونية للإدارات العمومية.

³ - سليمة مراح، المرجع السابق، ص 86.

⁴- Amiel BONNET et JACOBS, op.cit, p 149.

المناسب وحتى التنبؤ بحدوثها لتصحيحها، ومن جهة أخرى هي طريقة لقياس نسبة تحسن أو تدهور مردودية الهيئات. إن هذه الوسيلة لا تتطلب الكثير من الإجراءات بقدر ما تتطلب التحكم في نظام المعلومات ولعل هذه العملية تكون سهلة خاصة مع تواجد أنظمة الإعلام الآلي.

ب- نظام التدقيق الداخلي

يعد التدقيق نظاما للدراسة والتحليل والبحث في النشاط الداخلي للمصالح المختلفة سواء المالي أو أي نشاط آخر وهذا بالمقارنة مع معايير الجودة. وفي أيامنا هذه أصبحت هذه الوسيلة واسعة الاستعمال والانتشار إلى حد اعتبارها أنجع وسائل الرقابة الداخلية على الإطلاق، لذلك فقد أدخلت في مختلف الوزارات لضمان الرقابة الفعالة لنشاطاتها.

ج- حلقات الجودة

تعتبر من أحدث الطرق التي تضمن المراقبة الذاتية لأعمال المصالح الإدارية والعمل على تحسين خدماتها والعمل على تقديم خدمات ذات جودة عالية¹، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوسيلة حققت نجاحا ونجاعة كبيرة في القطاع الخاص على عكس القطاع العام، وهذا ما يشكل بالفعل عائقا حقيقيا أمام في تطور تقنيات تسيير ومراقبة الإدارات العمومية. وقد ساهم المناجمنت العمومي عن طريق وسيلة الرقابة في تطويره، ذلك أن الرقابة لا تعني حسب الطرق التقليدية رقابة المشروعية فحسب، بل تهدف الرقابة الحديثة إلى مدى تطابق النتائج المحققة مع الأهداف المسطرة.

وبصفة عامة كان لوسائل التنشيط والرقابة أهمية كبيرة في تحديث التسيير، بالرغم من التباين في الاستفادة من كل الوسائل، وبالرغم أيضا من التداخل فيما بين هذه الوسائل بحيث لا يمكن استعمال وسيلة دون الأخرى، وهذا راجع لترابط العمل الإداري، بالنظر إلى خصائص كل من القطاع الخاص والعام، هذا الأخير الذي يسير وفق طرق تقليدية بيروقراطية محدودة.

يبدو جليا أن التقنيات الحديثة للتسيير التي جاء بها المناجمنت العمومي ذات فعالية كبيرة في تحسين الأداء، لكن ما مدى أخذ الإدارات العمومية بها؟ وهل تصلح لكل الإدارات؟.

¹ - Amiel Bonnet et JACOBS, op.cit, p 129.

ثانيا: تطبيق المناجانات العمومي في الوظيفة العمومية

تسعى الإدارات العمومية إلى إدخال تقنيات المناجانات العمومي لإدراكها أن تطبيقها بات شيئا حتميا و ضروريا بالنظر إلى المزايا العديدة التي تمنحها هذه التقنيات في ظل الهدف الذي تسعى إليه أملا في الخروج من الوضعية المزرية التي توجد فيها إدارتنا والصعوبات التي تعاني منها في التسيير. ولذلك وقبل تطبيق هذه التقنيات لابد من حصر هذه العراقيل والمشاكل للتمكن بعد ذلك من اقتراح بعض الحلول الكفيلة بضمان تطبيق المناجانات بنجاح.

1. صعوبات تطبيق المناجانات العمومي

على الرغم من تعدد الصعوبات وتشعبها إلا أنه يمكن إجمالها بشكل عام في النقاط التالية:

1- صعوبات ذات طابع تنظيمي¹

لعل من أهم العراقيل والصعوبات التي تعترض طريق الإدارات العمومية في تطبيق هذه التقنيات والوسائل الحديثة للتسيير الإداري، هي تلك المتعلقة بطبيعة القوانين التي تخضع لها الإدارة العمومية. فمن جهة فإن الإدارات العمومية ملزمة في تسييرها اليومي بتطبيق قواعد القانون الإداري الذي يعتبر في كثير من الأحيان غير متطابق إن لم نقل متناقضا ومختلفا مع مبادئ المناجانات العمومي. فمثلا عملية اتخاذ القرارات الإدارية يتطلب توفر شروط لاعتبارها صحيحة مثل الاختصاص، الشكل، السبب، المحل والغاية²، كما يهتم بالآثار القانونية التي تترتب على القرارات السليمة وغير السليمة وهذا يختلف عن تكوينها في المناجانات العمومي الذي يقدم الجانب الفني على القانوني، كما يأخذ بعين الاعتبار الظروف المحيطة وتأثير مختلف القوى المتواجدة وبدراسة واختيار البدائل للتقليل من حدة المخاطر وهي تتطلب نوعا من السرعة، مما يجعل القانون الإداري يشكل عائقا في عملية اتخاذ وتكوين القرارات اللازمة وفي الوقت المناسب³. من جهة أخرى، فإن النصوص القديمة غير ملائمة للمعطيات الجديدة لبيئتها الخارجية، ضف إلى ذلك الإصدار غير المنظم للنصوص خاصة التنظيمية.

¹-سليمة مراح، المرجع السابق، ص 143.

²-عبد العزيز إبراهيم شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية للطبع والنشر، بيروت، لبنان، 1994، ص175.

³- كما أن الإدارة تجد نفسها في حالة مساعلة دائمة عن مدى احترامها للقواعد القانونية، حيث تخضع لرقابة سابقة ولاحقة في الجانب المالي وتسير مستخدميهما بخلاف المناجانات الذي يهتم أكثر بالتقييم بمقارنة الفارق بين الأهداف المسطرة والنتائج المحققة بالإضافة إلى نظام التدقيق لتطوير نظام الرقابة الذاتية داخل هيئات الإدارة لضمان التحسن الدائم لأعمال الإدارة.

وقد أدت هذه الوضعية إلى عدم إمكانية المتابعة الفعالة والتطبيق الكامل لأحكام هذه النصوص بفعل تغييرها الدائم وهذا ما أضفى عليها طابع عدم الاستقرار، مما أنقص من قيمتها وهذا ما يفسر ربما لامبالاة المسيرين بشأن النصوص الجديدة وعدم ثقتهم في فعاليتها. بالإضافة إلى العدد الكبير للنصوص نجد أنها كما سبق وأن قلنا لا تساير مستجدات محيط الإدارة والوظيفة العمومية.

ومن أمثلة النصوص نذكر النصوص الخاصة بالجانب المالي فهي تحوي أحكاما تقليدية كالنص على تطبيق قواعد المحاسبة العمومية في إعداد الميزانية السنوية¹. ومثل هذا النص قد يعرقل إلى حد بعيد عملية تطبيق تقنيات المناجمنت العمومي سواء الخاصة بالإستراتيجية طويلة المدى أو بإدارة الأزمات غير المتوقعة، التي قد تنشأ من حين لآخر والتي تتطلب من الإدارة اتخاذ إجراءات سريعة وفي ذلك ضمان تمويل هذه العمليات وكذلك استحالة إدخال تقنيات المحاسبة التحليلية.

إن التحليل الأولي للوضعية القانونية للإدارة العمومية الجزائرية يجعلنا نحكم باستحالة إدخال هذه التقنيات ومسايرة الظروف الجديدة، القائمة على مبدأ المنافسة ومشاركة مختلف الأطراف وفي كل المجالات. لذا، على المصالح المكلفة بالتسيير أخذ هذه الصعوبة بعين الاعتبار ومحاولة مراجعة كاملة لقائمة النصوص ، لمحاولة تكييفها مع التطورات الجديدة و جعلها نصوصا أكثر مرونة تسهل عملية تطبيق تقنيات و طرق المناجمنت العمومي و هذا بغرض تحديث التسيير الإداري العمومي.

¹ - مثل مبدأ السنوية، مبدأ الشمولية، مبدأ التخصيص.

2- صعوبات ذات طابع مالي

بالإضافة إلى الصعوبات التنظيمية، فإن نقص الاعتمادات المالية كذلك يؤثر بشكل كبير على تنفيذ الإجراءات اللازمة لإدخال التقنيات الحديثة التي يقترحها المناجمت. و يرجع سبب نقص الاعتمادات المالية إلى عدة عوامل، حيث أدت الأزمة الاقتصادية من جهة التي عاشتها الجزائر منذ بداية الثمانينات، إلى تقليص ميزانية الإدارات العمومية، وبسبب هذا التقليل لحجم الاعتمادات المالية المخصصة للتسيير، فإن أغلبية العمليات و المشاريع الإدارية قد جمدت أو ألغيت، كعمليات التكوين مثلا و تأخير إدخال تقنيات الاتصال الحديثة وعدم القدرة على تحسين نظام التعويضات للموظفين و كذا الخدمات الاجتماعية لهم.

بالإضافة إلى الأزمة الاقتصادية و آثارها، هناك عوامل أخرى لا تقل أهمية عن الأولى أدت إلى ضرورة تقليص ميزانية تسيير الإدارات، تكمن بشكل عام في إدارة المصالح الحكومية المعنية بترشيد النفقات العمومية¹، التي تعد إحدى أنجع الطرق في تحسين التسيير الإداري و التخلص من التبذير وهذا بهدف توجيه النفقات نحو الاستثمار وتقليص نفقات تسيير المصالح الإدارية العمومية².

إن الدراسات التي قامت بها وزارة المالية في هذا المجال، بينت التبذير الكبير على مستوى الإدارات العمومية و هذا نتيجة التوظيف العشوائي لمستخدمي الإدارات، الذي تطلب بالنتيجة تعاضم الإدارات من حيث الهياكل و الوسائل المادية و المالية.

من العوامل الأساسية أيضا التي ساهمت في تقليص ميزانية الإدارات العمومية، هو اعتمادها أساسا على إعانات الدولة، وهو ما شكل عبئا عليها، لذا فقد باتت مطالبة بتحقيق إيراداتها الخاصة عبر نشاطاتها³ وهذا للمساهمة في تغطية نفقاتها الأساسية.

وكان لتقليص ميزانية الإدارات العمومية تأثير على تسيير مصالحها، وهذا بالنظر إلى التراجع الذي عرفه تسيير الإدارات، من جراء تجميد المناصب المالية و التي نتج عنها تقليص إمكانات الترقية داخل

¹-Hocine CHERHABIL, « évolution institutionnelle et adaptation de l'administration algérienne à la modernisation », op.cit, p 138.

²-Mohamed BELMIHOUB, « gestion des services publics entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration », revue IDARA, volume 8, n1, 1998, p 149 .

³- مثل المستشفيات، الجامعات، النقل...

السلك أو من سلك لآخر، على الرغم من أن هذا الإجراء جاء للحد من عمليات التوظيف المكثف الذي تسبب في إتقال الأجهزة الإدارية و تعاضم حجم نفقات المستخدمين .

كما أدى تخفيض حجم نفقات التسيير إلى نقص الاعتمادات المخصصة للتكوين، مما لم يسمح للموظفين من التأقلم مع المتغيرات الجديدة للمحيط الذي تعيش فيه الإدارة.

من جهة أخرى، فإن هذا الإنقاص في حجم الاعتمادات جعل المسيرين يهتمون بحل المشاكل المتعلقة بنقص الوسائل المادية والتجهيزات وصرف نظرهم عن المواضيع الهامة والخاصة بتحديث الإدارة و تطوير طرق التسيير الإداري.

إن تطبيق تقنيات المناجمنت العمومي على الإدارات العمومية، يتطلب جملة من الترتيبات و الإجراءات الأساسية و هذا ما يعني زيادة حجم نفقات التسيير، الذي يشكل عائقا كبيرا خاصة مع إجراءات عقلنة الإنفاق و تقليص نفقات التسيير العمومي. ذلك أن تحديث و تطوير الإدارة العمومية سيتطلب تخصيص مبالغ مالية كبيرة لاسيما في ميدان التكوين، الاتصال و إعادة هيكلة الإدارة باعتبارها محاور أساسية تشوبها عيوب يتوجب عليها إصلاحها و إحداث التغيير فيها إلى جانب مجالات أخرى كالتسيير المالي و الموارد البشرية، اعتمادا على مبدأ الأولوية في معالجة المشاكل الإدارية.

II. عوامل ضمان نجاح عملية تطبيق المناجمنت العمومي في الوظيفة العمومية

بعد معرفة طبيعة المشاكل التي تعرفها الإدارة العمومية الجزائرية، وإذا ما أردنا ضمان تطبيق المناجمنت العمومي، وجب العمل على تطوير الإدارة و تحديثها و ذلك بالقضاء على المشاكل البيروقراطية التي تعاني منها و تهيئة الظروف المناسبة على ضوء المعطيات المتوفرة لتسهيل عملية تطبيق الطرق الحديثة في التسيير العمومي و ذلك من خلال:

1 - تحديث تنظيم الإدارة العمومية

إن نجاح الإدارة مرهون بوضوح أهدافها من جهة و حسن تنظيمها بالتقسيم المحكم للمهام من جهة أخرى ، لذلك فإن وجود مصالح أو مديريات غير متوافقة مع أهداف الإدارة قد يؤدي إلى توظيف أشخاص ليست الإدارة في حاجة إليهم و كذلك في حالة عدم احتواء الهيكل التنظيمي على مصالح كان

يجب أن تتواجد نظرا لأهداف الإدارة ، فإن ذلك سيؤدي لا محالة إلى عدم تحقيق أهداف الإدارة من جهة وإلى إسناد المهام إلى المصالح المتواجدة و التي ليست مؤهلة لا علميا و لا فنيا لأدائها.

إن الإدارة الجزائرية كثيرا ما تعاني من هذا المشكل، حيث أن هيكلها التنظيمي لا يتأقلم مع الأهداف المطالبة بتحقيقها. لذلك إذا أردنا أن تحسن الإدارة من أوضاعها و الرفع من مرد وديتها، يتوجب عليها العمل على وضع هيكلية علمية متوافقة مع أهدافها من جهة، كما يجب إعادة النظر في آليات تشكيل الهيكل التنظيمي ليصبح أكثر تطورا من التنظيم الهرمي العمودي التقليدي، الشيء الذي يضمن لا مركزية أكثر في الإدارات ويخفف من حدة مبدأ السلطة الرئاسية و العلاقات العمودية المبنية على الطاعة، دون فتح المجال لمشاركة كل الأعوان في تحديد و تحقيق الأهداف، الأمر الذي ولد عوامل الإحباط في أوساط الموظفين نتيجة خلق تباعد بين المديرين و الأعوان بالإضافة إلى نشوب النزاعات. و يشترط بالمقابل لنجاح تقسيم المسؤولية على أعوان الإدارة، العمل على تدريبهم و تكوينهم بصفة مستمرة و هذا لتجديد معلوماتهم و تحسين قدراتهم كلما تطلب الأمر و تحقيق التناسق بين مختلف المهام داخل الإدارة من جهة أخرى و نعني بذلك التنظيم الشبكي¹.

وهنا يجب الإشارة إلى عنصر آخر مهم ، يكمن في التحديد المسبق لعدد الموظفين في كل مصلحة و هذا وفقا لعدد النشاطات المحددة علميا، ولعل غيابه من قبل هو الذي سبب هذا الاكتظاظ الذي تعرفه مكاتب الإدارات العمومية و حالة الفوضى و انعدام المر دودية و تفشي روح الاتكال في أوساط الموظفين العموميين.

2- إعادة تهيئة محيط الإدارة الداخلي

إن تهيئة محيط الإدارة الداخلي هي عملية، لا تقل أهمية عن عملية تنظيم الإدارة تنظيما علميا متوافقا مع الأهداف الحقيقية لها. و للمحيط الداخلي للإدارة مكونات عديدة يشكل الموظفون العموميون أساسه ، باعتبارهم المحرك الأساسي للعمل الإداري، ولذلك فإن الاهتمام بتحسين المحيط الداخلي، يجب أن يتمحور حول الموظف و كفاءات تطويره و تحسين أدائه ليصبح أكثر فعالية و مرد ودية . وآليات

¹ -صافي إمام موسى، "الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 38، 1983، ص 131.

تحسين المحيط الداخلي على كثرتها فهي متداخلة، و لعل أهم هذه الآليات تلك التي تسعى إلى تدعيم دور الموظف و ضمان مشاركته في التسيير¹.

و للوصول إلى هذه الغاية، فإنه من الواجب على الإدارة العمل على تكوينه بصفة مستمرة وهذا بفعل التباعد الكبير الذي نلاحظه بين المستوى المتدهور للموظفين و بين نوعية التكوين الذي تقدمه المراكز التكوينية و الاحتياجات الحقيقية للإدارة².

وهذا يتطلب سياسة تكوينية ناجحة للإدارة و وضع الإستراتيجية المناسبة. ولتحقيق هذه السياسة لا بد من توفر مجموعة من الشروط تتعلق بضرورة تحسين شروط العمل داخل الإدارة، فالتكوين ليست عملية منعزلة ، بل ترتبط ارتباطا وثيقا بعوامل أخرى كضرورة إيجاد نظام لتسيير الحياة المهنية ونظام لتقييم الكفاءات ، نظام التعويض حسب المشاركة ، مخطط حركة الموظفين و هذا ما يسمح للإدارة بالتعرف على احتياجات التكوين لتتأقلم مع احتياجات الإدارة، كما أن التكوين لا يجب أن يهتم سوى بالإطارات كما نلاحظ في إدارتنا ، بل يجب الاهتمام بتكوين كل أعضاء الإدارة، رغم أنه يجب التركيز على تكوين الإطارات بحكم الأدوار القيادية التي تسند إليهم من أجل تنفيذ أهداف الإدارة.

ومن الوسائل التي يجب أن يعتمد عليها في الإدارات العمومية تقييم الأداء، نظرا للدور الذي يمكن أن يلعبه في تحسين أداء الأفراد. وهنا يجب التغيير من وسائل التقييم التقليدية³ واستبدالها بتقنية التقييم عبر اللقاءات و الاجتماعات بين الرؤساء و المرؤوسين سواء الدورية أو السنوية، باعتبارها تقنية حديثة لا تتطلب الكثير من الوسائل، بالإضافة إلى اعتبارها عملية غير مكلفة بما أنها عملية داخلية، وهي تعد مكملة لنظام التدقيق الداخلي الذي يهتم بمراقبة أداء الإدارة من كل الجوانب⁴. لذلك فننتج لقاءات التقييم هي بمثابة معلومات دقيقة و صحيحة قد تساهم في دقة تقارير التدقيق الداخلي و بالتالي معرفة عن قرب مشاكل الإدارة و نقاط الضعف فيها .

¹ - وهو ما سيتم تناوله في المطلب الموالي.

² - Ahmed RAHMANI , "quelle politique de formation pour la fonction publique ? " ,op.cit. p 7.

³ - نقصد هنا التقييط ، فهو من الجانب النظري أداة تحفيز على أدائهم بإتقان إلا أنه مع الممارسات أثبتت أنها وسيلة لإحباط الأعوان ، أما من جانب الإدارة فإن هذه الوسيلة لم تساعدها على مقارنة النتائج المحققة للأهداف المسطرة لتحديد نسبة الخطأ.

⁴ - أي الجانب المالي ، الوسائل المادية ، تسيير الموارد البشرية.

ويكمل ما سبق، ضرورة تطوير و توجيه الثقافة الإدارية في الإدارات العمومية و التي تدخل في إطار تطوير و تحديث هذه الأخيرة، عن طريق التنظيم الإداري المحكم¹ المعتمد على سياسة فعالة لتسيير الموارد البشرية وذلك بتطبيق الطرق الحديثة لتسيير الموظفين كمشاركتهم في التسيير، و إدراج أخلاقيات المهنة² في البرامج التكوينية لهم و إنشاء ثقافة تحوي مجموعة من العادات و التقاليد و الممارسات الحسنة التي ينبغي تطويرها بصفة مستمرة لتتأقلم مع تغيرات محيط الإدارة.

إن الإجراءات التي ذكرناها كفيلة بأن تحسن و إلى حد كبير من حالة الإدارة العمومية ، لأنها إجراءات تأخذ بعين الاعتبار المشاكل والعراقيل التي سبق وأن تعرضنا لها بالدراسة وهذا تسهلا لعملية تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي، من أجل تطوير و تحديث العمل الإداري و الإدارة العمومية ككل في سبيل عملية الترشيد.

الفرع الثاني: تكريس أسلوب الإدارة الإلكترونية

إن الإدارة الإلكترونية تمثل أحد المرتكزات الأساسية لمشروع الحكومة الإلكترونية، والتي تقتضي إعداد جميع مؤسسات الدولة للتحويل الرقمي؛ وذلك بتحويل جميع المعلومات الورقية إلى معلومات الكترونية وإتاحة هذه المعلومات للمواطن بسرعة ودقة متاهيين وبتكاليف ومجهود أقل. وهو ما يعتبر خطة طموحة لإحداث نقلة حضارية وتحسين أداء الإدارات العمومية بشكل عام وإعادة هيكلة قطاع الوظيفة العمومية على وجه الخصوص.

ويقتضي بحث نظام الإدارة الإلكترونية التطرق إلى مفهومها (أولا) ثم تطبيقها في الوظيفة العمومية (ثانيا).

أولا: مفهوم الإدارة الإلكترونية

لبيان مفهوم الإدارة الإلكترونية، لابد من التطرق إلى تعريفها وخصائصها ثم مبادئها وأهدافها

¹ - سعيد مقدم، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 7، عدد 1، 1997، ص ص 12، 13.

² - وهو موضوع الفصل الثاني من هذا الباب.

1. تعريف الإدارة الإلكترونية وخصائصها

تعرف الإدارة الإلكترونية باعتبارها منظومة متكاملة وبنية وظيفية وتقنية مفتوحة بأنها: "استراتيجية إدارية لعصر المعلومات تعمل تحقيقاً لخدمات المواطنين والمؤسسات مع استغلال أمثل لمصادر المعلومات المتاحة في إطار الكتروني حديث من أجل استغلال أمثل للوقت والمال والجهد وتحقيقاً للمطالب المستهدفة وبالجودة المطلوبة"¹.

وعلى اعتبار الإدارة الإلكترونية أداة رقمية ذات فعالية تطويرية بالنظر إلى التغييرات الجذرية التي تحدثها، فإنها تقوم على جملة من العناصر الرئيسية²:

- إدارة بلا ورق: حيث تتكون من الأرشيف الإلكتروني والبريد الإلكتروني والأدلة والمفكرات الإلكترونية والرسائل الصوتية ونظم التطبيق للمتابعة الآلية.
- إدارة بلا مكان: وتتمثل في التلفون والتلفون المحمول والتلفون الدولي الجديد والمؤتمرات الإلكترونية والعمل عن بعد من خلال المؤسسات التخليقية.
- إدارة بلا زمان: حيث يتم العمل لمدة 24 ساعة.
- إدارة بلا تنظيمات جامدة: فهي تعمل من خلال المؤسسات الشبكية والمؤسسات الذكية التي تعتمد على صناعة المعرفة.

II. مبادئ وأهداف الإدارة الإلكترونية

تعمل الإدارات الإلكترونية على تحقيق انتقال وتحول جذري من الأساليب الإدارية التقليدية إلى العمل الإلكتروني، اعتماداً على جملة من المبادئ لتجسيد عدد من الأهداف العامة.

مبادئ الإدارة الإلكترونية

تقوم الإدارة الإلكترونية على المبادئ التالية³:

¹ - الخمايسية صدام، الحكومة الإلكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، عالم الكتب الحديثة، الأردن، 2013، ص79.

² - علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الإلكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص39.

³ - عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 2006، ص191.

- تقديم أحسن الخدمات للمواطنين وهذا ما يتطلب تنوع المهارات للتعرف على المشكلات وتشخيصها واستخدام النتائج واقتراح الحلول المناسبة لكل مشكلة.
- التركيز على النتائج، حيث ينصب اهتمامها على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة على أرض الواقع وأن تحقق فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء عن المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت وتوفير خدمة مستمرة على مدار الساعة.
- سهولة الاستعمال والإتاحة للجميع.
- التغيير المستمر وهو مبدأ أساسي في الإدارة الالكترونية، بحكم أنها تسعى بانتظام لتحسين وإثراء ما هو موجود ورفع مستوى الأداء.

1- أهداف الإدارة الالكترونية

تتلخص أهداف الإدارة الالكترونية فيما يلي¹:

- إدارة الملفات واستعراض المحتويات بدلا من حفظها ومراجعة محتوى الوثيقة بدلا من كتابتها.
- التحول نحو الاعتماد على مراسلات البريد الالكتروني بدلا من الصادر والوارد.
- اختصار الوقت وسرعة انجاز المعاملات، حيث أن التعامل الالكتروني يتم بشكل آني دون انتظار.
- تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيده، لذا لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية وتعددتها.
- التوجه نحو شفافية العمل الإداري وشفافية المعلومات وعرضها أمام المرتفقين.
- خلق الفاعلية في الإدارة وتحسين العمليات الإدارية.

ثانيا: تطبيق الإدارة الالكترونية في الوظيفة العمومية

إن الحديث عن تطبيق الإدارة الالكترونية في الوظيفة العمومية، يقودنا للحديث عن واقع الإدارة الالكترونية، ثم معوقات التطبيق وأخيرا متطلبات التطبيق الرشيد للإدارة الالكترونية في الوظيفة العمومية.

¹-علاء عبد الرزاق السالمي، المرجع السابق، ص40.

1. واقع الإدارة الإلكترونية في الإدارات العمومية

سعت الجزائر إلى تبني الإدارة الإلكترونية فأصدرت مشروع "الجزائر الإلكترونية 2013" وهي وثيقة صدرت في ديسمبر 2008، والتي تمثل حسب ما ورد فيه أول وثيقة رسمية تحمل معالم برنامج إدارة الكترونية متكاملة في الجزائر.

ويندرج مشروع الإدارة الإلكترونية 2013 ضمن المبادرات والمشاريع التنموية التي تبنتها الجزائر لخلق نظام الكتروني، وذلك من خلال ترقية نظام المعلوماتية في قطاع الإدارة العمومية، بالإضافة إلى مجالات أخرى كالاتصالات والبنوك مثلا. مما يجعلها تقدم خدماتها بشكل أفضل من خلال إتاحة خدماتها على شبكة الانترنت، لتصبح وسيلة اتصال تفاعلية ما بين الإدارة الإلكترونية والمجتمع المدني.

وفي سبيل ذلك عمدت الجزائر إلى وضع برنامج التطوير الإداري والتنفيذي الذي يشمل تطوير أساليب العمل في الجهات المقرر استخدامها للمعاملات الإلكترونية واللجوء إلى التطوير الفني الذي يركز على استخدام التكنولوجيا الرقمية في الإدارات العمومية وذلك لتطوير الطاقات والقدرات اللازمة لتحسين الكفاءة الوظيفية والتي تتضمن استخدام أحدث الأجهزة والمعدات وأنظمة قواعد البيانات وتحديث البنية الأساسية للاتصالات، بالإضافة إلى انتهاج سياسة الإعلام والتوعية التي يتم من خلالها إعداد خطة لتعريف المجتمع بمزايا تحول المجتمع الرقمي وكيفية الاستفادة منه¹.

وكنظرة واعية للدولة الجزائرية بأن ترشيد الإدارة العمومية بشكل عام وقطاع الوظيفة العمومية على وجه الخصوص، سيكون الباب المؤدي إلى تحديث سياسي وتبني دولة الحق والقانون، اقترحت إصلاحات مست قطاع التكوين لتحسين مستوى الكفاءات من خلال العمل على التشجيع على التكوين المتخصص وذلك بإعادة النظر في سياسة التكوين المعتمدة من طرف المدرسة الوطنية للإدارة ليرتكز التكوين ابتداء من 2008 على تكوين الإطارات السامية مع فتح مسابقة الالتحاق لخريجي الجامعات والمعاهد في تخصصات محددة وتكون فترة التكوين ثلاث سنوات.

http://adal.gazzal.word, journal.arians,

¹ - عادل غزال، "الحكومة الإلكترونية من الإستراتيجية إلى التطبيق"،

press.com، العدد الصادر في مارس 2014.

وتم عقد شراكة مع المدرسة لتكوين رؤساء الدوائر وتكوين رؤساء البلديات، كما تم رد الاعتبار لمراكز التكوين المهني، حيث تم خلق 160 ألف مركز تكوين مهني ل 122 معهد وطني متخصص في التكوين المهني. وفي هذا الإطار تم عقد شراكة مع المعهد المتخصص في التسيير والتخطيط لتكوين موظفي الإدارة المحلية، وهذا بهدف تحقيق الاحترافية في الوظيفة العمومية وتطبيق مناهج التسيير العمومي.

وشكلت المديرية العامة للوظيفة العمومية شريكا وفاعلا رئيسيا في عملية قيادة الإصلاح الإداري وعصرنة وترشيد الإدارة العمومية لكونها هيئة الإشراف الدائمة على مجموع التعديلات الموجودة في الإدارة الجزائرية، بمجازاة التطور الحاصل في البيئة الإدارية لتحقيق رضا الموظف والمرتق وبلوغ جودة الخدمة والمنتوج.

وقد وجدت الإدارة الالكترونية تطبيقا لها في بعض القطاعات نذكر منها¹:

قطاع العدالة: حمل القانون رقم 03/15 المؤرخ في 1 فيفري 2015 المتعلق بعصرنة قطاع العدالة² جملة من الإصلاحات التطبيقية لهذه التقنية الرقمية في هذا القطاع منها التصديق الالكتروني³ وإرساء الوثائق والمحركات القضائية بالطريقة الالكترونية⁴ واستخدام تقنية المحادثات المرئية عن بعد في الإجراءات القضائية⁵.

قطاع الضمان الاجتماعي: يدور برنامج قطاع الضمان الاجتماعي حول ثلاث محاور أساسية وهي العصرنة، تحسين الخدمات والمحافظة على التوازنات المالية للصندوق بهدف ضمان ديمومة الضمان الاجتماعي وترجم ذلك بنظام بطاقة الشفاء لتحديث إجراءات تسيير التأمينات الاجتماعية.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن هذه بعض النماذج فقط للدلالة على مشروع الإدارة الالكترونية.

² - ج.ر. رقم 06 المؤرخة في 10 فيفري 2015.

³ - المادة 04 من القانون رقم 03/15 السابق الذكر.

⁴ - المادة 09 من القانون رقم 03/15 السابق الذكر.

⁵ - المادة 15 من القانون رقم 03/15 السابق الذكر.

قطاع التعليم العالي والبحث العلمي: حيث عملت وزارة التعليم العالي على إبراز دور الإدارة الالكترونية في مجال البحث العلمي والتكوين¹، من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال التي تعد من أساسياتها.

II. معوقات تطبيق الإدارة الالكترونية

واجه مشروع الإدارة الالكترونية مجموعة من العراقيل والصعوبات حالت دون تقدمه كما سطر له، وكانت أول العوائق تلك المتعلقة بالجانب التشريعي، حيث نلاحظ غياب نص ينظم المعاملات الالكترونية وما خلفه من إشكالات تتصل بإجراءات العطاءات الإدارية وشروطها الشكلية، بالإضافة إلى الصعوبات المتواجدة في مجال المراسلات الالكترونية في ظل غياب إستراتيجية أمن شمولية في بيئة الإدارات العمومية وصولاً إلى صعوبة حجية التعاقد والتعامل الالكتروني وحجية الإثبات بالوسائل الالكترونية التي تشكل تهديداً على أمن التعامل سواء فيما بين الإدارات العمومية أو فيما بينها وبين المرتفقين.

أما على مستوى الإدارات العمومية فبالرغم من وجود عدد هائل من الكفاءات التقنية المتخصصة في تكنولوجيا الإعلام والاتصال ورغم الجهود المبذولة، فإنها تبقى غير منظمة مقارنة بالحاجيات الإضافية الهائلة الضرورية لتشييد مجتمع المعلومات إلى جانب تأخير استكمال البنية التحتية للاتصالات وتباينها من منطقة إلى أخرى وما تبعه من محدودية انتشار استخدامات الانترنت².

كما أن خصوصية البيئة الإدارية في الجزائر، كان له تأثير كبير من جهة أخرى في إعاقة التطبيق المأمول للإدارة الالكترونية في الوظيفة العمومية، كالتنظيم البيروقراطي وتأثيره على التحول للإدارة الالكترونية ومدى ارتباطه بالفساد الإداري وتحول السلطة والمسؤولية عن المسار الذي تحدده النصوص القانونية؛ ممارسات أدت إلى سوء تنظيم الإدارة وتباطؤها، ضف إلى ذلك غياب التواصل هذا الأخير الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجحة قادرة على حل مشاكل المرتفقين وتعريفهم بحقوقهم وواجباتهم.

كما تجدر الإشارة إلى أن ضعف التخطيط الاستراتيجي وبناء مشاريع التحول الالكتروني دون دراسات علمية ومنهجية، ساهم هو الآخر في التأخر الملحوظ في انجاز مشروع الإدارة الالكترونية.

¹ - كالمخابر ومراكز البحث وبوابة SNDL ومعاينة نتائج الامتحانات بالإضافة إلى التسجيلات الجامعية..

² - حيث لا تتعدى نسبة 5,33% مقارنة ب 14.36% في المغرب.

III. متطلبات التطبيق الرشيد للإدارة الالكترونية

لتجاوز مجموعة العراقيل والصعوبات السابقة ولتحقيق إدارة الكترونية ناجحة ومحقة للأهداف المخطط لها من جراء اقتنائها والحرص على تطبيقها تطبيقا رشيدا على مستوى الإدارات العمومية لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات¹:

1- **المطلب التشريعي:** حيث أن توفير التشريعات التي تعمل وفقها الإدارة الالكترونية، يعد مطلب أساسي داخل الإدارة نفسها من خلال شبكة الربط الداخلية بين مختلف المصالح في الإدارة، لضبط العلاقات مع الجهات المتعاملة مع الإدارة الالكترونية وضمان حقوق جميع الأطراف. كما يجب العمل على تحديث التشريعات الموجودة لإضفاء الشرعية والمقبولية للوثائق والمعاملات الالكترونية، كما يجب منح الصفة والحجية القانونية لكل ما تنشره الإدارة الالكترونية من معلومات على الشبكة.

2- **المطلب البشري:** الإدارة الالكترونية لا تدير نفسها بل تحتاج إلى قدرات خاصة لذلك يجب التركيز على:

- إعادة وصف الوظائف حسب الاحتياجات الجديدة.

- تحديد المهارات والقدرات الواجب توفرها في الموظفين للتحويل إلى الإدارة الإلكترونية.

- تحليل مهارات وقدرات الموظفين الحاليين لمعرفة المهارات والقدرات التي يحتاجونها ليكونوا قادرين على العمل في بيئة الإدارة الالكترونية.

- وضع خطة للتدريب وتطوير مهارات وقدرات الموظفين وتكريس مفهوم الخدمة المتميزة وروح عمل الفريق وتطوير الجودة واستخدام التكنولوجيات الحديثة وإعادة هندسة العمليات الإدارية وتشجيع الابتكار والتجديد، والأهم من كل هذا هو خلق التوعية الشاملة عند الموظفين بأهمية الإدارة الالكترونية.

وتشكل القيادة الإدارية المستمعة والمتعلمة والمتصلة في هذا الإطار التي تتعامل بكفاءة عالية وفعالية مع نظم المعلومات، أحد المسائل الجوهرية في حقل نظم المعلومات الإدارية الالكترونية في تدعيم مسار التوعية بأهمية الإدارة لدى الموظفين لإمكانية تحقيق مشروع الإدارة الالكترونية.

¹-عمار بوحوش، المرجع السابق، ص186.

- 3- التركيز على مطالب المرتفقين:** وذلك بتحسين تقديم الخدمات للمتعاملين مع الإدارة كأحد الأهداف التي من أجلها تبادر الدول للتحويل إلى الإدارة الإلكترونية، لذلك من المهم:
- التعرف على المتعاملين مع الإدارة ومعرفة احتياجاتهم بشكل دقيق ومفصل.
 - وضع نظام لقياس رضا المتعاملين كجزء أساسي يتيح للمتعاملين مع الإدارة الحصول على الخدمات دون مساعدة أي موظف.
 - اعتبار تلك الاحتياجات الأساس الذي تركز عليه عملية التخطيط والتنفيذ للتحويل إلى الإدارة الإلكترونية.
 - إشراك المتعاملين مع الجهاز في تخطيط وتطوير الخدمات المقدمة لهم.
 - وجود إجراءات لتلقي الشكاوى ومعالجتها وفقا لمعايير تحدد المدة التي يجب فيها تنفيذ هذه الإجراءات.
 - إن الاستعانة بالمواطنين من خلال التشاور والمشاركة الإيجابية للتعرف على آرائهم المختلفة نحو الإدارة، تعتبر إذن عاملا مهما وضروريا لتأكيد فعالية الإدارة الإلكترونية ونجاحها؛ حيث تؤدي إلى تحسين مقدرات المجتمع وفعاليته الحياتية.
 - وعليه، تبقى إستراتيجية الجزائر الإلكترونية كأحد أساليب ترشيد قطاع التسيير في قطاع الوظيفة العمومية بحاجة إلى تعاون مختلف الأطراف في هذه العملية من إدارات ومرتفقين وممتهنيين، وهو ما يوجب عليها توفير المنشآت القاعدية وبناء مجتمع خدمات عن طريق خلق شبكة داخلية، مما يخفف من حدة البيروقراطية وتضخم الهرم الإداري ويقرب الإدارة من المواطن فعلا بتوفير الخدمات الإلكترونية.

خلاصة الفصل الأول

إن هيئات الوظيفة العمومية على اختلافها سواء كانت داخلية أو خارجية، لها فعالية كبيرة في التنظيم المحكم للوظيفة العمومية والمساهمة في إنعاشها ورفع كفاءتها ومردوديتها وتزويدها بتوجيهات لحملها على التكيف المستمر مع المحيط ومستجداته. ومن أجل أن تقوم بمهامها، يجب أن تزود بمختلف الوسائل المادية والبشرية الحديثة، وهو ما تعاني منه إدارتنا العمومية، وقد لاحظنا هذا من خلال جملة النقائص التي سبق عرضها حولها.

وتوصلنا إلى القول بأن الوصول إلى تحقيق نجاعة وفعالية الإدارة العمومية، لن يتسنى إلا بتحسين أدائها وحسن تسييرها وهذا ما حققه المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية إلى درجة كبيرة كأداة جديدة للتسيير، الهدف من ورائها تجاوز طرق التسيير التقليدية التي تميزت بتناقضات عديدة أظهرت آثار وخيمة على السير الحسن للإدارة. هذا في خطوة أولى.

إلا أنه وكما كان واضحا من دراستنا، فهي غير كافية لذا، على الإدارة إدخال أدوات التسيير الحديثة، وأولى هذه الوسائل هي الاهتمام بإدارة الموارد البشرية نظرا للدور الكبير الذي تلعبه من خلال وظائفها التي سبق التطرق إليها، والتي تسعى لضمان الاستخدام الفعال للقوى البشرية بوضع مخططات هي بمثابة الرسم المسبق للسياسات والإجراءات، التي تساعد الإدارة على ضبط مهامها بأسلوب حديث وميكانيزمات دقيقة تعمل على الملاءمة بين الأشخاص والوظائف.

من جهة أخرى، لاحظنا أن اعتماد الأساليب الأخرى للتسيير من خلال الأدوات التي يوفرها المناجمنت العمومي في إدارتنا العمومية، تواجهه عدة عراقيل ومشاكل لكن بالرغم من ذلك يمكن التغلب عليها بوضع إجراءات شاملة تضم كل الجوانب، بدءا بتحسين علاقتها مع محيطها الخارجي وهذا لاسترجاع ثقة مواطنيها، من خلال العمل على تطوير تنظيمها الهيكلي وجعلها أكثر لامركزية. بالإضافة إلى الاهتمام بالموظفين وهذا بتدعيمهم وتشجيعهم على أداء مهامهم بفعالية، بتغيير العلاقة من رئاسية جامدة إلى علاقات قائمة على المشاركة، باعتبار أن مبدأ المشاركة أصبح من مقتضيات الحكم الرشيد في تسيير الشؤون العامة للمرافق الحديثة.

ثم في خطوة أخرى تليها، تبين أن الإدارة الالكترونية كأحد أساليب ترشيد نظام التسيير في قطاع الوظيفة العمومية بحاجة إلى إعداد جميع مؤسسات الدولة للتحويل الرقمي وتعاون مختلف الأطراف من إدارات ومرتفقين لتحقيق فعاليتها.

الفصل الثاني

أخلة قطاع الوظيفة العمومية

لما كانت الدولة يفترض فيها أن تكون رب عمل نموذجي، من حيث الامتثال للقانون والحرص على المصلحة العامة وقوة لمواطنيها من الناحية الأخلاقية، فإن تدني المستوى الأخلاقي للأعوان العموميين وظهور الفساد الإداري في أشكاله المختلفة، سواء تعلق الأمر بفساد البيروقراطية (الفساد الروتيني) أو الفساد المرتبط بالممارسات المخالفة للقانون، أدى إلى التفكير أمام دعوات التنمية والرشادة الإدارية في تقويم السلوك الوظيفي للموظف والمبادئ التي تحصنه في مواجهة الفساد الإداري والاهتمام بالاختيار للوظيفة العمومية والعمل على إصدار مدونات أخلاقية توجيهية للسلوك الإداري والالتزام الأخلاقي بالأهداف العامة وبتحديد الوظيفة واستخدام السلطة فيها، تحت إطار أخلة الوظيفة العمومية.

فإلى أي مدى تنغرس الأخلاقيات في قطاع الوظيفة العمومية؟ وكيف يصبح انتهاكها عاملا معيقا لتطور الإدارة العمومية؟ ثم ما هي الآليات المسخرة في سبيل ترشيد هذه الأخلاقيات؟.

كل هذه الأسئلة سيتم الإجابة عنها من خلال ما يلي:

المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني: مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

المبحث الثالث: مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية.

المبحث الأول

ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعد الأخلاقيات من أساسيات النجاح، كونها تعكس ثقة الإدارة العمومية بموظفيها وأجهزتها وثقة المجتمع الذي تعمل فيه، كما أن تطور الإدارة العمومية مرهون بمدى تمسك أعوانها بالأخلاقيات والسلوكيات الوظيفية.

إلا أن حصر وتعداد هذه الأخلاقيات عملية صعبة بالنظر إلى اتساع مفهومها، هذه الفكرة التي ظلت لوقت طويل غائبة عن الوظيفة العمومية (المطلب الأول)، تنطوي ضمن واجبات تحكم السلوك الإداري بالاستناد إلى جملة من المصادر والأسس (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعرضت فكرة الأخلاقيات في الوظيفة العمومية لتطورات واعتبارات عديدة لضرورة وجودها و العمل بها، وهذا كان نتاجا لتطور الكيفيات الجديدة للعمل الإداري . سنحاول من خلال هذا العنصر التعرض لهذا التطور، لكن قبل هذا لا بد من معرفة معنى الأخلاقيات والأهمية المبتغاة من وراء تطبيقها في الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: تعريف وأهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية

ليس هناك تعريف دقيق ومحدد لأخلاقيات الوظيفة العمومية يمكن تطبيقه على من يعملون في الإدارات العمومية (أولا)، إلا أنه لا يمكن إنكار في إطار هذا التباين في مفهومها، أهميتها الكبيرة في ترشيد العمل الإداري (ثانيا).

أولا: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية

مصطلح الأخلاقيات (**déontologie**) مشتق من الكلمتين الإغريقيتين **d'éon** وتعني الواجب و **logos** وتعني العلم والشرح. والجمع بينهما يبين وجود التزامات تفرض على الموظفين أثناء ممارستهم لمهامهم العمومية.

وتعني الأخلاقيات عموما في اللغة الطبع والسجية ، أي طريقة تصرف بها الإنسان بما يعطي وصفا داخليا لنفسه من حيث طبيعتها الايجابية والسلبية¹.

ولأخلاقيات الوظيفة العمومية عدة تعاريف في أدبيات الإدارة، من هذه التعاريف القول بأنها القواعد والمبادئ والقيم والمعايير التي تعتبر أساسا لسلوك الموظفين المحمود والمستحب والتي يجب عليهم الالتزام بها وعدم الخروج عنها. كما تعرف بأنها الممارسات الايجابية أو السلبية التي يقوم بها الموظف ومن خلالها يمكن تقييمه والتعرف على الكيفية التي يؤدي فيها الواجب الوظيفي، كما توجب الوظيفة واجب التحفظ والسلوك اللائق خارج أوقات العمل².

