



جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

إصلاح الوظيفة العمومية كأداة للتنمية الإدارية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري.

من إعداد الطالبتين: إيجا عفاف

بلكحل سهيلة

رئيسا	جامعة غرداية	د/ بوحميده عبد الكريم
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	د/ سويقات عبد الرزاق
عضو مناقشا	جامعة غرداية	د/ بن عطاء الله العلمي

السنة الجامعية :

1439 هـ - 1440 هـ / 2018 م - 2019 م



جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

إصلاح الوظيفة العمومية كأداة للتنمية الإدارية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في العلوم السياسية

تخصص: تنظيم سياسي وإداري.

من إعداد الطالبتين: إيجا عفاف

بلكحل سهيلة

رئيسا	جامعة غرداية	د/ بوحميده عبد الكريم
مشرفا ومقررا	جامعة غرداية	د/ سويقات عبد الرزاق
عضو مناقشا	جامعة غرداية	د/ بن عطاء الله العلمي

السنة الجامعية :

1439 هـ - 1440 هـ / 2018 م - 2019 م



الشكر والعرفان

نشكر الله عز وجل الذي بفضله ونعمته أتمنا هذا العمل والذي يسر لنا درب العلم
و إنارته.

و أشكر سلفا السادة الأفاضل رئيس و أعضاء لجنة المناقشة على جهدهم في قراءة
هذه الدراسة وكلي أمل أن تنال رضاهم ، وفي ذلك أشكر جزيل الشكر الأستاذ
"سويقات عبد الرزاق " الذي أشرف على هذه المذكرة وحرص عليها بنصائحه القيمة
التي أفادتني كثيرا وذلك برغم من مسؤولياته ومهامه الكبيرة

كما نتقدم بعظيم الامتنان وشكر لدكتور محمد وفتح كمال و ياسين بجقينة ولكل
من كان سند لنا في إنارة هذه المذكرة وأعضاء هيئة التدريس في قسم العلوم السياسية
لجامعة غرداية الذين استفدنا منهم خلال طوال مشوارنا الدراسي

وأشكر كل أساتذة العلوم السياسية الذين تتلمذت على أيديهم بارك الله فيهم.

أخيرا أشكر كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث العلمي المتواضع أسأل المولى جلت

قدرته أن يجازيهم عني

خير جزاء.

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، والصلاة على خاتم الأنبياء محمد رسول الله ' فشكري كله لله سبحانه وتعالى الذي وهبنا نعمة العلم ونور طريقنا به و أخرجنا من ظلمات الجهل ومتاهاته ، و أرجو من الله أن يزيدنا علما وينفعنا به في الدنيا و الآخرة .

قال سبحانه وتعالى : " قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا ۗ إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ "

اهدي هذا العمل المتواضع إلى من حملتني وهنا على وهن ورافقتني في كل مراحل حياتي بكل ود وحنان أمي الحنون.

إلى من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا أنار درب حياتي للمضي قدما أبي الغالي .
تعبيرا عن محبتي لهما و إعترافا لما بذلاه من أجلي وسهر لرعايتي وتربيتي أطال الله عمرهما ، إلى إخوتي وسندي في الحياة إلى من ساهموا ولم ييخلوا علي بكل جهد .

إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا البحث العلمي المتواضع أسأل المولى جللت قدرته أن يجازيهم عني خيرا جزاء .

عفاف

الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين إما بعد

اهدي ثمرة جهدي إلى :

من ربتي وأنارت دربي وأعانتني بالصلوات والدعوات ، إلى اغلي إنسانة في حياتي أُمي الحبيبة حفظها الله إلى من عمل بكد في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوصلني إلى ما أنا عليه أبي الغالي حفظه الله وأطال في عمره

أهديكما ما اهديكما كل العبارات لا تكفيكما

إلى من رافقني دعائهم طيلة حياتي جدتي فاطمة رحمه الله وحدي وجدتي محمد وسالم أطال الله في عمرهما يارب

إلى من لهم أكبر وعليهم اعتمد إلى الشموع المتقدمة تنير ظلمة حياتي إلى من بوجودهم اكتسب قوة ومحبة لا حدود لها إلى من عرفت معهم معنى الحياة .

إلى كل صديقاتي اللواتي وسعت أسماؤهن ذاكرااتي ولم تسعها مذكرتي

إلى كل من يعرفوني من قريب أو بعيد باسمه وصفته ومن يكن لي الاحترام والمحبة والتقدير .

إلى كل من علمني حرفا ومدني بنصيحة في حياتي واخذ بيدي في سبيل تحصيل العلم والمعرفة

إلى كل أساتذتي و عمال الإدارة وزملائي في الطور الدراسي ما بعد التخرج قسم الحقوق والعلوم السياسية .

إليهم جميعا اهدي ثمرة جهدي ونتاج بحثي المتواضع .

سهريلة

ملخص

تعتبر الوظيفة العامة من المواضيع الهامة في التنظيم الإداري للدولة، وتكتسب أهميتها من كونها مرتبطة بالتجمعات الإنسانية وتنظيم شؤون حياتها، كما أنها تمثل الأسلوب الأكثر توظيفاً لإدارة المرافق العمومية، خصوصاً مع شيوع تطبيق اللامركزية الإدارية وانتهاج الديمقراطية التشاركية كأداة فاعلة في تسيير الشأن العام المحلي والوطني.

وقد حظي قطاع الوظيف العمومي بأهمية بالغة من طرف الدولة الجزائرية منذ الاستقلال إلى يومنا، ضمن سياسة إصلاحية تهدف إلى إحداث توازن وطني شامل تماشياً مع أهداف برامج تطوير التنمية الإدارية في المجتمع الجزائري. حيث عرف النظام التشريعي للوظيفة العامة في الجزائر عدّة تحولات في طبيعة نظامه وقواعد تنظيمه خاصة مع صدور القانون الأساسي للوظيفة العمومية رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 الذي واكب مرحلة الانفتاح الاقتصادي التي عرفت الجزائر.

من المعلوم أنّ المشرع الجزائري أخذ بالنظام الشخصي للوظيفة العمومية القائم على فكرة الاحتراف أو الحياة المهنية، والذي يركز على شخص الموظف العام بما يحمله من مؤهلات علمية وعملية وصفات وقدرات شخصية، وعلى مركزه الوظيفي وعلاقته بغيره من الموظفين.

ويمكن القول أنّ الضمانات القانونية المقررة للموظف العام تمس مختلف جوانب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للفرد والمجتمع على حدّ السواء، وهو ما ينعكس بصورة بارزة على التطور الإداري والنمو الاقتصادي والأثر الإيجابي على الحياة الاجتماعية للمواطنين.

وعلى هذا الأساس فإنّ إصلاح الوظيفة العمومية يجب أن يتزامن مع تطوير قدرات الموظفين العامين واكتسابهم الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات وتصريف الأعمال الإدارية، وهو ما يؤدي إلى ارتفاع معدلات الاستقرار الوظيفي وزيادة وعي وكفاءة الموظف العام في أداء واجباته، ويضمن خلق ثقافة مؤسسية تحقق مصلحة الإدارة في حسن سير المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة العامة، إصلاح الوظيف العمومي، المرفق العام، التنمية الإدارية.

Abstract

The public function is one of the most important issues in the administrative organization of the state. It is important because it is related to human gatherings and organizing its life affairs. It is the most used method for managing public facilities, especially with the widespread administrative decentralization and participatory democracy as an effective mean in managing local and national public affairs.

The public sector has received great importance from the Algerian state since independence to the present day, as part of a reform policy aimed at achieving a comprehensive national balance in line with the objectives of administrative development programs in Algerian society. Where the legislative system of the public office in Algeria has undergone several changes in the nature of its system and its rules, especially with the promulgation of the Basic Law No. 03-06 of 15 July 2006, which coincided with the stage of economic openness known to Algeria. It is well known that the Algerian legislator took the personal system of the public service based on the idea of professional or professional life, which is based on the person of the public employee with his scientific qualifications, practical qualities and personal abilities, and his status and his relationship with other employees. It can be said that the legal guarantees of the public official affect the various aspects of the political, economic and social life of the individual and the community alike, which is reflected significantly on administrative development, economic growth and the positive impact on the social life of citizens.

On this basis, the reform of the public service must concur with the development of the capacities of public officials and their efficiency and effectiveness in the provision of services and the conduct of administrative work, which leads to higher levels of job stability and increase the awareness and efficiency of the public servant in the performance of his duties, and ensures the creation Corporate culture management interest in the smooth functioning of a public utility.

Key Words: Public function, Public service reform, General facility, Administrative development.

مقدمة

توطئة :

تعتبر الوظيفة العامة أداة أساسية في حياة الأفراد باعتبارها وسيلة من وسائل تقديم الخدمة العمومية، وعند الحديث عن الوظيفة العامة فإننا نقصد ذلك الجانب التنظيمي والجانب العملي المجسد له ومدى توافق كلا الجانبين معا بعضهما البعض ثم الحديث عن الهدف من وراء الدور المناط تحقيقه من وجود الوظيفة العامة، ومدى علمية وموضوعية الأساليب المعتمدة في تفعيلها وإحداث تنمية إدارية ذات فعالية عالية. وإن مسألة الوظيفة العمومية لم تعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين كما كان الحال في الماضي وكذلك هي تجسيد لعمل الإدارة العامة التي تمثل واجهة الدولة وبقدر الرضا عن هذه الواجهة من قبل المواطنين تقاس فاعلية الإدارة العمومية وكفاءتها ، إذ أننا نتكلم عن قطاع لا يهتم بالجانب الربحي كهدف وأساس عمله بقدر الاهتمام بأداء خدمة عامة ومجانية في غالب الأحيان ، ولا يتحقق هذا إلا في وجود أداة تجسد هذا الهدف بامتياز تتمثل في وظيفة عامة تتناسب والمهام الموكلة إليها ، ولم يعد في وسع أي شخص إن يتجنب التعامل مع الموظف العام فقد أصبحت الوظيفة العمومية جزء من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته ، يدخل الحياة بشهادة ميلاد ويخرج منها بشهادة وفاة ، وكلاهما يقوم بتحريرهما موظف عام بصفة رسمية حتى تترتب عليها الآثار القانونية، والجزائر إحدى البلدان التي تعتبر الوظيفة العامة فيها أساس العمل الإداري الحكومي.

حيث تؤدي الإدارة العامة فيها مهمة تقديم الخدمة العمومية ، وتنفيذ السياسات العامة للدولة إضافة إلى اعتبارها الممثل الرئيسي لها ، ومجال فرض سلطتها والواجهة التي على أساسها يتم الحكم على ديمقراطية البلد من خلال المساواة في اعتماد التوظيف ، كما انه أصبح أداء القطاع العام في الجزائر مرهون بمدى فاعلية الوظيفة العامة في الإلمام بكافة الجوانب القانونية والتنظيمية ، وكيفية تجسيدها العملي من خلال توفير الكفاءات العالية التي تفرزها عملية التوظيف. ونجد كذلك إن موضوع التنمية الإدارية موضوعات هامة لدى الكثير من الدارسين والمختصين امتد هذا الاهتمام إلى السياسيين والإداريين، من ذلك

تظهر أهمية الإدارة المنفذة للتنمية، وتزداد أهمية هذه الأخيرة كلما اتجهت نحو الإدارة العامة على اعتبارها إدارة تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وتتوجه إلى تحقيق الصالح العام، وترتكز التنمية الإدارية على مجموعة من العناصر تتمثل في الاختيار السليم للأشخاص المؤهلين، والتتقيف المستمر لتنمية معلومات الفرد الإدارية وإحاطته بالنظريات والاتجاهات والأساليب المتطورة في مجال الإدارة المعاصرة، وتتكامل هذه العناصر مع بعضها بما يمكنها من أحداث التغيير المطلوب وتكوين قيادات إدارية لها القدرة على مواجهة المتطلبات الحالية والمتغيرات المستقبلية، وتمتاز التنمية الإدارية بأنها ذات حلقات عديدة تتكامل مع بعضها البعض لتكون منظومة التنمية الشاملة، حيث إن العلاقة الوظيفة العامة بالتنمية الإدارية علاقة تكاملية فالوظيفة تمثل احد المحاور الرئيسية للتنمية الإدارية كما تهدف إلى تطوير الأداء الوظيفي، وتعتبر التنمية الإدارية وسيلة مهمة يمكن من خلالها تنمية وتطوير القدرات والمهارات الإدارية للقيادات في الوظيفة ومواكبة التغيرات و المستجدات العالمية في مجال الإدارة.

ومن خلال ما سبق ذكره، تأتي هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر وأثرها على التنمية الإدارية ، وهنا يمكننا طرح الإشكالية التالية:

الإشكالية الرئيسية:

إلى أي مدى تساهم إصلاحات الوظيفة العامة في التنمية الإدارية في الجزائر؟

ومن اجل الإجابة على إشكالية البحث قمنا بتقسيمها إلى أسئلة فرعية:

الإشكاليات الفرعية :

- ما مفهوم الوظيفة العامة والتنمية الإدارية ؟

- ما هو دور إصلاح الوظيفة العامة وعلاقته بالتنمية الإدارية بالجزائر؟

الفرضيات:

- تعتبر الوظيفة العامة هيكل إداري أساسي في بناء المرافق العامة من خلال تعزيز مستوى التنمية الإدارية .

- يوجد علاقة بين إصلاحات الوظيفة العامة والتنمية الإدارية

اهمية البحث :

✓ تظهر أهمية الدراسة كونها تبحث المادة القانونية التي تحكم قطاع الوظيفة العامة ومن خلال التعرض لأهم النقاط التي ركزت عليها كل مرحلة إصلاحية .

✓ تأتي أهمية الدراسة للكشف عن أهم التأثيرات التي أحدثتها التحولات القانونية في الوظيفة العمومية ، وكذلك الكشف عن أهم النقاط المتعلقة بمعوقات الوظيفة العامة في الجزائر .

✓ تأتي أهمية الدراسة للكشف عن علاقة الوظيفة العامة بالتنمية في الجزائر .

أسباب اختيار الموضوع:

✓ الرغبة في التعرف على مراحل إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر .

✓ التعرف على دواعي القيام بالإصلاحات والإيديولوجيات المتبعة

✓ التعرف على الإجراءات القانونية للوظيفة العامة في الجزائر .

✓ الكشف عن علاقة الوظيفة العامة بالتنمية الإدارية .

✓ الكشف عن أداء المرفق العام في ظل كل مرحلة من مراحل إصلاح الوظيفة العامة.

✓ الكشف عن النقائص الموجودة في الوظيفة العامة

أهداف البحث:

سنسعى من خلال البحث المقدم إلى تحقيق الأهداف التالية:

مبررات اختيار الموضوع :يعود سبب اختياري للموضوع لأهداف موضوعية وذاتية وهي :

أهداف موضوعية :

_اقترحنا الموضوع من طرفنا كباحثين واقتناع الأستاذ المشرف بطرحه ،ويندرج ضمن مجال التخصص .
تدني مستوى الخدمة الإدارية داخل قطاع الوظيفة العمومية هو سبب يحتم التفكير والبحث فيه وإيجاد بدائل
أكثر تطوراً وانسب وبأخص في الجزائر ولكون الموضوع حديث الطرح وكذا محدودية الدراسات المنجزة حوله
وهذا ما يفتح آفاق البحث حوله لإثراء الموضوع في جوانبه النظرية والتطبيقية .

أهداف الذاتية :

اهتمامنا الشخصي بموضوع إصلاح الوظيفة العمومية وتطويرها في لكونها احد ركائز التنمية الإدارية ونجاح
الدولة لهذا فأي إصلاح أو تطور يلزم عنه بحث والتوسيع وبيان غايته وتفعيل آليات وسبل تحقيقه في الواقع
وطرح البدائل نحو التنمية الإدارية الفعالة .

منهج الدراسة:

اعتمدنا في هذه الدراسة على منهج الوصفي والمنهج التحليلي كون الدراسة تتطلب وصف وتحليل المادة
القانونية كأساس تقوم عليه هذه الدراسة والاستعانة بمنهج دراسة الحالة وذلك بإسقاط جزء من الدراسة على
واقع الوظيفة العامة في الجزائر.

المقاربات : تم الاعتماد على المقاربة القانونية كأساس لانجاز هذا العمل ، وذلك كون موضوع الدراسة يستند

إلى الإطار القانوني سواء من حيث صدوره أو من حيث المواد التي يضمها عن الوظيفة العامة.

أدوات الدراسة: من أجل الإلمام بجوانب الموضوع والإجابة على إشكالية الدراسة واختبار صحة الفرضيات

المقدمة ، اعتمدنا في دراستنا على المسح المكتبي لمختلف الكتب التي لها علاقة بالموضوع ، كما اطلعنا

على الدراسات الأكاديمية سواء مذكرات الدكتوراء أو الماجستير أو الماستير ، كما اطلعنا على الجرائد

الرسمية والمجلات.

الحدود الزمنية والمكانية:

سنحاول في دراستنا تسليط الضوء على الوظيفة العامة في الجزائر وعلاقتها بالتنمية الإدارية.

الدراسات السابقة:

بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، بائنة، جامعة الحاج لخضر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، قسم الحقوق، تخصص: قانون إداري وإدارة عامة، 2011-2012، هدفة الدراسة إلى إبراز طبيعة الوظيفة العمومية الجزائرية أهم إصلاحات التي شهدتها بإضافة إلى إبراز دور و إمكانية تطبيق إدارة الكفاءات في تحقيق أهداف المؤسسات العمومية في ظل القوانين الأساسية العامة

والخاصة بقطاع الوظيفة العمومية . حيث توصل الباحث في دراسته إلى النتائج التالية :

- ✓ إن مازالت تسعى البرامج إلى تحسين نوعية الخدمات التي تقدمها القطاع الوظيفة العمومية من خلال القضاء على بعض المظاهر السلبية .
- ✓ العمل على تبسيط بعض الإجراءات الإدارية وكذا عصرنة الهياكل الإدارية التكنولوجية .
- ✓ رغم تلك إصلاحات لم ترقى إلى مستوى النهوض بالموارد البشري باعتباره المحور الرئيسي لعصرنة أي منظمة.
- ✓ كما أن الوظيفة العمومية الجزائرية لم تعد تطلع برسالتها الكاملة بفعل التغيرات والتحولات الجديدة.
- ✓ رغم الإصلاحات التي جاء بها القانون الأساسي رقم 03 / 06 - إلا انه لا ازل هذا القطاع يشهد نقائص واختلالات.

صعوبات البحث:

لا يكاد يخلو أي عمل من الصعوبات، ومن بين أهم الصعوبات والعوائق التي واجهتنا نذكر ما يلي:

✓ قلة المراجع التي يمكن الاعتماد عليها في ما يخص موضوع بحثنا خاصة المراجع باللغة العربية والتي تتحدث عن الجزائر بالذات ، لذا كانت معظم المراجع المعتمد عليها من المواد القانونية.

✓ ومن بين العقبات التي واجهت الدراسة هو صعوبة الكشف عن علاقة الوظيفة العامة بالتنمية الإدارية .

✓ كما أن ضيق الوقت من أهم الصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذه الدراسة وظروف التي مرت بها البلاد من إضرابات واستقطاع في الدراسة لم يسمح لنا بالانتقل إلى الجامعات الأخر وعدم مواصلة البحث.

تقسيمات البحث:

وحتى نتمكن من الإجابة على الإشكالية المطروحة واثبات صحة الفرضيات أو نفيها، تم الاعتماد على طريقة القائمة على الفصول وهذا نظرا لسهولة ووضوحها، وقد اعتمدنا في بحثنا على الخطة التالية والمقسمة إلى فصلين :

الفصل الأول : تطور الوظيفة العامة والمحددات المفاهيمية للوظيفة العامة تضمن هذا الفصل أربع مباحث ، وفيه سنتطرق إلى التطور و المفاهيم الأساسية للوظيفة العامة وأهميتها وأهم الخصائص وأهداف الوظيفة العامة ، كمبحث أول ، كما سنعالج مفهوم التنمية الإدارية وأهميتها وتطرق إلى خصائصها وعلاقة التنمية الإدارية بإصلاح الإداري كمبحث ثان.

الفصل الثاني : إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر. وقد احتوى هذا الفصل على مبحثين، وسنتعرض في المبحث الأول إلى طبيعة ومراحل تطور الوظيفة العامة في الجزائر، ثم نعالج في المبحث الثاني صدور قانون رقم 03-06‘

وعلاقة الوظيفة العامة حسب مدخل التنمية الإدارية ومعوقات الوظيفة العامة في الجزائر.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة

العمومية والتنمية الإدارية

تعتبر الوظيفة العامة أساس قيام الجهاز الإداري ذو الطابع العمومي وتقتضي مجموعة من الالتزامات والمسؤوليات المحددة التي توكل إلى كل شخص يتميز أو يتصف بمجموعة من المؤهلات التي على أساسها تتم الوظيفة .

وتعد كذلك وسيلة قانونية لتنفيذ السياسة العامة للدولة ولديها أهمية قصوى بين موضوعات القانون الإداري خاصة بعد اتساع وظائف الدولة وتحول دورها من الدولة الحارسة القائمة على تحقيق الأمن والدفاع والعدالة إلى الدولة المتدخلة التي تقوم على تقديم الخدمات عن طريق خلق مرافق مختلفة ويعد الموظف بمثابة الأداة والوسيلة لتحقيق أهدافها المتمثلة في إشباع الحاجيات العامة للجماعة أو المجتمع . وأن الوظيفة العامة بحكم أهميتها العددية والمكانة التي تحتلها داخل المجتمع وطبيعة وكثافة العلاقات التي تنظمها أو تعكسها تمثل في آن واحد رهانا سياسيا وأداة لا مفر من اللجوء إليها لتحقيق عصنة الدولة .

ومن هذا المنطلق سنقوم في هذا الفصل بمحاولة التعرف على المراحل التاريخية للوظيفة العامة ومفهوم الوظيفة العامة، وأهميتها ، وكذا التطرق إلى أهم الخصائص والهدف من الإصلاح الوظيفة العامة. وتعد التنمية الإدارية الدعامة الأساسية التي يمكن من خلالها اكتساب العديد من المهارات الإدارية والقيادية التي تؤهلهم إلى إصلاح والتطور ودخول في عصر المتغيرات واستكمال مقومات التميز، فالتنمية الإدارية ضرورة ملحة لإصلاح وانتقال من الحالة السيئة إلى الحالة الجيدة بكل المقاييس أو هي عملية تهدف إلى أحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والسلوك . وهادما سنتطرق إليه في المبحث الثاني لكل من مفهوم التنمية الإدارية وأهميتها وأهم الخصائص التي تمتاز بها التنمية الإدارية والرابط الأساسي الذي يكون بين التنمية الإدارية والإصلاح الإداري.

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة

من خلال هذا المبحث لقد قسمناه إلى أربعة مطالب حيث تطرقنا في المطلب أول إلى تطور التاريخي للوظيفة العامة ومفهومها أم في المطلب الثاني لقد تم التطرق إلى أهمية الوظيفة العامة أم في ما يخص المطلب الثالث فقد تمحور حول خصائص الوظيفة العامة أم بالنسبة للمطلب الرابع فقد بينا أهم الأهداف الرئيسية للوظيفة العامة .

المطلب الأول: تطور الوظيفة العامة

❖ الجذور التاريخية للوظيفة العامة :

إن الدارس للجذور التاريخية لتطور الوظائف العامة ، يرى أن أغلب الحضارات القديمة عرفت الوظائف ، حيث كان يتم وضع معايير محددة يتم بها انتقاء الموظفين باعتماد طريقة المسابقة لاختيار ذوي الكفاءة والنزاهة ، غير أن الدراسات التاريخية المتعلقة بالوظيفة العمومية ليست كثيرة ويلاحظ على المؤلفات التي تناولت هذا الموضوع أن ظهور الوظيفة العمومية ارتبط بظهور الإدارة العمومية والتي يرجع ظهورها إلى العصور القديمة وفي هذا الصدد أكد مارشليديموك في كتابه تاريخ الإدارة العامة أن الإدارة العامة قديمة قدم الحضارات الإنسانية ، حيث كانت موضوع اهتمام لعديد من الحضارات القديمة الصينية، المصرية، الإغريقية ، وقد كان الاهتمام نابعا من إدراك الإنسان، أن الإدارة عنصر أساسي وموجه رئيسي في كافة شؤون الحياة

لذا سوف نتطرق في هذا الفرع إلى المراحل الأربعة التاريخية التي مرت بها الوظيفة العامة.

أولاً- في عهد الإمبراطورية الرومانية: تميزت الحضارة الرومانية عن غيرها من الحضارات بتفوقها في الدراسات القانونية ، فقد اهتموا بجميع نواحي هذه الدراسات ، وكان أساس الترقية عندهم هو تفوق المرشح وإمامه بالشفافية القانونية.

ثانياً- في الحضارة الإغريقية "الصين": تشير الدراسات المتعلقة بالوظيفة العمومية أن الملامح الأولى لظهورها كانت إبان الحضارة الصينية ، حيث تدل الوثائق التاريخية على أن الصينيين كانوا على علم ببعض المبادئ الإدارية في مجال التنظيم ، التوجيه و الرقابة 1

وبناء على ما سبق ، فالصين عرفت و عبر تاريخها تطبيق مبدأ شغل الوظائف العامة وكان ذلك منذ

¹- احمد طرشى ، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانوني الجزائري (دراسة مقارنة)،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية،تخصص شريعة وقانون،الجزائر 1، 2018/2017، ص 23الى25.

ألقي عام على أساس عقد امتحانات التوظيف بين المتقدمين لشغل هذه الوظائف العامة عندهم أي لا يمكن شغل أي وظيفة إلا بطريق الامتحان .

ثالثا - مصر الفرعونية: كان للحضارة المصرية نصيب كثير في بزوغ العمليات الإدارية الموروثة في الوقت الحالي وحتى ظهور الفكر الإداري والتنظيمي حيث كان للوظيفة العامة مكانتها وهيبتها بين الجميع حيث كان المصريون ينظرون للكاتب نظرة تقديم احترام ، فقد كتب أن الحكماء يمكن تباح لابنه ما يدل على أهمية الوظيفة العامة والانشغال بها يقول: "بلفي أنك أهملت دراستك وسرت وراء ملذاتك فلا تريد أن تكون فلاحا تكذ وتشقى كن موظفا يحترمك الجميع ويمتلى بيتك خدما و حشما وتترعب في مجلس الثلاثين إلى جانب رجال البلاط "، كما أن أفراد الشعب كانوا يفضلون العمل بمجال الإدارة العامة عنه في مجال آخر، فقد ساء في ذلك العصر نظام الوراثة أي أن الوظائف كانت تنتقل من الأب إلى ابنه ، إلا أن البعض يرى أن هذا النظام أبطل في عهد بسماتيك الأول وكان يشترط في من يعين في الوظائف الحكومية شروطا منها:

- ✓ أن يكون محمود السيرة متعلما للآداب والسلوك والمعاملة .
- ✓ أن يكون متعلما راقيا تلقى دروسه في المدارس الخاصة .
- ✓ أن يكون على إلمام كاف بالعلوم الرياضية والحساب الذي له عندهم دور و أهمية خاصة.
- ✓ أن يكون ماهرا في الكتابة وخاصة الخط الهيروغليفي .
- ✓ أن يكون قد التحق بالمدرسة الخاصة بالمصلحة التي يريد العمل فيها ليتعلم النظم المتبعة في هذه المصلحة.

أن يقبل الالتحاق بمكتب أحد الموظفين بالمصلحة التي يرغب الالتحاق بها للتمرين العملي على الأعمال الكتابية والإدارية وتصريف أمور الوظيفة ، فالوظائف العامة في مصر الفرعونية كانت محتكرة بين الأسر المعروفة وتنتقل كالميراث من الأب إلى الابن . وكان الطابع السائد آنذاك هو أن جميع الوظائف تخضع لسلطة الملك، حيث تم حصرها على طبقتين الأمراء والنبلاء ، فاستحوذ أبناء الملك على أغلب المناصب العليا، أما باقي المناصب الإدارية البسيطة فقد كانت من نصيب الطبقات المتوسطة ، وكان الموظف يخضع لنظام التقارير التي يقوم الرؤساء بإعدادها بصفة دورية ، وبناءا على هذه التقارير تتم الترقية إلى وظائف أعلى 1.

¹ - نفس المرجع ، ص 26 و 27.

رابعاً- في الحضارة الإسلامية: عرف الإسلام نظام الوظيفة العامة وشاغلها الموظف العام ، كما عرف مصطلح الوظيفة العامة والوظيفة الخلاقية والسلطانية ، وسماها أيضا الخدمة و قاعدة الأرزاق والولايات وسماها اسقل قشندي بالصانع الخاصة حيث قال : الصنائع كلها معاون ومرافق و إنها على متربي خاصة وعامية، والخاصية التي تقع في حيز الملوك والسلاطين ، ويتوزعها أعوانهم وأبناءهم إلا أنه لم يكن هناك إطار منظم للوظائف كما هو الحال اليوم في نظم الوظائف الحديثة ،

و ارتكز هذا المفهوم على تأكيد حقوق وواجبات الموظفين في ظل المفهوم الإسلامي يتوفر على شروط منها الصلاحية المبنية على فكرة العدل والمساواة ، كما لم تكن هناك حدود واضحة المعالم للترقية من وظيفة لأخرى بل نقل الموظف من وظيفة أدنى إلى أخرى أعلى منها يأخذ دائما حكم التعيين الجديد ، وكان يخضع الاختبار بالنسبة لشغل الوظائف العامة لشروط معينة تقوم على مبدأ الصلاحية ، فلم يكن أحد يتولى منصبا إلا إذا كان كفؤا أو له من العلم و العدالة و القوة و الأمانة ما يؤهله لشغل الوظيفة . من ذلك طلب أبو ذر الغفاري الصحابي الجليل من الرسول صلى الله عليه و سلم ذات مرة تعيينه في أحد المناصب وقال: يا رسول الله ألا تستخدمني ؟ فضرب عليه الصلاة والسلام بيده على منكبيه و قال : يا أبا ذر إني أراك ضعيفا و إني أجد لك ما أجد لنفسي لا تأمرن على اثنتين و لا تولين مال يتيم .

أن الوظيفة العامة تطورت عبر التاريخ من وظيفة عامة تقليدية قهرية ، عرفتھا الدول الدكتاتورية القديمة مرورا بوظيفة التقديس والتشريف التي عرفتھا الدول التي قام نظامها السياسي على نظرية التفويض الإلهي و انتهاء بوظيفة التكليف و المسؤولية والخدمة العامة التي تتميز بها الدول الحديثة على وجه التحديد ؛ إلا أن هذا التطوري الذي يحلو لبعض كتاب الإدارة العامة و القانون الإداري المحدثين أن ما يبدووا به من كتاباتهم ينتهي إلى نتائج خاطئة غير علمية وغير موضوعية ، منها أن العالم لم يعرف وظيفة التكليف و المسؤولية و الخدمة العامة إلا في العصر الحديث ، وفي الدولة الغربية الحديثة على وجه التحديد ومنه أيضا أن الوظيفة في ظل الدولة الإسلامية باعتبارها من الدول القديمة هي وظيفة تسلط وقهرا و وظيفة تقديس وتشريف على أحسن الأحوال ، وهذه النتائج مع خطئها علميا تمثل ظلما فادحا للوظيفة العامة الإسلامية .1

1. نفس المرجع، ص 27 و 32.

❖ تعريف الوظيفة العمومية:

تعتبر الوظيفة العمومية الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي ، وتمارس كسلطة عامة وامتيازات في مواجهة الشعب فأصبحت خدمة عامة وتكليفاً يضم طائفة من اختصاصات ومسؤوليات يمارسها شاغلها لصالح العام ولهذا نجد بأن الوظيفة العمومية شغلت أفكار و أدهان الكثير من الفقهاء وشرحا للقانون في العصر الحديث لم تعد أمراً استثنائياً في حياة الموظفين¹.

أولاً- معنى الوظيفة العامة: اشتق مصطلح الوظيفة العمومية في معناه اللغوي من فعل "وظف" أي عين له وظيفة ، والوظيفة هي ما تعني من عمل أو مهنة وتستعمل بمعنى المنصب والخدمة .وتجمع الوظيفة على وظائف function وهو مصطلح مستقر في علم الإدارة ليعبر عن مجال من مجالات النشاط الإداري الذي يضطلع به الموظف التنفيذي ،كما تتخذ الوظيفة معنى الواجب أو التكليف الذي يتقرر على من كلف به سواء أكان يعمل لصالح الجهات الحكومية ،أم الخاصة أما اصطلاحاً فيراد بها "وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل ويمكن أن يقوم بها موظف واحد ، أو أكثر " ، أو كيان نظامي يتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب على شاغلها التزامات معينة مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية ، واضح مما تقدم ، إن المعنى الاصطلاحي في الوظيفة يتطلب التمييز بين مصطلحات عدة وهي : **المهنة والعمل والحرفة** ومن تم يتبين لنا ركني الوظيفة

الأساسيين وهما : **النشاط والإنتاج** فالنشاط هو لب الوظيفة سواء كان نشاطاً جسدياً أو ذهنياً والركن الثاني للوظيفة هو هدفها المتمثل بالإنتاج سواء كان إنتاجاً مادياً أو معنوياً يعود مردوده على دوائر الدولة ومرافقها العامة.²

وتشمل الوظيفة العمومية مدلولاً آخر من ناحية الشكلية والموضوعية .

1- المعنى الشكلي: تعني الوظيفة العمومية بمعناها الشكلي الموظفون الذين يقومون بأداء الوظيفة الإدارية في مرافق الدولة وهؤلاء الموظفين يعملون لصالح الإدارة وباسمها.

2- المعنى الموضوعي: وتعني به النشاط الذي يقوم به هؤلاء الموظفين و الذي يتركز في تنظيم هذا النشاط لتمكين الإدارة من القيام بما وكل إليها من مهام واختصاصات .

¹ - أمينة شعيب ، نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية ، جامعة خميس مليانة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص إدارة أعمال ، 2014/2013 ، ص 08-12.

² - عثمان سلمان ، غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي أخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ط 1 ، 2014 ، ص 33، 34.

ويمكن تعريف الوظيفة العمومية بأنها "مجموعة من التنظيمات التي تتعلق بالموظفين العموميين هذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تظهر في كيفية قيام الموظف العمومي بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تتمثل في علاقة الموظف بالإدارة العمومية والاهتمام بمشاكله وحياته المهنية ". وتطبيقا لذلك فإن دراسة الوظيفة العمومية يجب أن تشمل دائما على جانبين : جانب قانوني و آخر فني ، ذلك لأن الاقتصار في الدراسات الإدارية على الجانب القانوني الفقهي دون النواحي الفنية ينجم عنه ما يسمى القانون الإداري.¹

ثانيا- الوظيفة العمومية من منظور عام : بداية يجب التنويه إلى أنه لا يوجد تعريف جامع لمصطلح الوظيفة العمومية باعتبارها نتاج فلسفة واستراتيجية الدولة في مجال نظرتها والقرارات التي اتخذها لاختيار النظام الواجب اعتماده لتسيير الوظيفة العمومية و تعتبر من المصطلحات الحديثة الاستعمال في أخلاقيات الإدارة العمومية و لقد اختلفت الدول في تعريفه ، إذ يمثل هذا المفهوم باللغة الفرنسية اصطلاح *fonctionpublique* وبالإنجليزية اصطلاح الخدمة المدنية *Civil Service* غير أن اصطلاح الوظيفة العمومية تبنته معظم دول العالم بما فيها الجزائر .

1-الوظيفة العمومية من المنظور التشريعي الجزائري: إذا ما تفحصنا مضمون القانون الجزائري لمعرفة وجهة نظره حول مفهوم الوظيفة العمومية لابد من التقييد بالأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية باعتبار المرجع القانوني الأولي الذي تم اعتماده مباشرة بعد الاستقلال لتنظيم الوظيفة العمومية وفق الإصلاحات التي وضعها لتصحيح الوضع الذي خلقه التنظيم الاستعماري لاسيما في مجال الفوارق والتباين بين الفرنسيين والجزائريين في مجال الالتحاق بالمرفق العام .

وحسب مضمون الأمر رقم 66-133 فإن الوظيفة العمومية التي تركز على أساس المهنة تتطلب اختصاصا قويا جدا في المهام ، مما يساهم في استقرار الموظفين في مؤسساتهم وبالتالي ضمان استمرارية الخدمة العمومية ووضع حد لتقلباتهم المتكرر بين الإدارة بفعل النظام الفرنسي المبني على التعاقد الذي لم يمنح للموظفين مهنة حقيقية وجعل حق ترقية صعبة التجسيد.²

ونجد أنه قد أعطيت للوظيفة العمومية عدة تعريفات نذكر منها :

¹ - أمينة شعيب ، المرجع سابق ، ص 11،12.

² - جمال رميني،إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر :خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية -سياسية ، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ، العدد 31 ، جامعة الجزائر 2 ،ديسمبر 2017 ، ص313 إلى 314.

✓ ما هي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص بطريقة دائمة في عمل إدارة مستهدفا الصالح العام ، ومن تم فهي لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لشاغل الوظيفة العمومية والتي يستطيع التنازل عنها وفقا لمشيئته.

✓ وتعني بمفهومها الواسع مجموعة الأشخاص العاملين تحت تصرف السلطة العامة من أجل تحقيق خدمات عمومية ، وبهذا المعنى يدخل في مفهوم الوظيفة العمومية كل أشخاص الإدارة العمومية الذين تربطهم بشروط قانونية . أما بمفهومها الضيق فلا يقصد بالوظيفة العمومية إلا الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العمومية أي الموظفون العموميون¹.

2- التعريف الإجرائي: ومن خلال التعاريف السابقة نستخلص أن الوظيفة العمومية عبارة عن تخطيطات وتنظيمات تخص جميع العمال أو الموظفون بطريقة منظمة وقانونية أو فنية تتعلق بالموظف وطريقة عمله وعلاقته بإدارة العالم واهتمامهم التام للطرفين الإدارة والموظف.