أما الأخلاقيات وفقا للتعريف الإجرائي، فهي مجموعة القيم والمبادئ والمعايير التي تنطوي ضمن واجبات ومحظورات تحكم السلوك الإداري للموظف وتوجهه نحو تقديم الخدمات العامة المهنية بأكمل وجه وبكل أمانة وإخلاص، قصد تحقيق كفاءة الإدارة المستخدمة ، مما يولد رضا لدى أصحابها والمستفيدين من خدماتها³. ويقصد بها أيضا، المبادئ الأساسية التي تقوم عليها القوانين والأعراف وفقا للقواعد المعمول بها والتي تلتزم بها الفئات المهنية المتخصصة بوصفها قواعد بناء لضبط السلوك، تستهدف تحديد الأفعال والعلاقات السياسية التي ينبغي اعتبارها صحيحة أو خاطئة⁴.

ومنه فأخلاقيات الوظيفة العمومية هي مجموعة القواعد والأسس التي يجب على الموظف التمسك بها والعمل بمقتضاها، ليكون ناجحا في تعامله مع الغير ناجحا في وظيفته، مادام قادرا على اكتساب ثقة زبائنه والمتعاملين معه من رؤساء ومرؤوسين. وهي تمثل خطوطا توجيهية للمديرين في صنع القرار تزداد أهميتها بالتناسب مع نتائج القرار، فكلما كان نشاط المديرين أكثر تأثيرا في الآخرين، زادت أهمية أخلاقيات ذلك المدير⁵.

¹ - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة (مفهومها، أساس إلزامها و نطاقها)، الطبعة الثانية، النسر الذهبي للطباعة، مصر، 2001، ص 13.

² - سامية محمد جابر، سوسيولوجيا الانحراف ، دار المعرفة الجامعية ، مصر ، 2004 ، ص ص 443 - 445 .

³ - سامية محمد جابر، المرجع نفسه ، ص 445.

⁴ - علي شريف، الإدارة العامة المعاصرة، الدار الجامعية، بيروت، 1988، ص 4.

⁵ - المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفساد في الحكومة، منظمة الأمم المتحدة، الأردن، 1994، ص 79.

وبهذا الصدد يقول الدكتور إبراهيم عبد الله المنيف " ... يحتاج الإداري إلى مجموعة من المبادئ أو القواعد المهنية لمهنة الإدارة، على أن تكون نابعة من قبول مرؤوسيه وأقرانه أو مصلحته التي يعمل بها وفوق ذلك كله تكون متماثلة ومتطابقة مع متطلبات المجتمع على الوجه الأكمل"¹.

تجدر الإشارة إلى أن الفقهاء الغربيين أيضا لم يغفلوا بدورهم على الاهتمام بالأخلاقيات، فقد تطرقوا لتعريفها كل بمنظوره. فبالنسبة "لهري ديفيد ليكن"، فقد وضع إطارا لتوضيح معنى الأخلاقيات وهذا الإطار يمكن الاستفادة منه في التوصل إلى فهم صحيح للمشكلات والمعضلات الأخلاقية وإيجاد الحلول لها . وقد افترض بأن الأخلاقيات بمعناها الواسع العريض تتعلق بمعاني هذه الكلمات، جيد، صحيح ويجب أن يكون². إن الأخلاقيات حسب هذا المفهوم ما هي إلا اختبار وفحص وترتيب لقيمنا وهذه القيم تكون في مجملها القواعد الأخلاقية التي تؤثر على تصرفاتنا وسلوكنا وأسلوبنا في اتخاذ أي قرار .

ويرى "تومبسون" أن أخلاقيات الوظيفة العمومية هي تطبيق المبادئ الأخلاقية على سلوك الأفراد في المنظمات، وبالتالي فإن القيم هي التي تضع أخلاق العمل لكل فرد ومن ثمة يتولد من تلك الأخلاقيات نمط سلوكي إداري يكون أخلاقيا أو لا أخلاقيا³. أما "روبنز وديسترو" فيقولان بأن الأخلاقيات هي مجموعة القواعد والمبادئ التي تحدد ما هو السلوك الصحيح وما هو السلوك الخاطيء ، وبالتالي فإن أخلاقيات الإدارة هي مجموعة من المعايير والمبادئ التي تهيمن على السلوك الإداري والمتعلقة بما هو صحيح⁴.

ويقول "بيترديكر" أن أخلاقيات الإدارة هي العلم الذي يعالج الاختيارات العقلانية على أساس القيم بين الوسائل المؤدية إلى الأهداف ليضيف على الأخلاقيات بعدا موضوعيا. كذلك اعتبر "فان لوك" أخلاقيات الإدارة ، الدراسة المنهجية للخيار العلمي والتي من خلالها يتم اختيار ما هو جيد⁵.

¹ - إبراهيم عبد الله المنيف، الإدارة (المفاهيم - الأسس - المهام)، الطبعة الثالثة، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1983، ص 95.

² - عبد الرحمان محمد الحسن عثمان، " المسؤولية الإدارية في إطار قيم و أخلاقيات الموظف العام "، مجلة الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية، عدد 43، سنة 23، 1984، ص 37.

³ - عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، دار الفكر للطباعة والنشر، الأردن، 1995، ص 297.

⁴ - زكي راتب غوشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مطبعة التوفيق، عمان، الأردن، 1983، ص 19.

⁵ - عاصم الأعرجي، المرجع السابق، ص 306.

واضح أن التعريفين الأخيرين حاولا إعطاء الأخلاقيات بعدا علميا موضوعيا ليتم استعمالها ضمن علم الإدارة، فلا تعود الأخلاقيات هي نقطة الضعف الذاتية في الدراسة المنهجية للإدارة و قراراتها وعملياتها.

إلا أن استقراء كل التعاريف السابقة للأخلاقيات في الوظيفة العمومية، يبرز بوضوح اقتصارها على جانب واحد من الأخلاقيات وهو سلوك الموظف استنادا إلى الواجبات الوظيفية ، رغم أن الإدارة يتعين عليها أيضا أن تلتزم ببعض الأخلاقيات تجاه موظفيها ذاتهم لتجد هي الأخرى من الموظف الذي يعكسها أمام مواطنيها ذات الالتزام تجاهها.

يمكن القول إذن، أن جل التعريفات ركزت اهتمامها على ضرورة التزام الموظف بواجباته الوظيفية كما حددها القانون وهذا مقبول من حيث المبدأ، لكن المسألة أكثر شمولاً من هذا المفهوم نظرا لوجود عدة عوامل ومتغيرات ذات علاقة بسلوك الموظف في نطاق نشاطه داخل الإدارة العمومية وكذلك في علاقته مع الجمهور الذي يتعامل مع الإدارة يوميا.

وعليه فالأخلاقيات في الوظيفة العمومية، هي أخلاقيات يلتزم بها الموظف تجاه محيطه من رؤساء ومرؤوسين ومواطنين وأخلاقيات تلتزم بها الإدارة تجاه موظفيها ، نقصد بذلك خاصة الرؤساء الإداريين تجاه المرؤوسين¹.

بناء على ذلك، يمكن تعريف الأخلاقيات في الوظيفة العمومية بأنها القواعد السلوكية التي يتعين على الموظف التقيد بها عند ممارسته لوظيفته، سواء كان ذلك تجاه رؤسائه أو زملائه أو وظيفته وبصفة عامة تجاه المواطنين ويتعين على الإدارة بالمقابل التقيد بها تجاه موظفيها.

من جانب آخر، ينبغي التمييز بين الأخلاقيات **déontologie** والقيم والأخلاق **le morale**. وقبل أن نتطرق إلى ذلك لابد من معرفة مضمون الأخلاق أولا.

¹ - حيث رغم أن الإدارة يعكسها سلوك موظفيها فتركز بذلك على أخلاقيات الموظف، إلا أنه أحيانا الموظف ذاته نقصد المرؤوس يكون عرضة لتجاوزات أخلاقية من طرف الرؤساء الإداريين سواء في الحقوق أو الواجبات الوظيفية أو حتى في الخضوع للنظام التأديبي مما يجعل أخلاقيات الإدارة هنا قائمة.

ويقصد بهذه الأخيرة " العلم بالفضائل و كيفية اقتنائها ليتحلى بها الإنسان والعلم بالردائل و كيفية توقيها ليتحلى عنها والإمام بقواعد السلوك الإنساني وبالقياس الذي تقاس به الأعمال الإرادية فيحكم عليها بأنها خير أو شر، مع تحديد الجزاء لكل منها"¹.

وتتكون الأخلاق من جانبين مجتمعين، أحدهما نظري متمثل في الضمير والآخر تطبيقي هو السلوك الذي يقوم بالتطبيقات العملية لما يحمله الضمير الكامن في نفس الإنسان من خلال إرادته المنفردة ، ذلك أن علاقة الضمير بالسلوك هي علاقة الأثر بالمؤثر فيه ، مع الملاحظة أن السلوك المعبر لا أهمية له إلا من خلال الأعمال التي يقوم بها الإنسان بالفعل ، فإذا كان السلوك حسنا كانت الأخلاق حسنة والعكس.

وبناء على ذلك فإن العلاقة بين الخلق والسلوك علاقة موضوعية تقديرية و ليست شكلية و لا حسابية ، فالضمير يؤثر في السلوك ويحركه والسلوك يدل ويعبر عن الخلق ، والحكم على الظاهر يدل ويوضح ما يملكه الباطن من بواعث القيم والمبادئ الأخلاقية².

وإذا أردنا تمييز القيم والأخلاق بالنسبة للأخلاقيات فإننا يمكن أن نقول، أن القيم هي المثاليات والاعتقادات والاتجاهات التي يتبناها الأفراد والتي تحكم العلاقات الشخصية والاجتماعية والسياسية على مستوى الفرد والجماعة الصغيرة والمجتمع. وتتعرض القيم من خلال المؤسسات الوطنية ونظم الحكم. في حين تشمل الأخلاق القواعد الأساسية للمجتمع أو الثقافة الملقاة على عاتق أفراد هذا المجتمع، كما أن الأخلاق تفسر انتماء الشخص إلى قيم مجتمعية³. أما الأخلاقيات فتعني تطبيق القيم على التصرفات الفردية وتوفر الأساس القانوني والأخلاقي للسلوك الفردي في مختلف المواقف والظروف وتتعرض في القوانين والتعليمات و قواعد السلوك والمعايير المهنية⁴.

وخلاصة القول، أن مصطلح أخلاقيات الوظيفة العمومية أوسع نطاقا من كل المصطلحات السابقة وحتى من أخلاقيات وآداب المهنة نفسه، حيث إن كانت هذه الأخيرة تمثل أحد مقومات المهنة التي يجب الالتزام بها من قبل الممارسين و في حالة عدم الالتزام بها فمن الممكن أن تكون سببا في حرمانهم من

¹ رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المضمون الأخلاقي لقانون العلاقات الدولية، دار الكتب القانونية، مصر، 2012، ص 22.

² رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المرجع السابق، ص 28.

³ -Christian VIGOUROU , **déontologie des fonctions publiques** , édition Dalloz ,2006 , pp 11,12.

⁴ -Christian VIGOUROU ,0p.cit ,p13.

ممارستها، فإن مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية أوسع من ذلك ويرتبط بشكل عميق بفلسفة الإدارة من حيث المفهوم والممارسة العملية، أي أنها تشير إلى تطلعاتنا إلى ما ينبغي أن تكون عليه الإدارة من مسؤولين وموظفين عاديين¹. ذلك أن الكثير من الإدارات لديها مدونات أخلاقية معلنة وتلزم الموظفين بقراءتها ومع ذلك فالتصرفات للأخلاقية موجودة. فالحديث إذن ليس عن الاسم برغم أن لدينا أسماء لأمعة كثيرة، إنما العبرة في الهدف من وراء هذا الاسم والهدف عظيم هو أخلاق الإدارة العمومية.

ثانيا: أهمية الأخلاقيات في الوظيفة العمومية

تلعب قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية دورا هاما في إيجاد توازن مرغوب في العلاقة بين الإدارة و الموظف²، وتحقق دراسة الأخلاقيات الأهداف التالية³:

- تبيان القواعد السلوكية والأخلاقية لأعضاء مهنة ما سواء فيما بين الممارسين أنفسهم أو اتجاه الغير.

- ضبط السلوك الوظيفي والشخصي الذي ينبغي على الموظفين التحلي به وكذلك درجة تفهمهم لواجباتهم المهنية، دون إهمال القدوة الحسنة التي ينبغي على الرئيس السلمي التحلي بها.

- فهم الواجبات المهنية والتذكير بنظام الجزاءات الايجابية والسلبية كوسيلة من الوسائل الناجعة لتفادي بعض المظاهر السلوكية المحظورة على أعوان الدولة.

- التكفل بالعنصر البشري من حيث توفير شروط العمل الضرورية و ضمان مخطط عقلائي لتسيير الموارد البشرية، فيأخذ بعين الاعتبار مساهم المهني من راتب وترقية ويضمن لهم تكويننا وتحسينا لمستواهم ولمعارفهم المهنية.

- ضمان التوازن بين الأحكام الأخلاقية و ضرورة الحفاظ على حقوق و حريات الموظفين.

- ضرورة تغليب المصلحة العامة على الخاصة للموظف بشكل يتفق والأنظمة التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

¹ -نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2006، ص 26.

² -جابر محجوب علي محجوب، المرجع السابق، ص 15.

³ -سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار الأمة للطباعة والنشر والترجمة والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 1997، ص

- تقريب عمل الإدارة العمومية من المواطنين، بالإصغاء لاهتماماتهم وكذا العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة لهم.
- إزالة الطابع التسلطي الذي يمكن أن تتصف به إدارة ما، باحترام الواجبات الملقاة عليها في محيط ما.
- والأخلاقيات تبدو ضرورية ، كلما كنا أمام ممارسة مهنة تتمتع بسلطة أو تضع الغير في وضعية تسمح له بالاطلاع والمعرفة أو التمتع بصلاحيات معينة أو باحتكار. كما أن أهميتها تظهر جليا عندما تكون القوانين الأساسية الخاصة أو العقود والأنظمة الداخلية التي تحكم مهنة ما ناقصة وعاجزة على تحديد مجموع الأخلاقيات التي تقتضيها تلك المهنة¹.
- إن التمسك بأخلاقيات الوظيفة العمومية من شأنه، ربط الموظف بالالتزامات والقواعد السلوكية التي تفرضها عليه ممارسته لوظيفته والتي بطبيعتها لا يمكن النص عليها في أحكام قانونية ، والتقيد بالأخلاقيات يعمل باستمرار على ضمان تهذيب تقاليد الموظفين وصلها بما يتماشى و خدمة المنفعة العامة والصالح العام للمجتمع .
- كما أن قيام الأخلاقيات على الأسس الرئيسية للمرفق العام جعلها تهتم بكل ما من شأنه أن يجعل الموظف متمسكا بوظيفته وبتصوره المتمركز على مهنته وعلى القواعد السلوكية التي يعتد انتماؤه إليها. لاسيما أن إتباع الأخلاقيات وعدم إهمالها يوجد الإرادة القوية والعزيمة الماضية مع الاختيار السلوكي الحسن الواجب تبنيه والافتناع به.
- والأخلاقيات في الوظيفة العمومية توجد بدورها الاحترام والالتزام تجاه الذات بما يدفعها للأداء الفعال والاتجاه بانتظام واستمرار نحو الأفضل.
- كما تلعب أخلاقيات الوظيفة العمومية دورا فعالا في إدارة البعد الإنساني وعوامل الروح في مواجهة الفساد، فهي توجد ذلك الإحساس العميق لدى الموظفين بالفخر والانتماء وبالتالي فإن الالتزام بالمعايير الأخلاقية يؤدي إلى تنمية قدرات الموظفين وحسن أدائهم.

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 12.

- كما أن التمسك بالأخلاقيات تجعل العدالة الوظيفية معيار الخدمة العمومية، سواء بالنسبة للرؤساء تجاه مرؤوسيهام أو للموظفين تجاه المتعاملين العموميين، مما يقوي ويعزز الثقة في الإدارة ويشجع الرغبة لدى الموظف في التقدم وتنمية مهاراته الذاتية. لأن ذلك سيصبح أمانة واجبة تجاه المصلحة العامة ومن الأخلاقيات التي يجب أن يتحلى بها الموظف.

وخلص القول أنه، إذا كانت كل عمليات الوظيفة السابق دراستها في المحاور السابقة من الموضوع تدخل في إطار الرشادة الإدارية، فإن الأخلاقيات تلعب دور المكمل لهذه العمليات، لأنه كلما كان مستوى الموظف رفيعا، كلما كان مستوى الإدارة رفيعا، لأن هيبة الموظف واحترامه للقانون وارتفاع خبراته ومؤهلاته وأخلاقه، ينعكس على الإدارة وعلى المردودية في الوظيفة العمومية بشكل عام. إن العناصر الموضحة لأهمية الأخلاقيات تعطي فكرة أوضح عن مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية ودورها الحيوي في ترشيد العمل الإداري.

الفرع الثاني: نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية

كانت الوظيفة العمومية فيما مضى لا تعند بفكرة الأخلاقيات والتي هي جزء لا يتجزأ منها، وظلت غائبة زما طويلا في الحياة الوظيفية الخاصة بالموظفين، واعتبارا للتاريخ والتحويلات الهيكلية للدولة عبر السنين التي خلت، فقد تعرضت فكرة الأخلاقيات في قطاع الوظيفة العمومية لتطورات واعتبارات عديدة لضرورة وجودها والعمل بها وهذا كان نتاجا لتطور الكيفيات الجديدة للعمل الإداري. وسنتطرق في هذا الفرع إلى فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية (أولا) ثم ظهور قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية (ثانيا).

أولا : ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية

يرجع ميلاد هذه الفكرة في فرنسا لسنة 1870، فترة تزامنت مع الدعوة للتأكيد على مبادئ قيام الجمهورية، مع تحديد القواعد الأخلاقية للمهنة في المجال الإداري، هذا الأخير المعلن عنه منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، فكرة ما انفكت تتطور بتطور الدولة¹، حيث اقتصررت قوانين الوظيفة العمومية الصادرة في فرنسا على تحديد الفئات التي تنطبق عليها هذه القوانين².

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 08.

² - سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، 1997، ص 40.

وكان لإلغاء ممارسة الانتقاء الأساسي للمساعدين الأولين للحكام في إدارة الشؤون العمومية، القائم على أسس ذاتية كالمحسوبية والتوصية والإخلاص واستبداله بمعايير موضوعية كالكفاءة والمهارة، الأثر الواضح في تجسيد مبدأ الانتقاء على أساس المسابقة والمساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية وبالتالي إضفاء الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف¹.

وقد صدرت مجموعة من الأعمال من المشرع والقاضي الفرنسي تحتوي على قواعد تحمل الطابع الأخلاقي والموضوعي على عمليات التوظيف²، وهذا بغض النظر عن المصلحة العامة التي كانت تختلف بين الحكام والأعوان العموميين، حيث كان العون العمومي في هذه الفترة و لاسيما في القرن 16 يتمتع في فرنسا شأنها شأن أغلبية الدول الأوروبية بقدر كبير من الحصانات، التي تجعله في منأى من المساءلة عن التصرفات المضرة التي يرتكبها ولم يكن بوسع الملك تسليط العقاب عليه، فكانت القوة العمومية تملك امتياز الإعفاء من المسؤولية، أما الإدارة فكانت تتمتع بنوع من الحماية خاصة بعد قيام الثورة الفرنسية سنة 1789، أين كانت البرلمانات القضائية المستبدة ترعب الثوار وبالتالي لجؤوا إلى حماية الإدارة، فصار الموظفون محصنين من المتابعة عن الأفعال المرتبطة بوظيفتهم³.

ثانيا: ظهور قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية

حرص كل من المشرع والقاضي الفرنسيين في مطلع عام 1870 على تداول النطق في أعمالهما بقواعد أخلاقية المهنة تجاه الأعوان العموميين، صاحبه في بريطانيا صدور كتاب الانجليزي "بنشا"⁴ الذي أقامه على أساس المنفعة وتضمن جملة من القواعد شكلت في مجملها قواعد الأخلاقيات، من بين هذه القواعد نجد كلا من واجب أداء الخدمة والالتزام بالنزاهة والترفع والتحفظ والمسؤولية.

إن هذه القواعد اعتبرت بمثابة النواة الأساسية لإعداد قواعد الأخلاقيات، على أساسها أصبح الموظفون مطالبون بالالتزام أكثر بالولاء والإخلاص في واجباتهم المهنية⁵، وتبعاً لذلك قامت حكومة الدفاع الوطني في فرنسا بوضع حد للحصانة القضائية للموظفين.

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 7.

² - سليمة بوروش، المرجع السابق، ص 107.

³ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 08.

⁴ - الكتاب تحت عنوان la déontologie ou science de la moral أو ماسماه بالحساب الهندسي .

⁵ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 08.

والجدير بالذكر أن القضاء لعب دورا فعالا في بلورة بعض الواجبات التي تعتبر من أساسيات أخلاقيات الوظيفة العمومية، من ذلك ما ذهبت إليه محكمة "السين" الفرنسية التي أصدرت في عام 1896 حكما يقضي بواجب كتمان السر المهني. كما قامت محكمة المنازعات الفرنسية بتاريخ 1873/07/30 بالتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المهني، وتولى مجلس الدولة الفرنسي النظر في دعاوى المنازعات للموظفين السامين بموجب مراسيم¹.

من جهة أخرى، لعبت الحريين العالميتين دورا بارزا في إقرار بعض الواجبات الجديدة التي فرضت على الموظفين، سطرّت هذه الواجبات في شكلها الحالي في مختلف النصوص التشريعية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 6 من القانون المؤرخ في 6 أكتوبر 1919 الفرنسي والتي منعت الموظفين ولمدة 5 سنوات من تاريخ انتهاء مهامهم من المساهمة في المؤسسات التي كانوا مكلفين بمراقبتها . وأيضاً القانون الصادر في 4 أبريل 1934 الذي يمنع الموظفين من المشاركة في الهيئات المديرة للشركات التجارية² وغيرها من النصوص الصادرة والتي ساهمت تدريجيا في إبراز القواعد القانونية لقواعد الأخلاقيات في الوظيفة العمومية وتكريسها أثناء أداء العمل الوظيفي.

وشكل بالمقابل إعداد قانون أساسي للوظيفة العمومية مرحلة مكملة لإعداد قواعد أخلاقيات الوظيفة الإدارية، باعتباره الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، لأن من بين ما يتضمنه التزامات الموظفين، مما يضيف طابع الإلزام على هذه القواعد.

وقامت معظم التشريعات الحديثة بتقنين هذه الالتزامات، ومنها المشرع الجزائري الذي أقر في النصوص التي تحكم الإطار القانوني المطبق على الموظفين العموميين، بدءا من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على هذه القواعد إلى غاية الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية³. وكلها قوانين الغرض منها ضبط سلوك الموظفين أثناء ممارستهم لمهنتهم، مما يجعلها ذات قيمة في تحديد قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

¹ - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 86.

² - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 09.

³ - سيتم تناول هذه التطور من خلال الحديث عن مصدر أخلاقيات الوظيفة العمومية في المطلب الموالي.

وظهرت بوادر الاهتمام بتقنين هذه الأخلاقيات في الجزائر أيضا من خلال مختلف المهن الحرة، من ذلك مدونة أخلاقيات الطب الجزائرية¹. ومدونة أخلاقيات المهنة للخبير المحاسب، ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد². لتبقى هذه مجرد مدونات خاصة بالقطاعات الخاصة فقط، أما بخصوص القطاع العمومي فلا نشهد مثل هذه المبادرات، رغم بعض المحاولات التي تكاد تعد على الأصابع والتي بقيت مقصورة على بعض الإدارات دون غيرها.

والجدير بالذكر أنه بالرغم من وجود قواعد في قانون الوظيفة العمومية بخصوص أخلاقيات الوظيفة العمومية، إلا أنه لا توجد قواعد ثابتة تطبق على كل قطاعات الوظيفة العمومية. حيث أن خصوصيات بعض المرافق تحتم على الإدارة أن تؤسس الأخلاقيات التي تتماشى مع طبيعة عملها³.

المطلب الثاني

مصادر و أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية

تهتم أخلاقيات الوظيفة العمومية بتبيان القواعد السلوكية والأخلاقية التي يتعين على الأعوان العموميين الالتزام بها، في محاولة لضبط العمل الإداري في الوظيفة العمومية وصولا إلى محاولة تفعيله، ما يجعل هذه الأخلاقيات بحاجة إلى تشكيل الجوهر الذي تستمد منها هذه القواعد أساسها (الفرع الأول) وأسس تدعم ضرورة التجسيد لأخلاقه الوظيفة العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية

تجد أخلاقيات الوظيفة العمومية دعائمها في عدة مصادر منها المصدر الديني (أولا)، المصادر الدولية (ثانيا) والمصادر الداخلية (ثالثا).

أولا: المصدر الديني

حدد الإسلام للإنسان إطارا أخلاقيا، على أساس تصدره للكون والحقائق الموجودة فيه، فالآداب والأخلاقيات في الإسلام أمر حتمي لأنها مستمدة من مصدر إلهي "الخالق" فما على الإنسان سوى

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 276/92 المؤرخ في 1992/07/6، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب.

² - القانون رقم 10-01 المؤرخ في 2010/06/29.

³ - بoudine رشيد، "مداخلة حول أخلاقيات الوظيف العمومي"، ملتقى حول الوظيفة العمومية، منعقد يومي 29 و 30 ماي 2000، ص 07.

تطبيق تعاليم الإسلام في حياته اليومية، وبالتالي سيتجنب تلقائياً جميع الممارسات اللاأخلاقية (الحرام) ويقوم بجميع الممارسات الأخلاقية (المباح). وتقوم الأخلاقيات في الإسلام على عدة عناصر تبرز أهمها في:

أ - **الإلزام**: يقصد بذلك أي عمل يوجه إليه الإسلام ويأمر به، فالواجب والخير وغيرهما من المعاني يقومان على فكرة القيمة المستمدة من مثل أعلى. ويأتي الإلزام معتمداً مصدرين أساسيين هما المصدر الفطري والوحي وما يتعلق به من اجتهادات، على أن الإلزام المستند إلى الفطرة إنما هو اختياري غير قهري، لذا فالإسلام يقف لعدوين متربصين للأخلاقيات الإسلامية وهما إتباع الهوى دون تفكير والانقياد والتقليد الأعمى، فهاذين العدوين يضيعان معنى الالتزام الداخلي النابع من الفطرة البشرية، وكان لا بد من محاربتها لأنه ومن خلالهما تتسرب المصالح الخاصة والكسب غير المشروع وما إلى ذلك¹.

ب - **المسؤولية**: طبقاً للإسلام فإن المسؤولية تقوم على الحرية في الأداء وتسقط عن صاحب الإرادة المسلوبية والذي لا يملك حريته، و أن يكون المسؤول كامل الأهلية للتصرف، لأن المسؤولية تقوم على مبدأ الالتزام الشخصي. وفي هذا الإطار فالمسؤولية ثلاثة أنواع هي: المسؤولية الدينية، المسؤولية الاجتماعية، المسؤولية الأخلاقية المحضة².

ج - **الجزاء**: وهو نوعان:

جزاء أخلاقي: يكون ثواباً أو عقاباً جزاء ممارسة القواعد الخلقية.

جزاء إلهي: وينقسم بدوره إلى جزاء إلهي عاجل، أي في الدنيا وهذا له جانبه المادي والمعنوي، وجزاء إلهي في الآخرة وهو إما الجنة لمن أطاع وإما النار لمن اتبع هواه.

د - **رقابة الضمير**: تعتبر محاسبة النفس الخطوة الأولى عن طريق الالتزام الأخلاقي، و تزداد محاسبة النفس وضوحاً وتأثيراً عند الشخص السوي الذي يواجه الصراعات الحادة إذا ما حاول القيام بمجموعة من السلوكيات التي لا تتفق مع المبادئ الأخلاقية .

¹ - إنمار أمين حاجي ، محفوظ حمدون الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة و أثرها على أداء منظمات الأعمال، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد ، ص 05 .

² - إنمار أمين حاجي، محفوظ حمدون الصواف، المرجع نفسه، ص 07.

ومما سبق ذكره، يتشكل المصدر الأول للأخلاقيات وهو المصدر الديني والذي يستمد منه الموظفون في مختلف الأجهزة الإدارية سلوكياتهم الوظيفية، حيث أن نشاط المسلم الإداري عبارة عن رسالة يقوم بتوصيلها إلى أصحابها بإخلاص وأمانة ، استأمنه الله عليها ليؤديها حق أداء سواء كان مسؤولاً أو موظفاً تنفيذياً، وهذا السلوك الأخلاقي الذي يساعد الفرد على تنفيذ أهداف الإدارة ومتطلباتها في شتى نواحي الحياة.

لقد كان الإسلام أكثر تأثيراً في الإدارة، فنجد فيه التخصص وتقسيم العمل والتخطيط والتنظيم والتوجيه والقيادة والرقابة بصورة واضحة، كما أن الحضارة الإسلامية أسهمت في تطوير العلاقات العامة بفضل حثها على الشورى في الكلام والإنسانية في معاملة الناس. ويحوي الفكر الإسلامي منهجا خاصا بإعلام متميز يستمد أصوله من القرآن الكريم وسنة محمد صلى الله عليه وسلم، يقول تعالى "وما أرسلناك إلا رحمة للعالمين".

وبناء على ذلك فإن قوة التلاقي بين القاعدة الدينية والأخلاقيات هو الذي يجعل السلوك الخلقى لا يقوى و لا يستمر بدون تأييد وسند من العقيدة الدينية. فالرابطة الوثيقة بين العقيدة الدينية والأخلاق يجعل من الأولى أصلاً وقاعدة للثانية، كما يجعل من الثانية أثراً وانطبعا عن الأولى، فحسن الأخلاقيات نابع من التمسك بالدين، وتدهور الأخلاقيات قائم على غياب المبدأ الديني¹. ويرتبط القانون من جانب آخر بالعقيدة الدينية والأخلاقيات ، فعلى الرغم من اتساع دائرة الأخلاقيات بالمقارنة مع القانون ، إلا أن طبيعة الدائرتين من طبيعة العقيدة الدينية في ضبط و تنظيم السلوك وهذا الأمر جعل الرابطة بينهم قوية و مترابطة منذ قديم الأزل.

وهكذا تقع دائرة الأخلاقيات كحلقة اتصال بين دائرتي الدين والقانون على أساس أن المبادئ الأخلاقية التي كونت دائرة الأخلاقيات، قد نبعت من دائرة الدين وأن السلوك الإنساني المعبر عن هذه المبادئ الأخلاقية قد مهد السبيل للقانون لكي تقوم قواعده بتنظيمه وضبط اتجاهاته. وقد عبر عن ذلك مونتيسكيو في كتابه روح القوانين عندما قال أن: "الدين ضرورة لمساندة القوانين و التشريعات التي يسنها المجتمع"².

¹ - رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المرجع السابق، ص 33.

² - رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المرجع السابق، ص 37.

وعبر الزعيم الهندي "غاندي" في تأكيد الرابطة الوثيقة بين الدين والأخلاقيات باعتباره مصدرا للأخلاقيات بأن "الدين ومكارم الأخلاق شيء واحد لا يقبلان الانفصال، و لا يفترق بعضهما عن بعض وأن الدين كالروح للأخلاقيات والأخلاقيات كالجو للروح ، وبعبارة أخرى الدين يغذي الأخلاقيات وينميها كما يغذي الماء الزرع وينميها"¹.

وبهذا المعنى فالأخلاقيات في نظر الإسلام هي النظام الذي يحدد سلوك الإنسان في الكون، بما يتفق وتحقيق رسالته التي خلق من أجلها ، فهو خليفة الله في الأرض وعليه أن يتخلق بصفات الله سعياً نحو كماله الذاتي الإنساني، ولما كانت البنية الأولى للفعل تتكون من ضمير الفاعل، فإن غالبية الفعل (السلوك) عمل مضمون القيمة الخلقية.

وخلاصة القول، أنه وبالرجوع إلى الشريعة الإسلامية فإنها تشكل دين الدولة ومصدرا من مصادر التشريع ، وما دنا بصدد الحديث عن الأخلاقيات، فقبل أن تكون قانونا يتوجب على كل موظف أن يلتزم بها، فهي بالدرجة الأولى خلق يتحلى به المسلم أثناء ممارسته لوظيفته .

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية من وجهة نظر إسلامية عبارة عن مجموعة من المبادئ و القواعد النابعة من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة ، والتي تشكل معيارا للسلوك الفردي سواء التنظيم الإداري أو الاجتماعي كما هو الحال محبوب واجب الإتياع أو حرام واجب الابتعاد عنه ، فضلا عما تمليه متطلبات كل وظيفة من شروط أخلاقيات أخرى لا تتعارض مع هذه القواعد والمعايير .

ثانيا: المصادر الدولية

إن الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بخصوص أخلاقيات الوظيفة العمومية، تشكل جملة المساعي المربوطة بمحاربة الفساد الإداري بمختلف أشكاله المنتشر في جميع الدول، حتى ولو كان بنسب متفاوتة. وتعد الجزائر شريك فعلي في الانضمام للمسعى الدولي لمحاربة الفساد الإداري بإعتباره أحد مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، وبهذا الصدد صادقت الجزائر على العديد من الاتفاقيات في هذا المجال أهمها²:

¹ - رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المرجع السابق، ص 38.

² www.FIFty-ina.edu.sa

1- **تصريح أروشا:** الذي ينبه إلى خطر انتشار ظاهرة الرشوة، إذ أن كل هيئة أكثر من غيرها في خطر تفشي الرشوة بين موظفيها. ويحرص التصريح على وجوب أن تعتمد الدول أنظمة وإجراءات أكثر وضوحاً وحياداً، للعمل من أجل خلق ثقافة أخلاقية وتكريس النزاهة المهنية.

2- **تصريح ريما:** تمحور هذا التصريح على وضع آليات جديدة لمحاربة الرشوة أهمها:

- أن مهمة محاربة الرشوة تقع على عاتق كل فرد مهما كان مركزه الاجتماعي.

- قمع الرشوة يستدعي تقوية ودعم القيم الأخلاقية.

- تبني حملة دولية واسعة النطاق لوضع حد للرشوة .

3- **تصريح كولومبس:** ركز على بعض القطاعات الإستراتيجية كقطاع الوظيف العمومي، حيث

أعطى مقترحات عملية لمحاربة الرشوة.

وإن كانت هذه الاتفاقيات ركزت في جانب واحد من جوانب الأخلاقيات في الوظيفة العمومية وهو مظهرها السلبي المتمثل في الفساد الإداري، المظهر اللاأخلاقي الذي أخذ في الوقت الحالي الحيز الأكبر من الاهتمام على المستوى الدولي قبل الداخلي. وهو الأكثر انتشاراً في الإدارات العمومية.

ثالثاً: المصادر الداخلية

تناولت النصوص الداخلية على اختلاف تدرجها القانوني موضوع الأخلاقيات للتأكيد على ضرورة الالتزام بها وهذا على النحو التالي:

1- الدستور

باعتبار الدستور القانون الأساسي لتنظيم الدولة، فهو يتضمن مجموعة من المبادئ التي تسيير من خلالها مختلف المصالح العمومية، من أهمها المبادئ الأخلاقية الواجب احترامها من طرف أعوان الدولة ومن بين ما تضمنته مواد الدستور من قواعد الأخلاقيات نذكر:

- الالتزام بالقواعد الأخلاقية ونبذ السلوك المخالف للخلق الإسلامي¹.

¹ - المادة 9 دستور 1996.

- نبذ كل الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية¹.

- حماية الاقتصاد الوطني من أي شكل من أشكال التلاعب أو الاختلاس أو الاستحواذ والمصادر غير المشروعية².

- مساواة كل المواطنين في الحقوق والواجبات³.

وبالنسبة لهذه الأخيرة فإنها من أهم الأخلاقيات التي يتعين على الإدارة الالتزام بها بدءاً من عملية التوظيف، التي يتعين أن تكون وفقاً لمبدئي المساواة والجدارة بعيداً عن المعايير للأخلاقية، كما يتوجب معاملة الموظفين وفقاً لهذه القاعدة سواء في حقوقهم أو في توزيع أعباء الوظيفة عليهم أو حتى عند الخضوع للنظام التأديبي حيث يلزم الخضوع له من الجميع مهما كانت درجتهم الوظيفية وعلى قدم المساواة بينهم. من جهة أخرى، يتعين على الموظف التحلي بكل القواعد الأخلاقية اللازمة عند أدائه لوظيفته وأداء الخدمة لجمهور المواطنين، وكان الميثاق الوطني قبل ذلك أقر الأخلاقيات الوظيفية عندما نص "أن امتلاك قناعات سياسية متينة والإخلاص التام للبلاد هي الملامح الرئيسية للإطارات وأن النزاهة والالتزام والكفاءة هي المعايير الأساسية التي يجب توافرها في كل إطارات الحزب أو الإدارة أو المؤسسات الاشتراكية والمنظمات الجماهيرية"⁴.

2- النصوص المنظمة للوظيفة العمومية

وتتمثل في جملة القواعد التي تضمنتها هذه النصوص منذ صدور أول نص منظم لها وهي على النحو التالي:

- الأمر رقم **133/66** المؤرخ في **2 يونيو 1966** المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية . وتناول عدة نصوص حملت في مضمونها حظراً على الموظف تجاه ممارسات وسلوكات تخرج عن إطار الأخلاقيات الوظيفية، من بين هذه النصوص:

¹- المادة 9 فقرة 1 دستور 1996.

²- المادة 8 دستور 1996.

³- المادة 31 دستور 1996.

⁴- الميثاق الوطني لسنة 1976، ص 32.

- يحظر على كل موظف ممارسة نشاط خاص يدر ربحاً¹.
- يحظر على كل موظف مهما كانت وضعيته أن تكون لديه في مؤسسة، باسمه أو بواسطة شخص آخر وتحت أية تسمية مهما كانت، مصالح من شأنها أن تمس باستقلاله الوظيفي².
- يلتزم الموظف بالمحافظة على سر المهنة، كما يجب على أي موظف مهما كان المنصب الذي يشغله أن لا يوزع أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته، على أي عمل أو شيء مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسة مهامه³.
- كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري، مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به⁴.
- يجب على كل موظف أن يحترم سلطة الدولة و أن يعمل على احترامها ، فهو ملزم بالتحفظ و لاسيما يجب عليه أن يمتنع عن كل عمل ولو خارجا عن خدمته ، يكون منافيا لكرامة الوظيفة العمومية أو لأهمية المسؤوليات المنوطة به⁵.
- وفي مقابل ذلك ومن أجل الحفاظ على أخلاقيات الإدارة (الرؤساء) تجاه موظفيها و المرتفقين تجاه موظفي الإدارة، ذكر ذات الأمر بأنه " تكلف الإدارة بحماية الموظفين من جميع أنواع التهديدات والإهانات والشتم والقذف والتهجم الذي يتعرضون له أثناء ممارسة مهامهم ..."⁶.
- المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية المؤرخ في 23 مارس 1985. وحدد هو الآخر جملة الأخلاقيات في الوظيفة العمومية، من خلال بعض الالتزامات التي يتعين على الموظف الالتزام بها في تأدية وظيفته، سواء داخل الإدارة أو خارجها ومن بين ما نص عليه:
- الالتزام بالقيام بما يضمن حسن سير المرفق العمومي.

¹ - المادة 14 من الأمر رقم 133/66.

² - المادة 15 من الأمر رقم 133/66.

³ - المادة 16 من الأمر رقم 133/66.

⁴ - المادة 19 من الأمر رقم 133/66.

⁵ - المادة 20 من الأمر رقم 133/66.

⁶ - المادة 18 من الأمر رقم 133/66.

- احترام سلطة الدولة و فرض احترامها¹.
 - تجنب جميع الأفعال التي تتنافى والحرمة المرتبطة بمهامهم ولو كان ذلك خارج الخدمة².
 - الالتزام بالسر المهني³.
 - المنع من ممارسة عمل خاص مريح باستثناء مهام التكوين أو التدريس⁴.
- وذكرت المادة 19 من ذات المرسوم بأنه "يجب على الإدارة العمومية أن تحمي العمال مما قد يتعرضون له خلال قيامهم من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو أي اعتداء عليهم كيفما كان...". ومن أجل الحفاظ على الأموال العمومية أضاف ذات المرسوم، بضرورة الالتزام بالإخلاص من خلال عدم استعمال الأموال والوسائل باختلاف أنواعها الموضوعة تحت تصرفهم بمناسبة ممارسة وظائفهم في غايات غير تلك المخصصة لهم.
- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. حاول هذا الأمر أن يجمع أخلاقيات الوظيفة العمومية تحت عنوان الواجبات الوظيفية، وهكذا يمكن سرد أهمها على النحو التالي:
 - التزام الموظف باحترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁵.
 - يجب على الموظف الالتزام بسلوك لائق ومحترم⁶.
 - يمنع على الموظف ممارسة نشاط مريح في إطار خاص، مهما كان نوعه باستثناء التكوين والتعليم والبحث⁷.
 - الالتزام بأداء المهام الموكولة إليه¹.

¹- المادة 21 من المرسوم رقم 59/85.

²- المادة 22 من المرسوم رقم 85 / 59.

³- المادة 23 من المرسوم رقم 59/85.

⁴- المادة 24 من المرسوم رقم 59/85.

⁵- المادة 40 من الأمر رقم 03/06.

⁶- المادة 42 من الأمر رقم 03/06.

⁷- المادة 43 من الأمر رقم 03/06.

- المحافظة على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه².
 - عدم استعمال المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة³.
 - التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه⁴.
 - التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة ودون مباطلة⁵.
 - المنع من طلب أو اشتراط أو استلام هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر ، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه⁶.
- وبقصد تأمين حماية للموظف العمومي تجاه السلوكيات اللاأخلاقية التي يمكن أن يتعرض لها، سواء من الإدارة ذاتها أو من المتعامل معهم ذكرت المادة 30 من ذات الأمر بأنه: " يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء ، من أي طبيعة كانت أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها ... " .
- واضح إذن، أنّ الأمر رقم 03/06 حاول ضبط أخلاقيات الوظيفة العمومية أكثر من النصوص السابقة المنظمة للوظيفة العمومية، من خلال التوسع فيها من جهة وتخصيص لها عنوان خاص في إطار واجبات الموظف من جهة أخرى.
- وبهذا الصدد نقول، بأن أخلاقيات الوظيفة العمومية التي نص عليها المشرع حتى مع هذا التوسع في قائمتها بموجب الأمر رقم 03/06، إلا أن الأخلاقيات أوسع من أن تقتصر على الواجبات الوظيفية وما هذه الأخيرة سوى المعنى الضيق لها أمام المدلول الواسع للأخلاقيات.

¹ - المادة 47 من الأمر رقم 03/06.

² - المادة 50 من الأمر رقم 03/06.

³ - المادة 51 من الأمر رقم 03/06.

⁴ - المادة 52 من الأمر رقم 03/06.

⁵ - المادة 53 من الأمر رقم 03/06.

⁶ - المادة 54 من الأمر رقم 03/06.

ومع ذلك، فالمشرع حاول أن يسلط الضوء على جانب مهم من أخلاقيات الوظيفة العمومية، عبر مختلف النصوص المنظمة للوظيفة العمومية، التي وإن اختلفت من حيث مضمونها سواء بالتقليص أو التوسع فيها، اتفقت جميعها حول الهدف وهو المحافظة على ارتفاع مستوى الأخلاقيات في الإدارة العمومية سواء من جهة الإدارة تجاه موظفيها ومرتقيها أو من جهة الموظفين تجاه الإدارة والوظيفة العمومية بشكل عام أو حتى من جانب المرتفقين تجاه الإدارة و موظفيها، وتحرك بالمقابل الجانب الآخر في أخلاقيات الوظيفة العمومية للقوانين الأساسية الخاصة والنظم الداخلية.

3- القوانين الأساسية والنظم الداخلية

نظرا لخصوصيات كل سلك من أسلاك الدولة المختلفة و اختلاف طبيعة المسؤوليات المرتبطة بها ، فان المشرع خص كل سلك بقانون خاص يحدد الأخلاقيات المهنية الخاصة به والتي تتماشى مع طبيعة عمله.