المطلب الثاني - أهمية الوظيفة العامة :

إن أهمية الوظيفة العامة في الجزائر تتجلى لنا من خلال اعتبارها أحد أهم الحلقات والمحاور ، بمناسبة تنصيب لجنة إصلاح هيكل الدولة التي أشرف على تنصيبها رئيس الجمهورية بتاريخ 25 نوفمبر 2000 والذي اعترف في كلمة التنصيب أن منظومة الوظيفة العمومية ليست سوى انعكاسات لتصور الدولة .

ولا عجب أن تحتل الوظيفة العامة أحد أبرز معالم الإصلاح الإداري في الجزائر في كل مرحلة خاصة بعد إقرار التعددية السياسية وبرز موقعها أكثر فأكثر بعد ظهور معايير الحكم الراشد والتي تغيرت من خلالها فكرة الخدمة العمومية ، و أداء المرفق العام . كما تكرر من خلالها الدعوة التي تبسط الخدمة العمومية وحياد الموظف العام وفعالية قطاع الإدارة ، والمساءلة الإدارية وشفافية التسيير العمومي وغيرها من مقتضيات الحكومة . وتزداد أهمية الوظيفة العامة بتزايد تعداد الموظفين العموميين باعتبارهم المؤتمنين على القيام بالخدمة العامة ، فقد بات هؤلاء في كل الدول يمثلون دائرة واسعة و شريحة مهمة لها مكانتها و ثقلها و وزنها واعتبارها ، و متواجدة على جميع الأصعدة المركزية و الجهوية و المحلية والمرفقية ، ففي الجزائر مثلا حق موفى سنة 2012 بلغ تعداد العاملين في قطاع الوظيفة العامة 1.913.958 عون عمومي منهم

¹ . عمر شهيدة ، سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية الجزائرية دراسة حالة (مديرية الشؤون الدينية والأوقاف) ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم ، مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي ، تخصص اقتصاد وتسيير المؤسسات ، 2017/2018 ، ص 13.

1.533.106 موظف دائم ، أي يمثل نسبة مئوية 80.1 ، و بلغ عدد المتعاقدين 380.852 متعاقد ، أي بما يمثل نسبة مئوية 19.9 ، و عند نهاية سنة 2013 بلغ عدد الموظفين والأعوان العموميين 1.951.078 منهم 1.552.097 موظف ، 398.981 متعاقد¹.

و تأخذ دراسات الوظيفة العمومية مكانة هامة ضمن الدراسات القانونية ، وهذا نظرا للمسؤولية المكلفة بها الإدارة العامة في مجال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، ولا يمكن للدولة أن تحقق أهدافها من التنمية إلا إذا كانت الوظيفة العمومية فيها منظمة تنظيما محكما .

إن مهام الوظيفة العمومية في ظل الدولة المعاصرة أصبحت على درجة عالية من الأهمية لأنها أصبحت مسؤولية على تحقيق التنمية في مختلف المجالات و بدرجة أعلى من الرفاهية، كما أنها تعكس تضخم أعلى الاختصاصات التي تتحملها الدولة ، وزيادة عدد المسؤوليات و المتمثلة في المحافظة على النظام الاجتماعي وتنفيذ الخدمات العامة وتحمل مهام التطوير الاقتصادي والاجتماعي .

لقد ازدادت أعباء الوظيفة العمومية ضمن ضرورة تحديد مفهومها و تطورها في إطار المتغيرات الحاصلة ، وتصبح الإدارة العامة فعالة ومستقلة لوسائل حديثة تواكب تطورات وحراك الدولة المعاصرة ضمن توافر عناصر متعددة تشمل القيادة الإدارية الجيدة والتنظيم الإداري العلمي والموضوعي ، والتخطيط الإداري السليم وتبسيط العمل والإجراءات².

إن من أهمية دراسة الموظفين من زيادة عدد الموظفين في كثير من بلاد العالم الذي يقدر بالملايين وأصبح الموظفون يمثلون نسبة كبيرة من سكان كل الدولة ، ويرجع ذلك لتزايد أعباء الدولة العصرية واتساع نطاق وظائفها ، وتشمل القيام بالكثير من الخدمات للعام في مختلف المجالات ، كما أن زيادة عدد الموظفين و حجم الوظائف أدى إلى تعقد المسائل المتعلقة بكل من الوظائف و الوظيفة و بالتالي دراسة نظام الموظفين و الاهتمام بما يخص الموظف و الوظيفة الذي من شأنه أن يؤدي إلى تقدم الإدارة وتحسين الخدمات التي يقوم بها الموظفون لصالح المجتمع .

¹ - عمار بوضياف، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر . دراسة تاريخية وصفية تحليلية، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة الجزائر، ع 37، 2015، ص 23.

² - صبيحة عبد اللاوي، سياسة التوظيف في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية لسنة 2006 و أثرها على الأداء ، (قطاع التعليم العالي نموذجاً)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ، تخصص : إدارة الموارد البشرية ، جامعة الجزائر 3 ، 2015_2016، ص 207، 208،

إضافة إلى ما سبق تأخذ الوظيفة العمومية أهميتها من كونها تمثل نسبة هامة من السكان المنتجين في بلدها ، زيادة على ذلك فإنه من خلال مفهوم الإدارة و الذي مجموع السلطات والأعوان و التنظيمات التي تعمل تحت وصاية السلطة السياسية لضمان التدخلات المتعددة للدولة.

فإن مهام الوظيفة تتمتع وبجدارة مكلفة من جانب كبير وبنواحي عملية بترجمة قرارات السلطة السياسية، وهكذا تحت سلطتها تكون الوظيفة العمومية مكلفة بضمان مختلف مهام الدولة ، وعليه فإن هي المحور الأساسي لتسيير شؤون الدولة من خلال الاتصال المستمر مع الجمهور الذي تؤطره وتدبره و تراقبه وتتفعه من الخدمة العمومية ، كما تتحمل مسؤولية الخيارات الوظيفية للدولة .

كما تكتسب الوظيفة العمومية أهميتها من الارتباط الوثيق بين السياسات العامة المنتهجة بصفة عقلانية ونظام جيد، فقد يكون لهذا الأخير نظرة استشرافية على المدى البعيد للتحديات التي تواجه سياسة الحكومات والاستثمار، في القيام بتقديم مجموعة شاملة من التحاليل والخيارات الممكن العمل وفقها بالإضافة إلى هذا فإن الوظيفة العمومية يمكن تلخيصها بأنها توفر الخدمات بصورة أكثر نجاعة و فعالية و كفاءة و في هذا الشأن يصنف "توماس لوران فيردمان " في مؤلفه بعنوان اللكز وشجرة الزيتون أنه يوجد على المستوى الدولي أحد المزايا التنافسية الأكثر أهمية واستمرارية الذي باستطاعته أن يخدم الدول بصفة ناجحة ، هو نظام وظيفة عمومية مختصرة وفعالة ومسؤولة ، و تكون جزءا من مجالات المقارنة لأداء الدول.

فالتجربة الكندية تبين أن القيم الديمقراطية و أخلاقيات البحوث لأجل الأملاك العمومية المهنية والالتزام التي تميز الخدمة العمومية في كندا يوضح دورها كتنظيم وطني أساسي ، و أن المواطنين يساعدون الحكومات على تشكيل السياسات العامة في مجالات العلوم و الدفاع و الصحة و البيئة و التجارة و الطاقة و المشاريع الاجتماعية والسياسات الخارجية ¹.

المطلب الثالث: خصائص الوظيفة العامة:

تتميز الوظيفة العامة في الجزائر بخصائص متعددة نذكر منها :

أولاً- **حادثة نشأتها** : فلسفة ظهر أول تنظيم للوظيفة العامة بعد الاستقلال سنة 1966 بموجب الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الذي حل محل قانون الوظيفة العامة الموروثة من القانون الاستعماري الفرنسي ثم ظهر تنظيم آخر سنة 1978 والذي دمج بين العامل في القطاع الإداري والاقتصادي وحدث فوارق في أجور كل واحد منهما ثم التخلي عن مثل هذا النظام لأنه كان غير مساوي

¹ . صبيحة عبد اللاوي ، مرجع سبق ذكره، ص 207 إلى 208 .

لكلا القطاعين وظهر مرسوم 85-59 الذي دخل فترة غير دستورية بعد تعديل دستور 89 بحيث أصبحت الوظيفة العامة في دستور 1996 من الأعمال التشريعية لهذا ثم إصدار الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

ثانيا- محاولة توحيد العمل في القطاع وظيفة العامة وقطاع اقتصادي العام: بموجب القانون الأساسي للعامل بدخول الجزائر للنهج الاشتراكي حاولت الدولة الجزائرية توحيد مصطلح الوظيفة العامة بمصطلح العامل وتم تكريسه ضمن مرسوم 85-59 ولكن الأمر لم ينجح وهذا راجع لتدني أجور العمال في الإدارة العامة ارتفاع محسوس لعمال القطاع الاقتصادي مما أدى البعض إلى ترك قطاع الإدارة واللجوء إلى أعمال حرة أو العمل في القطاع الاقتصادي مما جعل هنا فراغ كبير في القطاع الإداري .

ثالثا- تأثيره بإرت القانون الفرنسي : بالرغم من أن قانون الوظيفة قد تم تغييره عدة مرات إلا أنه لا زال يحمل شيء من القانون الفرنسي،¹ ففي فترة الاستعمار كان العمل به نتيجة لترهيب .

أما بعد الاستقلال فكان العمل به بمثابة طوعا لمجابهة ظروف الاستقلال وبالرغم من أن قانون 03-

06 هو عمل من البرلمان الجزائري إلا أننا نجد العديد من الأحكام هي من قانون الفرنسي .

رابعا- عدم دستورية المرسوم رقم 85-59: بعد صدور دستور 1966 خلال المرحلة الممتدة بين سنة 1996 و 2006 اتصف قانون الوظيفة العامة بعدم دستوريته ففي دستور 1989 كان عمل من أعمال السلطة التنفيذية ، أما بعد إلغاء هذا الدستور وحل محله دستور 1996 أصبح عملا من أعمال البرلمان "السلطة التشريعية" وهذا ما تأكده المادة 122 / 26 منه ، بالتالي تم إصدار الأمر رقم 06-03 الذي وضع حد لعدم دستورية قانون الوظيفة العامة وبالتالي أصبح يحيط به جميع الضمانات في مواجهة التعيين الذي يصدر عن السلطة العامة أو سلطة التعيين .¹

المطلب الرابع : الهدف من إصلاح الوظيفة العامة:

يرتبط تحديد أهداف إصلاح الوظيفة العمومية بطبيعة الإصلاح في حد ذاته سواء كان إصلاحا جذريا أو جزئيا ، فإصلاح الوظيفة العمومية الجذري أو الشامل يهدف بالأساس إلى خلق مقدرات وكفاءات بغية تحقيق استغلال أفضل للعلوم و التكنولوجيا ، في الإنتاج و الخدمات لتحقيق التنمية الشاملة و بالتالي تحقيق الأهداف الوطنية ، و بهذا الصدد من اللازم الإشارة إلى أن فكرة الإصلاح في ميدان الوظيفة العمومية ،

1- بلموزي مبروكة ، فعالية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل دراسة حالة (مدرية الضرائب لولاية ورقلة)، جامعة ورقلة ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر ، تخصص تنظيم سياسي وأداري ، 2014/2015 ، ص 24 إلى 25 .

ارتبط بشكل جوهري بتقنين المسار الوظيفي للموظف العام بالشكل الذي يجعل ذلك المسار يتلائم و تطلعات الموظف العام من جهة ، ومن جهة أخرى الأهداف العامة للدولة ، ولا أدل على ذلك من الاهتمام المتزايد بتممية الموارد البشرية في قطاع الوظيفة العمومية و تبين الدراسات لتجارب إصلاح الوظيفة العمومية في الدول المتخلفة ، أن مختلف الجهود التي تستهدفها عمليات الإصلاح تتمثل في عدة أهداف هي :

- ✓ تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري و رفع الإنتاجية .
- ✓ ترشيد الاتفاق الحكومي و التركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال فحص تخفيض حجم البرامج والأجهزة و الأعداد الزائدة من الموظفين .
- ✓ تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجيهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرار .
- ✓ تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح وتحسين أساليب التعامل مع الموظفين لتعزيز مفهوم الخدمة العمومية.¹

¹. مصطفى داسة، إصلاح الوظيفة العامة ودرها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية و الإدارية ، جامعة الجزائر، ع 4 ، ص 68 الى 69.

المبحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية

قبل التطرق لمفهوم التنمية الإدارية يجب التمييز بينها و بين مفهوم إدارة التنمية ، هذه الأخيرة تركز على وضع الأهداف و النظريات و تحديد الأولويات وفقا لأهميتها بعد دراسات و تحليل لها، وينبغي أن تقتزن الحاجة إلى الإصلاح من قبل الإدارة السياسية لصناع القرار من جهة و تغيير العقليات من أجل التوصل لثقافة إدارية جديدة من جهة أخرى ،للوصول الى هذه المرحلة من المحتمل أن إدارة التنمية تتطلب الكثير من الجهد و التصور لتكييف ، بينما تركز التنمية الإدارية على دراسة الأساليب العمل وإجراءاته ونقوم التنمية الإدارية بعدة مهام كتطوير الأنظمة و القوانين و الهياكل والتقييم وتحسين واتخاذ القرارات في ظل تطبيق منهجية البحث العلمي .

المطلب الأول:تعريف التنمية الإدارية

للتنمية مكانة هامة و كبيرة في العالم المعاصر، الوقت التي تجاوزت الدول المتقدمة لمرحلة التنمية بالمقابل تزايدت أهميتها في الدول النامية حيث ركزت الدراسات الحديثة على معالجة ظاهرة التنمية بأنواعها المختلفة، السياسية منها والاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية، إذ تعددت مفاهيم التنمية.

أ- تعريف التنمية

1- التنمية لغة : جاء في لسان العرب التنمية تدل على الزيادة والانتشار والنماء ، وفي اللغة العربية

نما ، ينمي ، ينمو ، وأنميت الشيء وتنميته أي جعله ناميا ، التنمية ارتفاع الشيء من موضعه إلى وضع آخر ، من قولك نميت الحديث أنميت تنمية بأن تبلغ هذا على وجه الإفساد والنميمة .¹

2- التنمية اصطلاحا : حظي موضوع التنمية باهتمام كبير، خاصة من جانب المهتمين بالدراسات

الإنسانية، وكانت نتيجة هذا الاهتمام أن ظهرت العديد من النظريات التي تناولت موضوع التنمية،

فمنها من يحاول أن يركز على الجانب الاجتماعي، ومنها من يركز على الجانب الاقتصادي ومنها

من يحاول أن يركز على الجانب السياسي .²

¹ فاطمة حميدي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات المشروع في الجزائر(دراسة حالة مؤسسة سونلغاز وحدة ورقلة)،نخصص تنظيمات سياسية وإدارية ، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2015، ص10.

² رافيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق(دراسة حالة الجزائر 2011-2001، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2011، ص15.

وقد ورد في أدبيات التنمية تعريفات متعددة، أما أسباب هذا التعدد، فمنها ما يتعلق باختلاف المكان والزمان ومنها ما يتعلق باختلاف الإيديولوجيات، ومنها ما يتعلق باختلاف الظروف و الأوضاع التي يعيشها كل مجتمع. وبناء على ما سبق من اختلاف في الآراء والمحاولات ،ظهرت تعاريف للتنمية يعبر كل منها عن وجهة نظر خاصة بوضعه ، وهذه التعاريف اختلفت باختلاف وجهات نظر الكتاب و الباحثين، وهنا نلاحظ تعريف والت روستو للتنمية حيث يقول : "أنها تخلي المجتمعات المختلفة من السمات التقليدية السائدة و تبني الخصائص السائدة في المجتمعات المتقدمة " .

وفي تعريف آخر لهيئة الأمم، تعرف التنمية على أنها: "العمليات التي يمكن بها توحيد المواطنين و الحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية و الاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع " .

وفي تعريف آخر لماركس : "التنمية هي عملية ثورية تتضمن تحولات شاملة في البناءات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والقانونية فضلا عن أساليب الحياة والقيم الثقافية " .

ويعرفها أبو النجاء على أنها : "عمليات اجتماعية واقتصادية تستهدف رفع مستوى معيشة الشعب لكي يصل إلى مستوى معيشة الشعوب والبلاد المتقدمة حضاريا " .

ويعرفها عامر الكبيسي على أنها : "حالة عقلية وعقلانية محددة الأبعاد ومعروفة المعالم تطرح من قبل المؤسسات و المجتمعات كبديل للواقع القائم وكهدف يمكن تحقيقه في المستقبل المنظور " ¹

ويعرفها حسن شحاته بأنها : "الجهود المنظمة التي تبذل وفق تخطيط مرسوم للتنسيق بين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة في وسط اجتماعي معين بقصد تحقيق مستويات أعلى للدخل القومي والدخول الفردية ومستويات أعلى للمعيشة والحياة الاجتماعية ومن ثم الوصول إلى تحقيق أعلى مستوى ممكن من الرفاهية الاجتماعية " ²

التنمية "تعني الانتقال من حال إلى حال لرفع مستوى المجتمع، وهي تخلق التطور الشامل و المتكامل للمجتمع و ذلك لتحقيق رفاهية و زيادة كفاءة و فعالية أداء مختلف أنشطته".

و تعرف أيضا بأنها "بأنها التغيير المقصود الموجه و المخطط باتجاه تحقيق الأهداف".

التنمية هي "مسؤولية إدارية باعتبار أن الهدف الأساسي للإدارة هو التنمية و التنمية لا تعيش إلا بالإدارة حيث أن الإدارة الكفو للتنمية تعين إدارة عملية التعبير الشامل والتطوير المتواصل بغية الارتقاء بمستوى

¹ موسى أللوزي، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، 2000، ص24/25.

² موسى أللوزي، المرجع نفسه، ص26.

الأداء و الإنتاجية و الاستقدام الأمثل للطاقات البشرية و الإمكانيات المادية و المالية لتحقيق أهداف التنمية الفعلية الشاملة " .¹

يتضح مما سبق أن مفهوم التنمية مفهوم واسع، فقد اختلف حوله المفكرون والمختصون كلٌّ حسب ميوله وإيديولوجيته، وفيما يلي أهم التعريفات التي وردت في مفهوم التنمية.

يرى البعض أن التنمية ببساطة هي الانتقال من حال إلى حال أفضل، وانتقال المجتمع من وضعه الحالي إلى وضع أفضل بكل المقاييس، أوهي عملية تهدف إلى إحداث تغيير حضاري في طريقة التفكير والسلوك. ويمكن تعريف التنمية في مفهومها العام: بأنها عملية مخططة موجهة تحدث تغيير في المجتمع لتحسين ظروفه و ظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته و إزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانيات والطاقات بما يحقق التقدم و النمو للمجتمع و الرفاهية و السعادة للأفراد .²

ب-تعريف الإدارة

الإدارة علم وفن ترتبط الإدارة دوما بنوعية النظام السياسي الذي توجد فيه كل بلد، لان مصلحة الحكام اقتضت توظيف الإداريين بقصد تنفيذ قراراتهم السياسية، وتأخذ الإدارة عدة تعاريف منها ما اعتبرها عن مؤسسة تقوم بتنفيذ السياسة العامة والبعض يعتبرها عملية تنظيم والبعض الآخر يعتبرها تحليل الوظائف والهياكل ووضع الاستراتيجيات ، ويمكن إنجاز هذه التعاريف فيما يلي :³

الإدارة لغة :القيام بخدمة الآخرين، كلمة إدارة(administration):هي كلمة لاتينية أصلها (ad) بمعنى(to)،minister،بمعنى(serve) كلها تعني (to serve)معناها لكي تخدم.

الإدارة اصطلاحا : يعرفها عمار بوحوش في مقال له عن المفهوم الحديث لعلم الإدارة ، على أن الإدارة هي الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في إطار القوانين والأهداف المرسومة، وهي عملية تنظيم وتخطيط السياسة العامة للدولة والبحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ وتحويلها من نظريات على الورق إلى نتائج ملموسة وتعرف الإدارة على أنها مجموعة الخطوات المتتالية والمتعاقبة التي تهدف إلى توجيه الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق الأهداف المنشودة عن طريق تنسيق الجهود والترتيب الهادف لعناصر الإنتاج .⁴

¹ صالح صالح،المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي،ط1،القاهرة،دار الفجر للنشر والتوزيع،2006،122.

² رافيق بن مرسل، المرجع السابق،ص17.

³ فاطمة حمدي،المرجع السابق،ص11-12.

⁴ رافيق بن مرسل،المرجع السابق،ص21.

يعرفها علي سلمي "بأنها ذلك النشاط الإنساني الهادف إلى تحقيق نتائج محددة و مرغوبة باستخدام الموارد المادية و البشرية المتاحة أفضل استخدام ممكن في أقل الظروف الاقتصادية و السياسية و الثقافية السائدة في مجتمع ما".¹

يعرفها فايول "معناها أن ندير هو أن نتنبأ و نخطط و ننظم و بقدر الأوامر و نراقب".² بشكل عام لا يوجد نظام ناجح ونظام فاشل بل يوجد إدارة ناجحة وأخرى فاشلة، وقد أجمعت كل المدارس الاقتصادية والإدارية على اختلاف مذاهبها على أن للإدارة كفعالية تتولى قيادة أي نشاط إنساني تخطيطاً وتنظيماً وتنفيذاً وتنسيقاً مكانة مركزية وجوهرية في قيادة وتفعيل عناصره ومكوناته وتحديد مساره.

ج-تعريف التنمية الإدارية

بعد التطرق لعنصري التنمية والإدارة كل على حدة، فإن محصلة دمج هذين المفهومين يوجد لنا مصطلح التنمية الإدارية التي تُعتبر محور دراستنا.

يمكن اعتبار التنمية الإدارية الجهاز المسؤول عن النجاح الإداري لدى مختلف الأجهزة الحكومية في تحقيق الأهداف، هذا يظهر من خلال مشاركة الأجهزة الإدارية في تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، وبالتالي فإنه لا يمكن النظر إلى التنمية الإدارية بشكل مستقل، بل يجب النظر إليها من خلال علاقاتها و تداخلها وترابطها مع التنمية الشاملة .

وإذا فكرنا بتعريف مناسب لمفهوم " التنمية الإدارية " فسنجد أن هذا المفهوم وتعريفه قد تعرضا إلى التطوير عبر العقود الزمنية الأخيرة وذلك تبعا للتغيرات التي حصلت في المنظمات الإدارية و احتياجاتها مما استدعى إيجاد تغييرات في الممارسات والمفاهيم التي تتعامل مع الاحتياجات المتغيرة للمنظمات الإدارية . ففي عقد الستينات من القرن الماضي مثلاً حين كان ينظر إلى المنظمة الإدارية وكأنها مكنة ثابتة ومغلقة الأجزاء كان ينظر إلى التنمية الإدارية على أنها (جهد مخطط له، يشمل كل جوانب المنظمة ،ويدار من قبل إدارتها العليا من أجل زيادة تأثير المنظمة وتحسين مناخها الصحي من خلال التدخل المنظم "بعمليات" المنظمة .مستخدمين معارف العلوم السلوكية لأجل ذلك).³

وفي ثمانينات القرن الماضي نجد حصول تطور واضح في مفهوم وممارسات التنمية الإدارية لدى المختصين حيث أعطوا حجماً أكبر لدور العاملين في المنظمة الإدارية بعد أن كانت مقتصرة على دور الإدارة العليا في

¹ حيري خليل الجميلي، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، ط 2، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1998، ص 20.

² محمود عساف ،أصول الإدارة، ط1، القاهرة، دار الكتب، 1988، ص11

³ باسم الحميري، التنمية الإدارية -الأدوات والمعوقات- دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع -عمان-، 2010، ص18

الستينات، ومن أمثلة تعاريف الثمانينات هو التعريف الذي يصفها بأنها (محاولة التأثير على أعضاء المنظمة من أجل زيادة صراحتهم مع بعضهم البعض بشأن وجهات نظرهم عن المنظمة وخبراتهم فيها، وتولي مسؤولية أكبر عن الأفعال التي يقومون بها كأعضاء في المنظمة. إن الفرضية التي تقوم عليها التنمية الإدارية هي أن الأفراد يسعون إلى تحقيق كلا الهدفين في آن واحد، فهم قد يكتشفون طرقاً جديدة أكثر فاعلية للعمل معاً من أجل تحقيق أهدافهم وأهداف المنظمة - التي هي أهداف مشتركة للجميع - وإن لم يتحقق لهم ذلك، فإن ذلك يساعدهم على تفهم الأسباب التي حالت دون النجاح، واختيار بديل أفضل).¹

ولقد تصدى العديد من الباحثين والدارسين إلى التنمية الإدارية محاولين الوصول إلى صيغ مرضية لمفهوم التنمية الإدارية، وقد حظيت بمجموعة من التعريفات والمفاهيم شأنها شأن بقية العلوم الإنسانية والاجتماعية الأخرى. ومن التعريفات التي كتبت في التنمية الإدارية هي: "بناء وتحديث الهياكل الإدارية وتطوير النظم والإجراءات والقدرات والمهارات والعناصر البشرية في مختلف مواقع العمل".

وهناك من عرف التنمية الإدارية بأنها: "استثمار يتمثل في مختلف الجهود والإمكانيات التي توفرها المنظمات للعمليات المستمرة لإعداد المدير وتجهيزه لإدارة مؤوسيه وللمساهمة في تحقيق الأهداف الإستراتيجية للمنظمة بفاعلية من خلال توسعة قدراته على مواجهة المهام المعقدة في الحاضر والمستقبل". هناك من يرى بأن التنمية الإدارية هي: "عملية تغيير الأنماط والضوابط السلوكية للجهاز الإداري كما ونوعاً، وفي كافة المجالات دون تحديد أو حصر لنتناسب مع التغيير الكمي والنوعي للسلع والخدمات العامة المطلوب توزيعها على المجتمع".²

ورد في المعجم الإداري أن التنمية الإدارية هي مصطلح يطلق على مهام التنمية الإدارية والتي تتمثل أساساً في تطوير الوسائل والأساليب الإدارية للتنمية الوطنية وتختص بعمليات تطوير الأداء الإداري للأجهزة الإدارية وتحدد الكيفية والأساليب التي تؤدي إلى تطوير القدرات الإداري.

يربط الدكتور أحمد رشيد التنمية الإدارية بتنمية العنصر البشري في الإدارة خاصة في المستويات العليا والتنفيذية ويعرفها بأنها: "عملية تنمية مهارة الموظفين في كافة المستويات وبصورة منظمة، وذلك وفق احتياجات العمل في أجهزة الدولة وتحقيقاً للتطور في تلك الأجهزة، وكذلك على ضوء التطورات العلمية الحديثة في علوم الإدارة وفنونها".³

¹ باسم الحميري، نفس المرجع، ص 18-19.

² موسى اللوزي، نفس المرجع، ص 43-45.

³ بن مرسلتي رفيق، نفس المرجع، ص 25.

يعرفها "علي السلمي" التنمية الإدارية بأنها: " عملية تغيير جذري تتعامل مع قيم ومفاهيم ومؤسسات رسخت لمدة طويلة في المجتمع وأفرزت تراكمات متشابكة ومعقدة، ولأجل إنجاحها لابد من الاعتماد على مفاهيم متطورة، والتركيز على منطلقات فكرية، واستخدام وسائل غير تقليدية ".
 ويعرف "أكرم يوسف" بأن التنمية الإدارية هي: "أي نشاط مخطط لتحسين الأداء الإداري الحالي أو في المستقبل بإضافة معلومات و تغيير اتجاهات أو زيادة مهارات ".
 ويعرفها "باسم الحميري": "أنها إستراتيجية عمل تتمثل في كافة القرارات والفعاليات و التطبيقات التي من شأنها تطوير نظم و أساليب عمل المنظمات الإدارية و تطوير قابليات العاملين فيها بما يؤمن مواجهة المتغيرات التي تحصل في بيئة عمل المنظمة بالشكل الذي يؤهلها لتحقيق الأهداف الموضوعية لها باستمرار ".
 ومن خلال التعريفات السابقة يمكننا أن نقول بأن التنمية الإدارية هي إستراتيجية عمل تتمثل بكافة القرارات والفعاليات والتطبيقات التي من شأنها تطوير نظم وأساليب عمل المنظمات الإدارية وتطوير قابليات العاملين فيها بما يؤمن مواجهة المتغيرات التي تحصل في بيئة عمل المنظمة بالشكل الذي يؤهل المنظمة على تحقيق الأهداف الموضوعية لها باستمرار.¹

المطلب الثاني: أهمية التنمية الإدارية

1. خلق وتطوير قيادات إدارية للمنظمات، هذه المنظمات قادرة على استيعاب رسالة المنظمة الإدارية التي يقودونها وترجمتها إلى استراتيجيات وأهداف مع استيعاب الأوضاع الحالية للمنظمة و استشرف المستقبل .
2. تهتم خطط التنمية الإدارية بتطوير معارف ومهارات العاملين بالمنظمة كل حسب اختصاصه وفقا لاحتياجات العمل المناط بهم .
3. كما تهتم أيضا خطط التنمية الإدارية بتطوير واستحداث نظم وأساليب عمل المنظمة بما يتناسب واحتياجاتها التي هي انعكاس لمتطلبات البيئة (تغيير القوانين والتعليمات، التطور العلمي والتقني...) مما يساعد المنظمة على استيعاب كافة المتغيرات الحاصلة بالبيئة الذي يجعل أدائها ناجحا ومتميزا.

¹ عبد الحق معمري، تنمية الإدارة المحلية و موقاتها في الجزائر، دراسة حالة بلدية سيدي حويلد بولاية ورقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص:تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة ورقلة، 2015-2014، ص 3.

4. تحقيق كفاءة في الأداء: حيث اعتماد أساليب عمل مناسبة للظرف والبيئة من جهة وتوفير قيادات إدارية وعاملين يتمتعون بمعارف ومهارات جيدة من جهة ثانية.
5. تحقيق كفاءة الأداء تمهد لتحقيق زيادة إنتاجية المنظمة .
6. ارتفاع المعنويات: إن نجاح المنظمة يخلق لدى الإدارة والعاملين إحساسا طيبا بلذة الانجاز وهذا يحقق لديهم حالة من الرضا الوظيفي وارتفاع المعنويات.
7. هي مصدر ثقة للسياسي والمخطط الاقتصادي، فالسياسيين عند قطع الوعود للمجتمع يمكن التعويل على الأجهزة الإدارية في الدول التي تعتمد في عملها التخطيط المركزي فإن تمتع المنظمات الإدارية بمستوى عال في الأداء تجعل المخطط المركزي في اطمئنان وثقة في قدرات المنظمات ¹.
8. أن التنمية تمكن المنظمة على أن تتعايش بنجاح مع البيئة التي تمارس فيها نشاطها والتي تتعامل معها وبغياب التنمية الإدارية يصبح الإداريون كمن يتعاملون مع المشاكل بعقلية عقود زمنية غابرة.² تمكن أهمية التنمية الإدارية بأنها عامل أمان جوهري في تحقيق المنظمة الإدارية لرسالتها ولأهداف الموضوع لها، وذلك لأنها تعمل على تطوير قابليات العاملين وتطوير أنظمة وأساليب العمل فيها، مما يعني قدرة المنظمة الدائمة على التكيف لكل تغيير أو تطوير في بيئة العمل مما يجعلها مقتدرة على إنجاز الأهداف والخطط الموضوعة لها .
- فمن أولويات خطط التنمية الإدارية عادة خلق وتطوير قيادات إدارية للمنظمات، أي خلق قيادات قادرة على استيعاب رسالة المنظمات الإدارية التي يقودونها، وقادرة على ترجمة ذلك إلى استراتيجيات وأهداف وخطط عمل لمنظماتهم، وقادرة على تحقيق النتائج الايجابية من خلال العاملين. وهذا لا يتم انجازه إلا إذا توفرت للقائد الإداري المعارف والمهارات الإدارية اللازمة التي منها استيعاب الأوضاع الحالية للمنظمة واستشراف المستقبل باحتمالاته المختلفة، والاستعداد الكامل لمواجهة ذلك.
- كما تهتم خطط التنمية الإدارية بالقيادات الإدارية فإنها تهتم أيضا بتطوير معارف ومهارات العاملين في المنظمة كل حسب اختصاصه وعمله، أو وفقا لاحتياجات العمل المزمع أناطته بهم.
- وتهتم خطط التنمية الإدارية أيضا بتطوير أو استحداث نظم وأساليب عمل المنظمة بما يتناسب واحتياجاتها التي هي انعكاس لمطلوبات البيئة (التغيير في الطلب، التغيير في العادات الاستهلاكية، تغيير حجم السكان، تغيير القوانين والتعليمات، التطور العلمي والتقني، خطط وأنشطة المنافسين، التغيير في حالة المجهزين....)

¹ فاطمة حمدي، نفس المرجع، ص15/14.

² فاطمة حمدي، نفس المرجع، ص15.

مما يساعد المنظمة على استيعاب كافة المتغيرات الحاصلة بالبيئة مما يجعل أداء المنظمة ناجحا أو متميزا¹.

المطلب الثالث: خصائص التنمية الإدارية

لاشك أن للتنمية الإدارية مجموعة من الخصائص والمميزات التي تميزها عن غيرها من المفاهيم، يمكن إجمال هذه الخصائص والمميزات كما يلي:

- خاصية الرسمية: يقصد بها الطابع القانوني لجهود التنمية الإدارية، لأن التنمية الإدارية لا بد أن تصدر عم الهيئات المختصة في المنظمة حتى تكسبها الطابع الرسمي لا أن تتحقق بمبادرات فردية عشوائية.
- خاصية الشمولية: تعني أن تشمل عملية التنمية الإدارية كافة الجوانب التنظيمية التي من شأنها التأثير في قدرة الجهاز الإداري.

- خاصية الاستمرارية: بمعنى أن عملية التنمية الإدارية ليست عملا مؤقتا لا يلبث أن يزول، ولكنها مستمرة خاصة بالنسبة للدول النامية تبعا لتغيرات الظروف والمواقف.

-خاصية التوازن والاتساق: ذلك أن التنمية الإدارية لا تحقق أهدافها إذا ما اقتصرته جهودها على مجال معين، فعناصر العمل تتصف بالانسجام فيما بينها (تطوير المنظمة، تنمية الموارد البشرية وتطوير الهياكل والتشريعات) وتعمل في إطار من الاتساق والتوازن.

-خاصية الوضوح: وذلك من خلال وضوح الأهداف، وضوح المسؤوليات والسلطات ، والمعايير التي تستخدم في الرقابة وتقييم النتائج².

- التنمية الإدارية ذات خصوصية محلية: باعتبار أن الإدارة هي في الأصل مهنة أو اختصاص محلي.

-مساهمة الجميع في التنمية الإدارية: أي اشتراك جميع المستويات والقطاعات في تفعيل التنمية الإدارية، مع تمييز دور السلطات العليا لأثرها السلطوي الإشعاعي على باقي المستويات والقطاعات .

-ضرورتها في كل البلدان: المتقدمة منها والنامية، الغنية والفقيرة على حد سواء وتزداد هذه الضرورة أهمية في البلدان النامية

¹ باسم الحميري، نفس المرجع، ص 23/22.

² علي قرين، علاقة التكامل بين التنمية الإدارية وعلاقته بالتنمية الاقتصادية-دراسة ميدانية لمؤسسة خدمية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير :

<https://www.asjp.cerist.dz/en/article/6169> تم التصفح في: 5/ 02/ 2019.

- الارتباط الوثيق والجدلي مع أنشطة التنمية الشاملة في سائر الأصعدة والمجالات: بل يجب أن تكون التنمية الإدارية سابقة للتنمية الشاملة زمنياً، باعتبارها مدخلاً تمهيدياً لها لتوفر لها إدارة رشيدة تساعد على القيام بواجباتها.
- وجود مرجع مختص بها و متفرغ و دائم على الصعيد المركزي: إذ لا تنفع فيها اللجان المؤقتة، مع وجود فروع لها في جميع القطاعات والأقاليم أو أهمها.
- التوسيع والالتزام في تدريب العاملين في الإدارة: ليشمل الجميع بدءاً من المستويات العليا .
- إيجاد وسائل التنوير والتثقيف الإداري: كالصحف والدوريات المخصصة.
- الدمج في الإجراءات وفي التعليم والتدريب والتثقيف: بين النظرية والتطبيق وبين التعلم والممارسة، لتحقيق الاستفادة من المتعلمين والأكاديميين من جهة، ومن الممارسين الواعين من جهة ثانية .
- تتطلب التنمية الإدارية القناعة والإيمان بها وبأهميتها وضرورتها وفوائدها أما فيما يتعلق بأهداف التنمية الإدارية فيمكن تصنيفها كما يلي:
- تجنب التقادم الإداري: من خلال تجنب الجمود في ذهنيات وسلوك المديرين والتجديد في طرق العمل وإدارته وتكنولوجية العمل المستخدمة .
- تخطيط عملية الإحلال: حيث تسهل عملية التنمية الإدارية عملية الإحلال والترقية للمراكز الوظيفية الأعلى في الهياكل أو الفصل أو الاستقلالية أو بلوغ سن التقاعد، أو غير ذلك من الأسباب.
- إرضاء مطلب النمو الذاتي للأفراد: حيث تتحقق أهداف المدراء في الوصول للمراكز الأعلى، والشعور بالإنجاز¹.

المطلب الرابع: التنمية الإدارية والإصلاح الإداري

يعرف الإصلاح الإداري بأنه: " جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز الأهداف."

عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساسكي البريطانية سنة 1971 عملية الإصلاح الإداري على أنه حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص، التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى نظام الجمعية أو علي

¹ عبد الحق معمري، نفس المرجع، ص4.