على هذا، وعلى الرغم من وجود جملة النصوص المحددة لها، إلا أن منها ما تعرض إلى الأخلاقيات بشكل عام، ومنها ما تعرض إلى أخلاقيات الوظيفة العمومية، وهنا تظهر مرة أخرى أهمية إعداد مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، هذه الأخيرة تصبح قواعدها أكثر أهمية خاصة عندما تكون مجموعة القوانين الأساسية الخاصة والأنظمة الداخلية التي تحكم وظيفة ما، عاجزة عن تحديد مجموعة الأخلاقيات التي تقتضيها تلك الوظيفة.

ولا تتعرض النصوص التنظيمية والقوانين المتعلقة بتنظيم الوظيفة العمومية من خلال أحكامها والالتزامات التي تفرضها على موظفيها بصورة مباشرة ودقيقة لكل ما يتعلق بسلوكيات الموظف وكيفية الوصول إلى تجسيد نزاهته في العمل وهذا يعد نقصا في هذه الأحكام مما يستدعي إيجاد قواعد مكملة لهذا النقص، وهنا تأتي قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية للإيفاء بهذا الغرض، بعد ذلك لا ضير في إيجاد مدونة خاصة بكل وظيفة متى استدعى الأمر، بما يتماشى مع طبيعة كل واحدة منها طالما أن مصدرها هو واحد وهي مجموعة النصوص والأحكام سالفة الذكر.

الفرع الثاني: الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة العمومية

تبنى أخلاقيات الوظيفة العمومية على مجموعة من الأسس الضرورية، التي تعد دعائمها والقواعد اللازمة لتطبيقها والالتزام بها، وتتمثل هذه الأسس في العناصر التالية¹:

أولاً: المنفعة العمومية

يشكل البحث عن المنفعة العمومية السبب الأول للنشاط الإداري وهدف أخلاقيات الوظيفة العمومية، هذه الأخيرة التي تتميز عن أخلاقيات النشاطات الخاصة والمهن المنظمة- القطاع الخاص - والتي تنتهي أساساً إلى تحقيق مصلحة الزبائن و تنظيم العلاقات مع الزملاء².

إن تحقيق المنفعة العمومية يحتاج إلى تمتع الموظف بقدر من السلطة والامتيازات، وهذا ما يمنحه مكانة هامة و في نفس الوقت حساسة³. حيث أن هذه الامتيازات يتعين أن تكون في حدود ما يحقق المصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى، على الموظف أن يتحلى بجملة من الصفات تملئها عليه قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية للرفع من قيمة ونوعية هذه الخدمة العمومية في إطار رفع مردودية قطاع الوظيفة العمومية .

ثانياً: المرفق العمومي

تجد أخلاقيات الوظيفة العمومية أساسها الثاني في المرفق العمومي ذاته، هذا الأخير الذي يتطلب من الموظف السهر على حسن تسييره وأداء مصالحه، باعتبار أنه يمثل هذا المرفق الذي يوفر خدمات لصالح المواطنين المستفيدين من خدمات المرفق العمومي .

إن حسن تسيير هذا المرفق يتطلب من الموظف العمومي، الالتزام بمجموعة من الأخلاقيات تملئها عليه طبيعة خدماته المكلف بتحقيقها، لذلك عادة ما تتدخل عادة قوانين العقوبات لتجريم بعض الأفعال التي يرتكبها الموظفون بمناسبة أو أثناء ممارستهم لوظائفهم⁴. إلا أن الأمر لا يقتصر على الامتناع عن

¹ - سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 20.

² - François CHAMBON, Olivier GASPON, *la déontologie administrative*, Librairie générale de droit et jurisprudence, paris, 1991, p55.

³ - سليمة بوروش، المرجع السابق، ص 111.

⁴ - سليمة بوروش، المرجع نفسه، ص 112.

ارتكاب هذه الجرائم، بل على العكس يتعين عليه التحلي بجملة من السلوكيات اتجاه الخدمة في حد ذاتها وكذا اتجاه المستفيدين منها من أجل ضمان استمرارية هذا المرفق وحسن أداء العمل به .

ثالثا: السلطة السلمية¹

يعتبر مبدأ التنظيم السلمي أو الهرمي للإدارة العمومية ترجمة لمبدأ الشرعية الذي يشكل حجر الأساس في دولة القانون². هذا التنظيم يفرض على الموظف العمومي طاعة أوامر الرئيس و الهدف من ذلك هو الحفاظ على استمرارية عمل الإدارة و تطبيق مبدأ أساسي و هام في الوظيفة العمومية. فحسب هذا المبدأ، تعود السلطة الرئاسية بقوة القانون للسلطة العليا، حيث تعطي لمن له حق استعمال هذه السلطة امتيازات هامة كسلطة إدارة و تنظيم المصالح التي تقع تحت سلطته.

إن السلطة السلمية تفرض على كل من الرئيس والمرؤوس قواعد هامة نصت عليها النصوص القانونية المختلفة، فبالنسبة للأول من بين ما يلتزم به هو عدم التعسف في استعمال القانون ومعاملة كل المواطنين على قدم المساواة، هذا بالإضافة إلى القواعد الأخلاقية التي تملئها عليه الوظيفة العمومية، كونه في الأخير موظف يقوم بخدمة عمومية، وهي نفس القواعد التي يتعين على المرؤوس أيضا التحلي بها. بالإضافة إلى القاعدة الأساسية المستمدة من مبدأ السلطة السلمية وهي الالتزام بالطاعة وما يرتبط بها من قواعد أخلاقية نابعة منها، حيث يعد احترام أوامر الرئيس من قبل المرؤوس من الأسس التي تقوم عليها قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل الإدارة العمومية.

رابعا: النظام التأديبي

يشكل النظام التأديبي أحد أهم أسس قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية، باعتباره الرادع لجل السلوكات المنحرفة للموظفين العموميين، في سبيل المحافظة على السير الحسن للإدارة العمومية، الشيء الذي يتطلب منهم الالتزام بالواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقهم والتي نصت عليها النصوص المنظمة لذلك. فمخالفة هذه الالتزامات سوف يترتب من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع جزاءات تأديبية³ وأحيانا متابعات جزائية¹ وهذا من أجل ضبط سلوك الموظفين أثناء ممارستهم لوظيفتهم.

¹-François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit , p 54.

²-Ayoub ELAINE, op.cit, p49.

³ المادتين 163، 164 من الأمر رقم 03/06.

يتضح أن النظام التأديبي يحتل مكانة هامة في تحديد قواعد أخلاقيات الوظيفة الإدارية، في جانبها الايجابي من ناحية الالتزامات المفروضة على الموظف وفي جانبها السلبي أين تشكل رادعا أمام سلوكاته الخارجة عنها.

خامسا: عصرنة الوظيفة العمومية

كون الوظيفة العمومية معيارا لتقدم الدولة وتطورها وليس فقط وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة، وكون الموظف العمومي هو الممثل الحقيقي للدولة والمعبر عن إرادتها وليس فقط الشاغل للمركز القانوني الذي يؤهله لأداء معين في نطاق تنفيذ السياسة العامة، فإنه يحتم على الهيئات إعداد قواعد يسيرونها وفقها الموظف حتى لا تحيد هذه الأخيرة عن هدفها، قواعد تدفع الموظف إلى أداء فعال، دافعا بذلك ركب التنمية الإدارية نحو التقدم أكثر ولا ضير أن تصبح بهذا قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية في وقتنا الحالي محل اهتمام السلطات العمومية، بل إنها اعتبرت حجر الزاوية في تحسين أداء الخدمة العمومية وأهم عامل من عوامل ترشيد الوظيفة العمومية.

وبهذا فإن عصرنة الوظيفة العمومية كأساس مكمل لباقي الأسس السابقة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، يثبت بحق أن هناك تلازم شديد بينه وبين الأخلاقيات عموما باعتبار أن كلا منهما أساس للآخر.

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية باعتبارها مجموعة القواعد الواجبة الإلتباع من قبل الموظف العمومي سواء تجاه عمله، زملائه أو المتعامل معهم من مواطنين، تساهم بناء على ما سبق في بث أهم فكرة في ذهنه وهي فكرة تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، مما يجعله يعمل على تقديم أحسن الخدمات لاسترجاع ثقة المتعامل معهم من المواطنين المفقودة.

إن تطبيق أخلاقيات الوظيفة العمومية داخل الإدارة يعطي الطابع الموضوعي للإدارة، وهو عامل مهم في تحقيق الرشادة الإدارية. إلا أنه لا ينبغي ترك القواعد الأخلاقية التي تطبق على وظيفة أو مهنة معينة للمنتميين إليها فقط، سواء كانوا موظفين أو إدارات، رغم أنه لا توجد قواعد ثابتة تطبق على كل قطاعات الوظيفة العمومية، بل ينبغي على كل قطاع أن يؤسس البعض من الأخلاقيات التي تتماشى مع

¹ - المادة 160 من الأمر رقم 03/06.

طبيعته ، وهنا الدولة باعتبارها مسؤولة عن حسن سير المرافق العمومية وعن توفير الخدمة بها، فهي طرف أساسي في إعداد هذه القواعد من أجل ترشيد الخدمة في الوظيفة العمومية.

المبحث الثاني

مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية

يمثل انتهاكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية، سلوك الموظف العمومي الذي ينحرف عن القواعد المتفق عليها بالخروج عن السلوك الإداري المألوف والمتعارف عليه داخل مجتمع الإدارة ، خاصة وإن لم يرد نص تجريمي بصدده. فنجد أنه يتمثل في الانتهاكات للقوانين والأنظمة والأعراف التي تحكم علاقة الموظفين بالإدارة أو بعضهم ببعض لتحقيق أغراض خاصة بعيدا عن المصلحة العمومية. وتتراوح هذه الانتهاكات بين انتهاكات تنظيمية وسلوكية (المطلب الأول) وانتهاكات جنائية ومالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الانتهاكات التنظيمية والسلوكية¹

الانتهاكات التنظيمية والسلوكية عبارة عن تلك السلوكيات المخالفة لتوقعات أداء الأدوار التنظيمية أو التي تتعارض مع مبادئ التنظيم العامة أو أهدافه، التي يتمثل أهمها في تحقيق كفاءة الأداء².

وبناء على ذلك فإن الانتهاكات التنظيمية والسلوكية للموظف العمومي، تتمثل في المخالفات التي تصدر عنه أثناء تأدية مهامه الوظيفية والتي تتعلق بصفة أساسية بالعمل وانتظامه، سواء بالقيام به أو الإحجام عنه في اللحظة التي ينبغي أن يحدث فيها الإقبال عليه، وهذا المعنى يشير إلى السلبية والتقاعد. إن هذه الانتهاكات متعددة ولا يمكن حصرها، إلى أن أهمها يكمن في عدم احترام وقت العمل والتراخي (الفرع الأول)، امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه والسلبية (الفرع الثاني)، عدم الالتزام بأوامر الرؤساء والنفاق الإداري (الفرع الثالث) والإسراف في استخدام المال العام والمحسوبية والوساطة (الفرع الرابع).

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق ، ص 45.

² - سامية محمد جابر، سوسيولوجيا الانحراف، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004، ص 444.

الفرع الأول: عدم احترام وقت العمل والتراخي

أولاً: عدم احترام وقت العمل

إذا كان من واجب الموظف العمومي احترام مواعيد العمل، وقت الحضور والانصراف خاصة بالنسبة لتلك الإدارات ذات العلاقة المباشرة بالمواطنين، فإن إهدار الوقت واستغلاله فيما لا طائل من ورائه، بات اليوم من أهم المظاهر المميزة لها. وهناك صور مختلفة لعدم احترام وقت العمل الرسمي في الإدارات العمومية، منها نظرة الموظف إلى الكم فهو ينظر دائماً إلى الزمن والكم، أي كم قطع من الساعات وكم بقي له حتى يعود إلى منزله بصرف النظر عما قدمه من إنتاج أو عمل، أو بمعنى آخر أن الموظف قد يتأخر في الحضور للعمل وقد يبكر في مغادرته، وإذا كان هناك ضبط إداري شكلي فهو يأتي في الموعد، وينصرف في الموعد الرسمي ولكنه لا يعمل، فيكون قارئاً لجريدة أو مستقبلاً لزواره، أو أنه ينتقل من مكتب إلى مكتب ومن إدارة إلى أخرى لندوات خاصة بين الموظفين لتبادل آخر أبناء الترقيات والعلاوات والمرتببات. وهذا ما يؤدي إلى عدم الالتزام بتأدية الأعمال أثناء ساعات العمل الرسمية، الأمر الذي يترتب عنه انخفاض كفاءة العمل وتدهور مستوى الخدمات.

وعليه يجب على الموظف أن يحترم وظيفته ومواعيده الرسمية ويحافظ عليها، وعليه أن يتبع القواعد التي نص عليها القانون في حالة التغيب عن العمل أو التأخير، ذلك أن المحافظة على مواعيد العمل مظهر من مظاهر الانضباط الوظيفي¹، الذي يترتب عنه في النهاية الانضباط في المرفق ككل وهو ما يؤدي في النهاية إلى حسن سير المرفق وأدائه لوظيفته². إنه من بالغ الأهمية بما كان وفي سبيل الكفاءة الإدارية، على الإدارة القيام بتنظيم وقت العمل الرسمي واستغلاله، كون الوقت من الموارد النادرة التي لا يمكن التحكم في كميتها ولا يمكن تعويضها أو ادخارها أو شراؤها أو تخزينها، فيكون من الأهمية ابتداء أسلوب ونظام فعالين لضبطه بشكل جيد ولن يتأتى ذلك إلا من خلال تكريس أخلاقيات الوظيفة العمومية.

¹ - المادة 178 من الأمر رقم 03/06 .

² - صبري محمد السنوسي محمد ، وسائل النشاط الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 273.

ثانيا: التراخي¹

يعني التراخي التباطؤ أو امتداد طول الفترة الزمنية في إنهاء الأمر المطلوب، ومدلول التراخي في مجال الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، التباطؤ والتكاسل وعدم بذل الجهود اللازمة لانجازها في الوقت المحدد. فقد يميل معظم الموظفين في الإدارات العمومية إلى التراخي والتكاسل، ولا يعرضهم على العمل إلا الحافز المادي أو الصالح الشخصي من جهة أو الخوف من جهة أخرى، لذلك فهم يستهدفون في عملهم بذل أقل جهد مقابل أكبر أجر، أو على الأقل تنفيذ الحد الأدنى من متطلبات الوظيفة الذي يبعدهم عن المساءلة من طرف الرئيس الإداري ويجنبهم خطر التوبيخ أو الإنذار أو حتى الخصم المادي من منحة المردودية² هذا من جانب .

ويعني التراخي كمظهر من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية من جانب آخر، التراخي من قبل الرؤساء أو القيادات الإدارية تجاه المظاهر للأخلاقية السابق الإشارة إليها من جانب المرؤوسين.

إن ظاهرة التراخي المنتشرة في إدارتنا العمومية تجد أهم أسباب انتشارها في التضخم من جهة، حيث أن زيادة عدد الموظفين عن حاجة العمل بالإدارات العمومية أدى إلى عدم إسناد المهام الوظيفية لبعض الموظفين التي تتلاءم ومؤهلاتهم، مما دفعهم إلى التباطؤ والتكاسل في أداء العمل المكلفين به. كما أن التراخي من جانب الإدارة ذاتها، نقصد القيادات الإدارية في عدم إيجاد الحلول الناجعة لمحاربة التراخي وسط الموظفين عن طريق الرقابة والمتابعة المستمرة ومعاقبة المتسببين منهم، ساهم هو الآخر في تفشيها.

¹ - داسة مصطفى، (الانحراف الإداري للموظف العمومي و العوامل الاجتماعية المؤثرة فيه)، رسالة ماجستير، علم الاجتماع، جامعة الجزائر، 2010.

² - المادة 129 من القانون المدني.

الفرع الثاني: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه والسلبية

أولاً: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه¹

وتحدث هذه الظاهرة إذا ما أحجم الموظف على نحو جسيم عن القيام بالأعمال الوظيفية الملقاة عليه، ومن أبرز صور امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه رفضه أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه² أو الامتناع عن القيام بأعمال وظيفته أو مباشرتها على نحو صحيح أو التأخير في أدائها. ويمكن إرجاع أسباب انتشار هذه الظاهرة في أوساط الموظفين إلى انخفاض الأجور وتدنيها، عدم كفاية الحوافز المادية الممنوحة للموظفين وعدم تناسبها مع المجهودات المبذولة لانجاز الأعمال المطلوبة منهم.

ثانياً: السلبية

إن معنى السلبية كمظهر من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية ذا أبعاد عديدة، فمن جهة تشير إلى جنوح الموظف إلى عدم إبداء الرأي واللامبالاة، وعدم ميله إلى التجديد والتطور، كما تشير إلى عزوف الموظف عن اتخاذ القرارات، بركونه إلى أساليب العمل التقليدية، الأمر الذي يصل بالموظف إلى حد القناعة بتلقي التعليمات من غيره دون مناقشة. ومن جهة أخرى فإن السلبية، تعني كذلك وجهاً آخر من أوجه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تتطلب من الموظف أن يكون شخصاً إيجابياً وفعالاً و مشاركاً. حيث نجده انعزالياً، يميل إلى عدم التعاون مع زملائه في العمل³.

وإن كان هذا يرجع إلى عوامل نفسية بالموظف تدفعه إليها، فإن سوء التنظيم الإداري أو عدم التشجيع على العمل الجماعي يساهم في إضعاف الشعور بالانتماء إلى الجماعة ويجعل من الموظف سلبياً مما يعود على الإدارة العمومية بالسلبية.

ومن صور السلبية أيضاً، محاولة تجنب الموظف للمسؤولية، ويظهر ذلك من خلال تحويل الأوراق من مستوى إداري إلى مستوى أقل، أو العكس للتهرب من الإمضاءات والتوقيعات لعدم تحمل المسؤولية،

¹ - بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدولة العربية والتشريع المقارن، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2012، ص 333.

² - الفقرة 3 من المادة 180 من الأمر رقم 03/06.

³ - أحمد بن عبد الرحمان، "مظاهر الانحراف الإداري"، مجلة التدريب والتنمية، المملكة العربية السعودية، عدد 57، 2003، ص

بجانب التفسير الضيق للقوانين حتى لا يتحمل الموظف مسؤولية أي قرار، مما يؤدي إلى حصول المرتفقين على أقل فائدة، و نتيجة لذلك فإنه كلما قلت قدرة الموظف على تحمل المسؤولية ، كلما قل احتمال مشاركته في أداء العمل وزاد احتمال سلبته تجاه العمل.

إن السلبية بشكل عام ترجع إلى انخفاض الروح المعنوية للموظف وعدم ارتباطه بالوظيفة والإدارة وفقدانه للانتماء لهذه الأخيرة. غير أنه ومهما كانت أسباب عزوف الموظفين عن بذل الجهد لتطوير الوظيفة و ترقيتها ، فالنتيجة الأساسية هي حرمان الإدارة من طاقاتهم الإبداعية التي تمثل أساس تكوين وتنمية القدرات التنافسية، مما يجعل السلبية مظهرا وصورة للإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية التي تعاني منها الكثير من الإدارات العمومية و تقلل من قدرتها على التميز في تقديم الخدمات العامة للمستفيدين، أو حتى مواكبة إبداعاتهم التطويرية، مما ينعكس سلبا على علاقتها بالمواطن.

الفرع الثالث: عدم الالتزام بأوامر و تعليمات الرؤساء والنفاق الإداري

أولا: عدم الالتزام بأوامر و تعليمات الرؤساء¹

يتوجب على الموظف العمومي وفقا لمبدأ التسلسل الهرمي طاعة أوامر الرؤساء الإداريين طالما أنها مطابقة للقوانين والأنظمة².

لكن يبدو أن بعض الموظفين في الإدارات العمومية، نظرا لكون وصولهم لشغل المناصب الإدارية لم يتم على أسس قانونية وموضوعية نتيجة إخلال الإدارة بأخلاقيات الوظيفة العمومية، المتعلقة بضوابط التعيين في الوظائف وفقا لمبدئي المساواة والجدارة، يضربون بذلك عرض الحائط بأوامر رؤسائهم، دون إقامة معهم صلات احترام وتعاون، وحتى وإن كانت فهي في النهاية لا تتعدى أن تكون عبارات تملق إداري.

كما يرجع من جانب آخر، سبب انتشار ظاهرة عدم الالتزام بأوامر وتعليمات الرؤساء إلى بعض التصرفات التي قد يمارسها بعض الرؤساء على الموظفين، والتي تعد هي الأخرى من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، كالتمييز بين الموظفين لأسباب لا تتعلق بالجدارة، حرمان بعضهم من العلاوة أو المكافأة التشجيعية أو الحوافز الوظيفية بشكل عام، تصيد الأخطاء مهما كانت بسيطة نتيجة

¹ - المادة 180 فقرة 3 من الأمر رقم 03/06.

² - المادة 129 من القانون المدني.

خلافات سابقة، إنزال المرؤوس بعبارات تحط من كرامته أو معنوياته وغير ذلك من التصرفات، التي تؤدي إلى توليد نوع من الحساسية تجاه رؤسائه وعدم إطاعة أوامرهم عن طواعية وعدم احترامهم إلا تملقا، والبحث عن المنافذ والأعداء لعدم تنفيذ تعليماتهم.

إن الإخلال بأوامر وتعليمات الرؤساء جريمة تأديبية توجب توقيع الجزاء على الموظف¹، إلا أن هذا ليس دائما رادعا، حيث ينبغي البحث عن أسباب الوقاية من هذا بتحري الأخلاقيات الوظيفية في التعيين في الوظيفة العمومية وفي المعاملة مع الموظفين أثناء مساهمهم الوظيفي بوجود قيادات إدارية وليس رؤساء إداريين.

ثانيا: النفاق الإداري

يقصد بالنفاق أن يظهر المرء غير ما يبطن، كأن يبدي استحسان أمر يستهجنه أو يوافق على ما لا يفتن به²، فهو سلوك غرضي ومصلي يصدر عن موظفين لا يمتلكون الأهلية والكفاءة في العمل، فيلجؤون إلى استخدام أحد أو جميع أدوات التصنع الاجتماعي ليظهروا بمظهر المخالف لحقيقتهم لكي يرتزقوا و يحصلوا على مبتغاهم بطريق لا أخلاقي. ويحدث النفاق في الإدارة على جميع مستوياتها من المرؤوسين لرؤسائهم ويكون أكثر تجاه الرئيس الأعلى نظرا لسعة سلطته.

وللنفاق شكلين نفاق بالقول وآخر بالعمل، فالنفاق بالقول يتمثل في كلمات المدح والإطراء و استحسان كل تصرفات الرئيس ومن هو أعلى منه في المنصب إلى جانب هذا نقشي النفاق بالعمل في كثير من الإدارات العمومية وهو ما يتم عن طريق القيام بالأعمال أو التصرفات المؤيدة لموقف الرئيس ولو كانت خاطئة غير مقنعة³، وهذا بغرض الحصول على حوافز أو ترقية أو الظهور أمام زملائهم بمظهر صاحب المدير. و يكون النفاق في أسوأ صورته عند حقد البعض من المنافقين على زملائهم الأكفاء المخلصين للوظيفة، محاولين تشويه صورتهم الحقيقية لدى الرئيس تطلعا للاستئثار بحب المدير وتقديره.

¹ - حيث يعد خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة، (المادة 180 من الأمر رقم 03/06).

² - راغب ماجد الحلو، علم الإدارة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 37.

³ - راغب ماجد الحلو، المرجع نفسه، ص 38.

لقد تفشى النفاق في الإدارات العمومية بحيث أصبح ظاهرة عادية لا تثير السخط أو الاستهجان لدى أكثر الموظفين، بل تواتر عليها العمل وتناقلتها أجيال الموظفين مما أدى إلى انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية.

الفرع الرابع: الإسراف في استخدام المال العام والمحسوبة و الوساطة

أولاً: الإسراف في استخدام المال العام

يعد الإسراف أو التبذير ظاهرة عامة تفشت على المستويين الحكومي والفردى، ويتجلى ذلك في أن معظم الإدارات العمومية تتوسع في الإنفاق مع المبالغة في استخدام وسائل العمل بعيداً عن قاعدة ترشيد الإنفاق في التسيير المالي، مما خلق نوعاً من الإسراف والتبذير الكبير في المصروفات المالية .

إن هذا الإسراف يأخذ أشكالاً وصوراً مختلفة أكثرها انتشاراً، اتجاه القائمين على الإدارات إلى تبديد الأموال في الإنفاق على الأبنية والأثاث والرواتب المدفوعة دون عمل منجز كما هو مطلوب وعلى التشريفات التي لا تزيد إلى الوظيفة إلا مبالغة بدون أية تحفيز أو فعالية وعلى أجهزة العلاقات العامة، فضلاً عن المبالغة في استخدام السيارات في الأغراض المنزلية والشخصية¹ وإقامة الحفلات الترفيهية والإنفاق ببذخ على الدعاية والإعلان والنشر في الصحف والمجلات في مناسبات التهاني والتعازي والتأييد والتوديع لكبار المسؤولين تملقاً ونفاقاً في أغلبها. ومن أخطر هذه الصور استخدام خبرات أجنبية ذات تكلفة اقتصادية مالية عالية، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع تكلفة الخدمة دون جودة هذه الأخيرة في أغلب الحال.

إن صور الإسراف في استخدام المال العام لا تتفق وأخلاقيات الوظيفة العمومية في شيء، وما هي إلا انحراف وإهدار لثروة الشعب، فيما لا يعود عليه بالفائدة، كما تنطوي على الإضرار بالإدارات العمومية في تقديم خدماتها ومتلقي هذه الخدمات في وقت واحد.

¹ - حيث يعد استعمال تجهيزات وأملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة (المادة 180 فقرة 5 من الأمر رقم 03/06).

ثانياً: المحسوبة و الوساطة

المحسوبة هي الخروج عن القوانين والتنظيمات التي تحكم أجهزة الإدارة العمومية، في مجال التعيين والترقية و التنقلات وتحديد الحوافز وحركات الانتداب والإعارة وغير ذلك من العمليات الوظيفية¹، وهي تتم عن طريق التحيز والمحاباة لأفراد معينين وفقاً لاعتبارات قبلية أو جغرافية أو شخصية تتجاوز أصول العمل الإداري وفق أخلاقيات قانونية. كما يمكن أن تتم عن طريق إسناد العمل الوظيفي لشخص لا يستحقه ولا يتناسب مع إمكانياته بسبب توصية معينة وهو ما يحول دون وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، بما يعود بالسلب على الوظيفة العمومية والوصول إلى صور أخرى من الانحرافات التبعية.

أما الوساطة فتقوم على طلب فرد من موظف عمومي انجاز عمل مشروع أو غير مشروع لصالحه أو لصالح فرد آخر².

والوساطة أصبحت ظاهرة منتشرة جداً في إدارتنا العمومية، وللأسف عند رغبتنا في انجاز عمل ما، فإنه من الضروري في كثير من الأحيان البحث عن شخص لانجازه دون مشقة، والغريب في الأمر أننا نعتبر الوساطة أمر سيء ونمقته تماماً عندما يقوم به غيرنا، ونرضاه لأنفسنا، بل ونبحث عنه بكل الطرق مهما كانت مستحيلة ونجعله مشروعاً لنا وغير مشروع على غيرنا. فتحولت بذلك من ظاهرة غير أخلاقية ماسة بالوظيفة العمومية على وجه الخصوص إلى أمر عادي يمارس دون لوم يذكر، مما يكون له آثار وانعكاسات سلبية على سلوك الموظفين من أجل تهوين أيضاً ممارسات أخرى بعيدة عن أخلاقيات الوظيفة العمومية، لكن تكون أخطر من سابقتها.

ولهذا فإن كانت الوساطة من أجل مسعى مشروع رغم أنه غير أخلاقي، لأنه يمس مبدأ المساواة في الانتفاع من خدمات المرفق العمومي إلا أنه لن يمس بالوظيفة العمومية بقدر الضرر الذي تلحقه الوساطة التي تؤدي إلى المخالفة الجسيمة للنصوص القانونية والتنظيمية بما يجيز ممنوعاً أو يمنع مسموحاً والعبث بالنصوص لتسهيل أمر شخصي. فنجد الموظف نفسه يلجأ إلى الوساطة داخل الوظيفة، عند سعيه للانتداب أو النقل أو الترقية أو إرضاء رئيسه الإداري.

¹ - أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 1997، ص 48.

² - داسة مصطفى، المرجع السابق، ص 08.

إن الوساطة والمحسوبية صارتا اليوم كلمتان تترددان في إدارتنا العمومية¹ و رغم أن الكل تقريبا يستنكر التوسط وتعيين من له حق في الوظيفة العمومية وتنتادي بوضع الموظف المناسب في المكان المناسب، لكن في الجانب الآخر نمارس عكس ما نعلن.

إن هاتين الظاهرتين صارتا من الأمراض الإدارية، لما ترتب عنهما من تولي الوظائف من قبل أشخاص غير مؤهلين، مما أثر على انخفاض كفاءة الإدارة في تقديم خدماتها وإضعاف الإدارة وقتل روح الإبداع بين الموظفين، و فقدان الثقة بالنظام الإداري من جمهور المستفيدين.

إن الظواهر السلبية السابقة الذكر بخصوص سلوكات الموظف العمومي الخارج عن الأطر التنظيمية المعمول بها أو التي يجب على الإدارة السعي من أجل العمل وفقها أدت إلى تسيب الموظفين في محيط العمل، بأن تخلى الموظفون وانصرفوا عن القيام بواجباتهم جزئيا أو كليا وعن بذل المفترض والمتوقع منهم من جهود وانتشرت روح اللامبالاة في عديد صورها والتهرب من اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية وفوق هذا البحث عن البذخ والإسراف لمن أتيحت له هذه الفرصة. إن هذا التسيب الذي ينافي أخلاقيات الوظيفة العمومية أدى إلى عدم انتظام العمل الوظيفي وإلى تدني مستويات الكفاءة والكفاية التنظيمية في الإدارة.

المطلب الثاني

الانتهاكات الجنائية

فضلا عن المتابعة التأديبية في مواجهة بعض الاخلالات الصادرة من الموظف العمومي، قد يتعرض إلى عقوبات جزائية نص عليها كل من قانون العقوبات²، والقانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ويرجع التنوع في النصوص المجرمة لهذه الانحرافات، راجع إلى طبيعتها الخطيرة على المرفق العمومي وسيره، واستهتار الموظف العمومي بالوظيفة العمومية بما لها من حرمة وكرامة، سعيا إلى. إن

¹ اعتبر المشرع الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت، يقدمها شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسته وظيفته، خطأ تأديبي من الدرجة 4 (المادة 181 الفقرة 1 من الأمر رقم 03/06).

² الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يونيو 1966 المعدل و المتمم المتضمن قانون العقوبات.

هذه السلوكيات المنحرفة والمخالفة للقوانين والأنظمة الخارجة عن إطار أخلاقيات الوظيفة العمومية عديدة، لذا سنتناول أهمها من حيث درجة خطورتها وانتشارها وهذا على النحو التالي:

الفرع الأول: الرشوة¹

تناولت نصوص القانون رقم 06-01 تجريم أفعال الرشوة في المواد 25، 26، 27، 28، 39 و 40. هذه المواد استخلفت النصوص الواردة في قانون العقوبات المتعلقة بهذه الجريمة والتي تم إلغاؤها كلها². وتعد الرشوة أشد مظاهر الانحراف خطورة على حسن سير الإدارات العمومية، فهي توصف بأنها اتجار الموظف بوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة³، وهو ما يعد خروجاً عن واجبه الوظيفي المحدد. وتستند الرشوة على القيام بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته أو الامتناع عن عمل من اختصاصه كذلك، أو الإخلال على أي نحو بمقتضيات واجبات الوظيفة.

وقد أصبحت الرشوة داء ينتشر في كل المستويات الإدارية، وهو ما أدى إلى الإخلال بهيئة الوظيفة العمومية ونزاهتها، وإهدار مبدأ الخدمة العمومية، وفقدان ثقة الأفراد في الموظفين العموميين، من جانب آخر، فإنها تؤدي إلى الاعتداء على أحد المبادئ الدستورية وهو مبدأ المساواة أمام الوظيفة العمومية على أساس أن المرشحي سيؤدي مصلحة من يدفع له ويحجبها أو يعيقها عن لا يدفع⁴.

وتشمل جريمة الرشوة في التشريع الجزائري جريمتين، الأولى سلبية من جانب الموظف العمومي ومن في حكمه والثانية ايجابية من جانب صاحب المصلحة، وكلا الجريمتين مستقلتين عن بعضهما في العقاب والتجريم. وقد أضيفت بعض الصور، لتشكل هي الأخرى شكلاً من أشكال الرشوة مثل تلقي الهدايا

¹ - هذه الجريمة تكاد تشبه جريمة الغدر، و ذلك في حصول الموظف على فائدة نتيجة استغلال وظيفته و تختلف عنها من حيث الغرض من نشاط الجاني، فإذا كان الغرض منه طلب أو أخذ ما ليس مستحق أو ما يزيد على المستحق على اعتباره رسوماً أو غرامات أو ضرائب أو عوائد أو نحوها دخلت الواقعة في جريمة الغدر، أو ما إذا كان الغرض من نشاط الجاني هو شراء نعمة و ضمير الموظف لأداء عمل آخر لا امتناعه عن أدائه، فالجريمة تكون رشوة.

² - المواد 126، 126 مكرر، 127، 128، 128 مكرر 1، 129 من قانون رقم 11-14 المؤرخ في 2 غشت 2011 المتضمن قانون العقوبات.

³ - خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006، ص 69.

⁴ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 57.

والإثراء غير المشروع وهما صورتين لم تكونا مجرمتين قبل صدور قانون مكافحة الفساد الذي نص عليها في المادتين 38 و37 على التوالي.

وبالنظر إلى مخاطر الرشوة، فقد اعتبرها المشرع قائمة حتى وان لم تكن تامة، حيث بمجرد حصول الموظف العمومي على المقابل تنشأ الجريمة حتى وان لم تتحقق النتيجة المرجوة منها، هذا من جهة. من جهة أخرى، لم يحدد المشرع المقابل الذي يحصل عليه الموظف حيث جاءت عبارات النصوص عامة¹، وهذا يوفر حماية أكبر للوظيفة العمومية القائمة على الإخلاص والنزاهة.

الفرع الثاني: اختلاس المال العام

حمى المشرع المال العمومي من استغلال الموظفين غير النزهاء حفاظا على الثقة العامة، على اعتبار أن الاختلاس من أخطر الجرائم الضارة بالمصلحة العمومية من الناحية المادية وإن كانت تحمل معنى الاعتداء المعنوي على هذه المصلحة المتمثل في عرقلة الوظائف وفي اختلال ثقة القائمين برعاية المال العام.

وقد عرف المشرع هذه الجريمة في نص المادة 29 من القانون رقم 06 - 01² التي نصت بأنها "كل موظف يختلس أو يتلف أو يبدد أو يحتجز عمداً أو بدون وجه حق أو يستعمل على نحو غير شرعي لصالحه أو لصالح شخص أو كيان آخر ، أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خاصة أو أية أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم وظائف أو بسببها".

وعلى هذا فالاختلاس يقوم على عبث الموظف العمومي بالأموال العمومية المؤتمن عليها، فهو بالإضافة إلى كونه جريمة مالية فهو من الجرائم المخلة بالشرف بالنظر لما تنطوي عليه من انتهاك فادح للأمانة. حيث أن الموظف العمومي يمنح بعض السلطات بموجب القانون للقيام بوظيفته، كأن يتمتع بسلطة إصدار القرار في مجال المالية العمومية للدولة، وفي مجال تحصيل الضرائب. على الموظف أن يمارس سلطته في ذلك طبقاً للحدود التي يقرها له القانون ولا يجوز له الأمر بإعفاءات أو تخفيضات في

¹ - سواء كان هذا المقابل في شكل مزية غير مستحقة أو امتيازات غير مبررة ، أو أجرة أو منفعة حسب المواد 25، 26، 27 و28 من القانون رقم 01/06.

² - التي عدلت المادة 119 من قانون العقوبات.

الضرائب والرسوم العمومية أو تسليم مجانا محاصيل المؤسسات¹ و إلا اعتبر جانبا منتهكا لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

ويشترط لقيام هذه الجريمة المضرة بالوظيفة العمومية ثبوت القصد الجنائي أي علم الموظف بأنه يسعى إلى تحصيل ضرائب غير مستحقة للدولة، فإذا تصرف عن جهل أو خطأ في فهم قانون المالية مثلا فلا تقوم الجريمة.

إن النصوص القانونية المجرمة لهذه الأفعال على قدر تشديدها في العقاب لم يتم الوصول إلى القضاء الكلي عليها، حيث ما تزال حالات الاختلاس وتحصيل أموال غير مبررة عديدة وهي في كثير من الحالات تفلت من العقاب نظرا لأن الأشخاص المختلسين يختلفون باختلاف مراكزهم الوظيفية، فكلما علا المركز كلما وجدت سبل شرعية للاختلاس تهريا من المسؤولية. وعلى المبالغة في تحديد مصاريف الإقامة والتنقلات في المهام والسفريات بجانب استغلال البعض الهواتف والسيارات والبريد والأدوات المكتبية الحكومية لأغراض شخصية بحتة وغير ذلك من أساليب الاختلاس غير المباشر يبقى الضحية هو المواطن وإهدار الأموال العمومية المخصصة لخدمته مما يعود بالآثار السلبية على الوظيفة العمومية ويحول دون تطور وتنمية خدماتها.

الفرع الثالث: التزوير

نص المشرع على جريمة التزوير في كل من المادتين 214 و 215 من قانون العقوبات، حيث نصت المادة 214 على أنه: "يعاقب بالحبس المؤبد كل قاض أو موظف أو قائم بوظيفة عمومية ارتكب تزويرا في المحررات العمومية أو الرسمية أثناء تأدية وظيفتهم إما بوضع توقيعات مزورة أو إحداث تغيير في المحررات أو الخطوط أو التوقيعات أو بانتحال شخصية الغير أو الحلول محلها و إما بالكتابة في السجلات أو غيرها من المحررات العمومية أو بالتغيير فيها بعد إتمامها أو قفلها".

وينطوي التزوير على تغيير الحقيقة في محرر بإحدى الطرق التي نص عليها القانون تغييرا من شأنه إحداث ضرر ومقترن بنية استعمال المحرر المزور فيما أعد له حيث لا تثبت الجريمة إلا إذا ثبت قصد الفاعل تغيير الحقيقة لإحداث ضرر، كما لا يكفي لقيامها أن يقع تزوير في الحقيقة بل يجب لقيامها أن يكون هذا التغيير واقعا في محرر ليكون مفصحا عن من صدر عنه متضمنا ذكر الواقعة أو

¹ - المادة 31 من القانون رقم 01/06 تحت اسم تجريم أفعال تحصيل أموال غير مبررة.

تغييرات تثبت نية إحداث الضرر. هذا التغيير في الحقيقة الذي قد يكون ماديا أو معنويا يعتبر اعتداء غير مباشر على سلطة الدولة التي يعبر عنها هذا النوع من المحررات.

ومجالات التزوير عديدة لا يمكن حصرها بالنظر لتنوع مجال القرارات الإدارية، فقد يحدث مثلا في كشوف الترقيات أو المرتبات أو المكافآت أو الحوافز وغيرها . لكن مهما اختلفت صور التزوير ومجالاته، فهذا لا يخفف من حدته كونه تشويه للحقيقة التي تؤدي إلى ترتيب آثار مخالفة لما يجب أن يكون وهو ما لا يعد من أخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الرابع: إفشاء الأسرار الوظيفية

كما سبق وقلنا أن الوظيفة العمومية مسؤولة وأمانة لخدمة المواطن تحرس على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية والموظف هو وسيلة الدولة في تنفيذ مهامها. ونظرا لمكانة الموظفين الهامة، وجب عليهم التقيد بجميع التزاماتهم الوظيفية التي تقع على عاتقهم، من بينها كتمان السر الوظيفي. هذا الأخير الذي يقصد به كل ما يتصل بالمعلومات والإجراءات والقرارات التي يطع عليها الموظف من خلال ممارسته للوظيفة العمومية.

ومن ثم، فإن إفشاء الأسرار يعني الإفشاء بوقائع لها صفة السرية من شخص مؤتمن عليها بحكم وظيفته خلافا للقانون، حيث يقوم الموظف بإفشاء أسرار الإدارة المستخدمة أو الأسرار الخاصة بالأفراد المتصلين بالإدارة سواء من الأفراد الموظفين بها أو عملائها. فيقوم الموظف مثلا بالاطلاع على التقارير السرية التي كتبها الرؤساء، وهو بهذا العمل يفقد التقارير سريتها ويزيد من درجة الاحتكاك بين الموظف ورئيسه بشأن ما كتب في هذه التقارير أو يدلي لبعض الموظفين ببيانات خاطئة أو غير متأكد من صحتها والتي قد يترتب عليها ضرر بالإدارة المستخدمة.

ويشكل الإخلال بالسر الوظيفي خطأ جسيما يترتب عليه مسؤولية الموظف التأديبية، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من الأمر رقم 06 / 03 من أنه "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي: إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية..."¹.

¹ - نصت على العقوبات من الدرجة الثالثة، المادة 163 من الأمر رقم 06 / 03.

غير أنه ونظرا لخطورة هذا الإخلال على المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، فإن المساس بهذه المصالح يعرض مرتكبها إلى الجزاء الجنائي¹. ويمتد حتى إلى قيام المسؤولية المدنية إذا ما ترتب عنه أضرار مادية أو معنوية لحقت بالغير سواء كان هذا الغير الإدارة ذاتها أم الأفراد، حيث لا تسقط هذه المتابعات إلا إذا قام سبب من أسباب إباحة إفشاء الأسرار الوظيفية بحكم القانون².

وعلى هذا فإن اطلاع الموظف بحكم عمله على كثير من الأسرار وبصفة خاصة أولئك الذين تتصل وظيفتهم بأدق خصوصيات المواطنين، كرجال الأمن والأطباء وموظفي الضرائب وغير ذلك من القطاعات المنصبة في هذا الإطار، أمانة، وما إشاعة أسرارهم إلا سلوك مخالف لأخلاقيات الوظيفة العمومية معبرا بهذا التصرف عن أسوأ حالات الانحراف والدناءة³.

الفرع الخامس: إساءة استعمال السلطة

تعرف السلطة في صورتها الرسمية في التنظيم بأنها الصلاحيات المرتبطة بوظيفة والتي تمكن شاغل تلك الوظيفة من ممارسة واجباته ومسؤولياته واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها. وقد يترك للموظف شيء من الحرية في ممارسة سلطاته، ليقرر اختيار ما يراه محققا للمصالح العام في إطار السلطة التقديرية. غير أن تمتع الموظف بالسلطة التقديرية في اتخاذ القرارات الإدارية ليس معناه أن يتحلل من كل قيد ليتصرف بعيدا عن إطار المشروعية، وإلا عد ذلك انحرافا في استعمال السلطة وهو ما يتنافى مع أخلاقيات الوظيفة العمومية.

لكن ما هو ملاحظ اليوم في إدارتنا العمومية أن عيب الانحراف في استعمال السلطة هو أخطر العيوب على الإطلاق وأحد صور الفساد الإداري ذات الصبغة الإدارية الأكثر ظهورا. ففي ثوب المشروعية يرتكب الموظف العمومي ما شاء من المخالفات القانونية ويعيث في العمل الإداري فسادا ودائما وراء ستار القانون.

ف نجد الرئيس يستعمل سلطته التقديرية في السلطة التأديبية وعض أن يكون التأديب رادعا للموظف، يكون سلاحا يسلط على رقاب المرؤوسين بغرض الانتقام من أحدهم بدون مراعاة مبدأ المساواة في

¹ - المادتين 301، 302، من قانون العقوبات.

² - المادة 301 من قانون العقوبات.

³ - بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 357.