الأقل من خلال معايير لتحسين واحدة وأكثر من عناصرها الرئيسية مثل الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية .

يرى ليمنس أن مفهوم الإصلاح الإداري يتضمن معنيين مختلفين :

الأول: يتمثل في التغيير الإداري، والذي يشتمل على مجموع التعديلات والممارسات التي تحدث ضمن الوحدات الإدارية، وفي العلاقات بين البيروقراطية والمجتمع.

الثاني: يتمثل في التحديث الإداري، وهو يتعلق بالبلدان النامية ويعني نقل تكنولوجيا الإدارة الغربية إلى هذه البلدان.¹

“إن الخطوة الأولى في كل إصلاح إداري تبدأ بالجهاز الإداري، لأنه وسيلة الدولة في تنفيذ كافة أوجه الإصلاح. ومن نافلة القول أن نؤكد أن كل محاولة للإصلاح سوف تبوء بالفشل ما لم يشرف على تنفيذها جهاز إداري سليم”²

يعرفه الأستاذ الدكتور محمد قاسم القريوتي أنه جهد يتمثل: “بكل العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد، والمعدات، والوسائل، إعدادا علميا يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمرا ليس ممكنا فحسب ولكن أمرا اقتصاديا كذلك”³.

أما الأستاذ أحمد بوضياف يرى بأن هناك مفهومين للإصلاح الإداري يتمثلان في :

- إعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية

2- علاج مشكلات الجهاز الإداري علما يتتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازا إداريا يعك علاقات وقيم اجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية.⁴

رغم تقارب المفهومين، إلا أنهما يختلفان في الأهداف، وفي الفترة الزمنية، فالإصلاح الإداري محدد بفترة زمنية تزول بزوال العلة، أما التنمية الإدارية فتتميز بالاستمرارية والديمومة.

¹ رافيق بن مرسل، نفس المرجع، ص26/25.

² سليمان محمد الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ط5، 1972، ص310.

³ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان: الأردن، ص17.

⁴ بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب: الجزائر، 1989، ص368.

خاتمة الفصل:

من خلال هذا الفصل تطرقنا ، إلى الإطار المفاهيمي لكل من الوظيفة العمومية والتنمية الإدارية ، فالمبحث الأول تناولنا ماهية الوظيفة العمومية، بتحديد تطورها ومفهوم الوظيفة العامة، من خلال عدة مراحل وتعريف مختلفة للوظيفة العامة كما تعرضنا إلى أهمية الوظيفة العامة وخصائصها والهدف من إصلاحها. أما في المبحث الثاني فقد تطرقنا إلى ماهية التنمية الإدارية حيث أبرزنا مفهوم التنمية بذكر عدة آراء مختلفة، كما أبرزنا أهميتها والخصائص وعلاقة التنمية بإصلاح الوظيفة العامة.

الفصل الثاني

إصلاح الوظيفة العامة و تحقيق

التنمية الإدارية في الجزائر

الفصل الثاني: إصلاح الوظيفة العامة وتحقيق التنمية الإدارية في الجزائر

بعد ما تطرقنا في الفصل الأول إلى مفاهيم حول الوظيفة العمومية والتنمية الإدارية ، ففي الفصل الثاني سنحاول التطرق إلى إصلاح الوظيفة العمومية وفق مدخل التنمية الإدارية فقمنا بتقسيمه إلى مبحثين، فالمبحث الأول تمحور حول طبيعة الوظيفة العامة في الجزائر تطورها، أما المبحث الثاني يبين إصلاحات الوظيفة العامة في الجزائر حسب مدخل التنمية الإدارية ،ومعوقات إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر، لذا يجب على الجزائر ضرورة اتخاذ قرارات إصلاحية من أجل عصنة الإدارة وتنميتها ، والنهوض بالوظيفة العمومية ليبقى الإصلاح الإداري عملية مستمرة ودائمة تلعب فيه الهياكل المركزية للوظيفة العمومية دورا محوريا من خلال وضع السياسات والخطط الإدارية المستعملة للقضاء على الفساد الإداري بإتباع القانون الإداري .

المبحث الأول: تطور الوظيفة العامة في الجزائر ;

إن أول نظام للوظيفة العامة عرفته الجزائر هو النظام الفرنسي الصادر 1946/10/19 وقد كان هذا أول قانون للوظيفة العامة بفرنسا وامتد تطبيقه بالجزائر ، ولذا فإن نظام الوظيفة العامة في الجزائر هو نفسه في فرنسا إلا أن مند عام 1956 وضعت بعض النصوص الرئيسية و التي تتعلق بالتوظيف والتي من شأنها تسهيل التحاق الجزائريين بالتوظيف العمومي، واستمر هذا الوضع في سنة 1956 حيث صدر نظام سياسي جديد بفرنسا في 1956/02/04 وقد امتد هذا النظام في الجزائر أيضا كان بمقتضى المرسوم الصادر في 1960/08/02 واستمر العمل به حتى انتهاء الثورة التحريرية .

المطلب الأول: طبيعة الوظيفة العامة في الجزائر:

إن أنظمة الوظيفة العمومية تنحصر في نوعين أساسيين هما: الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة و الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة.

أ- نظام الوظيفة العمومية المفتوح:

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة الإدارية ذاتها فهو مشروع لا يسر بالضرورة من قبل الدولة ، لا يمكن أن يكون مستقلا و خاصا ، يستخدم أعوان يتميزون بالكفاءة و الالتزام بتنفيذ المهمة التي تستخدم من أجلها ، فمناصب العمل محددة سلفا وفق مواصفات وظيفية يقتضيها التنظيم الإداري الساري المفعول مقابل حقوق وحوافز مادية و معنوية يستفيد منها الموظفون مقابل خضوعهم لواجبات مهنية ، يفرضها الأداء الفعال و طبيعة الوظيفة المشغولة - أو القول بأنها مفتوحة قابليتها للتدفق المستمر و التحول بين باقي قطاعات الشغل الأخرى ، كما ينبغي المرونة في تسيير المستخدمين و في تبسيط طبيعة العلاقات ، و في المر دودية و الانتقاء الأفضل للكفاءات و في استعمالها .

وتتميز الوظيفة العامة في ظل النظام المفتوح بمزايا عديدة منها ¹:

أولا- الوظيفة العامة المؤقتة: ليس لها منحة الدوام والاستقرار، والموظف الذي يعين فيها يرتبط مصيره بمصير الوظيفة بالذات، فإذا قررت الإدارة إلغاء الوظيفة فقد الموظف عمله وإذا كانت هناك وظيفة أخرى

¹ - خياط فتحي، سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية الإدارية الجزائرية دراسة حالة (سياسة التوظيف بمديرية أملاك الدولة لولاية تلمسان) ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص : إدارة أعمال الموارد البشرية ، جامعة أبي بكر بلقايد ، مغنية ، 2015-2016 ، ص 29 .

وتتوفر في هذا الموظف شروط شغلها فإنه يعين فيها كما يعين الموظف الجديد ولا يعتبر هذا التعيين بمثابة نقل من وظيفة إلى أخرى.

ثانيا- حق الإدارة في أي وقت تشاء أن تصرف الموظف من الخدمة: وذلك إذا ما وجدت أن لا يحبذ أداء عمله ، أو إن سلوكه شيء أو كفاءته متدنية وما إلى ذلك من الأسباب المشروعة ؛ و في المقابل يحق للموظف أن يستقيل من وظيفته في أي وقت يشاء و لأي سبب كان و لا تملك الإدارة حق رفض استقالته ، و في كلتا الحالتين يجب ألا يؤدي ذلك إلى إلحاق الضرر بمصلحة كلى الطرفين ، و ككل نظام فإن نظام الوظيفة العامة المفتوح له ايجابياته و سلبياته : من ايجابياته السهولة والمرونة ، حيث يعتبر أنه لا يفرض على الإدارة وضع قوانين أو لوائح تحدد بموجبها سياسات الوظائف العامة من تعيين وترقية و أجور ، كما يساعد على إدخال عناصر جديدة في مجال الخدمة المدنية بصفة مستمرة تهدف إلى تنمية و كفاءة الجهاز الإداري .

إلا أنه يعاب عليه كثرة التكاليف و الجهد الفني الصعب، لأنه يستلزم قصر جميع وظائف الدولة و تصنيفها تصنيف دقيق و بيان أعمالها، بالإضافة إلى أن هذا النظام لا يسمح باستقرار الموظفين في وظائفه.¹

ب- نظام الوظيفة العمومية المغلق:

تعتمد الوظيفة العمومية في النظام المغلق على نظام المهنة الدائمة التي تتسم بصفة الدوام و الاستقرار، حيث يخطر فيها الموظفون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة لتقلدها ، ويظلون يتدرجون في مدا رجها، ويربطون حياتهم بها ويتمتعون بمزاياها حتى تنتهي خدمتهم وتعد هذه المهنة ذات طابع مميز، ومستقل كلية عن القانون الخاص ؛ كما أن الالتحاق بمهنة أو حياة مهنية قابلة للتنوع ، حيث لا يرتبط فيها مصير الموظف العام بوظيفة قارة ، بل يمكن للإدارة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى ، يحكم أن علاقة الموظف بالإدارة هي علاقة تنظيمية قانونية أساسية *statutaire et Règlementaire* فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة ، تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية التي تقتضي تفرغ الموظف لخدمة الدولة، حيث يكون الموظف في ظل هذا النظام، في وضعية قانونية و تنظيمية يترتب عنها ما يلي :

✓ تحدد حقوق وواجبات الموظف بصفة انفرادية بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية .

¹ - خياط فتحي، نفس المرجع السابق، ص 29 إلى 30.

✓ لا يساهم الموظف في تحديد محتوى مركزه القانوني statute و لا يستطيع أن يحتج بامتيازات أو حقوق مكتسبة بمقتضى نصوص تنظيمية ، إلا في حالة حالة الإبقاء على سريان هذه النصوص .
 ✓ لا يستطيع الموظف أن يفهم العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة انفرادية إلا في حدود ما تسمح به الإجراءات الخاصة بالاستقالة¹ .

هذه الوضعية القانونية الأساسية تتميز بكونها وضعية توحد جميع الموظفين العموميين الذين يشغلون نفس الوظيفة والذين يسخرون حياتهم المهنية خدمة للدولة و ضمانا لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطرار؛ ولعل أهم خصائص النظام المغلق هو قيامه على فكرتين أساسيين هما :

✓ فكرة القانون الأساسي للموظفين . statute des fonctionnaires

✓ فكرة الحياة المهنية للموظفين . carrière professionnelle

أولاً- القانون الأساسي للموظفين : يعتبر القانون الأساسي للموظفين في فلسفة الوظيفة العمومية، مجموعة من القواعد التوعية Règles Spécifiques المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان منذ التحاقهم بالوظيفة العمومية إلى انتهاء الخدمة بطرق محددة سلفا؛ وهي قواعد تهدف في مجملها إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم و يحدد كيفية مسار وتسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة المجموعة أو الدولة .

ثانياً- الحياة المهنية للموظفين: لقد انبثقت فكرة الحياة المهنية للموظفين من طبيعة القانون التنظيمي الدائم للمسار المهني القائم على الهرمية والسلك الوظيفي الذي يرمي إلى تحقيق الاستقرار على المستوى البعيد، وذلك من خلال:

✓ الوظيفة الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية .

✓ التطور الدائم للامتيازات المادية التي هي من حق الموظف .

فالحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في الوظيفة العمومية تستند على فكرة ارتباطهم بمقتضيات المرفق العام المحدد بمفهوم المصلحة العامة ، و ذلك بتقوية واجباتهم المهنية ، و لا سيما أخلاقيات المهنة الملقاة على عاتقهم ، و ضمان حقوقهم و ترفيتهم وصولا إلى التقاعد وعليه فإن الموظف طبقا لهذا الإطار المهني لا يدخل إلى الإدارة ليشغل منصبا معيناً ولمدة معينة ، ولكن لينخرط في

¹ - بن فروحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص : قانون إداري وإدارة عامة، 2011_ 2012، ص 9 الى 10 .

هيئة من الهيئات التابعة للسلم الإداري ، وليتمكن انطلاقا من هذه الهيئة شغل مناصب متنوعة عن طريق ترقية منتظمة توفق بين طموحاته الشخصية واحتياجات الإدارة .

وإذا كان أهم ما يميز النظام المغلق هو استفادة الموظف العمومي من حماية كبيرة يكفلها له القانون الأساسي لا سيما الترسيم في الرتبة و هذا ما يضمن له أمانا وظيفيا عملا بالقاعدة التي يقوم عليها هذا النظام،¹ والمتمثلة في الفصل بين الرتبة والوظيفة بحيث يمكن للموظف الحفاظ على رتبته في حالة إلغاء الوظيفة ؛ كما يكفل هذا النظام مبدأ المساواة في شغل الوظائف العمومية والترقية فيها ، مما يخلق لديهم روح الانتماء للوظيفة العامة، وكذلك تسهيل عملية التوحيد من حيث التنظيم الإداري ، ومن أساليب العمل و توزيع الدخل القومي.

فإن ما يعيب هذا النظام هو أنه يضفي على طبقة الموظفين سمات لا يشترك معهم فيها أحد من الأفراد العاديين ، الأمر الذي يشجع على التكتل من أجل الدفاع عن مصالحهم الشخصية ، و إن كانت هذه المصالح لا تتفق مع المصالح العامة ، فضلا عن أن دائمة شغل الوظيفة العمومية تمثل روح المبادرة والابتكار لدى الموظفين خاصة وأنهم سيحصلون على حقوقهم و امتيازاتهم طبقا للقوانين الأساسية التي يخضعون لها ، هذا إلى جانب تضخم الجهاز الإداري الذي يؤدي إلى انتشار البطالة المقنعة التي تنعكس سلبا على كفاءة هذا الجهاز .

إن هذه الخصائص من مزايا و عيوبه جعلت الفرنسيين يناضلون من أجل عدم التخلي عن مبادئ هذا النظام الراسخ اليوم في العديد من البلدان، مع العمل على تكليفه وعصرنته باستمرار لتحقيق أهدافه الأساسية المتمثلة في :

- ✓ حياد المرفق العام La Neutralité public Du service .
 - ✓ الامتثال Le professionnalisme .
 - ✓ الحركية في صفوف الموظفين La nubilite .
- و لقد يتقن الفرنسيون أن الاحتفاظ بهذا النظام يتطلب مراعاة جملة من الشروط نذكر منها:
- ✓ اكتشاف مقدرة و كفاءة الأعوان.
 - ✓ معاينة خصائص الوظائف ، وعقلنة معايير الانتقاء والتعرف أكثر على المسؤوليات .

¹ - بن فروحات مولاي حسن، نفس المرجع السابق، ص 10 إلى 11 .

ج- موقف قانون الوظيفة العمومية الجزائري من النظامين:

من أجل ضمان استقرار الوظيفة تبنت الجزائر عادة الاستقلال النظام المغلق وانتهجت منهج الاستمرارية في العمل بالقوانين الفرنسية تأثرا بالإرث الاستعماري، وذلك لتمكين الإدارة الجزائرية آنذاك من الاستجابة لاحتياجاتها من الأعوان العموميين.

ومن نافلة القول أن الأسس القانونية التنظيمية التي كانت قائمة رغم زوال تلك الأسباب، إلا أن الموظفين العموميين لازالوا محتفظين إلي يومنا هذا بمركزهم القانوني الم تميز الذي يستمدونه من طبيعة الوظائف العمومية التي يتولوا بوصفهم ممثلو السلطة العامة، التي تميزهم عن باقي أفراد الشعب. وهذا ما يبدوا وضحا جليا وضوح الشمس في كبد السماء في تأثر مخ تلف النصوص التشريعية والتنظيمية بدءا بصدور لسنة 1966 إلي غاية صدور الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 الم تضمن / قانون الوظيفة العمومية القانون الأساسي الوظيفة العمومية ، بأحكام الأمر الفرنسي لسنة 1959.

وإن كان هذا الأخير قد أشار ضمنا من خلال قراءة لمشروعه الصادر سنة 1998 إلي ضرورة إدخال بعض أساليب النظام المفتوح بصفة تدريجية، وهذا ماتم فعله حيث حمل الأمر 06-03 لأول مرة في تاريخ الوظيفة العمومية بتشريع العمل بعقود عمل محددة المدة أو غير محددة المدة حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية ، وكذلك تقنين و تطوير صيغة الاستعانة بالخبراء و المستشارين في مجالات محددة ، و بالرغم من هذه الأساليب المقترحة، يبقى النظام المغلق خيارا نهائيا بالنسبة للجزائر.¹

المطلب الثاني: المحطات التاريخية للوظيفة العامة في الجزائر:

مرت الوظيفة العمومية في الجزائر بمراحل متعددة اختلفت باختلاف التوجهات السياسية والاقتصادية والاجتماعية،² وتم التطرق وفق مقتضيات البحث لأهم المراحل التي طبعت مسار الوظيفة العمومية الجزائرية منذ استعادة الاستقلال عام 1962 إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأخير عام 2006، حيث تبثت الجزائر عادة الاستقلال نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الذي أفرزته الأحكام

¹ علاوة طارق عبد الحي، إصلاح الوظيفة العمومية كأداة للتنمية الإدارة في الجزائر ،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة: ورقلة، 2012/2013، ص 11-12.

² عمر شهيدة، مرجع سبق ذكره، ص 44.

القانونية السائرة المفعول في الحقبة الاستعمارية كقانون 1946 والأمر 1959 شأنها في ذلك شأن بقية بلدان العالم الثالث التي تحررت من ذل الاستعمار .

ويعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 أول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر خلال الفترة الاستعمارية، عقبه بعد ذلك قانون 1969، حيث كان للوظيفة العمومية في مختلف هذه الفترات المختلفة دور وآلية عمل تختلف من مرحلة إلى أخرى، كانت فيها تجسيد للتوجه العام للدولة حيث أن التوجه العام للدولة في النظام الاشتراكي ليس هو في النظام الرأسمالي وعموما يمكن تقسيم مراحل تطور الوظيفة العمومية في الجزائر إلى أربعة مراحل:

✓ المرحلة الانتقالية للوظيفة العامة 1962-1966.

✓ مرحلة التطوير والتكيف 1966-1978.

✓ مرحلة توحيد عالم الشغل 1978-1990.

✓ مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية¹.

أولاً: المرحلة الانتقالية للوظيفة العامة (1962-1966): نجد أن هناك عدة آراء مختلفة نحو هذه المرحلة نذكر منها:

✓ إن أول نظام للوظيفة العمومية عرفته الجزائر كان بموجب القانون الفرنسي في 19 نوفمبر 1946 وهو أول نظام جامع للوظيفة العمومية، لكنه لم يبيح للجزائريين بالحق في الالتحاق بها وخلال سنة 1956 منحت للجزائريين بالالتحاق بالوظيفة العمومية وفي 04 فيفري 1959 صدر نظام جديد للوظيفة العمومية في فرنسا وامتد تطبيقه إلى الجزائر المستعمرة بمقتضى المرسوم الصادر في 02 أوت 1960.²

✓ بعد الاستقلال شهدت الجزائر فراغا قانونيا وتنظيميا في مختلف المجالات ونفاديا لتعطيل وتجميد الحياة الاقتصادية والاجتماعية في انتظار وضع قوانين والتشريعات المناسبة للجزائر المستقلة، بادرت الدولة في الأشهر الأولى للاستقلال إلى إصدار القانون القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية في سنة 1965 شكلت لجنة وزارية مكلفة بوضع مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية، عرض على الإدارة الجزائرية وبعد إجراء المناقشة صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في

¹ - عمر شهيد، مرجع سبق ذكره، ص 44.