الخضوع للتأديب فحتى مثلا لو ارتكب موظفين نفس الخطأ فأحدهما يوقع عليه أخفض العقوبات والآخر أشدها، وأحيانا نجد الرئيس يوقع عقوبة تأديبية على الموظف حتى دون احترام الإجراءات التأديبية المنصوص عليها قانونا تحت ما يسمى بالعقوبات المقنعة¹، بغرض الانتقام الشخصي منه كأن يتم نقله إلى إدارة أخرى فيها مشقة في تنقله إليها وهو ما يتنافى مع الصالح العام ويمس بأخلاقيات الوظيفة العمومية. وفي هذا الإطار فقد تضمن القانون رقم 01/06 جريمة إساءة السلطة في نص المادتين 32 و33 منه، غير أنه قرنها بجريمة استغلال النفوذ، باعتبارهما من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة.

وقد قصد منها المشرع إساءة استغلال الموظف العمومي منصبه ووظائفه بصفة عمدية من أجل أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل في إطار ممارسة وظائفه وعلى نحو فوق القوانين والتنظيمات بغرض الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص آخر أو لكيان آخر.

وتجب الملاحظة أنه بالإمكان الإدراج ضمن هذه الفئة من الجرائم جريمة انتحال الوظائف والألقاب أو الأسماء أو إساءة استعمالها والواردة في المواد 242 إلى 253 من قانون العقوبات باعتبارها أفعال قد ترمي من ورائها إلى الحصول على منافع غير مستحقة وغير مشروعة وهو ما يتنافى والأخلاقيات الإدارية.

إن ما قرره المشرع في القانون رقم 01/06 لا يشمل كل صور الانحراف في استعمال السلطة الذي يعتبر من أصعب عيوب عدم المشروعية، وبالتالي يصعب تجريمه في نص قانوني واحد، ذلك أنه يتولى بالمشروعية ذاتها، وأعط ما شئت من الأمثلة خاصة في إطار الوظيفة العمومية أين تجد مجالها الخصب، وهنا يصبح التجريم غير كافي أمام الموظفين غير المتشبعين بأخلاقيات الوظيفة العمومية، موظفون يلجؤون إلى إساءة استعمال السلطة في صورة تقديم الخدمات الشخصية وتسهيل الأمور وتجاوز اعتبارات العدالة الموضوعية، في منح معارف المسؤولين ما يطلب منهم من أجل احتفاظهم بمناصبهم، فهم على استعداد لاتخاذ قرارات تعين من هم أصحاب حظوة عند مسؤوليهم السلميين. وأحيانا يقوم المسؤول باختيار الشخصية الضعيفة دون القوية كمساعد أو نائب له عوض آخر يمتاز بالكفاءة حتى يمكن السيطرة عليه وباقي زملائه فيما يريد.

¹ - أشرف جمال دردير حامد، (عقوبات التأديب المعنوية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ص 160.

إن انحراف الموظف في جميع الصور السابقة بممارسة السلطة عن غاية المصلحة العامة، تحقيقا لباعث آخر يعتبر انحرافا خطيرا عن قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية التي تجعل من الوظيفة الإدارية هدفا لتحقيق المصالح العامة دون غيرها.

إن هذه الانحرافات ذات الطابع الجزائي في أغلب الأحيان تجد دافعا ماليا، وقد أصبحت حقيقة قائمة وظاهرة موجودة، متفائمة واقعا ووقائعا، وهي ترجع في مجمل الحالات إلى ضعف النفوس وعدم التمسك بأخلاقيات الوظيفة العمومية، والسبب الأكبر يرجع في البداية لسوء الاختيار في عملية التوظيف ووصول أشخاص لا يتمتعون بأدنى مستويات النزاهة، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن تفاقم حالات الانحراف ذات الطابع الجزائي يرجع إلى الاختلال الوظيفي في القواعد والنظم أو في الإجراءات الروتينية، الذي يدفع الموظفين للبحث عن سبل تحثهم على المبالغة في ذلك من أجل الحصول على مزايا.

ولأن الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية له مظاهر عديدة، باعتباره ظاهرة واسعة ومعقدة، فإنه يمكن تلخيص أهم أنواعه في التالي:

- **الإخلال الروتيني:** وهو ما يتعلق بالزيادة المبالغ فيها بالإجراءات التي يكون هدفها الظاهر هو حماية المصلحة العامة، في حين أن هدفها الخفي هو إجبار المواطنين على تقديم المزايا والمبالغ للقائمين على تلك الإجراءات المطولة والبطيئة لانجاز أعمالهم التي هي حق مكفول بالقانون.

- **الإخلال الناتج عن الممارسة غير الأمينه للسلطات التقديرية الممنوحة للموظف:** وهو ما يظهر في أشكال عديدة كما هو الحال في القرارات القائمة على اعتبارات شخصية متحيزة أو منح تسهيلات ومزايا لبعض المواطنين وحرمان البعض الآخر منها، استناد إلى السلطات التقديرية للمدير أو الموظف بشكل عام. وهذا النوع يرتبط بتجاوز الموظف لحدود التصرف الأمين والنزيه والموضوعي في سلطات وظيفته.

- **الإخلال الذي يتضمن مخالفة القواعد التنظيمية في الإدارة:** وهو ما يظهر في مخالفة الموظف الواضحة لنصوص القانون، وما يمكن أن يترتب على ذلك من تعطل سير الإدارة العمومية سواء بالتأخر عن موعد العمل الرسمي أو الخروج المبكر أو حتى الحضور بدون أي جهد مبذول لانجاز العمل المطلوب منه، فيصبح وكأنه متغيب وغير ذلك من القواعد التنظيمية. وبالنظر إلى الآثار التي يمكن أن

تترتب عن بعض صور الاخلالات التي ترتبط بصورة كبيرة بالفساد الإداري، فإنه يمكن تصنيف هذه الصور في الأنواع التالية بناء على تصنيف بعض الخبراء¹:

- **الإخلال التواطئي:** وهو الذي يتضمن الفساد المخطط والمقصود من أجل الأخذ والعطاء، كما في قيام الموظف الفاسد بالتواطؤ مع الآخرين وذلك لتسهيل ارتكابهم الممارسات غير المشروعة .

- **الإخلال الابتزازي:** ويقوم على الانتزاع الإجباري للرشاوي أو المزايا الأخرى من الآخرين المتضررين.

- **الإخلال التوقعي:** و يتضمن المزايا أو الهدايا المقدمة لتوقع أعمال أو قرارات محابية من قبل الموظف.

وواقع الحال أنه مهما كان نوع الانحراف المرتكب من طرف الموظف سواء تنظيميا أو سلوكيا ، ماليا أو جنائيا ، فالنتيجة واحدة وهي الانحراف عن أخلاقيات الوظيفة العمومية، وما السرد السابق لهذه التجاوزات إلا على سبيل المثال أمام الحالات العديدة والمتزايدة باستمرار، خاصة مع تعقد وتطور الممارسات الإدارية وهو ما أثر على الوظيفة العمومية وزعزع ثقة المواطن في خدماتها وجودتها، الأمر الذي يتطلب البحث ليس فقط عن نصوص قانونية تجرم هذه الأخلاقيات، لأن هذه النصوص ليست رادعة دائما، إن كانت أخلاقيات الموظف ذاتها في أسوأ صورها، إنما الحل يكمن في التعمق في الأسباب والعوامل المؤثرة في هذه الانحرافات التي تصدر عن الموظف العمومي وعلى مختلف المستويات وذلك قصد التصدي لها وفقا لما يتناسب مع كل وضع، وإيجاد وسائل وآليات ناجعة لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية ذاتها، لعدم الوصول أو حتى على الأقل التقليل من صور انتهاكها.

المبحث الثالث

مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية

يعد السلوك الإنساني حصيلة تفاعل معطيات أساسية تتسم بالطابع الفردي المختلف من شخص لآخر ومتغيرة تبعا لظروف الزمان والمكان، حيث ليس من شأن هذه العوامل أن تحدث دوما نفس النتيجة لدى نفس الشخص، لذا يجب البحث عن مجموعة من العوامل المترابطة التي هي على درجة من الأهمية

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 67.

في إحداه نتيجة الانحراف عن السلوك القويم لدى الجل الأعظم من الموظفين، من أجل العمل على سردها بانتقاء (المطلب الأول) وإيجاد أدوات علاجها والتصدي لها في سبيل الوصول إلى ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية في إطار الترشيد الكامل للوظيفة العمومية وأدوات تسييرها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية وآثارها

إن الانحراف عن أخلاقيات الوظيفة العمومية ظاهرة تتميز بالتعقيد والتشابك، حيث يتفاعل عدد من العوامل المختلفة في إثارته وتحديد اتجاهاته ومداه، كما يتضمن مجموعة الأسباب التي يرتبط بعضها ببعض والتي تنتظم في نسق معين بحيث تؤدي في مجموعها إلى ترتيب آثار على الوظيفة العمومية.

وعليه نستعرض عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية في الفرع الأول ثم سنحاول توضيح آثارها على الوظيفة العمومية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية

تتشابك في الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية عدة عوامل، إدارية، اجتماعية، شخصية وحتى سياسية، وبالنظر إلى صعوبة تعددها كلها، سنحاول الاقتصار على سرد أهمها فقط وذلك كما يلي:

أولاً: شخصية الموظف العمومي

هي مجموعة عوامل فردية تتعلق بتفكير ودوافع الفرد وعواطفه، فتدفعه إلى الخروج عن السلوك الإداري التنظيمي المألوف داخل الإدارة العمومية، ومنه يعزى السلوك الانحرافي كنتيجة جزئية لتلك العوامل الفردية، التي تتبلور في شخصية الفرد وأنماط سلوكه و تتمثل هذه العوامل أساساً في:

1- ضعف الوازع الديني

يعتبر الدين المصدر الرئيسي والأساسي لطمأنينة القلب والدافع الحقيقي لأي عمل فهو المحدد والرادع والمحفز، والبعد عنه يعتبر من المسببات الحقيقية لتضييع الأمانة سواء في العمل أو في غيره من أمور الحياة، ذلك أن الدين له دور كبير في التحفيز والترغيب على إتقان وأداء العمل بكل إخلاص

وتقاني، لقوله تعالى " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله"¹ ولقوله صلى الله عليه وسلم " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه".

إذن وكما سبق وأن قلنا، فإن أول مصدر من مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية هو الدين، لذلك فإن البعد عن الدين من أكثر الأمور تسببا للإخلال بهذه الأخلاقيات، حيث يخل الموظفون بالعمل ويقصرون في تأديته، مع تضييعهم للأمانة التي أؤتمنوا عليها وهي تقديم الخدمة العامة لأفراد المجتمع على قدم المساواة، الأمر الذي يمكن تفاديه مع وجود التأنيب الداخلي والوازع الخلقي، وبالتالي الضمير المهني ولعل ذلك هو السبب وراء اشتراط أداء القسم أو اليمين لتقلد بعض المناصب وأداء بعض المهام.

2- دوافع الموظف

إذا كان سلوك الموظف يتحدد تبعا لأفكاره وقيمه، أي تبعا لما يعتقد ويتوقع فإن هذا التفسير ليس كافيا للإجابة عن السؤال لماذا يخل الموظف بأخلاقيات الوظيفة العمومية وينحرف عن مهامه الإدارية داخل الإدارة العمومية؟. وتتلخص الإجابة عن ذلك في أن الدوافع هي قوى محركة تتمثل في الرغبات والحاجات التي يريد الموظف إشباعها أو الأمور التي يريد تجنبها والابتعاد عنها.

ولا شك أن الموظف الذي يسعى إلى إشباع رغبته في الظهور بمظهر متميز، سوف يسلك أنواعا من السلوك تختلف عن تلك التي يلجأ إليها شخص لا يشعر بنفس الحاجة وإذا لم تتحقق الحاجة للفرد، فإن ذلك يخلق نوعا من التوتر والقلق ويحس الموظف بالحسرة والحرج، مما يؤدي إلى إضعاف روح التعاون بين الجماعة، الذي يترتب عليه الإبطاء في العمل أو العجز عن الفهم أو نقص عمل أو أي شيء أكثر مما هو مطلوب².

كما أن سلوك الموظفين يتأثر بمجموعة من القيم والاتجاهات ونظرة الفرد إلى الأشياء والخبرات السابقة ودرجة المرونة والتفتح الذهني ومدى أهمية العلم والمنطق العقلاني. ومن أنماط القيم التي تحدد سلوك الفرد قيمة الوقت مثلا والتي تعتبر من أهم العوامل التي تؤثر في سلوكه وذلك لارتباط الوقت بنوعية الانجاز أو الأداء الذي يحققه، فإذا نظرنا إلى إدارتنا العمومية كما هو الشأن في أغلبية الإدارات

¹ - الآية 105 من سورة التوبة.

² - أحمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، ص 80 وما بعدها.

في الدول النامية، نجد أن غالبية أفرادها لا يظهرون اهتماما وقلقا اتجاه ندرة عامل الوقت، فنجد أن نمطهم السلوكي بطيء، وهذا يخلق مناخا خصبا لانتشار الانحراف في الأجهزة الإدارية بهذه الدول.

وإذا أخذنا درجة تعمق الموظف ونظرتة إلى الأشياء كمثال آخر، فنجد أن الموظفين في إدارتنا العمومية يشتركون في سمة اهتمامهم بالمظهر أكثر بالمضامين التي تتكون منها أو تعكسها الأشياء وبنعكس ذلك على الموظفين والقادة الإداريين، وبناء على ذلك فإن المحاور الأساسية التي تحكم حركة الإدارة العمومية والقائمين على أمورها هو ربط الأداء بطقوس العلاقات الشخصية، مما يشكل مجالا خصبا لانتشار المحسوبية¹.

وعلى ذلك فإن الدافع والمكونات الفكرية هي التي تحدد الرغبات والحاجات التي يريد الموظف إشباعها بحكم كونه عضوا في جماعة، فنجد أنه يريد القوة والنفوذ والمركز الاجتماعي الكبير وغير ذلك من الامتيازات الإدارية كفرص الترقى وغيرها من العوائد المادية والمعنوية، وعند حصوله على هذه الحاجات يتولد لديه الرضا الوظيفي، وعلى النقيض من ذلك فإن عدم إشباعها يؤدي إلى أمور عكسية وما يترتب عليها من إخلال في تأدية العمل الإداري والواجبات المهنية بما تتطلبه من نزاهة وحيادية.

3- اتجاهات الموظف

الاتجاه هو رؤية الأفراد وقناعاتهم حول ظاهرة ما أو سلوك معين أو موقف محدد يتحدد من خلاله ما هو صحيح وما هو مرفوض، للتمييز بين ما هو مرغوب فيه وينبغي تحفيزه وبين ما هو مرفوض وينبغي حظره. والموظف يتصرف في تعاملاته وتأدية مهامه الوظيفية داخل الإدارة بما لديه من آراء واتجاهات محددة نحو الإدارة والوظيفة التي يشغلها، فمن الموظفين من يرى أن الوظيفة هي مصدر للرزق فقط ومنهم من يعتبرها وسيلة خدمة عمومية وآخرون يرون فيها وسيلة لتنمية الذات وتطويرها، لذلك فالاتجاهات الموظف هاته هي من تؤثر على إخلاله بالعمل الوظيفي أو العكس.

كما أن الموظف قد يتأثر في تطوره ونموه المهني بالموظفين الآخرين الذين يحيطون به ومن ثم قد ينقل عنهم اتجاهاتهم، ويتأثر بأساليبهم في التفكير وتأدية الأعمال الوظيفية وتقديم الخدمات. فإتاحة الوظيفة للموظف فرصة الاتصال بزملاء على اختلاف اتجاهاتهم، يؤدي إلى تغير في نفسية الموظف

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 77.

وقد تدفعه إلى بعض صور السلوك المنحرف، كان من المحتمل ألا يقدم عليها لو لم يكن قد مارس تلك الوظيفة داخل تلك الإدارة .

إن هذه الاتجاهات تعتبر عنصرا من عناصر الثقافة التنظيمية العامة السائدة داخل الإدارة العمومية، ولا شك أن نمو تلك الثقافة لا يمنع من تكوين ثقافات فرعية، حيث يعتمد بعض الموظفين من خلالها إلى الانحراف عن الخط الثقافي العام للإدارة والالتزام بثقافة خاصة بهم، وهذا في ظل سيادة الاتجاهات المنحرفة عن العمل الإداري، مما يؤثر على سلوك الموظفين بالإدارات العمومية ويولد أنماطا سلوكية منحرفة.

ثانيا: عوامل إدارية

هي العوامل المختلفة والمرتبطة بالبيئة الداخلية للإدارة أي الناشئة من داخل النظام نفسه، سواء كان ذلك على المستوى المحلي أو على مستوى الإدارة العليا والتي تؤثر في سلوك الموظفين الذي يطلق عليه أحيانا السلوك التنظيمي. ونلاحظ أن هذه العوامل قد تتداخل وتتبادل المؤثرات فيها بالدرجة التي يصعب معها في بعض الأحيان تحديد السبب المباشر أو العامل المؤثر والحاسم فيما صدر من سلوك معين.

فمظاهر الإهمال والتكاسل واللامبالاة التي قد نجدها في مواقع العمل بالإدارات العمومية أو مظاهر التسبب و كل صور الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، هي في الحقيقة نوع من السلوك التنظيمي يساهم في ظهوره عوامل مختلفة، سوف نحاول التركيز على أهم العوامل التي لها تأثير سلبي باعتبارها معطيات إدارية يمكن التحكم فيها.

1- الثقافة التنظيمية

الثقافة التنظيمية هي منظومة المعاني والترسبات والمعتقدات والطقوس والممارسات التي طورت مع الزمن وأصبحت سمة خاصة للتنظيم، بحيث تخلق منها جوا عاما بين أعضاء التنظيم حول ماهية السلوك المتوقع من الأعضاء فيه. ذلك أن للثقافات في المجتمعات تأثيرا واضحا على السلوك خارج الإدارات وداخلها لتؤثر في عملية اتخاذ القرارات وتحديد أنماط السلوك والاتجاهات نحو الإدارة، سواء تعلق الأمر بالرئيس الإداري أو مرؤوسيه¹، حيث يؤدي تنوع القيم الثقافية في الإدارات إلى اختلاف كبير في

¹ - محمد قاسم القريوتي، السلوك التنظيمي، دراسة للسلوك الإنساني الفردي والجماعي في المنظمات الإدارية، الطبعة الأولى، دار المستقبل للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص 286.

استجابات الموظفين لأنماط قيادتها، ففي بعض الإدارات يكون الأداء الوظيفي أفضل وأكثر فعالية في ظل القيادات السلطوية¹.

وهناك من يرون أن أسباب الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية تعود بالنتيجة إلى الثقافة التنظيمية داخل البيئة الإدارية، لأنها تمارس تأثيرا كبيرا على سلوك الأفراد في الإدارات، فكلما اتسمت البيئة الإدارية بدرجة عالية من الوعي والثقافة، كلما كانت أكثر حصانة ومناعة لمظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية. وبالعكس، كما اتسمت البيئة الإدارية بضعف الوعي الثقافي أو انعدامه كلما أدى ذلك إلى بروز حالات الانحراف الإداري، متمثلة بضعف القيادات الإدارية وعدم نزاهتها وسوء توزيع السلطات والمسؤوليات وعدم وضوح التعليمات وسوء تقويم أداء الموظفين.

2- التضخم الوظيفي

مما لا شك فيه أن التضخم المستمر في حجم المصالح الإدارية والزيادة الكبيرة في عدد الموظفين، مع الثبات النسبي لحجم النشاط الذي تقوم به بسبب إتباع سياسات التوظيف الاجتماعي الارتجالي². بجانب إسراف بعض القيادات الإدارية والسياسية العليا في تعيين بعض الأتباع بصرف النظر عن حاجة العمل إليهم، أدى إلى زيادة عدد الموظفين عن متطلبات العمل الحقيقية.

إن التضخم الوظيفي يؤدي إلى آثار سلبية عديدة، كتعقيد الإجراءات وخلق مشكلات الروتين وتداخل الاختصاصات والتكرار وإعاقة خدمات المواطنين، إلى جانب الإسراف في الإنفاق على المباني والآثار والمعدات والمرتبات³. وتعكس هذه الآثار السلبية بعضا من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، كإهمال والتكاسل والوساطة والمحاباة بجانب ظهور الرشاوى لأداء الخدمة أو حصول الموظفين على المكافآت أو الحوافز، مما يؤكد على العلاقة الوثيقة لتضخم الأجهزة الإدارية ومظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

¹ - قيس النوري، السلوك الإداري وخلفياته الاجتماعية، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة للخدمات والدراسات الجامعية، الأردن، 1999، ص 103.

² - عبد الحميد بهجت فايد، ثابت عبد الرحمان إدريس، الإدارة العامة، دار الفكر الجامعي، مصر، ص 352.

³ - مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية، مصر، 2005، ص 218.

3- سوء البناء التنظيمي

البناء التنظيمي السيئ هو ذلك البناء الذي لا يراعي الخطوات والأسس والمبادئ العلمية الإدارية والتنظيمية عند إقامته أو تشغيله أو صيانته، إضافة إلى عدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية بسبب التغيير المستمر للوحدات التنظيمية للأجهزة الإدارية، هذا التغيير الذي يظهر بوضوح في مسميات الوزارات الذي أخذ صورا متعددة الأشكال، بين وزارة جديدة تنشأ وأخرى تلغى وبين وزارة تضم وأخرى تفصل عن غيرها وبين مناصب متعددة لوزراء الدولة تنشأ ثم تلغى في تشكيل لاحق وغير ذلك من القرارات التنظيمية التي تصدر ثم تلغى، دون الاستناد في ذلك إلى دراسة علمية واضحة تبرز الهدف من إجراء مثل هذا الإنشاء أو الإلغاء أو الفصل أو الضم¹.

إن القصور والنقص في البناء التنظيمي وعدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية، له انعكاسات واضحة على نظم وأساليب وسياسات العمل داخل الإدارات العمومية، يترتب عليه جمود في العلاقات التنظيمية وتداخل الاختصاصات وظهور الكثير من المشكلات الإدارية التي تصاحب كثرة التعديلات، مما يؤثر بشكل سلبي على الأداء لعدم تناسبه ربما مع طموحات الموظفين وعدم استجابته لاحتياجاتهم، وهذا من شأنه أن ينعكس سلبا على السلوك الإداري للموظفين، مما يخلق حالة من عدم التوافق لديهم وانتشار الشعور بالملل وعدم الرغبة في العمل بسبب الأنشطة الروتينية، كما أن تداخل الاختصاصات وضعف المسؤوليات وعدم وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، يؤدي إلى انتشار الفوضى بأن يتهرب كل موظف من مسؤولياته بل و يسهل له الانحراف بالسلطة².

وهكذا فإن البناء التنظيمي السيئ يعد سببا مباشرا لكثير من المشاكل الإدارية، حيث يجعل الموظفين أقل التزاما بالسلوكيات الوظيفية الواجبة، بل ويجعلهم يلجؤون إلى اعتماد مسالك أخرى تتطوي تحت مفهوم الانحراف الإداري، لتجاوزه محدوديات المناخ التنظيمي الغير منضبط وتحقيق مصالح ذاتية على حساب أهداف الإدارة العمومية.

¹ - ومن أمثلة ذلك أن يأتي وزير الداخلية ويقرر دمج كل الفئات الوظيفية في إطار ما قبل التشغيل في الإدارة المحلية، دون مراعاة ما قد يترتب عن مثل هذا القرار من فائض وظيفي ضخم.

² - مصطفى محمود أبو بكر، المرجع السابق، ص 280.

4- المركزية الشديدة وعدم صلاحية القيادة الإدارية

حتى لو نصت النصوص القانونية على اللامركزية، فإن الممارسة العملية تثبت تركيز السلطة الإدارية بالمستويات العليا، وعلى المستويات الأخرى تنفيذ هذه القرارات التي قد تكون في بعض الأوقات غير سليمة أو غير واقعية، كما أن المدراء الذين يتخذون القرارات عادة ما يكونون بعيدين عن الموظفين الذين يقومون بالتنفيذ، ذلك أنه في المستويات الدنيا نجد أغلبية الرؤساء الإداريين لا تتوفر فيهم معايير القيادة الإدارية، الأمر الذي يجعل السلطات العليا تحتفظ بعملية اتخاذ القرارات ذات الأهمية في تسيير الإدارات العمومية.

إن عدم إتاحة الفرصة للرؤساء الإداريين على المستوى الأدنى اتخاذ قرارات حاسمة، لا يسمح بتكوين قادة إداريين، وهو ما يترتب عنه حتما أنماط وأساليب قيادية ضعيفة تؤثر بشكل سلبي في سلوك الموظفين، الأمر الذي يؤدي إلى انحرافهم عن الدور والمهام الوظيفية المنوطة بهم كما يكسبهم عدم الثقة في الرؤساء، فنقوم طاعتهم لهم على ما يملكونه من سلطة رسمية (سلطة العقاب والمساءلة)، الشيء الذي يضعف القدرات الإبداعية والابتكارية للموظفين ويجعلهم يميلون إلى التكاسل والخمول وتأدية الحد الأدنى من العمل الذي يجنبهم الوقوع في نطاق المؤاخذة .

إن محدودية اتخاذ القرارات الإدارية التي يشهدها الواقع العملي نتيجة المركزية الشديدة، أثرت بشكل سلبي على حسن سير الإدارات العمومية، فعلى سبيل المثال يشكو البعض من الرؤساء الإداريين من عدم إمكانية اتخاذ قرار ترقية موظف ممتاز ترقية استثنائية أو مكافأة موظف إلا في حدود ضعيفة للغاية، حتى أنه لا يمكنهم توجيه عقوبة لموظف مقصر دون تدخل جهات أخرى لرفع هذه العقوبة في كثير من الحالات.

إن الأسباب المذكورة على النحو السابق تؤدي إلى بعض الآثار السلبية، منها اختناق العمل وبطء تنفيذ القرارات وإضعاف الروح المعنوية لأعضاء الإدارات العمومية وانخفاض الأداء، وقد تعكس هذه الآثار السلبية بعض الانحرافات مثل عدم تحمل المسؤولية، الوساطة، عدم الرضا و الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

5- عدم موضوعية بعض نظم المسار الوظيفي¹

حيث تشهد الممارسة العملية بعض المشكلات التي تتعلق بنظم التعيين والترقية والأجور والحوافز، الأمر الذي أدى بدوره إلى كثير من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، ومن أهم هذه المشكلات:

أ - تدخل العوامل السياسية في الاختيار لبعض الوظائف في الأجهزة الإدارية

فإلى جانب الوظائف العليا التي يتدخل فيها العامل السياسي، من خلال نظام الأحزاب الموالية للسلطة وغلق المنافسة لتقلدها من جهة أخرى بالنسبة لوظائف عليا أخرى، تشكل السياسات الوظيفية هي الأخرى عاملا سياسيا يتحكم في الوظائف العمومية، فنتيجة ارتفاع عدد خريجي الجامعات والمعاهد، أقدمت الدولة نحو إتباع سياسة جديدة لامتناس غضب الشارع على حساب مصلحة الإدارات العمومية عبر استحداث وكالات التشغيل²، ورغم أن الشكل النظري لهذه السياسة كان جيدا إلا أن التطبيق الفعلي أظهر نتائج سلبية خلاف ما كان مخططا له، حيث أصبحت عبئا على الإدارات العمومية بسبب التوجيه العشوائي وخلق معه التضخم الوظيفي والانتكال لدى الموظفين المرسمين الذين أصبحوا يتخلفون عن مكاتبتهم بتوكيل مهامهم الرئيسية لهذه الفئات، مما جعل الإدارة تتعطل في تقديم الخدمات على وجه الكفاية لنقص خبرة المتعاقدين، كما تأثر بعض المتعاقدين ببعض الموظفين المنحرفين مما أدى إلى انحرافهم عن الأصل وأصبح همهم جمع ما أمكن جمعه خلال فترة تعاقدهم مع الإدارة المستخدمة لدرائتهم بأنهم سوف يوجهون للبطالة من جديد بعد انتهاء العقد³.

من جانب آخر تعاني الأجهزة الإدارية في معظمها من عدم وجود تخطيط شامل للقوى العاملة، يحقق الربط بين الاحتياجات من التخصصات والنوعيات المعينة من الأعوان التي تتطلبها حاجة العمل من ناحية وبين جهود التعليم والإعداد والتكوين من ناحية أخرى.

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 81.

² - المرسوم التنفيذي رقم 77/06 المؤرخ في 18 فيفري 2006 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيورها.

³ - نص المادة 22 من الأمر رقم 03/06 التي أكدت أن شغل هذه المناصب لا يخول الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في مرتبة من رتب الوظيفة العمومية، وتشير الدراسات إلى أن أكثر الاخلاطات ظهرت في الإدارات المالية والبلدية وكل إدارة مقصودة من المواطنين بكثرة خاصة رجال الأعمال.

ب - تتضمن القوانين التي تنظم عملية التوظيف الربط بين المؤهل العلمي والوظيفة العمومية، فالمؤهل العلمي يخول من يشغل أية وظيفة عمومية مرتبا يتناسب مع مؤهلاته العلمية مهما كان نوع العمل الذي يؤديه، ولو كان بسيطا لا يتناسب مع المرتب الذي يتقاضاه، وهذا لا يتفق مع الأصول الإدارية السليمة، التي تقتضي بأن يكون المرتب على أساس واجبات الوظيفة لا على أساس مؤهلات الموظف.

ورغم أن الإصلاح الإداري المتبع على مستوى الإدارات العمومية ونظام الوظيفة العمومية، جاء نتيجة لمتطلبات إدارية واجتماعية قصد إعادة تصنيف وترتيب الوظائف والنهوض بالمستوى المعيشي للموظف، إلا أنه مازال بعيدا عن المستوى المطلوب حيث كثيرا ما نشهد حالات عدم التناسب بين مؤهلات الموظف والوظيفة التي يشغلها وهو ما يؤدي إلى تقاعسه عن أداء عمله، مما يخل بسير العمل الوظيفي داخل الإدارة ويؤدي إلى ظهور معالم الانحراف الإداري، الأمر الذي يتطلب اتخاذ مبادرات جادة من أجل أن يكون هذا الإصلاح فعالا يستجيب لمتطلبات الرشادة الإدارية، التي تتطلب أن يكون العمل الوظيفي متناسبا مع مؤهلات وإمكانات الموظف من حيث الكفاءة والقدرة الجسمية والعقلية والنفسية اللازمة لأداء العمل المكلف به ومنسجما مع رغبته الشخصية لتولي القيام به على النحو الصحيح، مع إحراز تقدم مثمر في مجالات تطويره وتحسينه.

كذلك إذا كان يتم صرف المكافآت المادية أو المعنوية دون الربط المباشر بينها وبين ما يبذله الموظف من جهود أو تم منحها للموظفين بدون موضوعية، فإنه سوف يؤثر في الموظف حيث يفقد الثقة في الإدارة ويشعر بالإحباط وعدم الرضا الوظيفي. ونتيجة لهذه التعاملات في منح الحقوق المالية للموظفين يجد الانحراف أرضا خصبة ودافعا قويا للانتشار.

وحتى وإن لم نشهد تجاوزات على مستوى الوظيفة العمومية ذاتها، فإن هناك تبعات تلحقها بصورة غير مباشرة بلجوء الكثير من الأعوان العموميين إلى مباشرة أعمال إضافية خارجية بعد أوقات العمل الرسمية بالرغم من عدم حصولهم عن إذن إداري لازم، وبالنسبة لبعض المهن فإن هذا أصبح الطابع المميز لها، كما هو الشأن بالنسبة لاتجاه الأطباء إلى القطاع الخاص نظرا للمزايا المادية التي يحصلون عليها، وهو ما يؤثر سلبا على مردوديتهم في القطاع العمومي بالنسبة إليهم وعلى واجبات الوظيفة بالنسبة لكل من يمارس عملا إضافيا، يشغله عن مهامه المنوطة به جسديا وفكريا.

6- سوء البيئة القانونية المنظمة للإدارة العمومية

إن سوء البيئة القانونية سببه العديد من الاختلالات التي تعترض المنظومة القانونية، المشكلة للجهاز الإداري، أولها سوء صياغة النصوص القانونية، الأمر الذي يفتح مجالا كبيرا لانحراف الموظفين وهذا راجع للتضخم القانوني ولتعدد مصادر القوانين والأنظمة الإدارية وتشابك النصوص وغموضها في بعض الأحيان لعدم وجود ارتباط بينها، بالإضافة إلى عدم الاستقرار القانوني بسبب تعرض الحكومات للتغيير بصفة مستمرة وتطوير القوانين باعتماد التعديل الجزئي المتكرر والإسراف في إصدار النصوص. مما يؤدي إلى تغيير المنظومة القانونية المسيرة للإدارات العمومية في مضمونها وآليات تجسيدها والفئات المخاطبة بها وهو ما يجعلها غير ذات معنى وفعالية وتأثير في تحديد وتنظيم سلوك الموظفين، بل قد تصل إلى غاية إتاحة الفرصة بمخالفتها بتهرب الموظف من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة والتي قد تتعارض مع المصلحة العمومية.

7- التساهل في تسليط الجزاء الرادع

نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، ويعتبر الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية¹، إن أي تهاون في محاسبة الموظف المقصر في تأدية الواجبات الوظيفية يشجعه على التماهي في ارتكاب السلوكيات المنحرفة، ومن ثم فإن توقيع الإدارة للعقوبات التأديبية بصورة تخل بمبدأ المساواة بين الموظفين في الخضوع للنظام التأديبي أو التساهل في توقيع الجزاء الرادع على الموظف المخل، بتوقيع عقوبات بسيطة غير ذات فعالية وعدم احترام النصوص المنظمة للنظام التأديبي، كتوقيع مثلا عقوبات مقنعة ضد الموظفين بغرض الانتقام فقط وغير ذلك من المظاهر التي تميز للأسف إدارتنا العمومية، يعد عاملا من عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية بدل أن تكون عاملا رادعا لحث الموظفين على الإقلاع على ارتكاب المخالفات الوظيفية.

في جانب آخر، وعند الحديث عن السياسة الجنائية التي تتبعها أجهزة الدول المختلفة بهدف مكافحة الانحراف الإداري للموظف العمومي داخل الإدارات العمومية، نجد أنها هي الأخرى أحد العوامل التي يمكن

¹ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986، ص 496.

أن تؤثر على تلك الأخيرة في كمها ونوعها ، ذلك أن للسياسة الجنائية ثلاث مراحل¹ وقد تحقق هذه السياسة التي تضعها الدولة لمكافحة ظاهرة الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، في مرحلة من مراحلها وهذا نتيجة غياب الدراسات الاجتماعية والقانونية السابقة وعدم عرضها على الموظفين والمتخصصين لإبداء الرأي فيها، وتجاهلها حاجة المجتمع عامة ومجتمع الموظفين خاصة لتجرباتهم في مجال بعينه، فتأتي هذه القوانين غير معبرة عن رأي عام يتقبلها ويتفهم ضرورتها.

لا شك أن كل هذا القصور يسهم بدوره في استهانة الموظفين بالنظام العام ككل وبالإدارة العمومية على وجه الخصوص، فيؤدي إلى وجود حالات انتهاك للأئمة مما يرفع من المعدل العام للانحرافات الإدارية .

8- عدم ملائمة بيئة الوظيفة ذاتها

وتشمل عدم ملائمة أماكن العمل، حيث بالرغم من الأموال الطائلة التي تصرف على الإدارات العمومية ومعداتها، ما تزال العديد من الإدارات غير ملائمة بسبب تكديس الموظفين وعدم وجود المقاعد الكافية لهم ونقص التهوية ووجود مكاتب في قبو الإدارات العمومية، مما يشكل مكانا غير ملائم لصحة الموظفين وهو ما يؤثر على الروح المعنوية لهم.

وتشمل بيئة الوظيفة من جهة أخرى، تعقد الإجراءات المكتبية وعدم تحديد سير الإجراءات داخل الإدارات، وذلك نتيجة التمسك بحرفية الإجراءات وطولها والمعاملة السيئة التي تتبعها بعض الأجهزة وعدم وجود مواعيد محددة لانجاز الموظفين لأعمالهم وعدم التزام بعض الموظفين بتأدية وظائفهم بإخلاص خلال ساعات العمل الرسمية وعدم تحمل المسؤولية وعدم تحديد عملية سير الإجراءات داخل وحدات العمل وهو ما يؤدي إلى بعض المظاهر السلبية منها²:

-تحول الإجراءات بهذه الطريقة إلى مجرد روتين شكلي لا معنى له ولكن يجب تنفيذه.

¹ - للسياسة الجنائية ثلاث مراحل، تبدأ بالمستوى التشريعي حال إعداد القاعدة الجنائية في شقها الموضوعي المتعلق بالتجريم والعقاب والإجرائي المتعلق بإجراءات الضبط والتحقيق والمحاكمة مروراً بمرحلة التطبيق القضائي لتلك القاعدة الجنائية وانتهاء بتحديد أساليب المعاملة العقابية حال التنفيذ الفعلي للجزاء الجنائي داخل المؤسسات العقابية .

² - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 86.

- طول الوقت اللازم لأداء الخدمة وبطء القرارات، يؤدي بالمواطن طالب الخدمة للجوء إلى الوساطة أو الرشوة لإنهاء الإجراءات المتعلقة بخدمته في أسرع وقت ممكن.

- التمسك بحرفية الإجراءات يجعل لطبقة الموظفين وزنا وأهمية في المجتمع، ومع كل تشدد في الإجراءات يتزايد دورهم، وقد يؤدي ذلك إلى اقتناع المواطن بأنه لن يحصل على خدمته أو لن تتحقق له بالسرعة المطلوبة دون اللجوء إلى الوساطة وتقديم الهدايا .

إن الإفراط في التطبيق الحرفي الشكلي للإجراءات ليس بغرض الضبط والرقابة، بقدر ما يكون لخلق نوع من القيود والتعقيدات لتحقيق مكاسب شخصية بصرف النظر عن الفعالية وأدى إلى خلق الرغبة والاستعداد لتنمية مهارات الانحراف، إلى درجة أن أصبحت الإدارات العمومية بيئة خصبة لتوليد خبراء محترفين في الفساد عوض الرغبة في التطوير والتحديث، هذا بالإضافة إلى غياب الدافع والحافز القوي لسلوك الإبداع والابتكار وعدم وجود علاقة بين الجهد الإبداعي والابتكاري والمنافع التي تتحقق من هذا الجهد¹.

9- الخلل في نظم الرقابة والاتصال²

وذلك بسبب تعدد الأجهزة القائمة بها وعدم تكامل جهودها واعتماد بعض الرؤساء في العملية الرقابية، على معلومات غير كاملة أو مستقاة من غير مصادرها الأصلية أو على المتابعة المكتبية دون الميدانية، وإذا كان الهدف من الأجهزة الرقابية هو محاولة كشف الأخطاء وتقديم النصح والإرشاد وتقييم الأعمال بطريقة علمية، فإن هذه الأجهزة في غالب الأحيان لم تكن متفهمة لطبيعة عملها، مما نتج عنه بعض العوامل التي تساعد على انتشار مظاهر الانحراف³. كما أن تراخي الإدارة وتهاونها في معالجة حالات الإخلال يؤدي إلى الإحباط بين الموظفين، مما يشجع على الاستمرار في الانحراف.

إلى جانب الرقابة التي تمارسها مختلف الأجهزة الرقابية، يشكل الاتصال عاملا مهما في تدعيم نظام الرقابة ليكون ذو فعالية، حيث يلعب دورا هاما في مدى سلبية أو ايجابية الموظف تجاه الإدارة، فإذا كانت المعلومات المتداولة بين الموظفين غير كافية أو غير مناسبة ويقل أو ينعدم تدفقها أفقيا، وتعمل كل

¹- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع السابق، ص 297.

²- مصطفى محمود أبو بكر، المرجع نفسه، ص 214.

³- أحمد محمد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 90.

مصلحة بمعزل عن غيرها من المصالح الإدارية الأخرى، مع غياب التنسيق والتكامل بينهم وقيام الاتصال بشكل أساسي على الاتصالات الهابطة من القمة إلى المستويات الأدنى حاملة فقط للأوامر والتعليمات، دون تدفق المعلومات الكافية التي توضح الرؤية المستقبلية للإدارة وما يدور بها من خطط وبرامج والمتغيرات في الأهداف، وأيضاً إذا افتقد التنفيذيون سبل الاتصال بالإدارة العليا، قصد عرض مشكلاتهم بأنفسهم لما يتعرضون له من عقبات في العمل لكثرة عوائق الاتصال، بسبب تعدد المستويات الإدارية وطول خطوط الاتصال بين مراكز اتخاذ القرار ومراكز التنفيذ، ليقصر على تلك الإجراءات الروتينية للرقابة والتفتيش بعيداً عن الاتصال الفعال القائم على الحوار والمشاركة في اتخاذ القرارات.

في ظل هذا النظام السيئ، من المتوقع أن يشعر الموظف بالضيق ويشعر كل الموظفين بالعزلة والانفصال عن واقع الإدارة وما يدور بها من أحداث، ومن ثم ينخفض مستوى أداء العمل الوظيفي والانتماء للإدارة، مما ينعكس بدوره على سلوكهم ودرجة إخلاصهم وحرصهم على نجاح الإدارة في تحقيق الأهداف والمصلحة العمومية، ما يساعد على ظهور بعض الاخلالات كالتكاسل والسلبية وعدم تحمل المسؤولية والوساطة .

ثالثاً: العوامل الجغرافية والاقتصادية

مما لا شك فيه أن العوامل الجغرافية لها أثر واضح على كفاءة الأداء بالإدارات العمومية، حيث أن ارتفاع درجتي الحرارة والرطوبة تؤثر بشكل فعال على نشاط الموظف وقدرته على العمل وتؤدي إلى التكاسل والتغيب زمنياً عن العمل والإرهاق وانخفاض الجهد اللازم لتنفيذ الأعمال المطلوبة في مواعيدها المحددة. لكن هذا يبقى دائماً بشكل نسبي، حيث لا يمكن أن نرجع تفشي مظاهر الإخلال هذه إلى العوامل الجغرافية فقط، خاصة في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي الذي بواسطته أمكن التغلب على بعض من المشاكل، التي تسببها سوء العوامل الجغرافية وخلق جو ملائم للمساعدة على القيام بتنفيذ الأعمال المطلوبة كوسائل التهوية، المكيفات، بل إن هناك عوامل كثيرة متداخلة ومتفاعلة تساعد على انتشار مثل هذه الأشكال من الاخلالات.

وتشكل العوامل الاقتصادية بدورها عاملاً مؤثراً على تفشي صور الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية ويختلف تأثيرها كما وكيفا، تبعا للظروف الاقتصادية المختلفة. ويلاحظ أن أغلب التصرفات الإنسانية تهدف أساساً إلى إشباع حاجات مالية للفرد، غير أنه لا يجوز أن يفهم من ذلك أن دور تلك

العوامل يقتصر على الانحراف المالي الذي يستهدف في أغلب الأحوال سد حاجات مالية للموظف، بل إن الدراسات العلمية أثبتت أن كافة صور الإخلال وبوجه خاص صور الإخلال المالي كالرشوة، قد تقع من موظفين يتمتعون بمستوى معيشي مرتفع.

ويلاحظ أيضا أن اغلب مظاهر الانحراف تتأثر بالتغيرات الاقتصادية، وإن كانت تختلف فيما بينها من حيث التأثير، ففي بعض حالات الانتعاش والرخاء قد تكثر الاخلالات مثل الوساطة والمحابة والعمولات، كما أن القلق والتوتر النفسي الناتج عن ضيق اقتصادي قد يكون دافعا للموظف لأن يرتكب انحرافات مثل الاختلاس، التزوير والرشوة ومن أهم العوامل الاقتصادية نذكر¹:

1- التغيرات المتلاحقة للنظم الاقتصادية وممارستها

تركت هذه التغيرات انعكاسات سلبية على نشاطات الإدارة العمومية وذلك على النحو التالي:

أ - قد تؤدي التغيرات في النظم الاقتصادية إلى كثير من التعديلات في أدوار الهياكل الإدارية، مما يترتب عليه الإسراف في المال العام وشل حركة القيادات الإدارية وجعلها غير قادرة على المشاركة في عملية صنع وتنفيذ القرارات وإخراجها إلى حيز الواقع.

ب - يترتب أيضا على التغيرات في النظم الاقتصادية، مطالبة الأجهزة الإدارية المسؤولة على سرعة تغيير نظم عملها وطريقة حساباتها، نماذجها ومستنداتها، بمعنى آخر فإن الإدارة العمومية تظل تلهث وراء هذه التعديلات مما يقلل في المدى الطويل من كفاءتها الإدارية.

ج - إن التعديلات التي تجري على الأنظمة نتيجة للتغيرات الاقتصادية، غالبا لا تكون واضحة حتى في أذهان متخذيها، ومن هنا يصبح الجهاز الإداري ملزما بتنفيذ أشياء غير واضحة أو محددة، مما يساعد على ظهور موظفين كمقدمي خدمات في شكل معلومات و ذلك في مقابل مادي كالرشوة أو في مقابل معنوي كتقديم خدمة مماثلة. أهداف التغيرات غير الواضحة، يجعل الكثير من الإدارات العمومية لا تعمل وفق خطط محددة أو لإنجاز أهداف واضحة وهذا ما يؤدي إلى إهدار أموال الدولة².

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 103.

² - أحمد محمد عبد الهادي، المرجع السابق، ص 106.

2- التفاوت الاقتصادي الحاد

يشكل التفاوت الاقتصادي عاملا هاما من عوامل تفشي مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، يظهر هذا التفاوت من خلال عدم العدالة في توزيع الدخل القومي وهو ما يكون عقبة في سبيل تحقيق التنمية، حيث يسود المجتمع طبقتين، تفاوت يترتب عليه أثر واضح على حجم وطبيعة ونوعية ومسؤوليات الإدارات العمومية، وهو ما يمكن توضيحه من خلال ما يلي:

أ - إن طبقة الأغنياء من التجار وأصحاب المشروعات الخاصة لها دور كبير في نشر الإخلال في الجهاز الإداري، حيث أن هذه الطبقة على استعداد دائم لرشوة الموظفين للحصول على تسهيلات إدارية أو جمركية أو تسهيلات خاصة بالضرائب.

ب - ومن مظاهر التفاوت الاقتصادي، انخفاض المرتبات والأجور الخاصة بالموظفين في القطاع العام بالنسبة لأجور العاملين في القطاع الخاص، الذي يمنح مرتبات مغرية لكسب الكفاءات من العاملين¹، مما يجعل هذه العناصر تشعر بالإحباط نظرا لعدم تناسب ما تحصل عليه من مداخيل وما تتطلبه مراكزها الرسمية من مظهر وإنفاق، من ثم الشعور بضغط الحاجة إلى مزيد من الدخل لمواجهة متطلبات المعيشة خاصة في ظل ارتفاع الأسعار وموجات التضخم، ومن هنا قد لا تجد هذه العناصر أمامها سوى ممارسة أنشطة أخرى، لسد حاجاتها كممارسة أنشطة طفيلية كالسمسة أو أنشطة غير مشروعة كالرشوة والاختلاس.

ج - كما أن عملية الزيادة الضئيلة لمرتبات الموظفين والارتفاع المستمر للأسعار قد تكون عاملا مساعدا لانتشار الإخلال الإداري. إن ارتفاع الأسعار مقابل عجز الموظف عن إشباع حاجاته الأساسية، يكون دافعا في كثير من الأحيان إلى اضطراب وتوتر الموظف، وهو ما يقوده عقب هذه الحالة الانفعالية إلى الانحراف كالامتناع عن العمل وسرعة اتخاذ القرار بدون دراسة أو الاعتداء على الأشخاص، زملاء العمل أو جمهور المتعاملين، كما أن سوء التغذية بالنسبة للموظف ينتج عنه الخمول والتراخي والتباطؤ في تنفيذ الأعمال المحتاجة إلى بذل جهد.

¹ - وهو ما نلاحظه خاصة بالنسبة للأطباء مثلا.

الفرع الثاني: آثار الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية

ليس هناك ما ينال من هيبة الدولة ومكانتها مثل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية، وذلك لما لهذا الإخلال الإداري من آثار وخيمة على الروح المعنوية للمواطنين، بالنظر إلى ما ينتظرون من الإدارات العمومية بوصفها إدارات نموذجية في تمثيل القانون والمصلحة العامة، وأن المديرين والموظفين العموميين يتوقع منهم ما هو أكثر مما يتوقعونه من المديرين والعاملين في القطاع الخاص¹. وتفسير ذلك أن الإخلال العام أكثر ضررا بالمصلحة العامة من القطاع الخاص. ويمكن أن نجمل أهم الآثار الناجمة عن الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية فيما يأتي:

أولاً: الآثار الإدارية

إن الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية وسيلة فعالة ومؤكدة لتحقيق الأهداف والمصالح الخاصة، للموظفين الفاسدين على حساب الأهداف العامة. والواقع أن هذا الإخلال الذي يأخذ أشكالاً مختلفة وإن كان في بعض الأحيان يساعد على توضيح القوانين والنصوص التنظيمية، حيث أنه يمكن أن يوجد بين الموظفين من لا يعرف هذه النصوص التي تحكم وتنظم سير العمل الإداري، وقد تتاح الفرصة لمعرفتها عندما يخالفها أو يتعدى عليها بعض الموظفين، وهذا ما يتكرر حدوثه في كثير من الإدارات العمومية، عندما يقع بعض الموظفين في قبضة الإخلال دون أن يعرف أنه منحرف إدارياً، ويرجع ذلك لجهله أو لفهمه الخاطئ للنصوص المنظمة لسير العمل الإداري. إلا أنه يؤدي في حالات كثيرة إلى آثار إدارية خطيرة تتمثل فيما يلي:

1- يترتب على تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة عند اتخاذ القرارات، شيوع الانتهازية والوصولية بل ويصل الأمر إلى ظهور حالة نفسية لدى بعض الرؤساء، بأنهم يتصرفون في أموال وإدارات موروثه لهم وسيورثونها لمن بعدهم وليست حكومية.

2- كما يؤدي أيضاً إلى عدم الكفاءة الإدارية، فنجاح الإدارة في أي دولة يتوقف أساساً على مراعاة الموضوعية وتوافر الخصائص والمؤهلات والخبرات المطلوبة عند التعيين والموضوعية عند اتخاذ القرارات وهذا لا يتوفر في بعض الحالات، حيث نجد التعيين مثلاً ورغم الشروط الموضوعية قائماً على المحاباة، وهذا أحد أسباب تعثر النشاط الإداري في مجالات التنمية المختلفة وتدهور نوعية الخدمات وما يعنيه من

¹ - نجم عبود نجم، المرجع السابق، ص 234.

انخفاض الكفاءة. وبعبارة أخرى فإن الإخلال الإداري بصوره المختلفة وخاصة المحاباة المنتشرة يقف عقبة شائكة في وجه تطبيق معايير الأداء الإداري الفعال من موضوعية وتخصص.

3- إن عدم الموضوعية في التعيين يترتب عليه جعل ولاء الموظفين، منصرفا إلى الأشخاص الذين كان لهم الفضل في اختيارهم وتعيينهم، بل يبالغ بعض الموظفين بهذه الطريقة ويزيد تقربه من الرؤساء ولو على حساب بقية الزملاء، الذين يوقع بهم وهو ما يضر بالوظيفة العمومية.

إن عدم مراعاة الموضوعية يترتب عليه أيضا، تعيين بعض الموظفين غير الأكفاء وهو ما يولد في المدى البعيد معاناة الدولة من ظهور بعض مظاهر الانحراف الأخرى والموظف الذي يتصف بالكفاءة، يرى أن غيره يستفيد من وضعه في سبيل تحقيق مكاسب ومزايا شخصية ومن هنا، قد يتطلع إلى مشاركتهم في هذه المزايا ويصير معرضا للإغراء من قبل عناصر خارجية لخيانة الثقة المرتبطة بواجبه الرسمي.

4- كما أن الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية يؤدي في كثير من الأحيان إلى خلق علاقة سيئة بين المرؤوسين ورؤسائهم، حيث تقوم هذه العلاقة على استبداد الرؤساء بالسلطة وعدم ثقتهم وتقديرهم لمرؤوسيههم وتصريف الأمور دونهم واعتقادهم المستمر بأنهم لا بد أن يشرفوا على كل كبيرة وصغيرة دون تفويض السلطة للمرؤوسين. كما يترتب على تركيز السلطة واتخاذ القرارات والمسؤولية في أيد فئة قليلة من أفراد المستويات الإدارية العليا، عدم المرونة في مواجهة المواقف وحل المشكلات أو البت فيها، الأمر الذي يؤدي إلى التعتيل والبطء في تقديم الخدمات.

5- إن عدم التقدير الكافي لقيمة الوقت كعنصر حيوي من عناصر العملية الإدارية والإكثار من التمارض للتغيب عن العمل، تؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة في أداء الخدمات وإهدار مصالح المواطنين.

6- إن عوامل الإخلال الإداري تؤدي إلى فقدان أسس العدالة والموضوعية في تعامل الأجهزة الإدارية مع المواطنين وتعتمد الإساءة بهم، بطريقة تزيد من غضب المواطن وعدم ثقته بالإدارة العمومية، كما أنه في حالات أخرى يعتمد موظفوا الإدارات العمومية تعطيل مصالح الأفراد إمعانا واستظهارا لأهميتهم وتديلا على أن السلطة التي بين أيديهم هي وحدها التي تتحكم في هذه المصالح، مثل هذه

التصرفات تؤصل أنماطا من السلوك البيروقراطي لا تتفق إطلاقا مع القيم والمثل التي يجب أن تلتزم بها تلك الإدارات العمومية في معاملتها.

7- إن السلوك التنظيمي المنحرف للبيروقراطيين في الإدارات العمومية يعطي القدوة الانحرافية للموظفين الجدد، مما يؤدي بالضرورة إلى أن يصبح السلك الإداري مقبولا ومألوما في التنظيم البيروقراطي وهذا ما يكون عائقا للتنمية الإدارية التي تهدف إلى تحقيقها.

ثانيا: الآثار السياسية¹

يخلف الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية بمظاهره المختلفة آثار سياسية سلبية، قد تؤدي إلى عدم الاستقرار والاندماج السياسي وضعف المشاركة السياسية وعدم شرعية النظام السياسي القائم ويمكن توضيح تلك الآثار من خلال عرض النقاط التالية:

1- إن انتشار الإخلال يسهل للقوى المعارضة الإطاحة بالنظام، ذلك أن استياء المواطنين من النظام القائم والانحراف المنتشر داخل أجهزته بصوره المختلفة، من استغلال المناصب العامة لتحقيق مصالح خاصة والمحاباة والرشوة وغيرها، يؤدي إلى خلق فجوة بين المواطن والإدارة ويعمل على مساندة الإطاحة بالنظام السياسي القائم².

2- في غالب الأحيان نجد القيادات السياسية والإدارية العليا تعطي اهتماما في قراراتها وسياساتها، إلى الجماعات التي تنتمي إليها، وهذه إحدى مظاهر الإخلال فيما يسمى بالوساطة والمحاباة، مما يثير سخط الجماعات الأخرى فتزيد بالتالي حدة الصراعات المعبرة عن أزمة الاندماج.

3- يضعف الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية المشاركة السياسية، التي تقتصر فقط على الجماعات التي تملك الثروة وركائز القوة التي تمكنها من إقامة علاقات خاصة، مع القيادات السياسية والإدارية وتظل الجماعات الأخرى التي تمثل غالبية الشعب بعيدة عن التأثير الفعلي في العملية السياسية، حيث تقتصر على المشاركة الشكلية فقط وهو ما يعوق عملية التنمية الشاملة.

¹ - نجم عبود نجم، المرجع السابق، ص 235.

² - ويمكن أن نلاحظ بوضوح أن الكثير من الاضطرابات السياسية في الدول النامية كانت تعود إلى استئراء الفساد في الطبقات الحاكمة، وهو حال كثير من الدول العربية في السنوات الأخيرة كتونس و مصر و غيرها. كما يمكن أن نشهد أن الآثار السياسية هنا تبرز بشكل أكثر حدة في تمويل الحملات الانتخابية والممارسات اللامشروعة في الفترات الانتخابية.

4- يساهم تفشي الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية في التقليل من شرعية النظام السياسي في نظر المواطن، حيث يدرك هذا الأخير أن الموظفين على مستوياتهم المختلفة مجرد عناصر لا يعنيتها سوى تحقيق مصالحها الخاصة، نتيجة لذلك الإدراك، يكون النظام السياسي محروما من الناحية الواقعية من أي مساندة شعبية، بل تظهر السلبية وعدم إقبال المواطنين على النظام القائم ويفقدون الثقة في السياسات العامة.

ثالثا: الآثار الاقتصادية

للإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية آثار اقتصادية سلبية، تؤثر على الاقتصاد القومي وعلى المواطنين فهو يؤثر على التنمية الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق الرفاهية العامة ومن أهم هذه الآثار:

1- يؤدي الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية إلى استنزاف الممتلكات العامة حيث¹:

أ- أن تقديم الرشوة للموظفين العموميين، لحصول العملاء على قيمة الأشياء والممتلكات المطروحة للعتاء بأسعار أقل مما عليه، يؤدي إلى الإضرار بأموال عمومية.

ب- أن الاختلاس الذي يرتكبه بعض القيادات السياسية والإدارية والموظفين العموميين بشكل عام، سواء كان اختلاس أموال أو معدات أو مواد خام أو أجهزة أو تهريب هذه الأموال المختلسة للخارج، كل هذا يؤدي بشكل مباشر إلى استنزاف وإضعاف المقدرة المالية للدولة.

ج- أن التهرب الضريبي الذي يحدث نتيجة لتفشي الإخلال الإداري بين العديد من الموظفين بإدارة الضرائب، يؤدي إلى فقدان جزء كبير من الإيرادات السيادية للدولة، حيث يتمكن الممولون من إخفاء ثرواتهم عن يد الضرائب، وذلك بعلم موظفي الضرائب في نظير الحصول على مقابل معين.

د- أن الأموال التي تنفق على مختلف الأجهزة للضبط والرقابة المتخصصة، لمكافحة والحد من مظاهر الفساد والإخلال الإداري أموال في غالب الأحيان على كاهل خزينة الدولة دون فائدة تذكر، حيث أنها عوض أن تساهم في الحد من الفساد تكون مجرد إجراءات شكلية روتينية.

2- ومن مظاهر الآثار الاقتصادية السلبية المترتبة على الإخلال الإداري، انخفاض العوائد التي تحققها الدولة من أموالها المستثمرة في المشروعات، وتزداد خطورة هذه النتيجة في حالة الاستثمارات

¹ - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 134.

العامّة في الموارد البشرية مثل المؤسسات التعليمية، فتفتشي مظاهر الإخلال بين القائمين على إدارتها وتشغيلها وسوء استغلالها وانتشار ظاهرة الغش والذي يساعد عليه المراقبون والمدرسون أنفسهم، يعني ليس فقط تبيد الأموال العامّة وإنما ضياع مورد رئيسي من الموارد الاجتماعية وهو العنصر البشري.

3- تخلف ظاهرة الإسراف والبذخ المالي آثار اقتصادية سلبية، وهذا عندما تعتمد بعض الإدارات إلى التوسع في الإنفاق على الأبنية والأثاث والمظاهر الأخرى، بسبب الاهتمام بالشكل والمظاهر الخارجية بجانب الإسراف في الأموال التي تنفق على الإعلانات، بالإضافة إلى ذلك ميل بعض الرؤساء إلى البذخ الشديد في أثناء انعقاد المؤتمرات والمناسبات وزيارات بعض المسؤولين إلى أماكن العمل وهو ما يترتب عنه ارتفاع النفقة الاقتصادية للخدمة ويؤدي إلى إهدار ثروة الشعب.

4- يؤدي الإخلال في وسط القيادات الإدارية العليا إلى تفتشي الإخلال على مستويات الهرم الإداري للدولة، حيث يعتمد الرؤساء الإداريون المنحرفون إلى التعاون مع فئة الموظفين في الإدارات الوسطى والدنيا، بغرض إخفاء حجم المداخل المحصل عليها من الاخلالات الإدارية، وفي مثل هذا المناخ تصبح الكفاءة المتوقعة في المساعدة في تكوين الدخل الناتج من الانحراف معيارا هاما في ترقية أولئك الموظفين. ومن جهة أخرى يحجم الموظفون الأكفاء والنزهاء عن المنافسة على مناصب الإدارة العليا، مما يحرم الدولة من خدماتهم الكفأة.

5- يؤدي الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية إلى ارتفاع الأسعار، ذلك أن الرشاوى والعمولات تمثل من وجهة نظر الجهات المقدمة لها نوعا من التكلفة. وبهذا فإنه تضاف إلى قيمة السلع والخدمات التي تعرضها هذه الجهات بحيث يتحملها المستهلك في نهاية الأمر.

6- يترتب على ما سبق أيضا، ضالة ميل القطاع الخاص للاستثمار في الأنشطة الخدمية وزيادة ميله في الأنشطة الطفيلية، ذات الكسب المرتفع السريع، وهذا ما يضعف من كفاءة القطاع الخاص في المساهمة في التنمية الاقتصادية.

7- إن التنمية في ظل السياسة التي ترسمها الإدارات العمومية في ظل الانحراف، هي تنمية لثروات الأفراد وليس تنمية للمجتمع وموارده، وهي تتصف بقصر النظر دون أن تستهدف تنمية على المدى البعيد بشكل مخطط، و في سبيل المصلحة الخاصة يضحى بالمصلحة العامة، وعادة ما يتم تحويل

الاستثمارات إلى قطاعات معينة مثل البناء والسياحة، ليس لأنها أكثر خدمة للتنمية الاقتصادية، وإنما لأنها أكثر ملاءمة لإخفاء المعاملات المرتبطة بالانحراف من عقود وهمية وقروض وغير ذلك¹.

رابعاً: الآثار الاجتماعية

يؤدي الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية إلى بعض الآثار الاجتماعية السلبية، تتمثل فيما يلي²:

1- عدم تحقيق العدالة الاجتماعية، حيث يفقد المواطن حقه في التقاضي أمام قاض محايد، وأيضا لجان التقدير الضريبي والتي عن طريق الرشاوى، تؤدي إلى عدم تحقيق العدالة الضريبية التي تقضي باقتطاع جزء معين من الدخل يتزايد بارتفاع مستوى الدخل. كما يؤدي الإخلال إلى عدم وصول الدعم الذي يفترض أن تقدمه الدولة إلى مستحقيه من الجماعات المحرومة، فمن الناحية العملية هناك نسبة كبيرة من الدعم لا تصل إلى المستهلك الحقيقي، بل يتسرب جزء كبير منه إلى الوسطاء وتجار السوق السوداء.

2- إضعاف القيم واهتزاز معايير المجتمع والذي قد يعكس آثار أخرى على صور السلوك الأخرى، بحيث يجد مروجو العنف والشغب مبرراتهم لإثارة الفوضى وتهديد كيان النظام.

3- المساس بالأمن العام والصحة العامة، حيث يمكن أن نشير إلى الرشاوى التي يقدمها بعض أصحاب الأعمال والمنتجون والمستوردون، لمفتشي الصحة والجهات المسؤولة مقابل التغاضي عن عدم توافر الشروط الصحية في أماكن العمل أو القائمين بالإنتاج أو المنتجات المستوردة أو المحلية، وما يترتب على ذلك من آثار سلبية تمس بصحة المواطنين، كما نشير إلى الآثار الاجتماعية والصحية الخطيرة المترتبة على انتشار المخدرات وهو ما يرجع في كثير من الأحيان إلى الروابط الخاصة والمصلحة التي تربط القائمين بتهريب وتوزيع هذه الآفة مع بعض الإداريين. وبالتبعية نشير إلى أثر اجتماعي آخر في حالة فرض العقوبة على المخل بالحبس أو الفصل من الوظيفة، مما يترتب عليه العديد من المشكلات الاجتماعية، حيث لا تجد الأسرة مصدرا للرزق أو تعيش بعيدا عن رعاية الأب وهنا قد يكون الأبناء عرضة للانحراف مجددا.

¹ - نجم عبود نجم، المرجع السابق، ص 235.

² - محمد الصيرفي، المرجع السابق، ص 141.

من جانب آخر، وفي غياب أو نقص الوازع الديني توفر الإخلالات الإدارية فرصة سيئة لتنشئة الشباب في ظل مشاهدتهم للطبقية في المجتمع. وكيف أن الأب الشريف غير المنحرف أتعب حالا من الأب المنحرف المرتشي والمدرس الذي يهمل التدريس في وظيفته الأساسية ويلهث وراء الدروس الخصوصية غير المشروعة أصلا، يعيش في بحبوحة بينما زميله الذي يتفانى في أداء عمله ولا يجعل من نفسه تاجرا للدروس يعيش في حالة من الضنك.

وفي ضوء التحليل السابق للعوامل المسببة للإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية والآثار المترتبة على ذلك، يتضح أن هذا الإخلال ليس مشكلة إدارية بالدرجة الأولى، إنما هو أولا وقبل كل شيء مشكلة أخلاقية، لأنه انحراف عن القيم والمعايير الأخلاقية وهو في حالة الاستمرار، فإنه يقيم نظاما (قيميًا) منحرفا. وثقافة الإخلال لا تهدد فقط أسس الإدارة وإنما أيضا ثقافة المجتمع ككل، لأنه يقتل إحساس الثقة في الإدارة حيث ينال من مصداقيتها وصورتها في ذهن المواطن، لأن الإدارة تبقى نموذج للاقتداء في احترام القانون التي تساهم في وضعه، وهو ما يستدعي التفكير في آليات لتطوير وتحسين فعالية الإدارة، في ظل مجتمع إداري يعيش ويسعى لتقديس أخلاقه الإدارة العمومية.

المطلب الثاني

ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية

ينطوي الترشيد ضمن مسعيين، يكمن الأول في البحث عن الآليات الكفيلة بمواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية لترشيدها، ويهدف الثاني إلى محاولة تصور خطط جديدة تركز سياسة ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية. ولا شك أن مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية عملية صعبة وتتطلب جهودا عظيمة وخططا وإجراءات مضادة لهذه الانتهاكات طويلة الأمد، ومما يزيد من صعوبة مكافحتها أن ممارستها في أغلب الأحيان تعتبر صعبة الافتضاح والكشف والإثبات.

إن آليات مواجهة انتهاكات الأخلاقيات متنوعة وغير محددة، غير أننا سنحاول التركيز على نوعين من الآليات، يدخل النوع الأول في إطار الآليات التنظيمية (الفرع الأول)، بينما النوع الثاني فيتمثل في الآليات الرقابية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية (الفرع الثاني)، ننظر مع هذا ملاحظة هامة وهي أنه إذا كان انتهاك أخلاقيات الوظيفة العمومية سيستمر في إفراز ممارساته الفاسدة الجديدة، فإن آليات

مواجهتها تستمر في التجدد والتطور أيضا من أجل البحث دائما عن مستقبل آخر لأخلاقيات الوظيفة العمومية في إطار أخلاق الوظيفة العمومية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الآليات التنظيمية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية

تعتبر الآليات التنظيمية من الأدوات الفعالة خاصة إذا وجدت التطبيق الصارم في الوقاية من انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية وأضرارها، نعرض فيما يلي أهم هذه الآليات:

أولا: ترشيد العمل الإداري

إن الوقاية من انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية، يفرض انتهاج آليات لترشيد العمل الإداري يمكن إجمالها فيما يلي:

1- اعتماد طرق جديدة للعمل الإداري

أ - تكريس العمل الجماعي

من الأخطاء الكبيرة المحيطة بعملية اتخاذ القرار الإداري تركها مركزة في يد شخص واحد، لذلك يقتضي الأمر إتباع أسلوب الجماعية والتشاركية في عملية صنع القرارات الإدارية، لأنه مهما أوتي الموظف من خبرة وكفاءة ليس بمقدوره أن يحتكر سلطة اتخاذ القرار دون اشتراك أو تفاعل مع هيئات أخرى. ومن هنا تبرز أهمية العمل الجماعي كونه غالبا الضامن لصفتي الحياد والموضوعية¹، ذلك أنها مؤسسة على التشاور لا على الانفراد ومن ثم يظهر، بأنه أحد الأسس الضرورية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

غير أنه لكي يلعب العمل الجماعي دوره المنشود في إثراء وترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، ينبغي أن لا يؤدي إلى تفريق المسؤولية أو شيوعها بين المتدخلين في عملية اتخاذ القرار أو بمعنى آخر، ضرورة إقامة التوازن بين إقرار العمل الجماعي من جهة وضبط وتحديد المسؤوليات من جهة أخرى.

¹- François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit , p 55.

ب - الحركية:

كما هو الحال بالنسبة لفكرة الجماعية، تشكل الحركية ضمانا من الدرجة الأولى لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، ذلك أن الكثير من الإختلالات والأخطاء المرتكبة في الوظيفة العمومية تجد مصدرها في غياب التعاقب والتداول بين الموظفين، على شغل المناصب الموصوفة بذات الأهمية أو الحساسية، لأن العمل بغير ذلك يربط أخطارا على صعيد الوظيفة العمومية، أقلها ظاهرة الروتين الإداري وشعور الموظف بالملل ومن ثم كبح روح المبادرة لديه.

غير أن الحركية في العمل ولضمان فعاليتها والإفادة من مزاياها، ينبغي ألا تشمل جميع موظفي الدولة، بل تقتصر على الوظائف ذات الأهمية البالغة والموظفين الأكثر احتكاكا وممارسة لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية، بما يضمن تكوين موظفين متعددي الخبرات والحد من فرص استغلال الوظيفة العمومية من قبل بعض الموظفين الذين يظلون فترة طويلة في نفس الوظيفة في مرحلة أولى، ثم تعميمها في مرحلة لاحقة وعدم اقتصارها على المسؤولين فقط لتشمل الفئات الأخرى، لأن الممارسات تبقى وتستمر في حالة تغيير المسؤول وحده، لذلك يقتضي الأمر إعداد قائمة بالوظائف التي تبرر هذا التداول أو التعاقب على شغلها بما يخدم مقصد تثمين أو ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

ج - التواصل داخل الإدارة

إن للتواصل الداخلي بين مختلف المستويات دورا هاما في تحقيق الفعالية الإدارية وفي تحقيق التناسق والانسجام بين مختلف مكونات الإدارة.

وينقسم التواصل إلى نوعين، تواصل رسمي وآخر غير رسمي، ويتخذ النوع الأول ثلاث أنماط بارزة، تواصل هابط وهذا لنقل اهتمامات الإدارة العليا إلى الموظفين، في حين يشكل النمط الثاني الذي هو التواصل الصاعد وسيلة لنقل ما لدى المستويات الإدارية الدنيا من ملاحظات وآراء ومقترحات وشكايات ومشاكل خاصة إلى الإدارة العليا، مما يؤدي إلى تمكينها من متطلباتهم الوظيفية والتي تتخذ على أساسها القرارات الإدارية اللازمة، أما التواصل الأفقي فيساعد الإدارة على التنسيق بين مختلف وحداتها ووظائفها¹. أما التواصل غير الرسمي فيقوم على العلاقات الاجتماعية للموظفين، دون أن تتدخل الإدارة

¹ - التواصل الرسمي سواء كان صاعدا أو هابطا أو أفقيا يتخذ صورتين، إما أن يكون شفويا أو كتابيا بصوره المتعددة كالمنشورات، الدوريات، الإعلان، الجرائد، المجلات.

في وضعه أو رقابته وهو يمارس تأثيراً قويا على الموظفين، مما يضمن فعالية التواصل خاصة حينما يصبح نظام التواصل غير الرسمي قاصرا.

وإذا كان التواصل بين مختلف مكونات الجهاز الإداري ينقسم إلى نوعين تواصل رسمي وآخر غير رسمي، فإنهما يتسمان بالتداخل فيما بينهما ولا يقبلان الانفصال على الإطلاق، ومن أجل ضمان إنجاز أي عملية تواصلية، لتؤدي دورها في دعم و ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية لابد من مراعاة مجموعة من المقومات .

من جهة، إن إنشاء أو خلق مصلحة التواصل داخل الإدارة أي التعامل مع التواصل كوظيفة إدارية، يهدف بالأساس إلى توحيد التواصل الداخلي وعدم تعريضه للتشويش والعمل على إيصال المعلومات لكل وحدة إدارية في الوقت المناسب¹. كذلك يمكن لمصلحة التواصل الاهتمام بتعبئة وتأطير الموظفين على كافة المستويات، من خلال عقد الاجتماعات وإشراكهم فيها والاهتمام بانفتاح الإدارة على كافة مكوناتها، والذي يشكل محورا رئيسيا في عملية التواصل.

إلا أن تنظيم التواصل كممارسة فعلية على مستوى البنيات الإدارية، ليس معناه أن الإدارة استجابت لمتطلبات التواصل الفعال ومقوماته، بل لابد من تخويل الموظفين بعض الصلاحيات ومنحهم نوعا من الحرية في التصرف، بحيث يشكل هامشا لتفجير طاقاتهم وإبداعاتهم في الوظيفة بالإضافة إلى تحسين العلاقات الإنسانية داخل الإدارة².

من جهة أخرى، فإن من بين أهم مقومات التواصل الفعال أن يسود جو من الحوار بين الرئيس والمرؤوس، فالرئيس يجب أن يصغي لملاحظات المرؤوس، لأن هذا الإصغاء يتيح الفرصة للرئيس لاكتشاف حقيقة ما يريد الموظف قوله، كما يعطي الفرصة الكاملة للتعبير عن نفسه، كذلك يضمن فعالية القرارات التي يتخذها الرئيس لأنها تبنى على معلومات تنقل إليه، من خلال الحديث الشفوي فيجنبه السخط على الوظيفة واللجوء إلى الممارسات اللاأخلاقية.

¹ - مثل إصدار جريدة أو مجلة داخلية بصفة دورية، مما يشكل نواة مرجعية لتتوير فكر الموظفين واطلاعهم على المستجدات وأداة لتدعيم جسور التعاون بين مديريات وأقسام الإدارة.

² - فمثلا إذا لاحظ الموظف خلافا في سير العمل الإداري ولم يبلغ الرئيس المباشر بسبب سوء تعامل هذا الأخير مع الموظفين، فإن ذلك سيؤدي إلى سوء التسيير وانتشار مظاهر الإخلال الإداري.

وإذا كانت هذه بعض أنماط التواصل ومقوماته الأساسية، فإن التواصل داخل الإدارة العمومية رغم الجهود المبذولة لازال يعرف مجموعة من المعوقات، حيث يعاني نظام التواصل داخل الإدارة العمومية من إكراهات تجد جذورها في مجموعة من الأسباب، منها التضخم الوظيفي الذي تعرفه الإدارات العمومية على مستوى تعدد الوظائف والذي يعد أحد الجوانب السلبية التي من شأنها أن تساهم في تفاقم أزمة النظام التواصلية داخل الإدارة، هذا بالإضافة إلى مشكل التخصص الذي يؤدي بالموظفين إلى الانعزالية بحيث نجد أن مجموعة من الأطر يتجهون أكثر فأكثر نحو التفرغ في تخصصاتهم إلى حد يجعلهم منعزلين عن بقية الأطر.

وتبنى العلاقات بين الرئيس والمرؤوس كأحد أسباب أزمة التواصل أيضا، على العلاقات السلطوية عوض أن تكون علاقة تشاور وإبلاغ معلومات جديدة، ذلك أن منطق الوظيفة العمومية لازال منطق القاعدة الأمرة والتعليمات، فالموظف ليس سوى أداة للسلطة يقوم بتطبيق الأوامر والتعليمات، وهو بذلك نموذج للتسيير المركز السلطوي الذي يتركز على مفهوم تجزئ المهام والتواصل المنظم من الأعلى إلى الأسفل.

كذلك هناك عامل الخوف من إيصال المعلومات غير السارة إلى القادة الإداريين، بحيث تبقى المشاكل التي تواجه الإدارة والموظفين حبيسة أنفسهم خوفا من رد فعل رؤسائهم، بالإضافة إلى عدم الإنصات الجيد من طرف الرؤساء الإداريين لمرؤوسيه، وافتقار الإدارة لموهبة الاتصال لدى الإداريين الموجودين في أعلى مراتب الهرم الإداري وعدم إحساسهم بأهمية العلاقات الإنسانية بمرؤوسيه¹.

كل ذلك يجعل عملية الاتصال لا تؤدي مهمتها داخل الإدارة العمومية، فإن تحقيق اتصال فعال يقتضي العمل على تجاوز كل هذه المعوقات، من خلال اعتبار التواصل ركنا أساسيا في عمل الإدارة وتغيير العقلية التقليدية التي تجعل الإدارة مجرد وسيلة لتوجيه الأوامر والتعليمات عوض أن تكون مبنية على الحوار والتشاور. كما يقتضي تأهيل موظفين حاملين لمشروع حدثي ومتطور قادرين على إثبات

¹ - حيث أن كل مدير أو رئيس لديه عدد من السكرتارية و بعض معاونين يقتصر على الاتصال بهم وعلى ما يقدمونه من تقارير ويشكلون سدا منيعا وحاجزا يفصله عن سواهم.

الذات بالإبداع والاجتهاد بدل إنتاج الأساليب والآليات للحفاظ على أولئك الذين لا يستطيعون الخروج عن دائرة "النموذج الجاهز"¹، وهنا فقط يمكن ترشيد العمل الإداري من أجل ترشيد القواعد الأخلاقية الإدارية.

2- دعم الشفافية وافتاح الإدارة على محيطها

بفضل سلطة الإدارة التقديرية فإنها هي من تحدد ما هو سري و ما هو علني، الأمر الذي يجعل الشفافية الإدارية مرتبطة بمدى قبول الإدارة بمحض إرادتها وبمدى اقتناعها بضرورة تطوير علاقتها مع الجمهور.

بينما تتطوي الشفافية الإدارية على مفهوم عام، يتمثل في أن تعمل أجهزة الإدارة العمومية في بيت من زجاج كل ما به مكشوف للموظفين والجمهور، بما يتطلبه ذلك من شمول الأنظمة التي تعمل المرافق العمومية من خلالها على كافة الوسائل الملزمة التي تكفل للكافة العلم والمعرفة بحقيقة أنشطة وأعمال الإدارة وذلك بغرض تسهيل عملية مراقبة الإدارة ومساءلتها عن الأخطاء والتجاوزات التي ترتكبها، حيث يوجد هنا ارتباط وثيق بين المساءلة والشفافية².

إن الإدارة العمومية اليوم مطالبة أكثر من أي وقت مضى بتحسين الروابط التي تجمعها بجمهورها، عن طريق تبني أسلوب الشفافية والوضوح الذي يقتضي القيام بوظيفة الإخبار والإعلام على أكمل وجه، كما أنه من المفروض أن تعتمد الإدارة كذلك إلى سماع كل ما يريد أن يعبر عنه المواطنون، فهي ملزمة بتعلم الإنصات إلى طلبات مرتفقيها وتساعدتهم على صياغة متطلباتهم وتوجههم نحو الحلول المناسبة لمشاكلهم، من خلال وظيفة الإرشاد والاستقبال والتي تتمثل في القدرة على الاستماع وتوجيه ومساعدة مستعمل المرفق العمومي ثم إرساء نظام للشكايات والتظلمات ذو فعالية، من أجل خلق قناعة لدى المواطن بإمكانية الاحتجاج على قرارات الإدارة (ب)، كما أنها ملزمة بتوسيع مبدأ المشاركة في النشاط الإداري من خلال نبذ السرية والعلاقات السلطوية (أ).

¹-J.M.AUVINET.L.BOYER.R.BUREAU, la communication interne au cœur management, les éditions d'organisation 1990 , p 77.

²- محمد محمد عجلان، (ضمانات فعالية الوظيفة العمومية باليمن)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008، ص 222.

أ - توسيع مبدأ المشاركة في النشاط الإداري

خلافًا للمبدأ التقليدي القائم على السرية وبغرض ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، من الضروري على الإدارة احترامها لمبدأ أساسي هو مبدأ الشفافية وتمكين المرتفق من الحصول على المعلومات ووضع الإدارة رهن إشارة العموم، من خلال تحويلها كما سبق الذكر إلى بيت من زجاج في سبيل تحسين عملها وتدعيم مشروعيتها¹.

في حين يرى البعض الآخر، أن الشفافية يجب أن تفهم كشرط للحوار والتشاور وكذا كوسيلة للاندماج الاجتماعي وتعلم مراقبة المرافق العمومية من طرف المرتفقين، كما تتطلب تغييرا في العقليات وإعادة النظر في علاقات الإدارة بالمستعملين، من خلال توسيع مبدأ المشاركة في النشاط الإداري في محاولة لتقريب الإدارة من المواطنين وإشراكهم فعليا في تسيير دواليها.

لكن الملاحظة الأساسية بالنسبة للإدارة الجزائرية فيما يخص إشراك المرتفقين في العمل الإداري، هي أن مسلسل اتخاذ القرار يبقى مرتبطا بالإرادة المنفردة للإدارة. فاتخاذ القرارات يتم في غياب تام لأي مشاركة من طرف الجمهور، لأن السلطات العمومية تحدد التوجهات وترسم الاختيارات الكبرى دون مناقشتها أو أخذ رأي الجمهور وهو ما يفسره البعض بشخصنة السلطة².

ومما يزيد من تكريس مبدأ عدم المشاركة في النشاط الإداري هو عدم قيام الأحزاب والنقابات وغيرها بشكل كافي بوظيفتها، المتمثلة في تحفيز المرتفقين ودفعهم إلى المشاركة في تسيير الشأن العام، وهذا ما يفسر قيام معظم الإدارات العمومية بممارسة مهامها دون استشارة المرتفقين نظرا لغياب البنات الأساسية التي بإمكانها ضمان تمثيل فعلي لهم والدفاع عن مصالحهم من اتحادات وجمعيات مثل جمعيات المستهلكين، كما هو عليه الحال في البلدان الصناعية كالو.م.أ وفرنسا التي عرفت نموا هائلا للمجتمع المدني الذي بدأ يتخذ بعدا آخر يتمثل في المطالبة بالمشاركة في تدبير شؤون الإدارة من خلال

¹- Jean CHEVALLIER, « le discours de la qualité administrative », Revue française d'administration publique, avril -juin, n 46, 1988, p 128.

²- Mahmoud ELYAAGOURI, **les grandes contradictions de l'évolution de l'administration in la mise à niveau de l'administration face à mondialisation**, Edition l'harmattan, 1999, p 276.

جمعية الدفاع عن البيئة وجبهة الدفاع عن المالكين ضد إجراءات نزع الملكية وجمعية الدفاع عن المستهلكين¹.

ب - تطوير علاقة الإدارة مع الجمهور

وهذا يقتضي اهتمام هذه الأخيرة بتطلعات المرتفقين من خلال إشباع كافة احتياجاتهم، ضمن آجال تناسب وضعياتهم الخاصة وفي ظروف مريحة يطغى عليها التعامل الإنساني وذلك من خلال تحسين شروط استقبالهم وإرساء نظام للشكايات والتظلمات، يعبر من خلاله المرتفق عن عدم رضاه على خدمة معينة.

ب1 - تحسين شروط الاستقبال بالإدارات العمومية

إن الاستقبال هو اتصال بين الإدارة والمرتفق وبموجبه يكون هذا الأخير أحكامه الأولوية عن الإدارة وفكرته عنها التي تبقى مسجلة في ذاكرته طيلة فترات تعامله معها، لذلك يجب أن تحرص الإدارات العمومية على تخصيص استقبال إنساني لمرتفقيها من خلال الحوار الجاد والشفاف وبواسطة خلايا مكلفة بإرشاد ومساعدة المواطنين، تتوفر عناصرها على شروط الكفاءة والديناميكية المهنية.

غير أن الملاحظة الأساسية بالنسبة للوضعية الراهنة ورغم ما أكد عليه المرسوم رقم 131/88²، هي غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد. لذا وجب وضع خطة إعلامية واسعة النطاق للاستقبال وتكثيف تنظيم الأيام الدراسية بهدف تحسين لمختلف القطاعات الإدارية بأهمية الاستقبال، وغير ذلك من الإجراءات التي تمكن المتعاملين مع الإدارة من الاستفادة من خدماتها في ظروف جيدة وفي وقت وجيز، حيث أن كثيرا من حالات انتهاك أخلاقيات الوظيفة العمومية ترجع إلى سوء الاستقبال وإدخال المحسوبة والوساطة والرشوة من أجل انجاز الأعمال أو تسهيل الإجراءات. لذا تعمل الحملات التحسيسية المتكررة في هذا الإطار على ترسيخ ثقافة الأخلاقيات الإدارية وتوثيق روابط الثقة بين الإدارة والمتعاملين معها وتغيير السلوكات السلبية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية .

¹- François RANGEON, **le public face à l'administration**, communication administration – administrateurs centre universitaire de recherches administratives et politiques de picardie, 1983. P.U.F, p 89.

²- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج.ر عدد 27).

ب2 - إرساء نظام للشكايات والتظلمات

يتسم واقع الإدارة العمومية بغياب الوعي بأهمية الشكايات والتظلمات في ترشيد أخلاقيات العمل الإداري، بحيث نجدها في أغلب الأحيان غير منصتة لتظلمات وشكايات المواطنين ونادرا ما ترد على هذه التظلمات، إضافة إلى ضعف لجوء المواطن لهذه الوسيلة نظرا لبطء الردود وإهمال معالجة الملفات من طرف الإدارة وغياب وحدات إدارية تختص بالشكايات والتظلمات داخل الإدارات.

إن من الضروري ولضمان ترشيد العمل الإداري إذن، إحداث خلية للتواصل¹ مهمتها استلام شكايات المواطنين ومراسلاتهم ودراساتها، ثم توجيهها إلى المصلحة ذات الاختصاص بهدف تنمية روح النقد لدى المرتفق والقضاء على الأنماط التقليدية المبنية على الإكراه وخلق قناعة لدى المواطن، بإمكانية الاحتجاج على قرارات الإدارة وكذا بهدف القضاء على الإحساس بالضعف الذي يحسه المرتفق أمام الموظف العمومي ومراجعة الإدارة لأخطائها، إلى غير ذلك من الأهداف التي تدعم رهان التواصل وانفتاح الإدارة على مرتفقيها كآلية من الآليات الوقائية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية .

ثانيا: تحسين العمل بيداغوجيا

تتكامل من الناحية البيداغوجية عدة أدوات وقائية، من خطر انتهاك أخلاقيات الوظيفة العمومية لترشيدها إذا ما أحسن استثمارها جيدا، ويمكن تلخيصها فيما يلي:

1- القيادة الإدارية

"كل قائد إداري يمكن أن يكون مسير ناجح وليس كل مسير يمكن أن يكون قائد إداري ناجح"، من خلال هذه المقولة، فإن التصدي لظاهرة الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية إنما يتطلب وجود دعائم قوية، ترتبط أساسا بالسلطة الإدارية، حيث أن للمسير العمومي بوصفه القائد الإداري لمجتمع الموظفين الواقعين تحت سلطته السلمية، جانب من المسؤولية تجاه تصرفات تابعيه الإداريين².

¹ - وهذا على غرار المملكة المغربية، حيث أشار الوزير الأول في منشوره رقم 13/99 المؤرخ في 19 ماي 1999 إلى ضرورة إحداث خلية للتواصل على مستوى الوزارات و المؤسسات و الإدارات العمومية و في إطار تفعيل ميثاق حسن التدبير، صدرت عدة إجراءات بخصوص الاستقبال بالمرافق العمومية وإرساء نظام للشكايات و التظلمات بالإدارة العمومية كمطبوعات عن وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري المغربية لسنة 2000.

² - ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987، ص 425.

إن وجود القائد الإداري نقطة مركزية في جميع الإدارات العمومية، وله دور كبير في مقاومة السلوكات المنحرفة للموظفين إذا ما توفرت فيه جملة من الخصائص¹، إذ يجب لكي يحوز الإلتباع أن يكون ذا كفاءة عالية في الميدان الذي يقوده، مع نقل وتحويل معارفه لأتباعه والمساهمة في تكوينهم، كما يجب أن يظهر العدل مع الجميع مع تقدير الاستحقاق حسب كل موظف وتوجيه الأوامر لأداء المهام بصفة مباشرة ووجاهية، وكذا الإنصاف في تطبيق العقاب.