² - سلوى تيشات، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة محمد بوقرة "بومرداس"، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: تسيير المنظمات، 2010/2009، ص 41.

02 جوان 1966 متمثلا في الأمر 66-133 والذي يبين المبادئ التي تسيّر الإدارة العمومية في الجزائر والعناصر الأساسية التي يجب توفرها في الشخص حتى يعتبر موظفا عموميا كما حدد كيفية الدخول إلى الوظيفة العمومية حقوق وواجبات الموظف وكيفية الخروج من الوظيفة، وتعتبر المرحلة الانتقالية مرحلة تمهيد لمرحلة ثانية لتقويم عيوب المرحلة الأولى.¹

ثانيا: مرحلة تطوير و تكيف الوظيفة العمومية (1966-1978): تعد من أصعب المراحل التي مرت بها الوظيفة العمومية في الجزائر حيث عملت السلطات العمومية على تحقيق الانسجام لهياكل الوظيفة والنصوص المنظمة لها. وتعتبر هذه المرحلة هي مرحلة التطوير والتكيف الجديد للوظيفة العمومية مع الواقع الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وتتميز هذه المرحلة بصور أول قانون أساسي عام للوظيفة العمومية وهو الأمر 66-133 المؤرخ في 12 جوان 1966 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.²

واجهت الإدارة الجزائرية العديد من الأزمات، تتعلق في مجملها في انعدام وغياب إطار تشريعي وتنظيمي يتماشى مع السياق الاجتماعي الجزائري إلى جانب ذلك كان من الضروري تسوية الأزمة التنظيمية الناتجة عن ندرة الإطارات والكفاءات المحلية التي بإمكانها تأطير وتسيير جميع المرافق العمومية بفعل الهجرة المكثفة للإطارات الفرنسية .

وخلال هذه الفترة لم يكن للسلطات العمومية خيار آخر سوى مواصلة العمل بالقوانين الموروثة عن المستعمر ، تتمثل أغلبها في نصوص تشريعية وتنظيمية ثم سنها وتكيفها وفق معايير وخصوصيات تنطبق مع الكفاءات والمؤهلات المهنية العليا التي يتمتع بها الفرنسيين وبالتالي كان من الصعب على الجزائريين التحكم فيها والعمل بها بالنظر إلى نقص خبرتهم وتأهيلهم.

وقصد التصدي لهذا الوضع تقرر تمديد العمل بالقوانين الفرنسية بصفة استثنائية لتسيير هذه المرحلة الصعبة من خلال تكيفها وفق المهارات والكفاءات المتواضعة التي يتمتع بها الجزائريين ، بحيث تقرر تخفيض مستوى التعليم المشترط للالتحاق بالمناصب من خلال إصدار المرسوم رقم 62-503 المؤرخ في

¹ - العايش عبد العزيز ، بوبكر بن عمران : الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي-الجزائر- .مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، العدد08 ج01 ، جامعة بسكرة ، جوان 2017 ، ص 282.

² - بلال سعودي ، الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف. المسيلة ، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر تخصص: قانون إداري ، 2016، ص24.

19 يوليو 1962 المحددة بموجبه التدابير المخصصة لتسيير الدخول إلى الوظيفة العمومية (هذا المرسوم يعد أول تنظيم يسر إجراءات التوظيف للالتحاق بالقطاع العام).

بالإضافة إلى ذلك قامت السلطات العمومية باتخاذ إجراءات أخرى تمثلت في إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين تم عزلهم من مناصبهم بسبب انضمامهم إلى حرب التحرير وإعادة إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية ليصبحوا إطارات جزائرية من خلال إصدار الأمر 62-06 المؤرخ في 06 يوليو 1962 والمرسوم 62-28 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962.¹

ثالثا: مرحلة توحيد عالم الشغل (1978-1990): عرفت مرحلة ما قبل صدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 حالة من عدم الاستقرار في عالم الشغل، ومنه ظهرت الحاجة الملحة إلى إعادة تنظيم وتوحيد عالم الشغل هذا ما أدى إلى ظهور مرحلتين هامتين في هذه الفترة :

✓ صدور القانون الأساسي العام للعالم سنة 1978.

✓ صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية سنة 1985.²

أ- صدور القانون الأساسي العام للعالم سنة 1978: تبدأ هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي العام للعامل رقم 78-12 إلى غاية صدور القانون رقم 90-11 المتعلق بعلاقات العمل الفردية والذي ألغى القانون رقم 78-19 الذي كان مطبقا على القطاع الاقتصادي والعلاقات الفردية للعمل أيضا ، ليبقى نطاق تطبيقه مقتصرًا على الوظيفة العمومي فقط، وكان الهدف من هذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل من جهة وتطويره وتنظيمه من جهة أخرى ومن أهم ما جاء فيه:

✓ المادة 04 من القانون 78-12 اعتبرت العمل شرط أساسي لتنمية البلاد ومصدر رزق العامل الذي يؤمن به وسائل معيشته .

✓ المادة 02 من القانون 78-12 اعتبرت قطاع الوظيفة العمومي من فروع قطاع الشغل ويخضع لقانون أساسي شأنه شأن النشاطات الأخرى.

✓ المادة 02 الفقرة 03 من القانون 78-12 جاءت بتسمية لقطاع الوظيفة العمومي وهي المؤسسات والإدارات العمومية.³

¹ - جمال رميني ، مرجع سبق ذكره، ص 317، 318.

² - مهدي رضا ، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 03/06، الجزائر 01، أطروحة دكتوراه في الحقوق ، قسم القانون العام ، 2016/2017، ص 83.

³ - بلال سعودي، مرجع سبق ذكره، ص 26، 27.

ب- صدور القانون الأساسي النموذجي الخاص بعمال قطاع المؤسسات والإدارات العمومية 1985 :
تميزت الوظيفة العمومية سنة 1985 بصدور المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية حيث تضمن هذا المرسوم 150 مادة والشيء اللافت للنظر بالنسبة لهذا النص أنه اعتمد في مرجعيته أساسا على المادة 02 من القانون 78-12 بما يعني أن المشرع جعل من القانون الأساسي العام للعامل نصوصا مرجعيا ، وهو ما يؤكد الطابع الوحدوي لهذا القانون فأراد المشرع تعميمه بموجب مرسوم يطبق في مجال الإدارات والمؤسسات العمومية ،ومن أهم ما ميز أحكام مرسوم 85-59 أنه جاء مزيجا بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية ، وبين فلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على أحادية القانون المطبق على العامل والعمل والمجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل¹.

وعليه فالمشرع الجزائري لم يكن في سياسة التشريعية بهذا الصدد مما أدى به إلى المزيد من الغموض في النصوص التنظيمية والسبب في ذلك حسب المختصين في القانون الإداري يكمن في كون فكرة عالم الشغل التي جاء بها إصلاح 1978 لم تكن معالمها قد تبلورت و ترسخت في ذهن المشرع على أساس أنه لم يبلغ القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 1966 برمته ولم يبق عليه كمنهج آخر له فلسفته وخصائصه ونطاقه وهو مادفع به إلى التفكير في إصدار قوانين جديدة لمواجهة هذا النوع فكان في بادئ الأمر صدور القانون 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978.

كما عرفت الإدارة العمومية خلال هذه الفترة تقلبات كبيرة أدت إلى زعزعة استقرار هذا القطاع والقضاء على تحفيز الموظفين الذين فقدوا مميزاتهم ضمن الإطار القانوني².

رابعا -مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية: بدأت هذه المرحلة مع صدور دستور 23 فيفري 1989 الذي كرس النظام الليبرالي والاقتصاد السوق وأعطى انفتاحا واسعا في مجالات عديدة ثم بموجبها وبحلول سنة 1990 ، تمت المصادقة على قانون 90-11 المؤرخ في 21 أبريل 1990 ، المتعلق بعلاقات العمل حيث فصل بين قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي ،محاولا سد الثغرات وتفاذي النقائص خلفها القانون الأساسي العام للعامل .ثم جاء القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الذي جاء بأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل15 يوليو سنة 2006، وبعد القانون الأساسي الثالث الذي ينظم الوظيفة العمومية في الجزائر منذ الاستقلال ،بعد الأمر رقم 66-133 مؤرخ في 12 صفر عام 1386

¹ - مهدي رضا، نفس المرجع السابق، ص 84 إلى 85 .

² - احمد طرشي، مرجع سبق ذكره، ص 44 إلى 45.

الموافق ل 02 جوان 1966، يتضمن القانون الأساسي العام الوظيفة العمومية وكذا القانون رقم 78- 12 المؤرخ في أول رمضان عام 1939 الموافق ل 05 أوت 1978 ، يتضمن القانون الأساسي العام للعامل، وأخيرا المرسوم رقم 85-59 مؤرخ في أول رجب عام 1405 الموافق ل 23 مارس سنة 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ويحدد هذا الأمر (القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة ، ويطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارة العمومية.¹

ونتيجة لما أملتة التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الجزائر كان لزاما على الدولة الشروع في إحداث إصلاحات عميقة في قطاع الوظيفة العمومية ، لجعلها فعالة وناجعة ومتماشية مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ولتكون أكثر فعالية وقدرة على إحداث التوازن المطلوب بين حقوق موظفيها وخدمة وتعاملها، عن طريق تحقيق نوع من الاستقلالية الإدارية عن السلطة السياسية ، وقد مرت مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر بمحطات أساسية أهمها :

✓ تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة سنة 1987 مكلف بإعداد تقرير شامل ومفصل لواقع الإدارة العامة وبالخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها في محاور أساسية (معاينة واقع القطاع العمومي الجزائري، مراجعة مهام الإدارة المركزية، اعتماد لامركزية التسيير، تحقيق الانسجام في العمل الإداري.

✓ في سنة 1990 تم الفصل وبصفة نهائية بين كل من قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي نظرا لما تتميز به الوظيفة العمومية من خصوصية ،ودالك بالمصادقة على القانون 90_ 11 المؤرخ في 21 افريل 1990 المتضمن علاقات العمل.

✓ تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة لعام 1991 ،أوكلت لها مهام إعداد الدراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها ،أنهت مهامها بتقديم تقرير وافي للحكومة يتضمن مجموعة من التوصيات والمقترحات أهمها ضرورة بناء إدارة قوية ،محايدة وملتزمة ،قادرة على الاضطلاع بمهامها باحترافية وكفاءة .

✓ تشكيل لجنة وطنية لإصلاح هيكل الدولة ومهامها سنة 2000 ،هذه اللجنة أنشئت لتقادي فشل سلسلة الإصلاحات التوقيعية المختلفة التي باشرتها السلطات العمومية في المرحل السابقة ،من اجل ضبط المعالم الملائمة لمنظومة الوظيفة العمومية الجزائرية وأعوانها على اختلاف مستوياتهم، وتكييفها مع

¹ - بلموزي مبروكة ،مرجع سبق ذكره، ص 17 إلى 18.

مقتضيات تطور مجتمعنا بصورة عامة ،مراعية المعطيات الجديدة لعالم الشغل وطموحات الفئات المنتمية إليه،وتكريس مبدأ الاستقلالية لقطاع الوظيفة العمومية عن باقي القطاعات النشاطات المهنية المنظمة سابقا بالقانون الأساسي العام للعامل عام 1970 .

✓ صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية :بعد كل المحاولات الإصلاحية صدر القانون الأساسي للوظيفة العمومية بالأمر رقم 03_06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والذي اشتمل على 11 باب و224 مادة، جاء من اجل تطوير وتكييف الآليات القانونية مع المعطيات الجديدة المتعلقة¹ بدور الدولة وحقوق وواجبات و ضمانات الموظف العام ، معا تحديد المسؤوليات القانونية والمهنية والإدارية لكل من الإدارة والموظف العام، ومن بين الأهداف الأساسية لهذا القانون:

- تكييف مهام الوظيفة العمومية "استراتيجيه إدارة الموارد البشرية "مع الدور الجديد للدولة .
- تكييف عمليات الوظيفة العمومية معا المعطيات والمتغيرات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة.
- ضبط وتقنين قطاع الوظيفة العمومية بصورة تضمن وحدته وانسجامه العام وتحديد مسؤولياته باعتباره أداة من أدوات الدولة لأداء مهامها ووظائفها الأساسية.
- العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال بغرض الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين .
- تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية على أسس ومبادئ علمية وقانونية ،ممثلة أساسا في المشاركة والتحفيز والاندماج في خدمة الدولة والمواطنين ،معا احترام دولة القانون وحقوق الإنسان وحرريات المواطن.
- دعم سياسة التكوين كإلية فعالة لتطوير الموارد البشرية .
- ضمان احترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين.
- تحديد الحقوق والواجبات و ضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة مانعة للمواطنين العموميين في الإدارة العامة الجزائرية
- تحديد وتحليل وتوصيف الوظائف "مناصب العمل" العامة.

1- العايش عبد العزيز، بن عمران بوبكر، الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر-جامعة عباس لغرور، خنشلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، ع08 ج01/جوان 2017 ، ص 283 الى 284.

- رسم معالم سياسة شبكة الأجور في نطاق الوظيفة العامة .
- تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الموظفين العموميين والإدارة العامة وهذه عموما أهم المراحل التي مر بها قطاع الوظيفة العمومية منذ الاستقلال. واهم الإصلاحات التي عرفها القطاع وبرز القوانين والتشريعات والأوامر التي ظلت تنظم قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر.

خامسا - قانون الوظيفة العامة في الجزائر: لقد قامت السلطات العمومية باقتراح أكثر من مشروع لقانون أساسي عام للوظيفة العمومية على المجلس الشعبي الوطني منذ سنة 1990، ولكن لم يصدر قانون ينظم هذا القطاع إلى غاية سنة 2006 حيث صدر الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي حدد القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين والضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تآدية مهامهم في خدمة الدولة، وقد تضمن هذا القانون 224 مادة موزعة على إحدى عشر (11) بابا، حيث وضح الأحكام الأساسية للوظيفة العمومية لاسيما مجال تطبيق هذا القانون وطبيعة علاقة الموظف بالإدارة المستخدمة، الأنظمة القانونية الأخرى للعمل، ضمانات وحقوق وواجبات الموظف، تنظيم مساره المهني، الوضعيات القانونية للموظف ونظامه التأديبي وإنهاء خدمته.¹

إن أول ما يستدعي الانتباه أن المشرع استعمل في تسمية النص عبارة "الأساسي العام" بما يؤكد أن قانون الوظيفة العمومية هو بمثابة قانون إطار، وحمل الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المادة 224 مادة موزعة على عناوين مختلفة²:

الباب الأول: وتضمن الأحكام العامة والتي شملت مجال التطبيق والعلاقة القانونية الأساسية، والمناصب العليا والوظائف العليا للدولة والأنظمة القانونية الأخرى للعمل.

الباب الثاني: واحتوى على الضمانات، وحقوق الموظف وواجباته .

الباب الثالث: نظم الهيكل المركزي وهيكل الوظيفة العمومية

الباب الرابع: واحتوى على التوظيف والتسيير الإداري للمسار المهني للموظف، وتقييم الموظف والتكوين والترقية.

الباب الخامس: وتضمن التصنيف والراتب

¹ - العايش عبد العزيز، بن عمران بوبكر، نفس المرجع السابق، ص 284 إلى 285 .

² - د. بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2014/2015، ص 26/25.

الباب السادس: فصل في الوضعيات القانونية للموظف كالقيام بالخدمة والانتداب والوضعية خارج الإطار والإحالة على الاستيداع والخدمة الوطنية وحركات تنقل الموظفين، والنظام التأديبي.

الباب الثامن: حكم المدة القانونية للعمل.¹

الباب التاسع: وتضمن العطل والغيابات

الباب العاشر: فصل في قواعد إنهاء الخدمة

الباب الحادي عشر: تضمن أحكام انتقالية ونهائية.²

ومن المفيد التذكير أن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 صدر في ظل ظروف تميزت عن المرحلة السابقة ألا وهي التعددية السياسية واقتصاد السوق. وقد جاء بخاصية التوحيد بين صفوف لموظفين التابعين لسلك الوظيفة العمومية وهذا لضمان احترافية الإدارة، واستبدال مصطلح العامل السائد في المرحلة الاشتراكية خاصة في ظل القانون الأساسي العام للعامل بمصطلح الموظف، وهو المصطلح السائد والمستعمل في كثير من النظم الوظيفية في العالم، ولقد أدخل البعض القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 ضمن الإصلاح الإداري وخدمة الإدارة والرفع من المستوى المعيشي للموظفين لمواجهة متطلبات الحياة الاجتماعية .

تنوعت أسباب التي أدت إلى ظهور وإصدار هذا الأمر وتتجلى في:

✓ أسباب واقعية وعلمية:

✓ تكيف مهام الوظيفة العمومية مع الدور الجديد للدولة .

✓ مراعات الحقائق الجديدة السائدة في الإدارة العمومية والتحولت في النظامين السياسي والاقتصادي في البلاد.

✓ التشجيع على قيام إدارة محايدة وناجحة .

✓ تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية .

✓ تضمن الأمر 03/06، 224 مادة موزعة على 11 باب وأهم ما جاء فيه:

• تكريس نظام المسار المهني القائم على العلاقة اللائحية التنظيمية بين الموظف والإدارة.

¹ - د.عمار بوضياف، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر -دراسة تاريخية وصفية تحليلية، مجلة الفقه والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر،

العدد السابع والثلاثون، 2015، ص 28/27.

² - د.عمار بوضياف، مرجع سابق ذكره، ص 28.

- تحديد نطاق تطبيقه بدقة في نص المادة 02 منه مبينا المقصود بالمؤسسات والإدارات العمومية واستبعد من نطاق تطبيقه كل من القضاة، المستخدمون المدنيون والعسكريون للدفاع الوطني، ومستخدمو البرلمان.
- ضمان حريات وحقوق الموظفين وواجباتهم بلا تمييز.
- تأسيس نظام جديد للتصنيف والمرتبات يقوم على معيار موضوعي قابل للقياس يتمثل في مستوى التأهيل المثبت بالشهادات أو الانجازات أو دورات التكوين.
- استحداث هيئات مشتركة تمثل فضاءات للتشاور ومشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية.
- كرس وضعيات جديدة ضمن الوضعيات القانونية الأساسية للموظف تسمى خارج الإطار بالنسبة للموظف الذي ينتمي إلى المجموعة (أ) واستنفذ حقه في الانتداب ويكون بناء على طلبه .
- فتح مجال أمام الإدارة لتبني الاتجاه المفتوح المبني على أساس التعاقد وذلك في المواد 19 إلى 25 من الأمر 03/06 في بعض المناصب المتعلقة بالخدمات والصيانة والنظافة.
- منع الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين (المادة 107).
- كما نص في المادة 221 منه على الأحكام الانتقالية، أي بقاء الأحكام القانونية الأساسية لمرسوم 59/85 سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التطبيقية للأمر رقم 03/06.
- تحديد نطاق تطبيقه بدقة في نص المادة 02 منه مبينا المقصود بالمؤسسات والإدارات العمومية واستبعد من نطاق تطبيقه كل من القضاة، المستخدمون المدنيون والعسكريون للدفاع الوطني، ومستخدمو البرلمان.
- إعفاء الموظف المرسم المرقى من رتبة إلى رتبة عليا من مدة التريص أي الترسيم في الرتبة الجديدة لعد الترقية (108) كما نص في المادة 221 منه على الأحكام الانتقالية، أي بقاء الأحكام القانونية الأساسية لمرسوم 59/85 سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التطبيقية للأمر رقم 03/06.
- بدأ تطبيق الأمر 03/06 ابتداء من 2008/01/01، وهذا من خلال صدور النصوص التنظيمية الأساسية لتطبيقه في الجريدة الرسمية المؤرخة في 2007/09/30 وحددت بدء سريانه من 2008/01/01.

المبحث الثاني: إصلاحات الوظيفة العامة وتحقيق التنمية الإدارية في الجزائر

المطلب الأول: إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر

تقع الإدارة والتنمية الإدارية في الدولة على مفترق طرق فعلى مدى السنوات الماضية تسارعت أحداث وتطورت، وتبلورت اتجاهات عالمية تشكل في مجملها تحديا كبيرا يواجه الإدارة الجزائرية، وهذا التحدي ليس مقصورا على ميدان الإدارة والتنمية الإدارية وإنما يتسع ليشمل أداء الاقتصاد والتنمية الشاملة بوجه عام، حيث أن تحقيق الإستراتيجيات والسياسات الاقتصادية يعتمد بصورة أساسية على توفر أجهزة إدارية في مستوى تحقيق هذه الطموحات والغايات لأن التغيير الذي يتم إدخاله على السياسات الاقتصادية يتطلب في المقابل تغييرا وإصلاحا وتطويرا في الإدارة في الاتجاه الذي يتوافق مع هذه السياسات وإلا فإن الفشل سيكون المصير المحتوم لها. لذلك تعتبر الجزائر التنمية الإدارية جانبا هاما من سياسة مخطط تنميتها الشاملة، وذلك انطلاقا من واقع الإدارة الجزائرية المتأثرة بعوامل مختلفة وتماشيا مع مقومات وبرامج التنمية التي وضعتها وتابعتها في سائر المجالات منذ الاستقلال.

فالسياسات التنموية والإصلاحات الاقتصادية وحتى السياسة التي تبنتها الجزائر لتغيير المسار الصعب الذي تمر به ولتحقيق التنمية الشاملة المستديمة والمتوازنة، لن تعط أي نتيجة فعالة ولن تبلغ أي أهداف مخططة إلا بالاهتمام بتحديث الجهاز الإداري وتنميته، وذلك بما يحتويه من عاملين وهيكل تنظيمية هذه الهياكل التي تلعب دورا أساسيا في تنسيق وانسجام العمل داخل الإدارة لكن رغم أهميتها لم تعرف الهياكل الإدارية الجزائرية تطورا معتبرا بالمقارنة مع التحولات السريعة التي تشهدها البلاد، فلا تزال هذه الأخيرة تعاني من الجمود والبطء الشديد باعتبار أن الأجهزة الإدارية المسؤولة عن إدارة البرامج التنموية غير كفئة وقصورها هذا أثر بصفة مباشرة على أداء العمل وسرعة اتخاذ القرارات وتنفيذها.

"إن الهياكل الإدارية القائمة حاليا هي تلك التي وضعت عام 1962 لتتساق مع نموذج اجتماعي واقتصادي تخلينا عنه، ودولتنا انتقلت من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق دون تغيير لإطارها التنظيمي ولأبنيتها الحكومية ودون تحقيق تحول ذهنيها، واليوم يجب علينا أن نكيف هيئاتنا وهيكلنا وفقا للسياسة والاختيارات الجديدة..."¹

¹ جهيدة ركاش، إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص116.

أ- سياسة التنمية الإدارية التي اعتمدها الجزائر

وتتمثل العناصر الأساسية لسياسة التنمية الإدارية التي اعتمدها الجزائر في العناصر التالية:

1- تطوير هياكل الإدارة:

مما لا شك فيه أن الإدارة الجزائرية كانت ولا تزال إدارة مقلدة وجامدة ومنغلقة وهذا منذ الاستقلال إلى اليوم، مما انعكس سلبا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي و الثقافي للبلاد فعوض أن يكون الجهاز الإداري طرفا فاعلا في الإسراع بعملية التنمية الشاملة المستديمة والمتوازنة كهدف استراتيجي تسعى إليه الدولة، أصبح جهازا في يد نخبة بيروقراطية همها الوحيد خدمة مصالحها الفردية على حساب المصلحة العامة، الأمر الذي انعكس سلبا على مسار التنمية الإدارية. ونتيجة للوضع الذي آلت إليه الإدارة الجزائرية كما وضحنا آنفا أصبحت الحاجة إلى إصلاح هياكل إدارتنا ملحة للغاية، فحاولت الدولة إحداث تغييرات في نمط التسيير الإداري لمعالجة تلك الأمراض البيروقراطية وإيجاد إدارة فعالة تتولى مهمة إدارة التنمية، ذلك أن سياسات الإصلاح إنما تهدف في الأساس إلى تنمية الإمكانيات الإدارية للتكيف ومسايرة التحولات الحاصلة في المجالات وكذا تطوير التقنيات الكفيلة بضمان النتائج المطلوبة من أجل الوصول إلى إدارة بأقل تكلفة وأكثر احترافية " قريبة من المواطن".

لكن بالرغم من الأهمية البالغة لضرورة القيام بتنمية إدارية، إلا أن اهتمام الجزائر بها كان محتشما وركزت اهتماماتها خاصة في مجال التنمية الاقتصادية، فمنذ الاستقلال لم نجد اهتماما واضحا بالتنمية الإدارية من قبل السلطة السياسية.

2- إصلاح مهام الدولة وتنظيمها:

لقد استفاد إصلاح مهام الدولة وتنظيمها من أشغال لجنة وطنية قام بتتصيبها الرئيس عبد العزيز بوتفليقة شخصيا عام 2000، وهي لجنة تميزت بمستوى كفاءتها وجودة نتائجها التي قدمتها وتمت المصادقة عليها على حد سواء، وتشكل هذه النتائج " خارطة طريق " لهذا الإصلاح المهام على المدى المتوسط الذي سوف يتم تحقيقه بتوفير الوسائل الملائمة، ولا سيما البشرية منها مع السهر على ألا تحدث التحولات التي ستترتب على ذلك أي تأخر على مستوى مسار إعادة البناء الوطن.¹

¹ جهيدة ركاش، نفس المرجع، ص 117.

إن إصلاح هياكل الدولة وتنظيمها يهدف إلى إنشاء دولة قوية فعالة وعصرية، تستطيع تسيير مواردها اعتمادا على مبادئ العدالة والشفافية وتعزيز قدراتها وقوة نشاطها بإعادة تجديد مؤسساتها وهياكلها، ووضع مقاييس ومعايير جديدة لتفعيل النشاط العمومي، وهذا يستدعي إصلاح هياكلها على النحو التالي:

- تعزيز قدراتها على تقويم السياسات العامة وكذا التنبؤ والتخطيط مما يتطلب إعادة صياغة الوظائف الإستراتيجية للدولة ومهام الإدارات المركزية، اعتمادا على أسلوب جديد للتسيير الإستراتيجي للنشاط العام.
- تحديد معايير الاستقرار التي تضمن دائمية ومواصلة نشاط الدولة والتلاحم في تنظيم العمل الحكومي.
- إعادة توزيع المهام والمسؤوليات بين مختلف الهياكل بما يحقق الحيوية الناجمة عن اللامركزية وعدم التركيز بالاعتماد على تفويض السلطات والمسؤوليات.

وسوف تعكف الحكومة على إنجاز هذه الورشة حول محاور ثلاثة هي:

أولاً: تأهيل أعوان الدولة وتحسين وضعهم القانوني: تفرض أهمية الإصلاحات الجارية في البلاد على الدولة بذل جهد خاص في مجالات تكوين أعوانها وتجديد معارفهم والسهر على تحسين قانونهم الأساسي وفي هذا الإطار سوف يتم:

- رد الاعتبار للمدارس الوطنية لتكوين إطارات أسلاك الدولة الكبرى تماشياً مع حاجات الإدارة العمومية، والحرص على ضمان تأهيل عالي المستوى بما في ذلك عبر اللجوء إلى التعاون الخارجي
- رد الاعتبار بشكل فعال لمراكز تكوين الإطارات الإدارية لا سيما مراكز التكوين الإداري.
- رد الاعتبار للوضعية القانونية للنخبة الوطنية في مختلف مجالات الخدمة العمومية، بمرعاة الدور المحرك لها ومن أجل وقف نزيف الكفاءات الذي تعانيه البلاد.

ثانياً: تحسين الخدمة العمومية: سوف نظل الخدمة العمومية إحدى أهم المهام الدائمة التي تضطلع بها الدولة، غير أنه يجب أيضاً أن تكون محل اهتمام خاص وإصلاحات من أجل ترشيد تكاليفها وتحسين نوعيتها وفي نهاية المطاف الاستجابة لتطلعات المواطنين، ويفرض استكمال هذه الأهداف إذن مواصلة العمل قصد:

- تحديث وسائل الإدارات والهيئات العمومية ومنهاج عملها ولا سيما عن طريق إنجاز شبكة معلوماتية داخلية حكومية، وترقية استعمال الإعلام الآلي وتعميمه في المحيط .
- تخفيض الإجراءات الإدارية ومعالجة الملفات في كافة الميادين.¹

¹ جهيدة ركاش، نفس المرجع، ص118.

- مراجعة مناهج تسيير المرفق العام في بعض الميادين بما في ذلك عن طريق المناولة معالمتعاملين الاقتصاديين الملتزمين بدفاتر الشروط.
- وأخيرا تطوير الشفافية على مستوى كافة أعمال الإدارة العمومية ودعم سبل الحوار وطرقالطعن أمام المواطنين.
- ثالثا: تطوير اللامركزية: تتجلى اللامركزية التي هي أحد أهم الخيارات الإستراتيجية الذياعتمدهت الجزائر منذ سنين أكثر من أي وقت مضى كضرورة لمرافقة حركة تحرير الطاقات في البلاد سواء تعلق الأمر بالمسار الديمقراطي أو بالبرالية الاقتصادية.
- وبطبيعة الحال تظل اللامركزية خيارا سياسيا واضحا للدولة تسعى باستمرار إلى دعمه، كما تدل على ذلك التدابير التي اتخذت خلال السنوات الأخيرة في مجال تسيير المشاريع العمومية للتنمية، وسوف تسهر الحكومة إذن من خلال انتهاج هذا السبيل الالتزام على دعم وسائل الجماعات المحلية وقدراتها لا سيما:
- استكمال مراجعة قانون الولاية وقانون البلدية.
- إعادة النظر في التقسيم الإداري و الاتجاه أكثر نحو اللامركزية كطريقة جديدة في التنظيم و توزيع السلطات والمسؤوليات والتمثيل.
- زيادة 17 ولاية جديدة لتخفيف الضغط على الولايات 48 الموجودة بهدف التكفل أكثر بمشاكل المواطنين والاهتمام أكثر بإعداد مشاريع التنمية المحلية.
- إنشاء نظام جبائي جديد للجباية المحلية قصد تزويد الجماعات المحلية بالموارد المرتبطة بتطور مهامها الإنمائية، وفي هذا الإطار فإن الحكومة ستسهر خصوصا على أن يرخص التشريع للجماعات المحلية بترسيخ الجباية المحلية وتحصيلها على نحو أفضل.
- إنشاء مجلس جهوي لوضع السياسات التي تعمل السلطات العمومية على تجسيدها في مجال التخطيط الجهوي و تهيئة الإقليم.
- بيد أن وضع هذا الإصلاح حيز التنفيذ سيصطدم بالمقاومات المرتبطة بثقل حجم وجمود الجهاز الإداري لذا يتوجب عليه أن يجمع كل الشروط لضمان نجاح صيرورة تحقيق الورشات الكبرى للإصلاح وذلك بتوفر إرادة سياسية داعمة، تعبئة الفاعلين وأعوان الدولة في الإصلاح وبتأييد المجتمع المدني يمكن لجهود الإصلاح أن تتحقق.¹

¹¹ جهيدة ركاش، نفس المرجع، ص119.

لكن مع ذلك فإن حسن سير الإدارة وتنميتها لا يتوقفان فقط على الاعتناء بتطوير الهياكل الإدارية مهما كانت أهميتها في هذا المجال، بل تحتاج أيضا إلى الاعتناء بالعنصر البشري باعتباره الركن الأساسي الذي تقوم عليه الإدارة وتتطور بتطوره، إلى جانب الاهتمام بالميدان التنظيمي وعلاقة الإدارة بالمواطن.¹

3- الهيئات المركزية للوظيفة العمومية:

والمقصود بالهيئات المركزية للوظيفة العمومية بالمعنى القانوني والمؤسساتي للكلمة هيئتان:

- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية :

بمقتضى المرسوم 66/133 المؤرخ في 02 جوان 1966 نشأ المجلس الأعلى وحددت تشكيلته والتي تتكون من أربعة عشرة (14) عضوا يتم تعيينهم بمرسوم ولمد سنتين قابلتا للتجديد، سبعة يقترحهم الحزب آنذاك وسبعة (7) الآخرين، يتم اقتراحهم من الإدارة ويتولى رئاسة المجلس "حسب المادة 12 من هذا القانون الوزير الأول أو الوزير المكلف بالوظيفة العمومية. غير أن هذه الهيئة الاستشارية الهامة لم يكتب لها أن ترى النور طيلة مراحل بناء الوظيفة العمومية الجزائرية 1978/1966.

ليأتي القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية الصادر عام 1985، ويتجاهلها نهائيا.² لتبقى حبيسة الأدراج للأكثر من ثلاثة عقود إلى غاية صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية حيث نصت المادة 58 من الامر 03/06 المؤرخ في 16 جويلية 2006 على مايلي : "تنشأ هيئة للتشاور تسمى المجلس الأعلى للوظيفة العمومية".

تشكيلة المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يتشكل حسب المادة 60 من ممثلين عن:

الإدارات المركزية في الدولة. المؤسسات العمومية. الجماعات الإقليمية. المنظمات النقابية للعمال الأجراء الأكثر تمثيلا على الصعيد الوطني كما يضم شخصيات يتم اختيارها لكفاءتها في ميدان الوظيفة العمومية. ويقوم هذا المجلس برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية.³

ويعد المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة عليا تشاورية تقوم بالمهام التالية:

- 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

¹ جهيدة ركاش، نفس المرجع ، ص120.

² مقدم السعيد، الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص126.

³ المواد 60-61 من الأمر 03/06 المؤرخ في 16 جويلية 2006.

- 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.¹

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 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 المجلس التي جاءت متنوعة وتدعم فكرة المشاركة والحوار التي هي من مقتضيات عصره التسيير، حيث تضم ممثلين عن المنظمات النقابية للعمال الأجراء 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 شيء 2، إلا إذا تبنت تلك التوصيات وصاغت 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 مخالقات القوانين الأساسية الخاصة بأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية".² كما أنه، من بين الصلاحيات التي كان بالإمكان منحها للمجلس إمكانية 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 التنفيذية.

¹ سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل الدكتوراه في العلوم تخصص: قانون الإدارة العامة، جامعة باتنة 1، 2016/2017، ص 207.

² سميحة لعقابي، نفس المرجع، 208.

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 بالمشروع جعله هيئة عليا للطعن بالنسبة لأعمال اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن التابعة لمختلف الإدارات العمومية على غرار لجان الطعن في فرنسا ، نظرا للدور الذي سيلعبه المجلس في هذا المجال.¹

نص المشرع الجزائري في المادة 55 من ق.و.ع.ج. على إنشاء مجلس أعلى للوظيفة العمومية، كهيئة استشارية.

❖ صلاحيات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية:

بالرجوع إلى أحكام المادة 59 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لعام 2006 يكلف أساسا، بالنظر في كافة المسائل ذات الطابع العام التي تعني الموظفين والوظيفة العمومية عموما، من ذلك:

- ضبط المحاور 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.
- يستشار في كل مشروع نص تشريعي ذي علاقة بقطاع الوظيفة العمومية.²

ب-المديرية العامة للوظيفة العمومية:

تشكل المديرية العامة للوظيفة العمومية إحدى المؤسسات التي حضت باهتمام السلطات العمومية غداة الاستقلال، والتي أنشئت بمقتضى مرسوم 526/62 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 وألحقت برئاسة الحكومة، حيث كلفت تحت إشراف هذه السلطة بصلاحيات متكاملة تتمثل في جمع العناصر المتصلة

¹ سميحة لعقابي، نفس المرجع، ص209.

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009، ص370/369.

بسياسة الوظيفة العمومية والسهر على تنفيذ هذه السياسة، ومن جهة أخرى في اتخاذ كل المبادرات التي تساهم في تحسين تنظيم المرافق العامة وسيرها والرفع من قدراتها.

إلا إن هذه المؤسسة رغم طابع الاستمرارية الذي تتميز به لم تحظ بالاستقرار الضروري لأداء هذه المهام.

فعلى إثر إدماجها في وزارة الوظيف العمومي والإصلاح الإداري في 04 سبتمبر 1964، وإحاقها بوزارة الداخلية في 10 جويلية 1982، ثم إدماجها من جديد في كتابة الدولة للوظيف العمومية 05 جوان 1982 فقدت جزءا معتبرا من صلاحياتها وابتعدت بالتالي عن المنطق التكاملي الذي كانت تستمد منه قوتها ومصداقيتها، ويتعلق الأمر بالمهام المرتبطة بالإصلاح الإداري والتكوين الذي أسندت إلى جهة مستقلة عن الهيئة المركزية للوظيفة العمومية.

ومن الجدير بالإشارة أن اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الإدارة ومهامها قدمت من ضمن الاقتراحات التي خلصت إليها في ميدان الوظيفة العمومية تصورا جديدا بالنسبة للهيئة المركزية للوظيفة العمومية يقتضي:

- من جهة انطلاقا من الطابع الاستمراري للمهام المسندة لهذه المؤسسة باعتبارها قطبا مستقرا لا ينبغي أن يتأثر بالتحويلات الحكومية المختلفة.

- ومن جهة أخرى بضرورة استرجاعها لكامل المهام والوسائل التي يفترضها الدور الاستراتيجي الذي تلعبه في سير الجهاز الإداري والرفع من مدى مواكبته للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية.