ويشترط لحصول ذلك أن تجتمع في القائد الإداري مجموعة من الصفات الأساسية، فهو يجب أن يكون عالي الملاحظة والتبصر، كما يجب أن يحسن تفويض الاختصاصات والمهام والأهم أن يكون فاهما لذاته، أي معرفة ماذا يريد من خلال تقديره لنقاط قوته ونقاط ضعفه حتى يمكنه تقويم نقاط ضعفه ورفع مستوى أدائه القيادي باستمرار، مما يضمن من خلاله السيطرة والتحكم في الإدارة بصفة تمنع أو تقلل من صور الانتهاكات. إن تقوية العلاقة بين القيادة ومختلف المستويات والفئات في الإدارة العمومية يعزز مسعى الإصلاح ويتحقق ذلك من خلال:

- دعم روح الانتماء والولاء للمجموعة، وهنا وجب على القائد الإداري محاولة خلق ديناميكية بين الموظفين وعدم الدخول في حساسيات أو صراعات ضد جماعات معينة في الوظيفة، كون ذلك يضعف القيادة الإدارية وبرهقها، لذا من المهم مواجهة الانحراف داخل الإدارة بتوجيه روح الانتماء والولاء والاستفادة منها قصد جعلها نقطة قوة وإسناد .

- كما يجدر الذكر، أن من بين الأمور التي تتصل مباشرة بالإخلال وجودا وعدما ما يتعلق بمسألة تقييم وتصحيح الأخطاء التي يقوم بها الموظف تأدية لمهامه، فهنا يجب التنويه أن القيادة الإدارية الناجحة هي التي تركز على الخطأ ومناقشته وتصحيحه دون المساس بشخص القائم به والحفاظ على العلاقة الإنسانية بين الرئيس والمرؤوس.

- رصد الأفعال والتصرفات وتكييفها، فمن أبرز الأدوار المنوطة بالقيادة الإدارية الاضطلاع بها في مواجهة الإخلالات الإدارية، رصدهم للسلوكات والأفعال سواء الفردية أو الجماعية للمرؤوسين، سواء يرصد التصرفات الحسنة وتشجيعها أو يرصد الأفعال المنحرفة، وهنا يستلزم يقظة ومتابعة دائمة من

¹- نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 99 و ما بعدها.

القائد الإداري¹، لأن الإخلال سلوك يسعى الموظف لإخفائه قدر المستطاع وهذا من قبيل المهام الرقابية الواجب القيام بها قصد التحكم في الأوضاع، بما يكفل تأدية المهام الموكولة للإدارة خاصة في ظل نظام الوضعيات، مما يضيق معه سلطة القيادة الإدارية كما أن دورها جد عظيم داخل محيط الإدارة العمومية، لذا فإن الأمر يتطلب وجود عناصر تصلح لهذا المنصب تجمع بين الكفاءة والثقافة الإدارية ويلعب التكوين دورا أساسيا في هذا الإطار.

2- التكوين والتأطير الإداري

إن ما يرتبط بالفقرة السابقة المتعلقة بالقائد الإداري هو الاهتمام بالتدريب والتأطير لتطوير أخلاقيات الوظيفة العمومية، وهذا يتطلب قبل ذلك الاهتمام بالشروط الأخلاقية في الاختيار والتعيين والترقية، فإذا كان التعيين يتم على أساس مدى الملاءمة بين المؤهلات ومتطلبات الوظيفة، كما أن الترقية قد تتم على أساس الأقدمية أو الجدارة وفي كلتا الحالتين يكون الأمر جيدا بالمقارنة مع عوامل أخرى في التعيين والترقية مثل المحاباة والمحسوبية أو حتى العشوائية، لكن من أجل تدعيم روح وقيم الوظيفة العمومية لا بد من الاهتمام بأخلاقيات الوظيفة العمومية في هذه العمليات السابقة، لتكون برامج التكوين والتأطير الإداري فيما بعد ذات فعالية.

وإذا كانت الإدارات العمومية تمتلك برامج التكوين والتأطير الإداري الواسعة في المجالات المختلفة، فإنها بحاجة إلى الاهتمام أيضا بالتكوين والتأطير في مجال أخلاقيات الوظيفة العمومية لرؤسائها ومرووسيها، ذلك أن العمل الإداري بات يرتبط ارتباطا وثيقا بفكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية². ومن هنا فإن لاهتمام بها يجعل الموظف يحترم الهدف الأساسي الذي وجدت من أجله الإدارة العمومية، لذا يجب العمل على تأكيدها وذلك عن طريق وضع برامج متنوعة ومتخصصة لتكوينهم، من شأنها ترقية معنى الأخلاقيات وتبيان أنها المنهجية الأساسية التي تعطي للإدارة صورة واقعية عن نفسها بايجابياتها وسلبياتها³.

وعلى ذلك ينبغي على كافة المؤسسات المعنية اقتراح تعليم عام لأخلاقيات الوظيفة العمومية والعمل على توفير التكوين المناسب لأفرادها، وقد يكون من الضروري في إطار توفير آليات الوقاية من

¹ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 106.

² - سليمة مراح، المرجع السابق، ص 117.

³ - سعيد مقدم، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة إدارة، مجلد 7، عدد 1، 1997، ص 25.

مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية وترشيدها، أن يكون مثل هذا التكوين شرطا ضروريا من شروط الترقية لكل وظيفة إدارية أعلى .

3- الثقافة التنظيمية

تعتبر الثقافة التنظيمية منظومة من المعاني والترسبات والممارسات، التي طورت مع الزمن وأصبحت سمة خاصة للتنظيم، بحيث تخلق جوا عاما بين أعضاء التنظيم لتحديد السلوكيات والتصرفات. ومن منظورنا فإن سياسة الثقافة التنظيمية يمكن أن تكون إحدى الطرق الناجحة في مكافحة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية وترشيدها.

وتوفر هذه الأخيرة عبر تعزيز حملات التوعية الإعلامية بمخاطر وأضرار الإخلال الإداري على المصلحة العامة، فقد أثبتت الكثير من الدراسات دور الإعلام في التعريف بمختلف القضايا وكذا تكوين الرأي العام وتوجيهه، ويتعدى دور أجهزة الإعلام إلى التأثير على الموظفين للكف عن التصرفات المرتبطة بالفساد الإداري¹، ونشر الحقائق الموضوعية وتبيان الأخطاء وهذا للقضاء عليها وتحقيق الشفافية والعدالة من خلال مشاركة الرأي العام.

ورغم أهمية الإعلام في نشر الثقافة التنظيمية والتوعية الإدارية، إلا أن الدولة تنتشر على فضائح الفساد ولا تساعد الصحافة والإعلام بشكل عام، على نشر حالات الانحراف لتكون ذات مصداقية وتدعم الشفافية في العمل الإداري، فيمكن تحديد دائرة الانحراف وتكون الإدارة على مرأى ومسمع الجمهور لتكون أمام الرقابة الجماهيرية، مما يجعل دور الإعلام مقيدا.

ثالثا: العمل على تحقيق الرضاء الوظيفي

إن نجاح سياسة ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية مرهون بشرط آخر هو رضاهم الوظيفي، الذي هو عبارة عن المشاعر التي يبديها الموظف تجاه وظيفته ومدى الإشباع الذي يتصور أنه يحققه من هذا العمل². وللرضاء الوظيفي دور كبير في ضمان فعالية الوظيفة العمومية، لأن اتجاهات الموظفين ومشاعرهم الإيجابية والسلبية تنعكس على أعمالهم، ويمكن تحقيقه عن طريق تحفيز الموظفين وهذا عن طريق:

¹ - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 20.

² - محمد محمد عجلان، المرجع السابق، ص 195.

1- تحسين ظروف ومزايا الوظيفة العمومية

حيث أن الموظفين في الكثير من الإدارات العمومية يعانون من ضعف مستويات الأجور رغم كل الزيادات من طرف الدولة، لأنه في المقابل نلاحظ ارتفاع مستوى المعيشة معها، وبالتالي وقوع الموظف العمومي تحت إكراهات المعيشة، حيث نجد بعض الموظفين يتعاملون مع ذمم مالية ضخمة ويملكون صلاحيات اتخاذ قرارات مهمة والموافقة على مناقصات وعطاءات بمبالغ كبيرة جدا. وفي مثل هذه الظروف لا تكون المغريات والمزايا عوامل شديدة التأثير على الموظفين من أجل الانحراف فقط، بل والأهم هو أن الحاجة والظروف الصعبة وإحساسهم بعدم العدالة والموازنة بين الجهد والأجر يدفعهم بقوة نحو ممارسات فاسدة.

لهذا يكون من القرارات والتصرفات الرشيدة¹ حقا، الاهتمام بتحسين ظروف ومزايا الوظيفة العمومية، ومن العوامل المؤدية لذلك:

- العمل على تحسين رواتب الموظفين وإعادة النظر في تقييم وتسعير درجاتهم الوظيفية وما يرتبط بذلك من علاوات ومصنفات ومزايا أخرى.
- وضع تصور جديد لمنظومة جديدة للأجور محفزة، متناسقة وشفافة ترتكز على مكافأة المجهود المبذول فعليا وعلى درجة تعقد الوظائف وتصنيفها ويراعي فيها متطلبات الإنصاف والعدالة .
- ورغم ذلك فإن الحل لا يكون دائما في رفع الرواتب أو التعويضات الممنوحة لهم، لكن الحل يكمن أحيانا في الإجابة عن التساؤل فيما إذا كان ذلك يشكل حافزا للموظف ويرفع روحه المعنوية أم لا ؟.

2- رفع الروح المعنوية للموظفين

حيث لتجاوز سلبيات ضعف التحفيز المادي والمعنوي بالإدارة، فإنه يجب عليها أن ترفع الروح المعنوية للموظفين أولا من خلال إيجاد نوع من التوازن بين الحافز المادي والمعنوي وإيجاد معايير موضوعية تمنح على أساسها الحوافز، بحيث يجب الربط بين الحوافز وكمية العمل والأداء والكفاءة،

¹ - انمار أمين حاجي، محفوظ حمدون الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة وأثرها على أداء منظمات الأعمال، على الموقع www.eco.edu.jo/ecofaculty/wp-content/23.doc.

وبذلك يجب على الإدارة ربط حافزية الموظفين بقدر المجهودات التي يبذلونها في أعمالهم، لتساعدهم على الأداء الجيد والتخلص من انعدام الموضوعية في إعطاء الحافز.

وفي هذا الإطار، لكي يفي نظام التحفيز بنتائجه على مستوى الإنتاجية والمردودية يجب أن يقوم على أساس مبدأ الاستحقاق الفعلي للموظفين المحفزين ومبدأ الإنصاف والعدل في تقدير وتوزيع تلك الحوافز على مستحقيها.

3- التقييم الموضوعي للموظفين

يعد نظام التقييم وسيلة أساسية لتطوير كفاءة الموظفين بالإدارة وتقييم مردوديتهم، وذلك عبر مجموعة من المعايير¹.

إن التقييم لا يعني فقط تقدير مردودية الموظف في فترة معينة ليقرر على أساسها بقاءه في منصبه أو ترشحه لشغل منصب أعلى أو حصوله على علاوة مادية، بل سيساعد أيضا على تحديد نقاط الضعف والقصور في عمل الموظف بهدف علاجها وتشجيع بالمقابل المبادرات الحسنة والتفاني في العمل، وهذا ما يحقق رضا الموظفين بالإدارة العمومية، دون أن يقتصر الأمر على الموظف المعني بالتقييم فقط، ما يشكل بالتالي تدعيما لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية. وعلى هذا الأساس يتحمل الرؤساء الإداريون مسؤولية تشخيص الإختلالات بإتباع النظام الفعال والناجح لتقييم الأداء على أساس النزاهة والعدالة والموضوعية، كما أنهم مسؤولون عن معالجة هذه الأخيرة، سواء بوضع برامج تكوينية طموحة لتأهيل الموظفين العموميين أو بتوفير الوسائل والظروف الملائمة للعمل ونشر ثقافة جديدة للتعاون والتشارك داخل إدارتهم.

إن تحقيق أهداف نظام التقييم يحتاج إلى اعتماد أساليب وطرق مختلفة، قابلة للتطوير والتغيير باستمرار حتى تتناسب مع طبيعة العمل والظروف المستجدة ولتجاوز ما يمكن أن يعترضها من عوائق وصعوبات تحد من تأثيرها وفعاليتها من جهة أخرى. ومن الجيد أن المشرع استبدل نظام التنقيط بنظام التقييم في ظل الأمر رقم 03/06، بالنظر إلى محدودية تأثير نظام التنقيط على مردودية الكفاءات وجودة العمل الإداري وهو ما يعود بالسلب على أخلاقيات الوظيفة العمومية.

¹ - نصت المادة 99 من الأمر رقم 03/06 على معايير التقييم.

إلا أن الواقع أبان رغم هذا التعديل، عن ضعف الكفاءة وهذا ناتج بدرجة كبيرة عن ضعف الكفاءة المطلوبة لدى الرؤساء وجهلهم لأصول التقييم الموضوعي، لغلق باب التواصل بين الرؤساء والمرؤوسين وزيادة الحساسيات المفرطة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، عدم إتاحة الفرصة لشرح حصيلة الأداء والعراقيل التي تعترض العمل، لأجل تجاوز وتذليل كل الصعوبات التي تقف دون تحقيق أهداف الإدارة وتطوير كفاءة الموظفين بتأهيلهم في الجوانب التي أبان نظام التقييم عن ضعفها.

لهذا ومن خلال ما سبق نلمس جليا الصعوبات التي تواجه نظام التقييم، بعجزه عن بلوغ المهمة التي وضع من أجلها ألا وهي التقييم الموضوعي لأداء الموظفين، في ظل التطور الذي تعرفه أساليب التسيير الإداري والتحديات التي يواجهها الجهاز الإداري والذي يستدعي الاستثمار الجيد للموارد البشرية، مما زاد من حدة الوضع من فساد للجهاز الإداري وانتهاك لأخلاقيات الوظيفة العمومية.

إن اعتماد نظام لتقييم الأداء يرتكز على الموضوعية، يسمح دون شك بالوقوف على مؤهلات الموظف واكتشاف مواطن القصور في أدائه قصد تقويمها من جهة. ويرفع من معنويات الموظفين وكفاءتهم رغبة في الحصول على تقييم جيد ويوطد سبل الاتصال الايجابي بين الرؤساء والمرؤوسين ويحفزهم نحو القيام بمبادرات تشاركية، من أجل تطوير الوظيفة العمومية من جهة أخرى، وهذا كله يحسن الأداء ويرفع من قيمة أخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الثاني: الآليات الرقابية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية

بالرغم من أهمية الآليات التنظيمية للحد من ظاهرة الإخلالات الإدارية، إلا أنها قد تكون بدون فائدة، لهذا فإنها تحتاج إلى آليات أخرى رقابية تكمل نقائص الآليات التنظيمية. وتتعدد الأدوات والأجهزة الرقابية في الإدارة العمومية، إلا أننا سنحاول التركيز على آليتين: تتمثل الأولى في تفعيل دور الأجهزة الرقابية على الجهاز الإداري (أولا)، وتتمثل الثانية في خلق وتأسيس نظام تاديبى ذو فعالية ومصدقية (ثانيا).

أولاً : تفعيل دور الأجهزة الرقابية على الجهاز الإداري¹

أمام محدودية قدرة الرئيس الإداري على الإلمام بالعمل الإداري والرقابي بكل تفاصيله والذي يتطلب اختصاص وتقنية ومتابعة، تم إنشاء أجهزة متخصصة تكون مهمتها ووظيفتها الأساسية ممارسة الرقابة الإدارية على وحدات الوظيفة العمومية وشؤونها ومنحت في سبيل ذلك العديد من الصلاحيات والاختصاصات. ونحن لا يهمننا الرقابة الإدارية ككل باعتبارها عملية إدارية مهمة ومتشعبة في نفس الوقت بدراسة كل الأجهزة الرقابية، إنما سنقتصر في هذه الدراسة على تبيان بعض الأجهزة ذات العلاقة المباشرة بموضوع ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، لنسلط الضوء على صلاحياتها وكيف تساهم في عملية الترشيح.

1- الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه

هي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، حيث نصت المادة 17 من القانون رقم 01/06 السابق الذكر على إنشاء هيئة متخصصة مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد. وتتكون من رئيس و6 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من الشخصيات العامة المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة العلمية لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

ولهذه الهيئة مهام مختلفة وشاملة في مجال التحري في وقائع ذات صلة بالفساد والمراقبة المستمرة، للكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، ومن الإجراءات التي تلجأ إليها للكشف عن أعمال الفساد ما نصت عليه المواد 20، 21 و22 من القانون رقم 01/06، حيث أنه من حق الهيئة تقديم طلبات لأي شخص طبيعي أو معنوي للاطلاع على الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة في تحرياتها للكشف عن أعمال الفساد.

لقد تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون رقم 06-01 الذي جاء به المشرع بعد عامين من مصادقته على اتفاقية الأمم المتحدة، محاولاً من خلال هذا القانون إعطاء قدر من الأهمية لموضوع الفساد ومكافحته والوقاية منه. لكن بالرجوع إلى الهيئة نجد أن أدائها ليس له واقع عملي

¹ - تلعب الأجهزة الإدارية الرقابية دوراً هاماً في المرحلة الوقائية عن طريق الرقابة الدورية وبالتالي زرع نوع من الخوف في وسط الموظفين من إمكانية اكتشاف أي انحرافات، إلا أن دورها يبرز بشكل أكبر في المرحلة العلاجية وذلك عند اكتشاف الانحرافات الإدارية ومعرفة كل ما يرتبط بها من أسباب بغرض علاجها.

² - المادة 18 من القانون رقم 06-01.

أو تطبيقي في ظل هذا القانون، لأن المشرع قد أنشأ الهيئة ولم يتم تنصيبها أو الإعلان عن ميلادها الحقيقي إلا في سنة 2011، أي بعد مرور أكثر من 4 سنوات من الإعلان عن نشأة الهيئة.

وفي سنة 2010 وقبل تجسيد الهيئة الوطنية على أرض الواقع ودخولها في مرحلة الأداء، قام المشرع الجزائري بتعديل القانون رقم 06-01 بالأمر رقم 10-05¹، أين استحدث المشرع من خلال هذا التعديل جهازا آخر إلى جانب الهيئة يسمى بالديوان المركزي لقمع الفساد²، يكلف بمهمة البحث والتحري عن الجرائم وهي في نفس الوقت من مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ما يطرح إشكال تنازع الاختصاص بينهما من جهة وغموضا في كفاءات التنسيق والتدخل بينهما في عملية البحث والتحري عن الفساد.

ورغم ميلاد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بصفة رسمية، إلا أن دورها ضئيل ويتجسد في قيامها ببعض التحقيقات. فعلى هامش الاجتماع السنوي لصندوق النقد الدولي والبنك العالمي بسنغافورة، صدر قرار أشار ضمنا إلى أن الجزائر لم تبذل جهدا لازما لمحاربة الفساد على مدى السنوات العشر الأخيرة ولا الجهد الكافي في إبداء الرأي والمساءلة أو حتى في مجال الفعالية الحكومية والجودة النوعية لها، حيث حلت في أسفل السلم³، في مجال مراقبة الفساد وإبرام الصفقات العمومية. كما صنفت منظمة الشفافية العالمية الجزائر من بين الدول التي تتحكم الرشوة في معاملاتها الاقتصادية وغياب الشفافية في تعاملاتها.

إن أكبر الفضائح التي وقعت في الجزائر خاصة في تبديد المال العام والاختلاس وقضايا أخرى لم تعرف صدى لدى الرأي العام، لسوء إدارة الاقتصاد الوطني والفراغات التشريعية ومنح استقلالية خيالية للهيئة.

فإذا كانت استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تقاس بتوافر الطابع الجماعي وتحديد عهدة الأعضاء وتعدد الهيئات المعينة للأعضاء، كما تقاس بعدم الخضوع لتبعية السلطة التنفيذية. وبالرغم من توافر

¹ - الأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتم القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، ج.ر. عدد 44.

² - المادة 24 مكرر من الأمر رقم 01-05، علما أن الديوان قد تم تنصيبه في 3 مارس 2013 من طرف وزير المالية، باعتباره وضع تحت وصاية هذا الأخير.

³ - اعتمادا على تقارير منظمة الشفافية الدولية، صنفت الجزائر في المرتبة 122 من أصل 178 لعام 2011، بعد ما كانت تحتل المرتبة 105 في سنة 2010 واحتلت المرتبة 105 من أصل 107 في سنة 2012.

المؤشرين الأولين، إلا أن الأمر ليس نفسه بالنسبة للمؤشرين الآخرين، إذ يتم تعيين أعضاء الهيئة عن طريق مرسوم رئاسي¹ وهذا ما يؤدي إلى سيطرة الرئيس على السلطة.

ومن أجل ضمان استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية، كان من الأجدر لو قام المشرع بتوزيع سلطة التعيين بين السلطات في الدولة حتى يتسنى فسخ المجال لكل سلطة، في اختيار عضو يمثلها داخل الهيئة ولا تكون بذلك حكرًا على جهة واحدة خاصة وأنه يمكن إنهاء المهام قبل انتهاء العهدة دون ذكر الدواعي الحقيقية لإنهاء العهدة قبل أوانها، حيث تكون بذلك سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وهذا ما يؤدي إلى ضعف الاستقلالية العضوية.

وإذا رجعنا إلى الاستقلالية الوظيفية، نجد أنها كذلك تحدها العديد من القيود التي تشكل عائقًا في سبيل تحقيق استقلاليتها. فمن الناحية المالية، الدعم الذي تمنحه الدولة للهيئة على شكل إعانات² والخضوع للرقابة المالية التي يمارسها مراقب مالي يعين من طرف وزير المالية³، يظهر بجلاء التبعية المالية للسلطة التنفيذية التي تقوم بمراقبتها من جهة وتعتمد الهيئة على موارد الدولة من جهة أخرى.

ومن الناحية الإدارية، تظهر نسبة الاستقلال الإداري في الأحكام القانونية المنظمة لعمل الهيئة⁴، إذ نصت على أنها سلطة إدارية مستقلة وتوضع لدى رئيس الجمهورية، فكيف تكون من جهة مستقلة وتوضع تحت سلطة رئيس الجمهورية من جهة أخرى. وبخصوص إعداد نظامها الداخلي الذي تعمل وفقه جميع هيكلها، نص على أن التنظيم الداخلي للهيئة يحدد بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية⁵. وبخصوص عمل الهيئة، أفقدت المادة 22 من القانون رقم 06-01 الهيئة أهم مؤشر لإثبات سلطتها، لأنها غير مؤهلة لتحويل الملف للنائب العام مباشرة بل تكون ملزمة بتكليف وزير العدل للقيام بذلك.

¹ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فبراير 2012، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، (ج. ر عدد 8 الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2012)، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، (ج. ر عدد 47 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006).

² - المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

³ - المادة 24 من نفس المرسوم .

⁴ - المادة 18 من القانون رقم 06-01 تقابلها المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

⁵ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

إن كل ما سبق يؤكد وبوضوح تعمد المشرع ترك ولو مجال ضيق لتدخل السلطة التنفيذية في وضع القرار وتحديد التنظيم، فهو يقدم ويمنح لها ضمانات بيد وبأخذ ما قدمه بيد أخرى وهذا ما يتنافى والاستقلالية الممنوحة للهيئة، مما يحول دون إمكانية قيامها بعملها على الوجه المطلوب.

وما يجب التنويه إليه أن رفع الهيئة لرئيس الجمهورية تقريرا سنويا لحصيلة نشاطاتها ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومختلف النقص المعايينة والتوصيات، يؤدي لأكثر شفافية ونزاهة نحو الجمهور، إنما الشيء الذي يتنافى وأهداف الهيئة المتعلقة بالنزاهة والشفافية والعلانية في تسيير الأموال العمومية، هو عدم إلزام المشرع بضرورة إشهار أو نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية أو حتى عن طريق وسائل الإعلام، مما يضيف الضبابية في تسيير الشؤون العامة¹. وعلى هذا الأساس حتى وإن بذلت الهيئة جهودا معتبرة في ممارسة نشاطاتها، إلا أنها ستبقى متأثرة بمختلف الفراغات التشريعية التي تشهدها منظومة مكافحة الفساد في الجزائر وتتأثر بالمتغيرات التي تفرزها عملية التعديل والصياغة، وهذا يؤثر على فعاليتها كجهاز رقابي².

ورغم تردد وتذبذب موقف المشرع الجزائري حول الهيئة، إلا أن الجزائر باشرت بعض المحاولات في سبيل مكافحة الفساد، حيث وتطبيقا للقانون رقم 06-01 سجلت 680 قضية أمام العدالة في سنة 2006 مع الحكم على 930 شخص، بينما سجلت في 2008 ، 622 قضية محاكمة وتم خلالها الحكم على 1126 شخص، كما طبقت إجراءات صارمة ضد موظفي الجمارك في فيفري 2006 أدت إلى فصل 100 موظف ورفع دعوى قضائية ضد 530 موظف آخر. وهو ما يستدعي بذل جهد أكبر لإعطاء الهيئة أكثر قيمة ومصداقية وتدعيم دورها الرقابي من خلال إصلاح النصوص المنظمة لها وإعطاء مساحة أكبر للعمل على مستوى الواقع العملي، لأن مسألة الحفاظ على أخلاقيات الوظيفة العمومية وترشيدها يستدعي ذلك أمام الأوضاع الكارثية التي تعيشها إدارتنا العمومية، وهذا ما لاحظناه من خلال أهم القضايا التي شهدتها الجزائر في الفترة الأخيرة.

¹ - زوزو زوليخة، (جرانم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد)، مذكرة ماجستير، قانون جنائي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 188.

² - لأنه لولا وسائل الإعلام التي برز دورها العملي أكثر من الهيئة في مجال الإعلام والتحسيس بمخاطر قضايا الفساد التي عرفتھا الجزائر مؤخرا ، لما أدركنا حقا أن الجزائر تتخبط في هذه القضايا.

وبالتالي تقتضي عملية التقليل من ظاهرة الفساد بالضرورة تفعيل منظومة الشفافية والوضوح والنزاهة، عن طريق جعل المساءلة والمحاسبة كآلية لجانب الهيئة تعمل على تفعيل دورها اتجاه قضايا الفساد على جميع الأشخاص دون استثناء وبمعزل عن الحصانات القانونية واتخاذ إجراءات صارمة لمحاربة الوساطة والمحسوبية ، إلى جانب القيام ببرامج توعوية ضد آفة الفساد وتفعيل دور الإعلام، الذي يعد من أبرز أعمدة نظام النزاهة من خلال فضحه لحالات الفساد ومنح أجهزة مكافحة الفساد بصفة عامة الاستقلالية التامة بعيدا عن الضغوطات وبصفة خاصة تجسيد التكيف القانوني للهيئة فعليا.

2- مصالح الوظيفة العمومية¹

تعتبر المديرية العامة للوظيفة العمومية ومفتشيات الوظيفة العمومية الجهة التي تتولى الرقابة على نظم وإجراءات شؤون الوظيفة العمومية، فهي بمثابة الجهاز الفني المعاون للحكومة في بلورة السياسة التي تضعها للتنمية الإدارية والمنفذ لها، كما تقوم بأعمال التنظيم لشؤون التوظيف في جوانبها التطبيقية ووضع الإجراءات التفصيلية اللازمة للتنفيذ ومراقبة الإدارات في مجال تطبيق نظم ولوائح وقرارات شؤون الموظفين في مجالاتها المتخصصة، كما تقوم المفتشيات باقتراحات معينة. ويمكن إجمال بعض الاختصاصات الرقابية فيما يلي:

1- مراقبة تطبيق أحكام نظام الوظيفة العمومية والتحقق من تطبيق الأجهزة والمؤسسات الإدارية لأحكامه بصورة سليمة.

2- وضع القواعد العامة لعملية اختيار الموظفين وأسس اختيارهم ومراقبة عملية التنفيذ، للتأكد من موضوعية الاختيار.

3- وضع السياسة العامة لقياس كفاءة الموظفين في الوظيفة العمومية، وكذلك وضع المعايير والأسس والنماذج التي تستخدم لقياس الكفاءة.

4- دراسة أساليب العمل وإجراءاته في الأجهزة الإدارية والعمل على تطويرها.

وتمارس مصالح الوظيفة العمومية اختصاصاتها الرقابية من خلال صور مختلفة أبرزها:

¹ لقد تم التطرق إلى مختلف هذه المصالح في الفصل الأول من هذا الباب.

I. الرقابة من خلال التدقيق على مستندات وقرارات الموظفين

حيث ترد القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين من تعيين ونقل وترقية وانتداب وفصل وإحالة على التقاعد... إلى مصالح الوظيفة العمومية، التي تقوم بالتدقيق في هذه التصرفات لمعرفة مدى مطابقتها لأنظمة المعمول بها، فإن وجد بها أي خطأ أو مخالفة بلغت الجهة المصدرة للقرار بذلك لتعيد النظر فيه، ومن شأن ذلك حماية الوظيفة العمومية من أي انتهاك يخل بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

II. الرقابة الميدانية

تقوم مصالح الوظيفة العمومية من خلال مفتشياتها بزيارات تفتيشية لأماكن العمل للتأكد من صحة وسلامة التصرفات المتعلقة بشؤون الوظيفة العمومية وتماشيها مع النظام القانوني. وتمارس مفتشيات الوظيفة العمومية الرقابة الإدارية بصورتها السابقة واللاحقة، فهي تمارس الرقابة السابقة عندما يتناول نظامية التوظيف وذلك عن طريق اختيار أفضل المترشحين ووضع شروط الترقية للوظائف العليا، كما تمارس الرقابة اللاحقة في الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بشؤون الموظفين والتثبت من صحة تصرفات الجهات الخاضعة لإشرافه ومدى مطابقتها لأنظمة الموظفين.

لكن يبدو من خلال ما سبق بيانه أعلاه وفي الفصل الأول من هذا الباب، أن رقابة المشروعية التي تمارسها الهياكل المختلفة لمصالح الوظيفة العمومية (المديريات والمفتشيات) حتى وإن كانت تتم بصورة حسنة، إلا أنها لم تعد كافية. لهذا ظهرت رقابة الفعالية¹.

III. رقابة الفعالية¹

1- ينجر عن هذه المراقبة عمليات تدقيق وتفتيش تقوم بها مصالح الوظيفة العمومية، مما يسمح بالتعرف على النقائص في تسيير الموظفين العموميين وتحديد الصعوبات التي منعت التنفيذ، كما يسمح التدقيق بأخذ الإجراءات الضرورية أو اقتراح ما يمكن من التصدي لهذه الصعوبات. إن الغاية من التدقيق في تسيير الموظفين العموميين هي تقييم مدى فعالية إجراءات التسيير المتخذة، بالإطلاع

¹ - أقرها المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995، المتمم للمرسوم رقم 66-145 المتعلق بتحرير بعض القرارات التي تهم وضعية الموظفين ونشرها.

على النقائص واقتراح الإجراءات الكفيلة بمعالجتها. والتدقيق في حقيقة الأمر هو مراقبة ثانية، لهذا فموضوع التدقيق هو:

- تقييم مدى فعالية الرقابة الداخلية والخارجية.

- التحقق من مطابقة تسيير الموظفين العموميين للسياسة المتبعة واقتراح كل ما يؤدي إلى تحيينه العملي.

لهذا السبب يجب أن يركز التدقيق على أدوات وطرق ومعايير تقييم فعالة ودقيقة، خاصة أمام بعض الممارسات اللأخلاقية التي تتجاوز القانون والأعراف والتي تحكم سلوكيات بعض المتعاملين مع الإدارات العمومية مثل الرشاوى، المحاباة في العقود و مناصب الشغل و غيرها. مما يتطلب الاهتمام بالرقابة والعمل على تطوير أدواتها وأساليبها، لتكون في مستوى التحدي الذي تفرضه الظروف المستجدة وتسمح للمسؤولين باتخاذ القرار داخل الإدارة بصورة تعزز الشفافية والمساءلة وتستجيب لمتطلبات قواعد الحكومة الرشيدة.

لقد عانت المصالح المكلفة بالوظيفة العمومية من قصور رقابتها وعدم فعاليتها في الوظيفة العمومية لمدة طويلة، حيث نذكر من مظاهر هذا القصور:

- عدم القضاء على بعض المشكلات التي تحد من كفاءة الأداء كتداخل الاختصاصات وتنازع السلطات وطول الإجراءات، مما يساهم في انتشار البيروقراطية والتهرب من المسؤولية.

- عدم مسايرة الإدارات للترشيد المقدم من آليات الرقابة ومتابعة عمليات اتخاذ القرارات، من خلال ما توفره الرقابة من بيانات سليمة عن الأداء المنفذ وما يعترضه من معوقات لاتخاذ قرارات تصحيحية مناسبة لها.

- إساءة استخدام السلطة الرسمية وتحقيق العدالة في تقييم المستخدمين، لوجود ثغرات قانونية وتكون عائقا أمام آلية الرقابة. وبذلك تكون مجرد وسيط بين السلطة المنظمة للتعليمات والإدارات المتخذة لها لتبليغ المناشير والتعليمات.

وتظهر عدم فعالية الرقابة في الوظيفة العمومية نتيجة ضعف اللقاءات بين الوحدات الرقابية والأجهزة الحكومية، مما يساهم في تدني كفاءة الموظفين وعدم إتباع الأساليب الرقابية الحديثة وعدم

الكفاءة والخبرة لدى الموظفين بالأجهزة الرقابية، الأمر الذي يستدعي مراجعة ومحاولة التدعيم لأجل النهوض بالدور الرقابي للوظيفة العمومية والسير بها قدما للنهوض بالدور المسطر، مع تذليل المشكلات والعقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي. وبذلك توسيع الهدف الرئيسي من الرقابة من تصيد الهدف ومعاينة مرتكبيها إلى أن تعامل على أنها إجراء آخر من إجراءات التقويم، الذي يستهدف في المقام الأول تحقيق مصلحة الموظفين جنبا إلى جنب مع مصلحة الإدارة.

كما أن الرقابة الإدارية يجب أن تسعى إلى منع تكرار الانحرافات في المستقبل، بالبحث عن أسباب مشكلات الأداء والعمل على رفع مستوى الأداء وعدم إغفال تكوين الموظفين بالأجهزة الرقابية ورفع كفاءتهم، عن طريق اللقاءات بين الوحدات الرقابية والأجهزة الحكومية ونقل النتائج للأقسام والإدارات الداخلية، إضافة إلى تطبيق مفهوم الشفافية كأحد الأساليب الأكثر أهمية في مكافحة الفساد الإداري كونه أهم مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية.

ثانيا: تأسيس نظام تأديبي ذو فعالية ومصداقية

إلى جانب الآليات الرقابية التي تمارسها الأجهزة الرقابية السابقة الذكر، يشكل النظام التأديبي آلية رقابية بالغة الأهمية في ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية، إذ يعد نظام التأديب وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية، ويعتبر الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لوظيفته.

وانطلاقا مما سبق، يتضح أن الجزاء التأديبي ضرورة حتمية يفرضها العمل الإداري، نظرا للتسليم بوجود من تسول له نفسه الانحراف إداريا عن السلوك المشروع. ويؤدي الجزاء التأديبي وظيفتين الأولى وظيفية عقابية والتي يقصد بها وسيلة تغليب مساوئ الفعل المخالف على مميزاته بالنسبة لفاعله والثانية وظيفية الردع والذي يتولد لدى الموظف نتيجة التجربة الشخصية والمشاهدات الفعلية لآثار السلوكات المخالفة للمبادئ وأصول العمل الوظيفي المتصفة بأنها منحرفة، مما يولد الاقتناع لدى الآخرين بأن مضار ارتكاب الفعل المنحرف يعلو على الفائدة المرجوة منه.

ويتوقف نجاح الوظيفة الرادعة للجزاء العقابي على توفير متغيرين يضمنان نظام تأديبي فعلي ومتوازن، يرتكز المتغير الأول على إزالة فكرة اللاعقاب من خلال تكريس متابعة فعلية للموظفين المخطئين، بينما يتمثل المتغير الثاني في إقامة مبدأ التناسب أو الملاءمة بين الجزاءات المتخذة والمخالفات المرتكبة.

1- فعالية العقاب التأديبي¹

يتعين على السلطة الرئاسية باعتبارها صاحبة الاختصاص في توقيع العقوبات التأديبية على الموظف المخطئ، أن تعمل على تفعيل هذه السلطة واقعياً من خلال الابتعاد عن الإفراط في تجسيد ظاهرة اللاعقاب الإداري، حيث كثيراً ما تمت معاناة لجوء الرؤساء الإداريين إلى الاعتماد على التسامح واللجوء إلى التسويات والترصيات، التي غالباً ما تقوم على محاباة الموظفين المخطئين المقربين من الرئيس الإداري. إن مثل هذه الممارسات من شأنها أن تمس مصداقية نظام التأديب في الصميم وتجعله انتقائياً، مما يؤدي إلى زعزعة ثقة الموظفين العموميين في منظومتهم الإدارية بصفة عامة و نظامهم العقابي بصفة خاصة.

غير أن ضرورة تجسيد نظام التأديب فعلياً وواقعياً ينبغي أن لا يجعل من الرئيس الإداري مجرد آلة تطبق العقوبات بصفة جامدة، بل يجب إضفاء نوع من المرونة على هذه السلطة في التطبيق، حيث يلزم الرئيس الإداري بمعاينة كل موظف مخطئ بعيداً عن كل عواطف إدارية محتملة. أما عن العقوبة الموقعة فمرجعها السلطة التقديرية للرئيس الإداري في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها. وهو يتمتع في ذلك بنوع من الملاءمة أو التقدير بحسب طبيعة الخطأ المقترف والقيمة المهنية والأخلاقية للموظف المخطئ²، لكن المهم هو توقيع العقاب في إطار هذه المرونة حتى ولو كان مخففاً (التوبيخ مثلاً).

2 - النطق بعقوبات مناسبة للأخطاء المرتكبة

في إطار الإجراءات التأديبية ينبغي أن تكون العقوبات المتخذة متناسبة مع الأخطاء ومتجانسة نسبياً بين الإدارات³، فلمواجهة إسراف بعض الجهات الإدارية في ممارسة السلطة التأديبية والتفاوت الصارخ بينهما في تقدير الجزاءات المناسبة، فرض القضاء الإداري رقابته على مدى الملاءمة في هذه القرارات حيث أن ثبوت المفارقة الصارخة بين درجة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره يؤدي إلى عدم مشروعية القرار التأديبي.

¹-François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit, p 139.

²- المادة 161 من الأمر رقم 03/06.

³- François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit, p 140.

وبدوره أرسى المشرع الجزائري في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مبدأ التناسب بين الجزاء والخطأ التأديبين، حيث نصت المادة 161 منه " يتوقف تحديد العقوبات التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الأخطاء والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين بالمرفق العام ."

فوفقا لهذا النص يتعين على الجهة المنوطة بتوقيع الجزاءات التأديبية أن تراعي في قرارها جملة العناصر المنصوص عليها، ذلك أن الهدف الذي توخاه القانون من التأديب هو بوجه عام تأمين سير المرافق العامة بانتظام، وهو أمر لا يتأتى إذا انطوى الجزاء على عدم ملاءمة صارخة وظاهرة، فالإفراط في القسوة يؤدي إلى إحجام موظفي المرافق العمومية على اتخاذ المبادرة وتحمل المسؤولية، كما أن الإسراف في الشفقة يؤدي إلى تهاونهم في أداء واجباتهم¹.

إن أي تهاون في محاسبة الموظف المقصر، إلى جانب عدم الاعتماد على الارتباط الفوري بين الفعل المنحرف والجزاء أو بمعنى آخر عدم عدالة النظام التأديبي، يشجعه على التماهي في ارتكاب السلوكات المنحرفة، ومن ثمة فإن توقيع الإدارة المستخدمة للعقاب الرادع العادل والمناسب يعد عاملا مهما وضروريا لحث الموظفين على الإقلاع على ارتكاب المخالفات الوظيفية و الابتعاد عنها، ذلك أن الجزاء الرادع يثير الدوافع الداخلية لدى الموظف مما تحثه للابتعاد عن فعل المحظورات خوفا من العقاب.

إن إحاطة النظام التأديبي بالضمانتي المذكورتين سابقا، يجعل النظام التأديبي موضوعيا من جهة وذو مصداقية من جهة أخرى، وهو ما يوفر دعامة أساسية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية .

وخلاصة القول أن الرقابة القوية تعمل على توفير المال والجهد والطاقات البشرية، وبهذا تأتي أهمية الرقابة كعلاج وقائي يحمي الإدارة ويوفر لها ما قد تخسر عند حدوث الأخطاء، وفي هذا السياق تعمل الإدارات الحديثة على ربط أهدافها بأهداف التنمية الوطنية المستدامة كأداة ناجعة دافعة للتطور، تستعين في ذلك بالقوى العاملة الفعالة في إطار الاستعمال العقلاني الرشيد والأمثل لمواردها البشرية بما يضمن مردودية أحسن وخدمات نوعية أفضل عبر مسارات إدارية مرنة مكيفة، تعمل دوما على تذليل مختلف

¹ - محمد سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص ص 326 - 327.

العوائق البيروقراطية من أساليب ونظم وإجراءات عمل للانتقاء والتكوين والتحفيز والجزاءات الايجابية والسلبية.

ولا يتحقق ذلك دون سلطة موجهة وراذعة وحامية متمثلة في مختلف الأجهزة الرقابية التي تحتاج إلى تدعيم دورها، مع اعتماد استراتيجيات وبرامج طويلة الأمد لأن الديمومة لها أثرها الايجابي، فمهما كانت كلفتها المادية والبشرية، إلا أنها حتما ستعود بالفعالية لكن مع مسايرتها في كل مرة إلى مدى ما توصلت إليه من نتائج والقيام بالتقييم الدوري لها، حتى يتسنى لها استدراك الأخطاء التي تحدث أثناء تنفيذها لبرامجها، لتعمل هذه الآليات إلى جانب مختلف الآليات التنظيمية السابقة الذكر على ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية.

الفرع الثالث: آفاق أخلاقيات الوظيفة العمومية

أصبحت آفاق أخلاقيات الوظيفة العمومية في ظل العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على الأداء الحكومي وعرقلة لسير التنمية الشاملة، ذات أهمية قصوى كروية أو مقارنة جديدة في ميدان التسيير العمومي حتى مع الآليات السابقة الذكر، التي وعلى قدر أهميتها تحتاج إلى إشاعة قواعد أخرى لتنمين هذه الأخلاقيات من جهة (أولا) وأخرى لتعزيزها من جهة أخرى (ثانيا) ، وهذا كشرط أساسي لوظيفة عمومية فعالة ومحترمة تثن المسؤولية والجودة في آن واحد، وبالتالي خلق علاقات جديدة قوامها الشفافية .

أولا : ضرورة تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية

لكي تكون سياسة تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية ذات مصداقية وفعالية ، يجب أن توضع وتسطر بطريقة شاملة، لذلك فإنه من المستحسن أن تشمل التدابير المقترحة للموظفين وأيضاً السلطات العمومية نفسها بعض المسائل باعتبارها مطالبة بمواكبة الحركة وإعطاء المثل والقُدوة. إن تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية ينطوي ضمن أساسين، يتعلق الأول بشروط يتعين على سياسة التثمين أن تستوعبها، ويرتبط الثاني بآليات التثمين ذاتها التي تندرج ضمن طرق وأساليب التثمين.

1- شروط تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية

لتثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية يقتضي الأمر توافر شرطين أساسيين:

يتعلق الأول بضرورة الحصول على مقبولة وإذعان الموظفين المعنيين بمدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية، لأنه غالباً ما تلقى موثيق الأخلاقيات معارضة شديدة من الموظفين، ذلك أنهم ينظرون إليها بعين الريبة والتخوف¹ ويعتبرونها عديمة الجدوى، طالما أن القانون قد حدد السلوكيات اللازمة إتباعها من الموظف، كما يبرز إكراه آخر يتمثل في شعور الموظفين المعنيين بمدونة الأخلاقيات بأنهم محل شبهة أو اتهام، ومن ثم يكون من شأن فرض أخلاقيات الوظيفة العمومية أن تكون عائقاً يشكل أول كابح في سبيل نشر مدونة أخلاقيات الوظيفة العمومية². ومن هنا تبرز أهمية هذا الشرط في كونه يوفر القبول من جانب الموظفين لمدونة الأخلاقيات التي تحكمهم، مما يجعلها قابلة للتطبيق عملياً وفعالاً.

بينما يتعلق الشرط الثاني بضرورة إعداد مدونات لأخلاقيات الوظيفة العمومية تمتاز بالتوازن، حيث ينبغي ألا يتم النظر إلى الأخلاقيات نظرة ضيقة من خلال التركيز على دورها التأديبي أو العقابي فقط، لأن ذلك من شأنه أن يشكل عامل نفور ومقاومة لها من طرف الموظفين، وإنما يجب كذلك الاهتمام بالجوانب التحفيزية فيها سواء المادية أو المعنوية، لأنها تشكل بالمقابل عامل قبول لها من طرف الموظفين. ومن ثم يقتضي الأمر لتأمين أخلاقيات الوظيفة العمومية إقامة نوع من التوازن بين هذين العاملين.

2 - طرق تامين أخلاقيات الوظيفة العمومية

لتأمين أخلاقيات الوظيفة العمومية ينبغي الارتكاز على مقارنتين أساسيتين، تتعلق الأولى بضرورة إعداد مدونة عامة خاصة بجميع الموظفين، بينما تتعلق الثانية بإعداد مدونات فرعية خاصة ببعض الوظائف أو ببعض فئات الموظفين.

تتدرج المقاربة الأولى في إطار تحديد جميع الأخلاقيات المشتركة بين جميع موظفي الدولة، وبعبارة أخرى إعداد مدونة أساسية أو عامة تضم الالتزامات التي يمكن وصفها بواجبات الحد الأدنى المشتركة التي تسري على جميع الموظفين وعلى جميع الوظائف. أما المقاربة الثانية فتتركز على إعداد مدونات فرعية خاصة ببعض الوظائف أو ببعض فئات الموظفين، هذه المدونات تأخذ شكل مرشد أو دليل عملي³

¹ - سعيد مقدم، " أخلاقيات الوظيفة العمومية "، المرجع السابق، ص 18.

² - François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit, p146.

³ - في فرنسا مثلاً، صدر مرسوم بتاريخ 18 مارس 1986 خاص بالأمن الوطني تم بموجبه تحديد عدد من المبادئ الأخلاقية التي يتعين على كل شرطي مراعاتها في علاقته مع المواطن ومع قيادته.

ويجب أن تمتاز بالطابع العملي والبراغماتي¹، إذ أنها تكون مركزة وموجهة للتكيف مع خصوصيات بعض الأسلاك في الوظيفة العمومية، كما تمتاز بالقابلية للتعديل والتغيير المستمر استجابة لهذا التكيف.

وتتجلى أهمية المدونات الأخلاقية من خلال الوظائف الإيجابية التي تطلع بها في خدمة الإدارة، من خلال إرساء معايير أخلاقية وقواعد ومبادئ أساسية لآداب الوظيفة العمومية وقيم وثقافة مهنية عالية لدى الموظفين وتعزيز الالتزام بهذه المعايير والقواعد والقيم وترسيخ أسس الممارسات الجيدة والرشيدة. وذلك من خلال توعية الموظفين وتوجيههم نحو الأخلاقيات الوظيفية السليمة وأطر الانضباط الذاتي التي تحكم سير العمل والمنسجمة مع القوانين والأنظمة السارية، كذلك من خلال بيان واجباتهم ومسؤولياتهم الوظيفية ودورهم في تحسين الخدمات العمومية.

إن المدونة الأخلاقية التي يسترشد بها الموظفون العموميون، تؤدي إلى التجانس والوحدة والتوافق الأخلاقي وتحميهم من الوقوع في المخالفات الأخلاقية، وفي المقابل على الإدارة توفير كافة الوسائل الضرورية التي من شأنها إعداد وتوفير الموظفين المخلصين والأكفاء لتسيير المصلحة العامة والعمل باستمرار على ضمان تهذيب تقاليد الموظفين وصقلها بما يتماشى وخدمة المنفعة العامة والصالح العام للمجتمع.

لقد حان الوقت وفي ظل غياب مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، ما عدا تلك التقنيات المتضمنة جملة الواجبات الملقاة على أعوان الدولة، للاهتمام بتقنين أخلاقيات الوظيفة العمومية، على غرار تلك المدونات في القطاع الخاص كأخلاقيات مهنة الطب، المحاماة، الهندسة وغيرها .

وخلاصة القول أن سياسة تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية سواء أخذت شكل المقاربة الأولى أو الثانية، فإن نجاحها مرهون بالمشاركة الفعلية فيها من جانب الموظفين بالعمل على تحفيزهم لقبولها والالتزام بها.

ثانيا: تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية

إن استمرار تنامي مظاهر الفساد الإداري يشكك لا محالة في مصداقية وجدوى الإصلاحات الإدارية التي تعتزم الدولة مباشرتها، لهذا صار من الضروري إيجاد بدائل أخرى داخل الإدارة تهيب المناخ

¹– François CHAMBON, Olivier GASPON, op.cit, p147.

المناسب لبلورة إصلاحات عميقة، تستهدف الرفع من أداء الجهاز الإداري في إطار تخليق الحياة الإدارية. وهذا وفق التوجهات الأساسية التالية:

1- الإدارة الإلكترونية

إن من محاسن الإدارة الإلكترونية إلى جانب خصائصها السابقة¹، القدرة على العمل بمساواة مع جميع المرتفقين وبشكل يسمح بتحسين عمليات التواصل على مستوى المحيط الداخلي والخارجي للإدارة. وبذلك فالإدارة الإلكترونية ستساهم بشكل كبير في تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية؛ وهذا بالانتقال من تدبير إداري على الورق إلى تدبير إلكتروني يعزز الشفافية وفعالية الإدارة العمومية من حيث الخدمات المقدمة للمواطن.

إن هذا الاستعمال للإدارة الإلكترونية يعمل على خلخلة التنظيم الإداري التقليدي ويعمل على توزيع جديد للدور والوظائف وخلق منطوق آخر مغاير للمنطق البيروقراطي التقليدي وتغيير الكثير من القيم والمفاهيم غير الأخلاقية المرتبطة بالإدارة التقليدية.

وفي هذا الإطار، يمكن لاستعمال الإدارة الإلكترونية أن يساهم في دعم الشفافية في عمليات العمل الإداري، كما يمكن لهذا الاستعمال أن يقلص الزمن الإداري وحجم التكلفة لمستعملي ومرتفقي الإدارة وتمكين المواطن من تجاوز الكثير من المشاكل المرتبطة باحتكاكه المباشر مع الإدارة وموظفيها²، وما قد ينجم عن ذلك من إشاعة مختلف مظاهر الفساد الإداري التي سبق الحديث عنها في هذا الفصل.

لكن رغم أهمية الإدارة الإلكترونية في نسج علاقات جيدة داخل الإدارة ومع محيطها الخارجي، إلا أن هذه المبادرة تبقى ذات تجارب محدودة ومتفرقة بالنظر إلى حداثة إدخال الإدارة الإلكترونية بالجزائر تتطلب وضع إطار قانوني وموارد بشرية كفاة.

إن تطوير الإدارة الإلكترونية إلى جانب دورها الفعال في رفع القدرات التواصلية للإدارة، يساهم إلى حد كبير في دعم الشفافية والدمقرطة داخل الإدارة، كما يمكنها من التخلص من مظاهرها السلبية كالتعقيد والبيروقراطية وهو الأمر الذي سيؤدي لا محالة إلى تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية وأخلاقه المرفق

¹ - أنظر المبحث الثاني من الفصل الأول في هذا الباب.

² - لاسيما مكاتب الاستقبال في الإدارات العمومية التي أصبح دورها يقتصر على ضبط المرتفقين عوض إرشادهم وحل مشاكلهم المرتبطة بالتوجيه.

العمومي بشكل عام، على اعتبار الإدارة الإلكترونية أحد البوابات الأساسية لولوج عمليات ترشيد الوظيفة العمومية.

2- المجتمع المدني

إن غياب دعائم أساسية لدولة الحق والقانون، جعل الفساد الإداري يتخذ طابعا مؤسسيا اكتسب مشروعيته مع مرور الوقت، بل أصبح فعلا عاديا ومشروعا على الأقل داخل المجتمع¹، وهو الأمر الذي ولد رغبة فئات اجتماعية أخرى واسعة تتمتع بمواطنة حقيقية ومسؤولة في التصدي له بتعزيز نداءات الدولة بضرورة تخليق القطاع العمومي.

إن إشراك المواطنين عبر مكونات المجتمع المدني في المجهود الإداري، يجعل الإدارة أكثر إماما بالمشاكل الحقيقية للمواطنين، ويعطي هؤلاء القدرة على مواجهة كل أشكال الانحرافات، التي يمكن أن تعترى الجهاز الإداري. لهذا ينبغي توعية المرتفقين وتنمية الحس المدني لديهم حتى يصبحوا قادرين على التعامل مع الإدارة²، مادام المجتمع المدني أحد المداخل الرئيسية في إرساء إدارة جماعية شفافة متخلقة.

إن دعم فعاليات المجتمع المدني كأجهزة رقابية غير مباشرة يتأتى من خلال عدم إغفال حقيقة أن المواطن بدوره يعتبر طرفا رئيسيا في إطار تخليق الحياة الإدارية، لذا يجب توعيته بحقوقه وواجباته وتربيته على رفض التعامل بالرشوة والمحسوبية والزيونية. فلا يمكن تفعيل السياسات العمومية المرتبطة بتعزيز قيم النزاهة والشفافية في تسيير قطاع الوظيفة العمومية بدون انخراط المجتمع في هذه الجهود، لأن إشكالية الشفافية وأخلاقه قطاع الوظيفة العمومية هي إشكالية مجتمع بأكمله.

3- عنصر الفعالية

إن تطور آليات المراقبة والمساءلة من خلال إشراك المجتمع المدني في العملية، يعتبر ضرورة أساسية لتعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية، إلا أنه لا يكفي، حيث من المطلوب بالإضافة إلى ذلك قياس فعالية قطاع الوظيفة العمومية، من خلال مجموعة من التدابير التي تركز على النتائج وعلى كيفية قياس واحتساب تكلفة الإنتاج اعتبارا لعنصر الجودة، المرتبطة بالخدمات المقدمة للمواطنين لارتباطهم الكبير بتخليق القطاع العمومي.

¹ - فقد اصطبغ فعل الارتشاء بتلوينات وتخريجات متعددة كالمهوه، الهدية.

² - في فرنسا مثلا تشكلت العديد من جمعيات المجتمع المدني مثل جبهة الدفاع عن المالكين ضد إجراءات نزع الملكية.

فالمعادلة الأساسية التي من المفترض الإجابة عن متغيراتها هي كالاتي: كيف يمكن تقديم خدمات عالية بتكلفة أقل؟ وكيف يمكن تحقيق الفعالية المرجوة بتكلفة أقل؟

ما يمكن ملاحظته أن الدولة الآن تنتهج سياسية نقشفية تظهر في تقليص مناصب الشغل وتبعا لذلك، فإن الإدارة ملزمة بتبني مبدأ الفعالية لتحقيق المطالب الاجتماعية المتزايدة عبر استعمال عقلاني للموارد المتاحة بترشيد النفقات. كما يمكن اعتبار القوانين الحالية والتي تتعامل بجحود مع الواقع الإداري كأنه واقع واحد وتحاول أن تجيب على كل الإشكاليات وكأنها إشكال واحد من أسباب قصر النظر إلى روح القوانين. ومن هنا ومن أجل الدفع بمبدأ الفعالية إلى الأمام يبقى تبني القوانين المرنة والتي تستطيع أن تساهم في استيعاب مشاكل الواقع الإداري.

وتبقى هذه الإجراءات من وسائل دعم الفعالية وتحسين الخدمات المطلوبة من طرف المرتفقين وهو ما يدعم مسار أخلاق قطاع الوظيفة العمومية.

إن إدماج الفعالية والشرعية وسيلتان أساسيتان لتعبئة الفاعل الإداري من جهة وتحفيزه وطمأنة المرتفق وتحسين علاقته مع الإدارة من جهة أخرى، وهي ميكانيزمات أساسية لها هدف أساسي في الأخير، هو منطق تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية ودعم مسار أورشها.

خلاصة الفصل الثاني

إن أخلاقيات الوظيفة العمومية التي كانت محل دراستنا أوسع نطاقا من غيرها من المصطلحات، فإن كانت قواعد آداب المهنة تمثل أحد مقومات المهنة التي يجب الالتزام بها من قبل الممارسين وفي حالة عدم الالتزام فمن الممكن أن تكون سببا في حرمانهم من ممارستها، فإن مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية أوسع من ذلك ويرتبط بشكل عميق بفلسفة الإدارة من حيث المفهوم والممارسة العملية، كما أنها تشمل أخلاقيات الإدارة ككل وبالتالي فهي تطرح أهداف ذات علاقة بأطراف متعددة.

وقد تبين لنا من الواقع الذي تعيشه مختلف الإدارات العمومية، من مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية بمختلف أنواعها وما أسفر عنه من أضرار سواء بالنسبة للعلاقة بين الإدارة وموظفيها أو بالنسبة لعلاقتها بالمواطن أو المرتفق، كان نتاجا لأسباب وعوامل ذاتية ترتبط بشخص الموظف وأسباب موضوعية تتعلق بالإدارة نفسها. لذلك كان لزاما وضع آليات لمكافحة هذه الانتهاكات، الصادرة من الإدارة أو الموظف وترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية من أجل تخليق الإدارة العمومية، ذلك أن أكبر رهان ينطوي عليه كل إصلاح هو رهان التخليق وإشاعة ثقافة الفضيلة.

إن تنمية ثقافة أخلاقية سليمة لا يمكن أن تتم إلا من خلال دعم مختلف المبادرات التخليقية، الهادفة إلى تهذيب الحياة الإدارية عبر النزاهة والشفافية ومن خلال مقاربة شمولية مع مراعاة مجموعة من الشروط الموضوعية المتعلقة بتداعيات هذه المسألة، على مستوى التنظيم الإداري والبنيان التشريعي، مما يجعل الطروحات العلاجية غير متعالية على حيثيات الواقع ويمنحها بالتالي القابلية العملية للتطبيق.

غير أن الحديث عن تأسيس أخلاقيات جديدة في الإدارة العمومية لا يمكن أن يفهم منه بأي حال من الأحوال، تعويض أو استبدال الأخلاقيات التقليدية بالأخلاقيات الجديدة، بل لابد من جمع واندماج كل المبادئ التي من شأنها أخلاق الإدارة العمومية، فالأمر لا يتعلق بإحداث قطيعة مع الماضي، بل إيجاد نوع من التوازن في نظام الأخلاقيات التي تحكم العمل الإداري في أفق الرقي بهذا العمل، إلى مستوى عالي من المبادرة والمسؤولية والفعالية.

ل يبقى أخيرا القول، أن الروح والضمير المهني للموظف لا ينبثقان إلا من الموظف نفسه وأن أخلاقيات الوظيفة العمومية، لا يمكن اختزالها في جاذبية العبارة وفي تأسيس أو نشر ميثاق أو تقنين خاص بها وإنما تجد جوهرها في الانشغال الحالي المنصب على إصلاح وتحديث الوظيفة العمومية.

خلاصة الباب الثاني

باتت الفعالية الإدارية مطلباً محورياً لأية إدارة عمومية، ذلك أن نجاح هذه الأخيرة في أداء مهامها وبلوغ أهدافها وتحقيق النتائج المناطة بها، أمر مقطوع في ضرورته وأهميته ولا يحتاج إلى تأكيد، لأن الإدارات الحديثة أصبحت سمة العصر وعلامة مميزة من علامات الحداثة والتطور ويقع على عاتقها، تقديم الخدمات العامة للمواطن بقدر كبير من الجودة والإتقان.

إن ما سبق ذكره، لا يتحقق بدون آليات لتفعيل جملة العمليات المتداخلة والمتكاملة في كلا قطبي الهيكل الإداري، الوظيفة العمومية من جهة وأداة سيرها المتجسد في الموظف من جهة أخرى، وهذا كله يتطلب آليات لتفعيل كل سياسات الرغبة في التحديث، لعل أولها وجود تنظيم إداري تراعى فيه الأسس والمبادئ التنظيمية وتعمل هيئات الوظيفة العمومية على اختلافها سواء كانت داخلية أو خارجية من خلال الممارسات التي تتولاها في هذا الإطار، إذ لها فعالية كبيرة في التنظيم المحكم للوظيفة العمومية والمساهمة في إنعاشها ورفع كفاءتها.

غير أن التوصل إلى تحقيق أكثر فعالية لهذه الهيئات أمام النقائص التي تعاني منه، يتطلب إعادة النظر في أدوات عملها، من أجل تحكّم أكثر في تسيير العدد الهائل من الموارد البشرية في الإدارات العمومية بترشيد عملية الرقابة.

ثم في خطوة ثانية، لا بد من الاستفادة كما سبق وأن أوضحنا في محاور هذا الباب من التطورات الحديثة، بإدخال أدوات التسيير الحديثة من الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وتطبيق المناجمنت العمومي و العمل بمبدأ مشاركة الموظفين في التسيير العمومي، هذا العامل الأخير الذي ورغم أهميته الكبيرة في الإدارة العمومية إلا أن الممارسة العملية ما تزال تظهر نقصاً كبيراً، حيث لم تترجمه النصوص ما عدا تلك المتعلقة بالأجهزة الاستشارية، فما بال الممارسة العملية التي هي بعيدة كل البعد عن العمل وفقه.

إن كل الآليات السابقة وعلى قدر أهميتها، إلا أنها غير كافية حيث أنها بحاجة إلى آلية أخرى، باتت اليوم محور اهتمام الجميع، بعد كل مظاهر الإخلال والفساد التي شهدتها وتشهدها الإدارات العمومية على اختلافها وهي أخلاق الإدارة العمومية، من خلال الارتقاء بأخلاقيات الموظفين العموميين في سبيل الارتقاء بأخلاقيات الوظيفة العمومية والإدارة العمومية ككل. وأبرمت في إطار ذلك ورش عمل من أجل أخلاق العمل الإداري.

لابد أن نشير في الأخير، أنه ومما لاشك فيه أن أي إصلاح لا يمكن أن يتم دون تحقيق وعي اجتماعي شامل، ويأتي بعد ذلك دور وسائل الإعلام والمجتمع المدني في نشر قواعد أخلاقيات الإدارة العمومية، لأنه وخاصة لما سبق لا يمكن إصلاح أو تخليق الإدارة دون تخليق المجتمع.

إن ترشيد التسيير العمومي على ضوء ما سبق بيانه وتكملة ذلك بأخلفة قطاع الوظيفة العمومية، عاملان جوهريان في تدعيم سياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية.

بات ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر أمرا حتميا، أملت التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها المجتمع الجزائري، وذلك بالنظر إلى أهميته كونه يساهم في رفع كفاءة الجهاز الإداري ويوجهه نحو تحقيق المصلحة العامة بمفهومها الإداري.

وقد سعت هذه الدراسة إلى إبراز الآليات الواجب اعتمادها لترشيد قطاع الوظيفة العمومية بدءا من مرحلة الدخول للوظيفة العمومية، وعبر المسار المهني للموظف وصولا إلى تطوير المنظومة التسييرية وأخلقة قطاع الوظيفة العمومية باعتبارها أهم رهانات مسعى الترشيد.

وقد توصلنا من خلال هذا البحث إلى جملة من النتائج، تم تدعيمها بجملة من الاقتراحات، نوجزها على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1. بالنسبة لترشيد استخدام الموظفين العموميين

1. بالنسبة لمظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية

أ. تصنيف الوظائف العمومية

- تصنيف الوظائف هو وسيلة عملية لترشيد الوظيفة العمومية ومجالات استخدامها، وتطبيقاته في تسيير شؤون الموظفين العموميين لا تقتصر على الدخول للوظيفة العمومية بل هي عملية متكاملة تساهم في تنمية كل الممارسات المتعلقة بالمسار المهني للموظف من تكوين، تقييم، ترقية وتحفيز.

- لم ترد عملية تصنيف الوظائف حسب النصوص القانونية والتنظيمية، كأداة أو تقنية يحب على الإدارة العمومية مباشرتها لتستثمر نتائجها لاحقا، في تنظيم الوظيفة العمومية في إطار التسيير الرشيد لمواردها البشرية، إنما تم الإشارة إليها فقط لغرض ترقيم الوظائف والمناصب.

- يتسم نظام التصنيف في التشريع الجزائري بالموضوعية مما يقتضي وضع مواصفات وشروط تأهيل معينة لكل وظيفة، وعدم شغل تلك الوظيفة سواء عن طريق التعيين أو الترقية إلا بمن تتوفر لديه تلك الشروط، غير أن قواعد التعيين والترقية ما زلت بعيدة عن الموضوعية المنشودة التي تحقق الرشادة الإدارية، يضاف إلى ما سبق أن سياسة الأجور تتجاوزها عوامل عديدة لا تدخل فيها أعمال الوظائف، وما يتحمله كل موظف من واجبات.

- تفتقر الوظيفة العمومية إلى التخطيط طويل الأجل في كافة المجالات كما تفتقر إلى الأسلوب العلمي فيما يصدر من قرارات، إذ يعتمد تسيير شؤون الموظفين حاليا على الخطط قصيرة الأجل مع عدم الربط بين ما يوضع من أهداف وما يصدر من قرارات وقد انعكس ذلك على نظم التصنيف، مما أدى إلى تعذر تطبيق القواعد السليمة لتصنيف الوظائف العمومية، رغم الاقتناع بها من الوجهة النظرية.

ب. الاختيار للوظيفة العمومية

- جعل المشرع الجزائري المسابقة هي الأصل والوسيلة الرئيسية للاختيار للوظائف العمومية، لما تتيحه من تحقيق للمساواة بين المترشحين من جهة وتزويد الإدارة بأكفأ العناصر من جهة أخرى.

- أعطى المشرع السلطة التقديرية للإدارة في اختيار نوع المسابقة التي يتم على أساسها الالتحاق بالوظائف العمومية، مما ترتب عنه توجه أغلب الإدارات إلى إعمال نظام المسابقات على أساس الشهادة بعدما كانت هذه الأخيرة تقتصر فقط على بعض القطاعات والوظائف ذات العدد المحدود من المترشحين.

- إن نظام المسابقات على أساس الشهادات، وإن كان يصلح في بعض الوظائف لخصوصيتها، فإنه لا يمكن تطبيقه بالنسبة لجميعها، حيث يبرز العدد الهائل للمترشحين لتولي الوظائف العمومية في الجزائر كأحد الاكراهات التي تحول دون تحقيق أهدافه في وصول الكفاءات. ضف إلى ذلك أن اللجنة المكلفة بدراسة ملفات المترشحين هي لجنة علمية وليست فنية، وهو أمر لا يخدم سياسة ترشيد استخدام الموظفين العموميين.

- أورد المشرع استثناءات على مبدأ المسابقة في الاختيار للوظائف العمومية، أملتها إما اعتبارات إنسانية كما هو الحال في نظام الوظائف المحجوزة أو سياسية بالنسبة للوظائف العليا أو فنية كما هو شأن طريقة الإعداد الفني المسبق.

2. بالنسبة لمظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

أ. تكوين الموظفين العموميين

- يعتبر التكوين وسيلة هامة لتحديث الإدارة العمومية والنهوض بمواردها البشرية ومن ثم تنمية فاعليتها، خاصة أمام نظام الحياة المهنية الذي يجعل الموظف مدعوا للارتقاء في السلم الإداري مع

اهتلاك مستوياته المعرفية إذا لم تطور، لاسيما في ظل عدم كفاية المعاهد والمدارس في عملية إعداد الموظف لشغل الوظيفة العمومية.

- يثبت الواقع العملي عدم اتجاه إستراتيجية التكوين نحو فئة الموظفين، التي تعاني فعلا نقصا في التأهيل، مما جعل عمليات التكوين بشكل عام تتسم بنقص الشفافية وعدم وضوح الأهداف، وتخضع لمبادرات وتقدير المسؤولين على رأس الإدارات العمومية، مما جعل الإدارة العمومية غير قادرة على التأقلم مع المتغيرات الجديدة لبيئتها سواء الداخلية أو الخارجية.

ب. تحفيز الموظفين العموميين

- إن الأداء الإنساني يتأثر بالتشجيع كما يتأثر بالعقاب والردع، ومن ثم تظهر الحوافز من العوامل المهمة التي يجب اعتمادها في كل إدارة تستهدف تحقيق مستوى عال من الأداء، كما أن أي إستراتيجية للإصلاح الإداري يكون مآلها الفشل إن لم يكن من أولوياتها تحفيز الموظف، لكن وفق متطلبات سياسة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية.

- إن نظام الحوافز الوظيفية يقوم على دعامة واحدة رئيسية وضرورية هي القائد الإداري، أما باقي العناصر من تقارير الكفاية والحوافز الرادعة فليست في الحقيقة إلا تطبيقا لمهارات القيادة الحافزة، وهذا ما يتطلب قدرا كبيرا من النضج والدراية والكياسة من جانب القائد الإداري.

- إن القانون المنظم للوظيفة العمومية لم يأت بما يضمن الربط الكافي بين منح بعض الحوافز وبين مستوى كفاية الموظف وما يبذله من جهود، إذ من غير المقبول أن يقام في أية إدارة مساواة معسوبة العينين تعطي لكل الموظفين بنفس المقدار، لمجرد حصولهم على مؤهل معين وقضائهم لمدة خدمة معينة مهما اختلفت قدراتهم وجهودهم الوظيفية.

1. بالنسبة لترشيد نظام التسيير وأخلقة قطاع الوظيفة العمومية

1. ترشيد نظام التسيير في الوظيفة العمومية

أ. هيئات وأدوات التسيير في الوظيفة العمومية

- سعى المشرع إلى تجسيد التعاون بين القيادة السياسية المتمثلة في الحكومة من جهة، والقيادة الإدارية المتمثلة في المديرية العامة للوظيفة العمومية كجهاز إداري مركزي استشاري في مجال إدارة

الوظيفة العمومية، وهذا إلى حين تجسيد الهيكل المركزي للوظيفة العمومية، كما عمل على إنشاء حلقة وصل بين الهيئات المركزية والمحلية في إطار تدعيم سياسة اللامركزية في مجال تسيير أعوان الدولة، وهذا رغبة من المشرع في دعم مسار تحديث التسيير العمومي من خلال إنشاء مفتشيات الوظيفة العمومية.

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عامة من شأنها تحسين مستوى الوظيفة العمومية، وتدعيم مسار عصرنه قطاع الوظيفة العمومية وأدوات تسييره، ويبقى فقط تفعيل دور هذه الهيئة.

- تبنى المشرع اتجاه دعم أسلوب المشاركة والحوار، وجعله مبدءا هاما في تسيير شؤون الوظيفة العمومية من خلال إنشاء هيئات الوظيفة العمومية المختلفة رغم بعض النقائص والغموض الذي يحيط بها.

- إن الهدف من وراء إنشاء المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، هو تكريس طريقة أكثر نجاعة وأحسن فعالية في تسيير الموارد البشرية من قبل الإدارات العمومية؛ من خلال مساعدتها على رصد نقاط القوة والضعف لديها والتحكم في إعداد الأعوان العموميين عن طريق التسيير بالأهداف، وهذا عوض النظام التقليدي الذي أدى إلى غموض في تحديد المسؤوليات وتهرب المسيرين من مسؤولياتهم في التسيير.

- إن المخطط السنوي ورغم المزايا العديدة التي وفرها، إلا أنه أضفى الشكلية والآلية على عمل مصالح الوظيفة العمومية، كما أنه لم يثمن نوع الرقابة الممارسة من قبل مصالح الوظيفة العمومية، حيث حصرها في مراقبة المطابقة والمشروعية ولم ترق إلى مراقبة الفعالية والمردودية.

ب. إدخال آليات التسيير الحديثة على قطاع الوظيفة العمومية

- إن وظيفة إدارة الموارد البشرية ما زالت بعيدة عن المفهوم الحقيقي الحديث لهذه الإدارة، فهي لا تزال إدارة لشؤون الموظفين تقتصر مهامها على مراقبة الحضور والغياب وتعنى بالإجازات وحفظ الملفات والتقارير الدورية وإنهاء الخدمة وغيرها من النشاطات التقليدية. مما يجعلها تتخلف عن مواكبة التطورات في تصميم البرامج المختلفة للموارد البشرية بالنظر إلى دورها كعنصر فاعل في إيجاد بيئة عمل ملائمة ومحفزة للموظفين.

- إن تدعيم دور الموظف في الإدارة، عبر المشاركة إما في اتخاذ القرارات أو في تحديد أهداف الإدارة، تعتمد أساسا على طبيعة القرارات المراد اتخاذها وعلى مدى كفاءة الأعوان وخبرتهم، وهو شرط كثيرا ما يتخلف في إدارتنا العمومية، ولعله السبب وراء إجحام المسيرين وترددهم في إشراك أعوانهم.
- تسعى الإدارات العمومية إلى إدخال تقنيات المناجمنت العمومي، لإدراكها أن تطبيقها بات شيئا حتميا وضروريا بالنظر إلى المزايا العديدة التي تتميز بها هذه التقنيات، غير أن التحليل الأولى للوضع القانونية للإدارة العمومية يجعلنا نحكم بصعوبة إدخال هذه التقنيات.
- إن التحول نحو الإدارة الالكترونية هو نتيجة فشل نمط الإدارة التقليدية الورقية، رغم أنه لا يمكن إنكار العلاقة الوطيدة بينهما؛ ذلك أن الإدارة التقليدية هي امتداد للإدارة الالكترونية.
- إن تطبيق الإدارة الالكترونية يسهل للإدارات متابعة أعمالها ويساهم في تقديم خدمات بأقل جهد ووقت وتكلفة، رغم أن الخدمات العمومية الإلكترونية في الجزائر عرفت تحديات كبيرة عرقلت مسار التطبيق بسبب ضعف مؤشر الجاهزية الالكترونية.

2. أخلقة قطاع الوظيفة العمومية

أ. ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية

- إن أخلاقيات الوظيفة العمومية لا يمكن اختزالها في جاذبية العبارة وفي تأسيس أو نشر ميثاق أو تقنين خاص بها، وإنما تجد جوهرها في الانشغال الحالي المنصب على إصلاح وتحديث الوظيفة العمومية. وبهذا الصدد فإن فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية التي نص عليها المشرع حتى مع التوسع في قائمتها بموجب نص الأمر رقم 03/06، إلا أنها أوسع من أن تقتصر على الواجبات الوظيفية وأوسع حتى من أن تختزل في عبارة أخلاقيات وآداب المهنة ذاتها؛ حيث أن هذه الأخيرة ليست سوى المعنى الضيق لها، ومن هنا تظهر أهمية إعداد مدونة لأخلاقيات الوظيفة العمومية، لتصبح قواعدها أكثر أهمية خاصة عندما تكون مجموعة القوانين الخاصة والأنظمة الداخلية التي تحكم وظيفة ما عاجزة على تحديد مجموع الأخلاقيات التي تقتضيها تلك الوظيفة.

ب. مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية

- مهما كان نوع الانحراف المرتكب من طرف الموظف سواء تنظيميا أو سلوكيا أو ماليا أو جنائيا، فالنتيجة واحدة وهي الانحراف عن أخلاقيات الوظيفة العمومية. وهذا السرد الذي جاء في الموضوع بالنسبة لهذه التجاوزات، ليس إلا على سبيل المثال أمام الحالات العديدة والمتزايدة، خاصة تعقد وتطور الممارسات الإدارية وهو ما أثر على الوظيفة العمومية وزعزع ثقة المواطن في خدماتها وجودتها.

ج. مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية

- إن مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية بقصد ترشيدها عملية صعبة، بسبب صعوبة الكشف عن ممارساتها، غير أن من شأن تفعيل من الآليات التنظيمية والرقابية الحد من هذه الانتهاكات.

ثانيا: التوصيات

إن معالجة الوضعية التي يعيشها قطاع الوظيفة العمومية ليس بالأمر الهين، حيث يتطلب الأمر سياسة شمولية للإصلاح الإداري على المدى المتوسط والطويل، ويستدعي تغيير العقليات بشكل أكثر من تغيير النصوص لأجل تحقيق ترشيد قطاع الوظيفة العمومية، وأي رؤية تحديثية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار:

1. بالنسبة لترشيد استخدام الموظفين العموميين

1. بالنسبة لمظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية

أ. تصنيف الوظائف العمومية

- إلغاء تقسيم الوظيفة العمومية إلى فئات ومستويات وظيفية محددة يرد النص عليها في قانون الوظيفة العمومية، مع الاستعاضة عن تلك الفئات والمستويات بهيكل وظيفي موحد ومتدرج من القاعدة إلى القمة تدرجا طبيعيا لا تتخلله أية حوافز أو طبقات.

- ضمانا لنجاح نظام التصنيف، من الضروري إعادة النظر في التطبيقات المرتبطة به والتي تؤثر فيه أو تتأثر به بصورة مباشرة، وهذا لتحقيق مزيد من الموضوعية والفاعلية في تطبيقه.

- النص في قانون الوظيفة العمومية على مبدأ التصنيف، وأن يترك تقسيم الوظائف للإدارة بحيث تتمكن من القيام بتصنيف الوظائف وتعديلها بسهولة ويسر.

ب. الاختيار للوظيفة العمومية

- ينبغي العمل على تطوير المسابقة وتطبيق آخر التقنيات في هذا المجال عن طريق الاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية، لأن هذا كفيلاً بتحسين الاستفادة من المسابقة والحصول على نتائج قريبة إلى الضمان والموضوعية.

- إن اختيار لجنة اختيار المواضيع ومصححي الاختبارات وكذا لجنة الانتقاء من طرف مصالح المؤسسة، من شأنه أن يفقد هذه اللجنة استقلالها وحيادها وكان الأجدر أن تتبع هذه اللجان مباشرة مصالح الوظيفة العمومية، لضمان نزاهتها وحيادها.

- تخليص الامتحانات الكتابية من الطابع الأكاديمي وإضفاء عليها نوعاً من المرونة، بتطبيق قواعد تصنيف الوظائف التي سبق الإشارة إليها واستخدامها استخداماً أمثل، وهذا من خلال الاستعانة بالمختصين في إدارة الموارد البشرية من أجل أن تعمل هذه الامتحانات على الكشف عن أكفأ المترشحين لشغل الوظيفة العمومية.

- الاستعانة بأصحاب الاختصاص في المقابلة أو الامتحان الشفوي، حيث تتكون كل لجنة انتقاء من خبير في الجوانب النفسية والسلوكية؛ من أجل الكشف عن القدرة على التصرف وتحليل المشاكل بسرعة والتوصل إلى معرفة مختلف العناصر الشخصية الأخرى التي تتطلبها الوظيفة. هذا إلى جانب وجود ممثل عن مصالح الوظيفة العمومية لإضفاء طابع الشفافية والنزاهة على المسابقة.

- لضمان أكثر صرامة في أداء الامتحان، من الضروري تسجيل المقابلات الشفوية سواء في الامتحان الشفوي أو المسابقات على أساس الشهادات من أجل الاحتكام إليها عند حدوث أية تجاوزات.

- نهيب بالمشروع إعادة إدراج المدارس الجهوية من جديد، وإنشاء مدارس أخرى للإدارة العمومية في الولايات الكبرى في الشرق، الغرب والجنوب وهذا لزيادة عدد المتخرجين منها وأيضاً للتوزيع في الاختصاصات، كونها وبالرغم من تكاليفها الباهظة استثماراً مؤكدة نتائجها وأرباحها مضمونة في خلق موارد بشرية مؤهلة. فيمكن مثلاً أن تكون كل مدرسة متخصصة في مجال معين، لتخفيف الضغط عن

المدرسة الوطنية للإدارة من جهة، وإتاحة فرصة أكبر لباقي ولايات الوطن للفئات التي يصعب عليها التنقل للعاصمة من جهة أخرى.

2. بالنسبة لمظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

أ. تكوين الموظفين العموميين

- ينبغي إعادة مراجعة النصوص التنظيمية الخاصة بالتكوين، وذلك لجعلها أكثر تزامنا مع محيطها. مع إعادة بعث نشاط مراكز ومعاهد التكوين في المناطق الصغيرة للتخفيف من الضغط على معاهد التكوين المتواجدة في المدن الرئيسية، مع ضرورة التنسيق مع احتياجات الإدارة وكذا إيجاد عوامل تشجيعية للإقبال على المشاركة في التكوين، لأن النص الجاري به العمل في هذا المجال لا يحفز الأساتذة ولا حتى القائمين على التكوين في هذه العملية.

- في نهاية الدورة التكوينية، ينبغي عدم الاقتصار على وضع كل موظف، سواء في منصبه القديم أو في منصب جديد دون أية محاولة لتقييم ما أتت به الدورة التكوينية من جديد للموظف والإدارة؛ ذلك أن عملية التقييم تظل خطوة مهمة غير أنها ما تزال خارج اهتمام الإدارات العمومية.

ب. تحفيز الموظفين العموميين

- حتى يكون نظام التحفيز فعال، ينبغي اتصافه بالمرونة والقابلية للتعديل عند الضرورة خاصة وأن كل قطاع إداري له خصوصياته، وهذا ما يجعل الأهداف والمعايير مرتبطة بكل إدارة، وبالتالي تختلف من إدارة إلى أخرى.

- على سياسة التحفيز المنتهجة من قبل الإدارة العمومية أن تركز أكبر تركيزها على الرؤساء الإداريين، بمنحهم المزيد من حرية العمل واتخاذ القرارات وبالمقابل تطوير أساليب الرقابة الفعالة، لأنهم في الحقيقة عصب الحياة الإدارية الرشيدة وهذا من خلال دورات التكوين لصناعة قادة إداريين قادرين على النهوض بالركب الإداري، ذلك أن نجاح الإدارة أو فشلها في تطبيق سياسة التنمية مسؤولية القيادة الإدارية في جانب كبير منها.

- إتاحة الفرصة للموظفين للمشاركة في نظام الحوافز وتشجيعهم على إبداء وجهة نظرهم عن نقاط الضعف في تطبيق النظام والعمل على إصلاحها، ويفضل لذلك عقد اجتماعات دورية من شأنها تمكين

الإدارة من التعرف على حاجات ودوافع الموظفين حتى يمكن تلبيتها بالحوافز الملائمة، ومن جهة أخرى لتحقيق اقتناع الموظفين بنظام الحوافز وتحمسهم لإتباعه كونه نابع منهم، ذلك أنه إذا لم يكن مقبولاً منهم فقد تأثيره وفاعليته.

- ينبغي على المشرع أن يجعل من نظام الحوافز، نظاماً قائماً على مبدأ الاستحقاق الفعلي للموظفين ومبدأ الإنصاف والعدل في تقدير وتوزيع تلك الحوافز على مستحقيها، كما أن هذا النظام لا يمكن أن ينجح ويبلغ مقاصده إلا إذا تم إلغاء نظام المزايا والتعويضات غير المستحقة التي من شأنها إرهاب خزينة الدولة.

II. بالنسبة لترشيد نظام التسيير وأخلاق قطاع الوظيفة العمومية

1. ترشيد نظام التسيير في الوظيفة العمومية

أ. هيئات وأدوات التسيير في الوظيفة العمومية

- على المشرع أن يواصل مسعى أسلوب المشاركة والحوار؛ من خلال أجهزة الوظيفة العمومية ويولي عناية خاصة بالنصوص القانونية المنظمة لأجهزة التسيير بصفة عامة ويسعى إلى تحديثها؛ بما يتلاءم مع عصرة الإدارة العمومية ويصدر النصوص التنظيمية المنظمة لهذه الهيئات.

- نهيب بالمشرع منح المجلس الأعلى للوظيفة العمومية بالنظر إلى أهميته الكبيرة، كل الإمكانيات اللازمة لأداء مهامه، وذلك من خلال إصدار النصوص المنظمة لسيره وعمله مع ضرورة توسيع صلاحياته.

- حتى يقوم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بالدور المنوط به، يجب تمكين مصالح الوظيفة العمومية من حيازة الوسائل القانونية الردعية، لتلجأ إلى استخدامها في حالة حصول تجاوزات من قبل مسيري الإدارات العمومية وتوفير قاعدة لمعالجة المشكلات وتصحيحها في المستقبل، سواء المشكلات المتعلقة بمصالح الوظيفة العمومية أو الموظف، مع ضرورة تنظيم دورات تكوين عملية وكافية لجميع المعنيين بشأن المخطط.

ب. إدخال آليات التسيير الحديثة على قطاع الوظيفة العمومية

- بالرغم من إقرار مبدأ المشاركة في التسيير في منظومتنا القانونية، فإن الممارسة العملية لا تزال تظهر نقصا كبيرا بحيث لم تترجمه النصوص ما عدا تلك المتعلقة باللجان وأجهزة الاستشارية، وهو ما يتطلب إعادة النظر في هذه المنظومة وترجمة المبدأ عمليا بالنظر إلى دورة الحيوي في ترشيد الوظيفة العمومية.

- على المصالح المكلفة بالتسيير محاولة مراجعة كاملة لقائمة النصوص، لمحاولة تكييفها مع التطورات الجديدة وجعلها نصوصا أكثر مرونة تسهل عملية تطبيق تقنيات وطرق المناجمنت العمومي، بغرض تحديث التسيير الإداري العمومي. كما أنه يجب إعادة تهيئة محيط الإدارة الداخلي، هذا الأخير الذي لا يقل أهمية عن تنظيم الإدارة تنظيما علميا متوافقا مع الأهداف الحقيقية لها.

- توفير البنى التحتية والمنشآت القاعدية الملائمة لتطبيقات الإدارة الالكترونية، من خلال توفير جميع الإمكانيات المادية والبشرية والفنية. مع تشجيع الموظفين على زيادة تفعيل التحول إلى ممارسة الإدارة الالكترونية في الواقع وتحفيز المتميزين في استخدامها وإيجاد هيئات رقابية تسهر على مراقبة هذا المشروع لتكتمل معالمه.

2. أخلة قطاع الوظيفة العمومية

- لتؤدي الأخلاقيات دورها ينبغي ألا تؤسس حصريا على المجال التأديبي فقط، بل ينصب الرهان على التأسيس لمنهج أخلاقي مبنى على الثقة والوقاية، تبادل المعلومات والشفافية، الخبرة والنضج. وبهذا المعنى لا يمكن اعتبار أخلاقيات الوظيفة العمومية كأحد امتيازات السلطة العامة، بل ينبغي أن ترتقي إلى مصاف مبادئ النشاط الإداري.

- إن مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية لا يكمن فقط في إيجاد مدونة خاصة بها، وإيجاد مجموعة نصوص قانونية تجرم هذه الانحرافات، لأن النصوص ليست رادعة دائما، وإنما الحل يمكن في التعمق في الأسباب والعوامل المتسببة فيها وعلى مختلف المستويات، وذلك قصد التصدي لها وفقا لما يتناسب مع كل وضع أو على الأقل التقليل من صور انتهاكها.

- حتى تستجيب أخلاقيات الوظيفة العمومية إلى المسائل العملية والأوضاع غير المألوفة، ينبغي أن تتسم بالعملية والبراغماتية من خلال عدم الاكتفاء فقط بالمدونات العامة، وإنما تطعيمها بمدونات فرعية خاصة ببعض فئات الموظفين.

- آفاق الوظيفة العمومية أمام العواقب الوخيمة لمظاهر الفساد على الأداء الحكومي وعرقلته لسير التنمية الشاملة، أصبحت ذات أهمية قصوى كروية أو مقارنة جديدة في ميدان التسيير العمومي، حتى مع الآليات التي سبق التطرق إليها فهي على قدر أهميتها تحتاج إلى إشاعة قواعد أخرى لتثمين هذه الأخلاقيات من جهة وتعزيزها من جهة أخرى، وهذا كشرط أساسي لوظيفة عمومية فعالة ومحترمة تثمن المسؤولية والجودة في آن واحد، وبالتالي خلق علاقات جديدة قوامها الشفافية. ليبقى في الأخير القول، أن الروح والضمير المهني للموظف لا ينبثقان إلا من الموظف نفسه.

ولتحقيق هذه المقترحات، فإنه من الضروري تكثيف الجهود على جميع المستويات من طرف المسؤولين السياسيين والإداريين وصانعي القرار بالبلاد على اتخاذ إجراءات وخطوات جريئة وشجاعة من أجل وضع حد لكل هذه الإختلالات التي سبق الحديث عنها في الموضوع.

الملخص

إن عملية تكيف قطاع الوظيفة العمومية مع المستجدات الراهنة لترشيده، يتطلب الوقوف عند أمرين اثنين هما معرفة مختلف المشاكل والنقائص التي يعاني منها القطاع ومحاولة معالجة هذه المشاكل. وقد انتهينا عقب هذا إلى بيان أن الصعوبات التي يعاني منها قطاع الوظيفة العمومية لا تعود بالأساس إلى ندرة الكفاءات، فإدارتنا العمومية تزخر بذلك ولا لقلّة الإمكانيات المادية وإنما إلى غياب إستراتيجية واضحة في هذا الاتجاه وتراكم مستمر لتقاليد بالية في التسيير وممارسات ارتجالية في الإعداد وسطحية الدراسات وفوضوية في التنفيذ. الأمر الذي جعل من الإدارة العمومية تتخلف عن مواكبة التحولات، وجعل هذه الوظيفة محط انتقادات سواء من طرف الموظفين أنفسهم أو المرتفقين وحتى المنتبعين للإداري.

ورغم كل البرامج الإصلاحية ومنذ بداية الاستقلال، إلا أن قطاع الوظيفة العمومية مازال يواجه تحديات تتعلق بالأساس بقصور منظومة التوظيف وأساليبها التي لم تعد تستهدف الكفاءات والمؤهلات المطلوبة وإنما تستجيب لما تتطلبه المناصب الشاغرة. كما أدى غياب سياسة عملية لتصنيف الوظائف وضبط الحاجيات من العنصر البشري إلى ارتفاع عدد الموظفين من جهة وعدم توزيعهم بشكل متوازن من جهة أخرى. هذا وقد تم اعتماد نظام تكوين وتحفيز لا يعكسان حقيقة واقع قطاع الوظيفة العمومية، ولا مستوى مردودية الموظفين.

وحتى مع أدوات التسيير المنتهجة في القطاع، إلا أن النتائج لم تكن في المستوى المطلوب حيث كثيرا ما تمحور هدفها حول تبسيط الإجراءات دون أن تنطلق إلى أهمية إحداث تغيير في السلوك الإداري؛ هذا الأخير الذي رغم كل مساعي أخلقته لأزلنا نشهد حالات للانتهاك العديدة في ظل مجتمع إداري بيروقراطي، المحاباة والمحسوبية هي أهم شعاراته في كثير من الحالات. مما جعل هذه الأدوات تقف حاجزا أمام أهداف ومهمة ترشيد قطاع الوظيفة العمومية بالرغم من أن الإدارة تتوفر على جميع الإمكانيات اللازمة لتفعيل أدوات الإصلاح والتحديث، باستغلال أمثل للموظفين العموميين في أفق إعادة توظيفها وتثمينها باعتبارها القوة الأولى المؤثرة في تفعيل الإصلاحات الإدارية وتحسين جودة الأداء والمردودية.

أولاً: باللغة العربية

أ. القرآن الكريم

ب. النصوص الرسمية

أ-الدساتير

1- دستور 1976.

2- دستور 1989.

3- التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدل بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008.

ب- النصوص القانونية:

ب1- القوانين والأوامر:

ب1-1- القوانين:

1- القانون رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

2- القانون رقم 12-78 المؤرخ في 5 أوت 1978 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل، (ج. ر عدد 32).

3- القانون رقم 09-02 الصادر في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم.

4- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 (ج.ر عدد 44).

5- القانون رقم 03/15 المؤرخ في 1 فيفري 2015 المتعلق بعصرنة قطاع العدالة (ج.ر رقم 06 المؤرخة في 10 فيفري 2015).

ب1-2- الأوامر:

1- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، (ج.ر عدد 46).

2- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-14 المؤرخ في 02 غشت 2011.

3- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، (ج.ر عدد 46).

ج- النصوص التنظيمية:

ج1- المراسيم:

1- المرسوم رقم 66-142 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بإنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العامة واختصاصاته.

2- المرسوم رقم 66-146 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالتعيين في الوظائف العامة وإعادة ترتيب أفراد جيش التحرير ومنظمة جبهة التحرير الوطني ، (ج.ر عدد 46).

3- المرسوم رقم 69/52 المؤرخ في 12 ماي 1969 المتعلق بالتكوين وتحسين المستوى لأعوان الدولة والمجموعات المحلية والمؤسسات العمومية (ج، ر عدد 43).

4- المرسوم رقم 76-104 المؤرخ في 10 جوان 1976 المتضمن إنشاء مفتشيات الوظيفة العمومية .

5- المرسوم رقم 79/205 المؤرخ في 10/11/1978 المتعلق بكينيات الإدماج الاستثنائي لبعض الأعوان المتعاقدين والمؤقتين في الإدارات العمومية (ج.ر عدد 46) .

6- المرسوم رقم 82-180 المؤرخ في 15 ماي 1982 المتعلق بتشغيل المعوقين وإعادة تأهيلهم المهني.

7- المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، (ج.ر عدد 3).

8- المرسوم رقم 84-11 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، (ج.ر عدد 3).

9- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، (ج.ر عدد 13).

10- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، (ج.ر عدد 27).

- 11- المرسوم رقم 91-307 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 المحدد لكيفيات التعيين في بعض الوظائف المدنية للدولة المصنفة وظائف عليا (ج.ر عدد 31).
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بكيفيات التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، (ج.ر عدد 76).
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 7 فبراير 2012، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، (ج.ر عدد 8 الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2012)، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، (ج.ر عدد 47 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006).
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، (ج.ر عدد 31 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 94-04 المؤرخ في 02 يناير 1994 ، (ج.ر عدد 1).
- 15- مرسوم تنفيذي رقم 92/276 المؤرخ في 6/07/1992، المتضمن مدونة أخلاقيات الطب.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 95-123 المؤرخ في 29 أبريل 1995 الذي يحدد صلاحيات المدير العام للوظيفة العمومية.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 95-124 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بإعادة تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 95-124 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بإعادة تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 95-125 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بمفتشيات الوظيفة العمومية.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 95-126 المؤرخ في 29 أبريل 1995 ، المتمم للمرسوم رقم 66-145 المتعلق بتحرير بعض القرارات التي تهم وضعية الموظفين ونشرها.

- 21- المرسوم التنفيذي رقم 96/ 92 المؤرخ في 3 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04/ 17 المؤرخ في 22/01/2004.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 147/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للتوظيف العمومية وتنظيمها.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 77/06 المؤرخ في 18 فيفري 2006 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للتشغيل وتنظيمها وسيرها .
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المؤرخ في 25/04/2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، (ج.ر عدد 26 المؤرخة في 3 ماي 2012).

ج2-القرارات:

- 1-التعليمة رقم 745 المؤرخة في 30 أوت 1995 المتعلقة بكيفيات استغلال مخططات تسيير الموارد البشرية.
- 2-التعليمة رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995 المتعلقة بالإعداد والمصادقة على مخططات التسيير للموارد البشرية في إطار السنة المالية الجديدة.
- 3-التعليمة رقم 01/ك/خ و م.أ.أ.وع/ 98 المؤرخة في 6 جوان 1998 المتعلقة بنماذج عن المخططات القطاعية السنوية والمتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.
- 4-التعليمة رقم 192 المؤرخة في 13 جانفي 2001 والتعليمة رقم 124 المؤرخة في 11 مارس 2003، المحددة لمجمل الوضعيات والعمليات التي يجب أن تكون محل تصفية من طرف الإدارات العمومية.
- 5-التعليمة رقم 13 المؤرخة في 29 جوان 2004 والمتضمنة لتنظيم المسابقات والامتحانات والاختبارات المهنية.
- 6-التعليمة رقم 21 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المؤرخة في 9 ماي 2005، المتعلقة بالقرارات الخاضعة للتأشير المسبقة لمفتشية الوظيفة العمومية.
- 7-التعليمة الوزارية رقم 01 المؤرخة في 20/02/2013 الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المحدد

كيفية تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها.

8- منشور رقم 263/ك خ / م ع و ع / 99 المؤرخ في 9 أوت 1999 المتعلق بالزيادات المفتوحة في إطار تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات.

III. الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة، العملية الإدارية، الطبعة الثانية، الدار الجامعية، لبنان 1997.
- 2- إبراهيم عبد الله المنيف، الإدارة، المفاهيم، الأسس، المهام، الطبعة الثالثة، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، 1983.
- 3- أحمد حافظ نجم، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- 4- أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها، الدار الجامعية، مصر، 1997.
- 5- أحمد ماهر، الاختبارات واستخداماتها في إدارة الموارد البشرية والأفراد، الدار الجامعية، مصر، 2003.
- 6- أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 1997.
- 7- الخمايسية صدام، الحكومة الالكترونية الطريق نحو الإصلاح الإداري، الطبعة الأولى، عالم الكتب الحديثة، الأردن، 2013.
- 8- بدوي عبد العليم سيد محمد، مبدأ الصلاحية في الوظائف العامة وضمانات تطبيقه، دار النهضة العربية، مصر.
- 9- بلال أمين زين الدين، ظاهرة الفساد الإداري في الدول العربية والتشريع المقارن، الطبعة الثانية، دار الفكر الجامعي، 2012.
- 10- جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، النسر الذهبي للطباعة، مصر، 2001.
- 11- حامد الحرفة، موسوعة الإدارة الحديثة للحوافز، المجلد الأول، الدار العربية للموسوعات، لبنان.
- 12- حمدي أمين عبد الهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة، أصولها وأساليبها وإصلاحها، دار الفكر العربي، مصر، 1990.

- 13- حمدي أمين عبد الهادي، الخدمة المدنية في الدول العربية، مطبعة المعارف، بغداد، العراق، 1970.
- 14- حمدي سليمان القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- 15- خالد عبد الرحيم الهيبي، إدارة الموارد البشرية، دار الحامد، عمان، الأردن، 1999.
- 16- راغب ماجد الحلو، علم الإدارة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 17- راغب ماجد الحلو، علم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1987.
- 18- رواية محمد حسن، إدارة الموارد البشرية، الدار الجامعية، مصر، 2000.
- 19- زكي راتب غوشة، أخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة، مطبعة التوفيق، عمان، الأردن، 1983.
- 20- رنا عطا الله عبد العظيم عطا الله، المضمون الأخلاقي لقانون العلاقات الدولية، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.
- 21- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1990.
- 22- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 23- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- 24- سامية محمد جابر، سوسيولوجيا الانحراف، دار المعرفة الجامعية، مصر، 2004.
- 25- سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار الأمة للطباعة والنشر والترجمة والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 1997.
- 26- سليمان بطارسة، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، الأردن، 1997.
- 27- سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- 28- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، 1986.

- 29- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، 1987.
- 30- صبري حلي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 31- صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 32- صلاح الدين عبد الباقي، الاتجاهات الحديثة في إدارة الموارد البشرية، جامعة الإسكندرية، 2002.
- 33- طارق حسين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مصر، 1998.
- 34- عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، دار الفكر للطباعة والنشر، الأردن، 1995.
- 35- عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، دار النهضة العربية، مصر، 1970.
- 36- عبد الرحمن توفيق، العملية التدريبية، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، مصر، 1999.
- 37- عبد العزيز إبراهيم شيجا، القانون الإداري، الدار الجامعية للطبع والنشر، بيروت، لبنان، 1994.
- 38- عبد الغفار حنفي، السلوك التنظيمي وإدارة الأفراد، الدار الجامعية للطباعة والنشر. د.س.
- 39- عبد المعطي محمد عساف، السلوك الإداري في المنظمات المعاصرة، دار زهران، عمان، الأردن. د.س.
- 40- علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاءة الإنتاجية، دار المعارف، مصر، 1970.
- 41- عبد الله بن علي الملفي، تصنيف وظائف الخدمة المدنية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2008.
- 42- علاء عبد الرزاق السالمي، الإدارة الالكترونية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2008.
- 43- علي شريف، الإدارة العامة المعاصرة، الدار الجامعية، بيروت، 1988.

- 44- عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 45- عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، لبنان، 2006.
- 46- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، القضاء الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 47- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر. د.س.
- 48- عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة، بعد استراتيجي، دار وائل للنشر، سوريا، 2005.
- 49- عمر وصفي عقيلي، إدارة القوى العاملة، دار زهران، عمان، الأردن. د.س.
- 50- فوزي حبيش، تصنيف الوظائف وتحديد رواتبها، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 1972.
- 51- قيس النوري، السلوك الإداري وخلفياته الاجتماعية، الطبعة الأولى، مؤسسة حمادة للخدمات والدراسات الجامعية، الأردن، 1999.
- 52- محمد أحمد الخطيب، إدارة الموارد البشرية، إدارة البشر في عصر العولمة والاقتصاد الإلكتروني، مكتبة عين شمس، مصر، 2002.
- 53- محمد الصيرفي، أخلاقيات الموظف العام، دار الكتاب القانوني، الأردن، د.س.
- 54- محمد أنس جعفر قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1989.
- 55- محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1999.
- 56- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، أساسيات الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 57- محمد عبد الفتاح ياغي، تقييم الموظف العام للحوافز في الأجهزة الحكومية الأردنية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، إدارة البحوث والدراسات، الأردن، د.س.
- 58- محمد عبد المجيد مرعي، نظام ترتيب الوظائف، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، مصر، 1970.
- 59- محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، دار المعارف، مصر، 1987.

- 60- محمد قاسم القريوتي، السلوك التنظيمي، دراسة للسلوك الإنساني الفردي الجماعي في المنظمات الإدارية، الطبعة الأولى، دار المستقبل للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989.
- 61- محمد محمد حسن شرف الدين، النظرية العامة للوظائف والأجور والمرتبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012.
- 62- محمد يوسف المعدوي، دراسة في الوظيفة العامة في التنظيم المقارن والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 63- محمود محمد محمود، أحمد عبد الفتاح ناجي، إدارة المؤسسات الاجتماعية، دار السحاب للنشر والتوزيع، مصر، 2008.
- 64- مراد منير فهيم، مبدأ المشاركة العمالية في القانون المقارن والقانون المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976.
- 65- مروان خليفة، اتخاذ القرارات كوظيفة من وظائف المنظمة الإدارية، أبحاث معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، 1982.
- 66- مصطفى الشريف، أعوان الدولة، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، 1981.
- 67- مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية، دار الشروق، عمان، الأردن، 1996.
- 68- مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامة، رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد، الدار الجامعية، مصر، 2005.
- 69- نجم عبود نجم، أخلاقيات الإدارة في عالم متغير، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2006.
- 70- نواف كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1983.
- 71- نواف كنعان، القيادة الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 72- هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010.

IV. الرسائل والمذكرات الجامعية:

- 1- إدريس تواتي، (التسيير التقديري للموارد البشرية، حالة الوظيف العمومي الجزائري)، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2001.
- 2- إسماعيل زكي، (ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1936.
- 3- أشرف جمال دردير حامد، (عقوبات التأديب المعنوية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر.
- 4- بوجمعة بولقريعات، (القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1991.
- 5- حمدي أمين عبد الهادي، (نظرية الكفاية في الوظيفة العامة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1966.
- 6- حمود حملي، (المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر، 1993.
- 7- دراني ليندة، (التكوين في قطاع الوظيفة العمومية)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 8- زوليغة زوزو، (جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
- 9- زينب مسوس، (سياسة تكوين الموظف الإداري في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 10- سعيد مقدم، (الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006.
- 11- سليمة مراح، (التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.
- 12- سميحة لعقابي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أم البواقي، 2010.
- 13- شحاتة أبو زيد شحاتة، (مبدأ المساواة في الدساتير العربية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2001.
- 14- شمس الدين بشير الشريف، (مبدأ الجدارة في تقلد الوظائف العمومية في التشريع الجزائري)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2011.

- 15- عبده عز الدين، (عملية تدريب الموظف العام في الجزائر)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- 16- كلثوم بوخروبة، (النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990.
- 17- محمد إبراهيم حسن علي، (مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة، دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، القاهرة، 1985.
- 18- محمد محمد عجلان، (ضمانات فعالية الوظيفة العمومية باليمن)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2008.
- 19- محمد كشود، (النظام القانوني للمجاهدين وذوي الحقوق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1991.
- 20- مصطفى بن فريجة، (الإصلاح الإداري ووضعيته بين النظري والتطبيقي في الجزائر)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 21- مصطفى داسة، (الانحراف الإداري للموظف العمومي والعوامل الاجتماعية المؤثرة فيه)، رسالة ماجستير، علم الاجتماع، جامعة الجزائر، 2010.
- 22- نبيل رسلان، (النظام القانوني لنظرية الحوافز في الوظيفة العامة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1978.

V. المقالات

- 1- إبراهيم بدر شهاب، "الحوافز الإدارية في الفكر الإسلامي"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد2، 2005.
- 2- إبراهيم بدر شهاب، "مشاركة العاملين في صنع القرارات الإدارية"، مجلة الإداري، مسقط، عمان، السنة 17، العدد 61، 1995.
- 3- إبراهيم عبد الملحم وقاسم محمد ضرار، "سياسات التوظيف وتطبيقاتها في المملكة"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 7، سنة 24، أكتوبر 1985.
- 4- أحمد إبراهيم أبوسن، "دور المقابلة في اختيار العاملين، دراسة تحليلية"، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، مسقط، عمان، السنة 12، العدد 42، 1990.
- 5- أحمد بن عبد الرحمن، "مظاهر الانحراف الإداري" مجلة التدريب والتنمية، عدد 57، 2003.
- 6- أحمد ماهر الصواف، "اتجاهات العاملين بالجهاز الإداري تجاه قانون القيادات وأثره على دوافعهم نحو التطوير"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، عدد 2، ديسمبر 1996.

- 7- بشير الخضراء، "المشاركة في الإدارة العامة من نظم الاقتراحات إلى التسيير الذاتي"، مجلة دراسات، مجموعة 12، عدد 9، 1986.
- 8- حامد سوادي عطية، "سلوك العاملين ودور المدير في التأثير عليهم"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 46، السنة 23، 1985.
- 9- حسين حسن عمار، "تصنيف الوظائف، تجربة المملكة العربية السعودية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 45، السنة 23، 1985.
- 10- سعيد مقدم، "هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة وتنظيم، مهامها وتطورها"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 1، عدد 2، 1991.
- 11- سعيد مقدم، "واقع ومقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 2، سنة 1993.
- 12- سعيد مقدم، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 7، عدد 1، 1997.
- 13- سعيد مقدم، "المنظومة الإدارية في الجزائر ومشروع القانون الأساسي العام للوظيف العمومي لسنة 1999"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، عدد 22، 2001.
- 14- سعيد مقدم، "مكانة وإستراتيجية الموارد البشرية وعلاقتها بالتنمية الشاملة على ضوء الضمانات الواجب توافرها في المسير والموظف عموماً"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، مجلد 14، عدد 27، 2004.
- 15- شاب توما منصور، "الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق"، مجلة القانون والاقتصاد، مصر، السنة 39، العدد 1، 1969.
- 16- صافي إمام موسى، "الهيكل التنظيمي لمنظمات المستقبل"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 38، 1983.
- 17- عبد الرحمن بن المحسن العبد القادر، "أهمية تصنيف الوظائف في الخدمة المدنية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 69، 1991.
- 18- عبد الرحمن محمد الحسن عثمان، "المسؤولية الإدارية في إطار قيم وأخلاقيات الموظف العام"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 43، سنة 23، 1984.

- 19- عبد السلام السيد سليم، "المنظور التطبيقي للحوافز بالخدمة المدنية بسلطة عمان"، مجلة الإداري، مسقط، عمان، السنة 14، العدد 48، 1992.
- 20- عبد السلام السيد سليم، "الاختبارات كأداة لترشيد استخدام الموارد البشرية"، مجلة الإداري، سلطنة عمان، سنة 12، عدد 43، 1990.
- 21- عبد العزيز الدبيبي، "المفهوم التقليدي لإدارة الموارد البشرية يقصي الجانب الإنساني"، مجلة التدريب والتنمية، الشركة السعودية للتطوير والتدريب، عدد 45، 2002.
- 22- عبد الواحد فني أحمد، "المؤشرات العامة في تنمية الموارد البشرية بسلطنة عمان"، مجلة الإداري، السنة 12، العدد 42، 1990.
- 23- عقيلة خالف، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، جوان 2006.
- 24- محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، حق المساواة في شغل الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 2، 1973.
- 25- محمد السيد الدماصي، "الحقوق الدستورية، نظام حجز الوظائف"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة 15، العدد 3، ديسمبر 1973.
- 26- محمد السيد الدماصي، "الاتجاهات الحديثة في مجال شغل الوظائف العامة عن طريق امتحانات التسابق"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 1، 1987.
- 27- محمد السيد الدماصي، "الإعداد الفني في مجال شغل الوظائف العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، السنة 34، عدد 1، 1992.
- 28- محمد بن إبراهيم التويجري، "التدريب الإداري وآفاق تطويره في البلدان العربية"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 14، عدد 27، 2004.
- 29- محمد سليمان الطماوي، "طرق اختيار الموظفين"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 3، 1965.
- 30- محمد عبد الفتاح ياغي، "التدريب في إطار نظرية النظم"، مجلة تنمية الرافدين، عدد 10، 1984.
- 31- محمد عبد الفتاح ياغي، "دور تصنيف الوظائف في تحديد الاحتياجات التدريبية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، العدد 38، 1983.

- 32- محمد مصطفى البكري، "أضواء على ترتيب الوظائف"، مجلة الإداري، المملكة العربية السعودية، عدد 54، السنة 15، 1993.
- 33- محمد يوسف المعدوي، "سياسة الإعداد والتدريب في مجال شغل الوظيفة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 2، 1981.
- 34- محمد يوسف المعدوي، "التدريب بعد الالتحاق بالوظيفة العامة"، مجلة العلوم الإدارية، مصر، العدد 2، ديسمبر 1982.
- 35- ناصر محمد العديلي، "الدوافع والحوافز والرضاء الوظيفي"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 36، 1983.
- 36- يوسف محمد القبيلات، "دور التدريب الإداري في التنمية الإدارية"، مجلة الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، عدد 50، السنة 25، 1986.

VI. أعمال ملتقيات

- 1- أحمد رحمان، التكوين في الوظيفة العمومية وسيلة للتغيير والتحديث، الندوة المغربية، تونس، 27، 28 أكتوبر 1997.
- 2- بودينة رشيد، "مداخلة حول أخلاقيات الموظف العمومي"، ملتقى حول الوظيفة العمومية المنعقد يومي 29 و30 ماي 2000.
- 3- شرنون محمد، "مداخلة حول سياسة ومنظومة التكوين في الوظيفة العمومية"، الملتقى الجزائري التونسي، الأوراسي، سبتمبر 2005، مطبوع غير منشور.
- 4- مؤتمر، "فلسفة الوظيفة العامة والموظف العام"، المنعقد بالدار البيضاء بالمغرب 2006، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

I. OUVRAGES:

- 1- Alain MEIGNANT, **manager la formation**, édition liaison, paris, 1993.
- 2- AMMIEL, BONNET et JACOBS, **management de l'administration**, Boeck wesmael, S.A. Bruxelles, Belgique, 1993.
- 3- André MAURIN, **droit administratif général**, Tome 2, 15^{ème} édition, Montchrestien.

- 4- Ayoub ELAINE, **la fonction publique en vingt principes**, 2^{ème} édition, frison roche, paris, 1998.
- 5- Caroline VAYROU, **les management public, discours et fonction**, Université panthéon Assas (paris), L.G.J.A.E.J.A. paris, 1995.
- 6- Gustave PEISER, **droit administratif**, 3^{ème} édition, Dalloz, 2001.
- 7- Christian BATAL, **gestion des ressources humaines dans le secteur public**, tome 1, Edition d'organisation, 1999.
- 8- François CHAMBON, Olivier GASPON, **la déontologie administrative**, Librairie générale de droit et jurisprudence, paris, 1991.
- 9- François RANGEON, **le public face l'administration-communication administration-administres**, centre universitaire de recherche administrative et politique de Picardie, 1983.
- 10- Frédéric COLIN, **l'aptitude dans la fonction publique**, Bibliothèque de droit publique, Aix Marseille, tome 221.
- 11- Geneviève LOCONO, **gestion des ressources humaines**, casbah édition, Algérie, 2004.
- 12- George DELLIS, **droit pénal et droit administratif (l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif)**, librairie général de droit et jurisprudence, paris, 1997.
- 13- Gérard VORIN, **définir les fonctions 42 fiches-outils**, éditions d'organisation, 2003.
- 14- Gristian VIGOUROUX, **déontologie des fonctions publique**, édition Dalloz, 2006.
- 15- J.M.AVVINET, L.BOYER, R.BUREAU, **la communication interne au cœur du mangement**, les éditions d'organisation, 1990.
- 16- Jean François LACHAUME, **la fonction publique**, 2^{ème} édition, Dalloz, paris, 1998.
- 17- Jean Louis MOREAU, **la fonction publique**, libraire général de droit et de jurisprudence, paris, 1987.

- 18- Jean Marie AUBY et Robert DUCOS-ADER, **le droit administratif**, Dalloz, 1973.
- 19- Laurant BLAN, **les contraintes juridiques de la fonction publique**, presses universitaires de France 108, paris, 1971.
- 20- Mahmoud ELYAAGOUBI, **les grandes contradictions de l'administration in la mise à niveau de l'administrions**, 1999.
- 21- MISSOUM Sbih, **la fonction publique**, paris, 1968.
- 22- Mohamed BRAHIMI, **le S.G.T et les administrations publiques, la fonction publique Algérienne**, O.P.U, Alger, 1990.
- 23- René CHAPUS, **droit administratif général**, tome 2, 15^{ème} édition, Montchrestien, paris, 2001.
- 24- Serge ALECIAN, Dominique FOUCHER, **guide de mangement dans le service public collection service public**, les éditions d'organisation, 1994.
- 25- Véronique CHAUT, **la formation continue de l'encadrement supérieure de l'état**, document française.
- 26- Victor SILVERA, **la fonction publique et ses problèmes actuels**, paris.

II. THESE:

- 1- Mahmoud BOUZERDE, **(les fonctions supérieures en Algérie)**, Thèses de magister, Alger, 1993.

III. ARTICLES:

- 1- Djamel KHARCHI, « **la formation dans la fonction publique** », revue IDARA, Alger, volume 7, N°1,1997.
- 2- Djamel KHARCHI, « **la fonction publique Algérienne bilan et perspectives** », Revue de conseil d'état, N°2, 2002.

- 3- Ahmed RAHMANI, « l'évaluation du personnel dans la fonction publique de la notation à l'évaluation de potentiel », Revue IDARA, N°2, 1993.
- 4- Ahmed RAHMANI, « quelle politique de formation pour la fonction publique », Revue IDARA, volume 6, N°1, 1996.
- 5- Hocine CHERHABIL, « évolution institutionnelle et adaptation de l'administration Algérienne à la mondialisation », Revue IDARA, volume 8, N°1, 1998.
- 6- Hocine CHERHABIL, « le recrutement dans la fonction publique Algérienne », Revue IDARA, N°2, 1998.
- 7- Jean CHEVALLIER, « le discours de la qualité administrative », revue française d'administration publique, avril- juin, N°46, 1988.
- 8- Karima BENYELLES, « le renouveau du service public à travers une politique de la ressource humaine dans la fonction publique », Revue IDARA, volume, 2, N°1, 1992.
- 9- Mahmoud BELMIHOUB, « gestion des services publique entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration), Revue IDARA, volume 8, N°1, 1998.

ثالثا:المواقع الإلكترونية:

1-http://www.dgfp.gov.dz/ar/concour_asb.

2- www.kenana_enligne.com/users/./posts//944070egypt.

3-www.fifty-ina.edu.sa

4- إنمار أمين حاجي، محفوظ حمدون الصواف، أخلاقيات الوظيفة العامة وأثرها على أداء

منظمات الأعمال، على الموقع www.eco.asu.edu Jo/eofaculty/wp-

content/23.doc.

5- عادل غزال، "الحكومة الإلكترونية من الإستراتيجية إلى التطبيق"،

journal ariens، <http://adal.gazzal.wordpress.com>.

العدد الصادر في مارس 2014.

الفهرس

- 01.....مقدمة
- 08.....الباب الأول: ترشيد استخدام الموظفين العموميين
- 09.....الفصل الأول: مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين في مرحلة الدخول للوظيفة العمومية
- 10.....المبحث الأول: تصنيف الوظائف كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية
- 10.....المطلب الأول: مفهوم تصنيف الوظائف
- 10.....الفرع الأول: تعريف تصنيف الوظائف و الأسس التي يستند إليها
- 11.....أولا: تعريف تصنيف الوظائف
- 16.....ثانيا: أسس نظام تصنيف الوظائف
- 26.....الفرع الثاني: مراحل تصنيف الوظائف
- 26.....أولا: المرحلة التحضيرية
- 29.....ثانيا: المرحلة التنفيذية
- 32.....ثالثا: المرحلة التطبيقية
- المطلب الثاني: استعمال تصنيف الوظائف في تنمية الممارسات المتعلقة بتسيير الموظفين العموميين
- 35.....
- 36.....الفرع الأول: تطبيقات تصنيف الوظائف في تسيير شؤون الموظفين العموميين
- 36.....أولا: في مجال إحداث الوظائف أو تعديلها
- 39.....ثانيا: في مجال شغل الوظيفة
- 41.....ثالثا: في مجال الرقابة على سير العمل و تقويم الأداء
- 43.....رابعا: في مجال تطوير الوظيفة العمومية و تكوين الموظف
- 45.....الفرع الثاني: خطوات الاستفادة من تطبيقات النظام و تقييمه
- 46.....أولا: خطوات الاستفادة من تطبيقات نظام تصنيف الوظائف
- 51.....ثانيا: تقييم نظام تصنيف الوظائف
- 62.....المبحث الثاني: الاختيار للوظيفة كوسيلة لترشيد الدخول للوظيفة العمومية

63.....	المطلب الأول: الاختيار للوظيفة عن طريق المسابقة
63.....	الفرع الأول: مفهوم المسابقة
63.....	أولاً: تعريف المسابقة و أهميتها
66.....	ثانياً: أنواع المسابقات
72.....	ثالثاً: مبادئ المسابقة
75.....	الفرع الثاني: تنظيم المسابقة في التشريع الجزائري
76.....	أولاً: الإطار القانوني للمسابقة في التشريع الجزائري
77.....	ثانياً: ضمانات المسابقة
81.....	ثالثاً: تقدير نظام المسابقة
83.....	رابعاً: ترشيد المسابقة كوسيلة للاختيار في الوظيفة العمومية
85.....	المطلب الثاني: الطرق الأخرى للاختيار الموظفين العموميين
85.....	الفرع الأول: الاختيار وفق السلطة التقديرية للإدارة (الوظائف العليا)
86.....	أولاً: مدلول الوظائف العليا و مبررات الأخذ بالسلطة التقديرية للإدارة في الاختيار فيها
88.....	ثانياً: التنظيم القانوني للوظائف العليا
90.....	ثالثاً: ترشيد وسيلة حرية الإدارة في الاختيار للوظائف العليا
92.....	الفرع الثاني: الاختيار وفق سلطة الإدارة المقيدة
92.....	أولاً: طريقة الانتخاب
97.....	ثانياً: الوظائف المحجوزة
101.....	ثالثاً: طريقة الإعداد الفني المسبق
106.....	خلاصة الفصل الأول
107.....	الفصل الثاني: مظاهر ترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي
108.....	المبحث الأول: التكوين كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي

108.....	المطلب الأول: مفهوم التكوين و متطلباته
109.....	الفرع الأول: مفهوم التكوين
109.....	أولاً: تعريف التكوين و أهدافه
113.....	ثانياً: الإطار القانوني للتكوين
117.....	الفرع الثاني: متطلبات عملية التكوين
117.....	أولاً: الاحتياجات التكوينية
122.....	ثانياً: تحديد نوع التكوين
125.....	ثالثاً: تحديد أسلوب التكوين
131.....	المطلب الثاني: التكوين و فعالية الإدارة العمومية
131.....	الفرع الأول: تسيير التكوين في الإدارة العمومية
132.....	أولاً: مخطط تكوين الموظفين
139.....	ثانياً: متابعة التكوين
142.....	الفرع الثاني: تقييم سياسة التكوين في الإدارات العمومية
143.....	أولاً: واقع التكوين في الإدارات العمومية
147.....	ثانياً: ترشيد سياسية التكوين في الإدارات العمومية
150.....	المبحث الثاني: الحوافز كوسيلة لترشيد استخدام الموظفين العموميين أثناء المسار الوظيفي
151.....	المطلب الأول: مفهوم الحوافز في الوظيفة العمومية
151.....	الفرع الأول: تعريف الحوافز في الوظيفة العمومية و أنواعها
151.....	أولاً: تعريف الحوافز
154.....	ثانياً: أنواع الحوافز في الوظيفة العمومية
158.....	الفرع الثاني: صور حوافز الوظيفة العمومية
158.....	أولاً: الحوافز المادية
163.....	ثانياً: الحوافز المعنوية
168.....	المطلب الثاني: دور التحفيز في تطوير الأداء الإداري

168.....	الفرع الأول: أثر التحفيز على أداء الموظف العمومي.....
169.....	أولاً: أثر التحفيز المادي على أداء الموظف العمومي.....
170.....	ثانياً: أثر التحفيز المعنوي على أداء الموظف العمومي.....
171.....	الفرع الثاني: واقع التحفيز بالإدارة العمومية.....
171.....	أولاً: مظاهر ضعف التحفيز المادي بالإدارة العمومية.....
172.....	ثانياً: مظاهر ضعف التحفيز المعنوي بالإدارة العمومية.....
174.....	ثالثاً: مظاهر ضعف التحفيز السلبي بالإدارة العمومية.....
176.....	المطلب الثاني: تطوير نظام الحوافز في الوظيفة العمومية.....
176.....	الفرع الأول: عناصر قيام نظام الحوافز في الوظيفة العمومية.....
176.....	أولاً: القيادة الإدارية.....
180.....	ثانياً: نظام تقييم أداء الموظفين.....
183.....	ثالثاً: الحوافز الرادعة.....
188.....	الفرع الثاني: تقييم الحوافز في الوظيفة العمومية.....
188.....	أولاً: مشكلات التطبيق الفعال للحوافز الوظيفية.....
192.....	ثانياً: متطلبات إقامة نظام فعال للحوافز الوظيفية.....
196.....	خلاصة الفصل الثاني.....
197.....	خلاصة الباب الأول.....
199.....	الباب الثاني: ترشيد نظام التسيير و أخلقة قطاع الوظيفة العمومية.....
200.....	الفصل الأول: ترشيد نظام التسيير في قطاع الوظيفة العمومية.....
201.....	المبحث الأول: هيئات و أدوات التسيير في الوظيفة العمومية.....
201.....	المطلب الأول: هيئات التسيير في الوظيفة العمومية.....
201.....	الفرع الأول: الهيئات الخارجية للتسيير في الوظيفة العمومية.....
201.....	أولاً: الهيكل المركزي للوظيفة العمومية.....
205.....	ثانياً: مفتشيات الوظيفة العمومية.....

- 207.....ثالثا: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية
- 209.....الفرع الثاني: الهيئات الداخلية للتسيير في الوظيفة العمومية
- 209.....أولا: اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء
- 211.....ثانيا: لجان الطعن
- 213.....ثالثا: اللجان التقنية
- 215.....المطلب الثاني: أدوات التسيير في الوظيفة العمومية
- 215.....الفرع الأول: المخطط السنوي كوسيلة للتسيير في الوظيفة العمومية
- 216.....أولا: مفهوم المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- 219.....ثانيا: خطوات العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- 224.....الفرع الثاني: فعالية المخطط السنوي في مجال التسيير
- 224.....أولا: مزايا العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- 226.....ثانيا: نقائص العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية
- ثالثا: الاقتراحات الموجهة لتفعيل المخطط السنوي لسير الموارد البشرية و
التسيير بشكل عام.....228
- 230.....المبحث الثاني: إدخال آليات التسيير الحديثة على الوظيفة العمومية
- 231.....المطلب الأول: الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وإشراك الموظفين في التسيير
- 231.....الفرع الأول: الاهتمام بإدارة الموارد البشرية
- 231.....أولا: مفهوم إدارة الموارد البشرية
- ثانيا: تكييف وظيفة إدارة الموارد البشرية و التسيير في الوظيفة
العمومية.....235
- 238.....الفرع الثاني: إشراك الموظفين في التسيير
- 239.....أولا: مفهوم المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية
- 245.....ثانيا: كيفية المشاركة في التسيير في الوظيفة العمومية
- المطلب الثاني: إدخال المناجيات العمومي في التسيير وتكريس أسلوب الإدارة
الإلكترونية.....255

255.....	الفرع الأول: إدخال المناجحات العمومي في التسيير
256.....	أولاً: مفهوم المناجحات العمومي
260.....	ثانياً: تطبيق المناجحات العمومي في الوظيفة العمومية
266.....	الفرع الثاني: تكريس أسلوب الإدارة الالكترونية
266.....	أولاً: مفهوم الإدارة الالكترونية
268.....	ثانياً: تطبيق لإدارة الالكترونية في الوظيفة العمومية
274.....	خلاصة الفصل الأول
276.....	الفصل الثاني: أخلقة قطاع الوظيفة العمومية
277.....	المبحث الأول: ماهية أخلاقيات الوظيفة العمومية
277.....	المطلب الأول: مفهوم أخلاقيات الوظيفة العمومية
277.....	الفرع الأول: تعريف و أهمية أخلاقيات الوظيفة العمومية
277.....	أولاً: تعريف أخلاقيات الوظيفة العمومية
282.....	ثانياً: أهمية الأخلاقيات في الوظيفة العمومية
284.....	الفرع الثاني: نشأة أخلاقيات الوظيفة العمومية
284.....	أولاً: ظهور فكرة أخلاقيات الوظيفة العمومية
285.....	ثانياً: ظهور قواعد أخلاقيات الوظيفة العمومية
287.....	المطلب الثاني: مصادر و أسس أخلاقيات الوظيفة العمومية
287.....	الفرع الأول: مصادر أخلاقيات الوظيفة العمومية
287.....	أولاً: المصدر الديني
290.....	ثانياً: المصادر الدولية
291.....	ثالثاً: المصادر الداخلية
297.....	الفرع الثاني: الأسس التي تقوم عليها أخلاقيات الوظيفة العمومية
297.....	أولاً: المنفعة العمومية
297.....	ثانياً: المرفق العمومي

- 298.....ثالثا: السلطة السلمية
- 298.....رابعا: النظام التأديبي
- 299.....خامسا: عصرنة الوظيفة العمومية
- 300.....المبحث الثاني: مظاهر الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية
- 300.....المطلب الأول: الانتهاكات التنظيمية والسلوكية
- 301.....الفرع الأول: عدم احترام وقت العمل و التراخي
- 301.....أولا: عدم احترام وقت العمل
- 302.....ثانيا: التراخي
- 303.....الفرع الثاني: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه و السلبية
- 303.....أولا: امتناع الموظف عن أداء العمل المطلوب منه
- 303.....ثانيا: السلبية
- 304.....الفرع الثالث: عدم الالتزام بأوامر و تعليمات الرؤساء و النفاق الإداري
- 304.....أولا: عدم الالتزام بأوامر و تعليمات الرؤساء
- 305.....ثانيا: النفاق الإداري
- 306.....الفرع الرابع: الإسراف في استخدام المال العام و المحسوبية و الوساطة
- 306.....أولا: الإسراف في استخدام المال العام
- 307.....ثانيا: المحسوبية و الوساطة
- 308.....المطلب الثاني: الانتهاكات الجنائية
- 309.....الفرع الأول: الرشوة
- 310.....الفرع الثاني: اختلاس المال العام
- 311.....الفرع الثالث: التزوير
- 312.....الفرع الرابع: إفشاء الأسرار الوظيفية
- 313.....الفرع الخامس: إساءة استعمال السلطة
- 316.....المبحث الثالث: مواجهة انتهاكات أخلاقيات الوظيفة العمومية

317.....	المطلب الأول: عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية و آثارها
317.....	الفرع الأول: عوامل الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية
317.....	أولاً: شخصية الموظف العمومي
320.....	ثانياً: عوامل إدارية
329.....	ثالثاً: العوامل الجغرافية و الاقتصادية
332.....	الفرع الثاني: آثار الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العمومية
332.....	أولاً: الآثار الإدارية
334.....	ثانياً: الآثار السياسية
335.....	ثالثاً: الآثار الاقتصادية
337.....	رابعاً: الآثار الاجتماعية
338.....	المطلب الثاني: ترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية
339.....	الفرع الأول: الآليات التنظيمية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية
339.....	أولاً: ترشيد العمل الإداري
346.....	ثانياً: تحسين العمل بيداغوجياً
349.....	ثالثاً: العمل على تحقيق الرضاء الوظيفي
352.....	الفرع الثاني: الآليات الرقابية لترشيد أخلاقيات الوظيفة العمومية
353.....	أولاً: تفعيل دور الأجهزة الرقابية على الجهاز الإداري
360.....	ثانياً: تأسيس نظام تاديبى ذو فعالية و مصداقية
363.....	الفرع الثالث: آفاق أخلاقيات الوظيفة العمومية
363.....	أولاً: ضرورة تثمين أخلاقيات الوظيفة العمومية
365.....	ثانياً: تعزيز أخلاقيات الوظيفة العمومية
369.....	خلاصة الفصل الثاني
370.....	خلاصة الباب الثاني
372.....	الخاتمة

383.....قائمة المراجع

400.....الفهرس

إن ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أصبح اليوم ضرورة تملئها الرهانات الداخلية والخارجية التي تفرض على الإدارة التكيف مع محيطها وتقديم خدمات ذات جودة للجمهور، وهو أمر لا يتأتى تحقيقه إلا من خلال ترشيد استخدام الموظفين العموميين وكذا عقلنة نظام التسيير وأخلقة قطاع الوظيفة العمومية.

إن ترشيد استخدام الموظفين العموميين لن يتحقق إلا في إطار سياسة لا تكتمل معالمها إلا بمراحل متسلسلة يرسم نظام تصنيف الوظائف أولى حلقاتها، ويشكل مبدأ حسن الاختيار لتولي الوظيفة العمومية دعامة من دعائمها من خلال إسناد الوظيفة إلى الأصح والأجدر بها، ويدوره يلعب كل من التكوين والتحفيز دورا أساسيا في ترشيد المسار المهني للموظف كأحد متطلبات عقلنة استخدام الموظفين العموميين.

أما ترشيد نظام التسيير، فيقتضي إدخال آليات التسيير الحديثة من خلال الاهتمام بإدارة الموارد البشرية وإشراك الموظفين في التسيير بالإضافة إلى اعتماد المناجمنت العمومي وكذا تكريس أسلوب الإدارة الالكترونية باعتبارها جميعا ميكانيزمات فعالة في الارتقاء بالوظيفة العمومية وتوجيهها نحو العقلنة والترشيد.

إن جميع هذه المتطلبات لترشيد قطاع الوظيفة العمومية تقصر عن تحقيق أهدافها إذا لم تتوج بسياسة متكاملة لأخلقة القطاع من خلال رصد مظاهر الانتهاك لأخلاقيات الوظيفة العمومية والعمل على مواجهتها للوصول في الأخير إلى ترشيدها وتعزيزها.

Résumé :

De nos jours, la rationalisation du secteur de la fonction publique en Algérie, constitue au gré des enjeux nationaux et internationaux, une véritable nécessité qui exige de chaque administration de s'adapter plus à l'environnement qui l'entoure et d'améliorer la qualité des services proposés à ses usagés, cela implique à la fois, la rationalisation de l'usage des fonctionnaires publics, et une bonne gouvernance du système de gestion. En tout, cela nécessite la moralisation du secteur de la fonction publique.

Dés lors, Une véritable rationalisation des fonctionnaires publics exige en premier lieu, l'établissement d'une politique étudiée et établie en plusieurs étapes enchainées, dont le système de classification des fonctions constitue son premier anneau et le principe du mode sélectif en matière d'embauche représente l'un de ses piliers fondamentaux. A cela s'ajoute le rôle de la formation et de la motivation dans la rationalisation du parcours professionnel du fonctionnaire.

De son coté, la rationalisation du système de gestion, exige en elle-même, l'insertion de nouveaux mécanismes de gestion en sollicitant la gestion des ressources humaines et en permettant la participation des fonctionnaires dans la gestion. De plus, il faudrait adapter un système de management public et concrétiser le mode d'administration électronique autant que mécanismes effectives qui permettent la rénovation et la rationalisation de la fonction publique.

Ainsi, toutes les exigences précitées se neutralisent et dérivent de leurs objectifs définis s'ils ne sont pas renforcés d'une politique bien étudiée qui vise la moralisation du secteur, basée essentiellement, sur la perception des différentes formes d'atteintes morales au niveau de la fonction publique afin de pouvoir en déterminer les causes et les solutions intransitives qui assurent sa rationalisation et son renforcement .