- ويتمثل الاقتراح في إنشاء مفوضية للوظيفة العمومية، والإدارة تلحق مباشرة برئيس الحكومة وهذا ما يتلاءم تماما مع أحكام المادة 85 من الدستور.

تشتمل المديرية العامة للوظيفة العمومية الموضوعة تحت سلطة المدير العام للوظيفة العمومية وفقا للتنظيم الجديد: مفتشية عامة وخمس مديريات فرعية (مديرية القوانين الأساسية، مديرية التطبيق والمراقبة، مديرية الإعلام الآلي، مديرية إدارة وسائل النقل).¹

❖ تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية :

طبقا للمرسوم 194/14 المؤرخ في 03 يوليو 2014، المتضمن تنظيم المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، تشتمل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الموضوعة تحت سلطة المدير العام، على ما يأتي:

¹ بوخرشوفة سيد علي، نظام الترقية للوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة مسيلة، 2015/2016، ص30/31/32.

أولاً: المفتشية العامة: هو جهاز دائم للتفتيش والرقابة والتقييم، موضوع تحت تصرف المدير العام للوظيفة العمومية، ويضطلع بالمهام في مجال عمل الهياكل المركزية والمصالح غير المركزية للمديرية العامة للوظيفة العمومية زيادة على تقييم ظروف تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

ثانياً: المديرية العامة. وتتمثل في ما يلي:

❖ مديرية القوانين الأساسية: تكلف بدراسة واقتراح الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأطير القانوني للتوظيف ووضع الموظفين والأعوان العموميين في المؤسسات والإدارات العمومية، وكذا تنفيذ هذه الأحكام، وتشتمل هذه المديرية على ثلاث مديريات فرعية:

المديرية الفرعية للقوانين الأساسية للوظائف العمومية والأعوان العموميين، تكلف بما يأتي:

- إعداد الأحكام القانونية الأساسية المشتركة بين جميع الموظفين والأعوان العموميين وتنفيذها تطبيقاً للتشريع في مجال الوظيفة العمومية.

- إعداد النصوص الخاصة التي تحكم المسار المهني للمستخدمين التابعين لها، بالاشتراك مع المؤسسات والإدارات العمومية المعنية.

- ضمان مطابقة النصوص الخاصة التي تحكم الموظفين و الأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- دراسة واقتراح القواعد الخاصة المتعلقة بتوظيف بعض الأصناف من الأعوان العموميين وتحديد طبيعة علاقتهم في العمل وشروط تشغيلهم.

❖ المديرية الفرعية للمرتبات والنظام الاجتماعي، وتكلف هذه المديرية بالاتصال مع الإدارات المعنية بما يأتي:¹

❖ المديرية الفرعية للمرتبات والنظام الاجتماعي، وتكلف هذه المديرية بالاتصال مع الإدارات المعنية بما يأتي:

- المبادرة بالقواعد العامة المتعلقة بنظام تصنيف الوظائف العمومية وتنفيذها طبقاً للإجراءات المعمول بها.

- إعداد النصوص المتعلقة بالمرتبات والأجور والتعويضات الخاصة بالموظفين والأعوان العمومية مهما تكن طبيعتها، طبقاً للإجراءات المعمول بها.

¹ شوارفي نجية، شورفلي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة: قالمة، 2015/2016، ص 38.

- دراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى تكييف نظام الحماية الاجتماعية وتقاعد الموظفين والأعوان العموميين.

❖ - المديرية الفرعية للتوجيه والمنازعات، وتكلف هذه المديرية بما يأتي:

- ضمان وضع إطار للتشاور في المجال الاجتماعي والمهني في الإدارة العمومية.
- السهر على وضع الأجهزة الاستشارية المتساوية الأعضاء المختصة في مجال الوظيفة العمومية.
- تحديد القواعد والإجراءات المتعلقة بتسيير منازعات الوظيفة العمومية والسهر على تطبيقها مساعدة المؤسسات والإدارات العمومية في مجال معالجة منازعات الوظيفة العمومية.
- المساهمة في الوقاية من منازعات العمل الفردية أو الجماعية وفي تسويتها طبقاً للتشريع المعمول به.
- جمع قرارات الجهات القضائية المختصة في مجال منازعات الوظيفة العمومية واستغلالها.

2-مديرية ضبط تعدادات المستخدمين وتمثين الموارد البشرية: تكلف بضمن ضبط تعدادات المستخدمين في المؤسسات والإدارات العمومية وترشيدها وذلك بتحديد وإعداد الأطر القانونية الخاصة بها، وبالسهر على التظابق بين مهام المؤسسات والإدارات العمومية والوسائل البشرية الضرورية لسيرها، كما تبادر بكل تدبير من شأنه ترقية التسيير التقديري للموارد البشرية في الإدارة، وتسهر على استثمار الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية لا سيما بتحديد الشروط والكيفيات المتعلقة بتكوين الموظفين والأعوان العموميين، كما تقوم بإعداد تقرير سنوي عن وضعية التوظيف العمومي واقتراح كل التدابير التي تندرج ضمن السياسة الوطنية للتوظيف وتشتمل على ثلاث مديريات فرعية:

- المديرية الفرعية لضبط تعدادات المستخدمين.

- المديرية الفرعية للتكوين.

- المديرية الفرعية للتعاون والعلاقات الخارجية.¹

3-مديرية التطبيق والتدقيق: تكلف بالسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بقطاع الوظيفة العمومية وضمن رقابة مدى قانونية القرارات الإدارية الخاصة بتسيير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين، وتشتمل على أربع مديريات فرعية.

- المديرية الفرعية للتدقيق والمراقبة .

- المديرية الفرعية للمسابقات والامتحانات.

¹شوارفي نجية، شورفلي سمية، نفس المرجع، ص 39.

- المديرية الفرعية لتسيير الإطارات

- المديرية الفرعية لتنسيق هياكل التفتيش .

❖ مهام المديرية العامة للوظيفة العمومية :

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في 10 يوليو 2014 يقترح المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها والإجراءات التي من شأنها ضمان تسيير متناسق للموارد البشرية في الإدارة العمومية، وذلك لاسيما عبر تحديد للقواعد القانونية الأساسية الخاصة بنظام دفع الرواتب والتسيير التوعوي لمناصب الشغل والتعدادات والكفاءات وكذا عمليات التكوين والأنظمة المعلوماتية.

وفي هذا الإطار يتولى المدير العام للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري المهام الآتية:

أولاً: في مجال الوظيفة العمومية: تلعب المديرية العامة للوظيفة العمومية خاصة في مجال بناء وتسيير الوظيفة العمومية في الجزائر دورا محوريا من خلال وضع السياسات والخطط الإدارية وتحديث آليات العمل الإداري، ولهذا تختص بالمهام التالية:

- اقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير الضرورية لتنفيذها.

- ضمان مطابقة النصوص التي تحكم الموظفين والأعوان العموميين مع المبادئ الأساسية للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- تحديد وإعداد الأطر القانونية المتعلقة بالوظائف العمومية وتنظيم المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين التابعين للمؤسسات والإدارات العمومية والسهر على تكييفها مع تطور مهام الإدارة العمومية.

- ترشيد التعدادات وتأمين الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية.

ثانياً: في مجال الإصلاح الإداري: تعتبر المديرية العامة الأداة الأساسية للقضاء على الفساد الإداري وذلك بإدخال إصلاحات جذرية وعميقة على الإدارات العمومية من كل الجوانب، لذلك فهي تختص بالوظائف التالية:¹

أ- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الإصلاح وضمان تنسيقها ومتابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية .

ب-دراسة القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات والمؤسسات

¹ شواربي نجية، شورفلي سمية، نفس المرجع، ص.39-40.

العمومية وعملها و إعداد ذلك واقتراحه بالاتصال مع الوزارات المعنية قصد التكيف مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ومع حاجات المواطنين، وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص بما يأتي:

- دراسة سير الإدارة العمومية وتقييمه واقتراح كل تدبير يرمي إلى تحسين نجاعتها.
- السهر على التطابق بين حاجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنظيم الجهاز الإداري.
- دراسة واقتراح كل تدبير من شأنه تثمين العمل الإداري وتحسين مردوده.
- دراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى ضبط مقاييس الشكليات والإجراءات الإدارية وتبسيطها.
- إبداء رأي تقني مسبق في مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية وسيرها.

ج- ترقية المناهج والتقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية وعمله وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص بما يلي:

- المبادرة بكل عمل لتجديد الإدارة العمومية وعصرنتها بالجوء إلى التقنيات الحديثة في التسيير والتكنولوجيات الجديدة للإعلام والاتصال.
- المبادرة بكل دراسة تتعلق بمسائل الإصلاح الإداري التي تباشرها مختلف الدوائر الوزارية أو المساهمة فيها.

- تصور واقتراح كل تدبير يرمي إلى إدخال تقنيات العمل الإداري وتطوير مهام التدقيق.
- توزيع كل دراسة ووثيقة ومعلومة في هذا المجال بانتظام على الإدارات العمومية.

د- ترقية كل تدبير يرمي إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص بما يأتي:

- دراسة واقتراح كل تدبير يرمي إلى التعريف بالإجراءات الإدارية.
- دراسة واقتراح كل تدبير يسمح بتحسين ظروف استقبال المواطنين وإعلامهم وتوجيههم.

للمديرية العامة للوظيفة العمومية دورا بارزا في تحديث و تطوير سياسات التوظيف و تسيير الحياة الوظيفية للموظفين و ذلك من خلال الاهتمام بكل ما يتعلق بالمسار المهني من التخطيط إلى التكوين والترسيم وصولا إلى التقاعد وكذا عصرنه الإدارة العامة.¹

¹ شواربي نجية، شورفلي سمية، نفس المرجع، ص. 40-41.

باعتبار الإصلاح الإداري عملية مستمرة و مطلبا ملحا لمواكبة كل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية، تسعى المديرية العامة إلى إدخال إصلاحات جذرية و عميقة على الإدارات العمومية من كل الجوانب، واتخاذ كل ما يتطلبه الإصلاح الإداري من إجراءات و تغيير في الإطار القانوني للوظيفة العمومية، وكذا مسابرة المنهج الاقتصادي المتبع في الدولة وفق مقاييس و مبادئ حديثة تستطيع من خلالها تحقيق الأهداف المسطرة و خدمة الجمهور والوصول إلى تنمية مستدامة للدولة، و ذلك للقضاء على الفساد الإداري الذي يؤدي حتما في الأخير إلى الفساد الاقتصادي والأزمات الاقتصادية و قصور الجهاز الإداري.¹

4- الرأسمال البشري:

أكدت مختلف الإصلاحات والتعديلات والتغيرات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية في الجزائر ومنذ الاستقلال ب أن فعاليتها لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال التكفل التام بانشغالات الموظف العمومي وتطلعاته، سواء المادية منها أو المعنوية من أجل الوصول به إلى مستوى الرضا الوظيفي المنشود، الذي يتم من خلاله تحقيق أعلى مستويات الأداء من جهة، وتوفير مخزون معتبر من الأفراد القادرين على إدارة المرفق العمومي للدولة على أحسن وجه من جهة أخرى، هذا المخزون الذي هو في الحقيقة رأسمال قابل للتطوير والتحسين والاستثمار.

▪ أثر إصلاحات قوانين الوظيفة العمومية على تشكل رأسمال البشري بالمؤسسات العمومية:

أكدت مختلف الإصلاحات والتعديلات والتغيرات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية في الجزائر ومنذ الاستقلال ب أن فعاليتها لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال التكفل التام بانشغالات الموظف العمومي وتطلعاته، سواء المادية منها أو المعنوية من أجل الوصول به إلى مستوى الرضا الوظيفي المنشود، الذي يتم من خلاله تحقيق أعلى مستويات الأداء من جهة، وتوفير مخزون معتبر من الأفراد القادرين على إدارة المرفق العمومي للدولة على أحسن وجه من جهة أخرى، هذا المخزون الذي هو في الحقيقة رأسمال قابل للتطوير والتحسين والاستثمار.

إن أهم الوسائل الطرق والآليات التي يتم من خلالها التكفل بالموظف العمومي وتحويله إلى مورد مهم من موارد المنظمة في إطار فكرة رأس المال البشري، لا تخرج عن نطاق ثلاثة نقاط أساسية وهي: التكوين والتدريب، المشاركة والتمكين، الترقية والتدرج الوظيفي، وهي ما حاول المشرع الجزائري التركيز عليها في عمليات إصلاح قطاع الوظيفة العمومية.

¹ شوارفي نجية، شورفلي سمية، نفس المرجع، 51/49.

❖ التكوين والتدريب:

لقد أولى المشرع الجزائري اهتمام بالغ لعملية التكوين والتدريب كوسيلة لتطوير أداء الأفراد، وقد تجلّى ذلك في اهتمامه ومنذ الاستقلال بمنظومة التكوين الإداري، كما أدرك بأن التدريب والتكوين يعدان من أكثر جوانب الاستثمار في رأس المال البشري أهمية، ولذلك بدأ اهتمامه بفكرة التكوين منذ سنة 1969 بصدور المرسوم رقم 52/69 المؤرخ في 12 ماي 1969 الذي يعد أول إطار قانوني للتكوين في المجال الإداري من حيث إعداد الموظفين وتحسين وضعيتهم وترقيتهم بعد التحاقهم بالوظيفة العمومية¹، وذلك ما جعل الدولة تلجأ إلى إنشاء معاهد ومدارس للتكوين المتخصص قصد مواجهة الاحتياجات المتزايدة للكفاءات، حيث شهدت سنة 1964 ميلاد المدرسة الوطنية للإدارة المكلفة بمهمة الإعداد والتأهيل للإطارات قبل الالتحاق بالوظائف العامة، كما تم إنشاء مراكز للتكوين الإداري سنة 1968، متخصصة في تكوين أعوان التحكم والتنفيذ في مختلف الأسلاك والرتب.¹

لقد تضاعفت احتياجات الإدارة الجزائرية للأعوان المؤهلين في ظل غياب نظام صارم للتوظيف والتكوين، وبسبب قلت الاهتمام بالاستثمار في المورد البشري الذي يعد كما قلنا سابقا رأس مال في الفكر الإداري الحديث، مع عدم انفتاح الإدارة على الطرق والتقنيات الحديثة للتسيير، ظل التكوين والتأهيل في مجال الوظيفة العمومية مهمشا نظرا لعدم تقنيته بصورة ملزمة للإدارات والأعوان إلى غاية سنة 1996 أين أصدر المرسوم رقم 92/96 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معارفهم، والذي يضمن حق الموظف في ضرورة قيام الإدارة بتنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، بغرض ضمان تأهيله وترقيته لمهام جديدة، وظلت الإصلاحات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية تأخذ بعين الاعتبار عنصر التكوين وتحسين المعارف باعتباره من العوامل الأساسية في تشكيل رأس مال بشري كفاء وذلك ما يتضح جليا في ما نصت عليه المادة 104 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006: "يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية". كما كرس هذا الأمر وفي المادة 111 منه مخطط سنوي ومتعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى كأداة لتنمية الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، حيث اشترط المشرع في هذا الأمر من أجل ترقية الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى ضرورة إخضاعه ل دورة تكوينية لتطوير مهاراته ومؤهلاته بما يتوافق مع الرتبة الجديدة، وهو ما أشارت له

¹ العايش عبد العزيز، بن عمران بوبكر، الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي-الجزائر-مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة: بسكرة، العدد 08 ج 01/جوان 2017، ص286-288-289.

المادة 109 من نفس الأمر " تتوقف كل ترقية من فوج إلى فوج أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 08 من هذا الأمر على ضرورة متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة " ولعل أهم ما ركز عليه الأمر 03/06 هو مسألة تطوير عملية إدارة الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية على أسس ومبادئ علمية قانونية متمثلة أساسا في: التكوين، تحسين المستوى، تحفيز الموظفين والاندماج في خدمة الدولة والمواطن، مع التأكيد على دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير الموارد البشرية من أجل خلق الرأسمال البشري المنشود. واستمر المشرع الجزائري في إصدار الأوامر والمناشير والتعليمات المتعلقة بمسألة التكوين وتحسين المستوى باعتبارها الوسيلة الأساسية لضمان تشكيل رأس مال بشري لدى الإدارة العمومية، فأصدر في سنة 2008 التعليم رقم 45/م ع وع/2008 المؤرخة في 1 ديسمبر 2008 المتعلقة بتحديد كفايات تنظيم برامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية .

❖ المشاركة والتمكين:

يقصد بمفهوم فكرة المشاركة والتمكين في المجال الإداري اعتماد المسؤول مبدأ إشراك المستخدمين في مناقشة انشغالهم ومشاكلهم، والعمل سويا على تشخيصها ومعاينتها والوقوف على أسبابها من أجل التوصل إلى حلول مرضية لجميع الأطراف، وذلك تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الإدارة، و حق الموظفين في المشاركة في إدارة أمورهم وشؤونهم الوظيفية بواسطة

طرق وآليات استشارية تمثيلية تستجيب لمتطلبات الإدارة الحديثة والعصرية، وللضمانات الدستورية المقررة للموظفين، بل وقد أصبح مبدأ المشاركة من مقتضيات الإدارة الحديثة والناجحة ذات البعد الديمقراطي الفعال في التسيير، ولعل أهم تجليات مبدأ المشاركة في الإدارة العمومية في الجزائر هو تمكين الأعوان من المشاركة في تسيير مساهمهم الوظيفي عن طريق

اللجان الاستشارية المشكلة منهم، هذه اللجان تتكفل بإعداد وتقديم الآراء ووجهات النظر حول الكثير من القضايا المرتبطة بالحياة المهنية الخاصة بالأعوان لأصحاب القرار، وذلك لتمكينهم من اتخاذ القرارات المناسبة للطرفين (الإدارة والموظف).¹

¹ العايش عبد العزيز، بن عمران بوبكر ، نفس المرجع، ص 292/291.

5- استرجاع الثقة بين الإدارة والمواطن:

إن هدف تحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن يعتبر من بين أهم المبادئ التي وردت في تقرير لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها، وفي الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، على اعتبار أن تحقيقها سيؤدي بالضرورة إلى تكريس مجتمع سياسي تعددي، المواطنة ودولة القانون، حيث يجب أن يكون المواطن في قلب عملية الإصلاح، وهذا لن يتحقق إلا بإشراكه في التسيير العمومي، وإدماج المجتمع المدني في التنظيم المؤسسي والإداري للدولة.

في نفس السياق المتعلق بالمبادرات الهادفة إلى تحسين علاقات الإدارة مع المواطنين، نذكر مبادرة الحكومة إلى إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03/16 المؤرخ في 7 جانفي 2016، والذي كلف بالعديد من المهام المتمثلة في:

- تقييم أعمال تنفيذ السياسة الوطنية والإشراف عليها في ميدان ترقية المرفق العام والإدارة وتطويرهما، من خلال:

- اقتراح القواعد والتدابير الرامية إلى تحسين تنظيم المرفق العام وسيره، قصد تكييفها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية وكذا مع حاجات مستعملي المرفق العام.
- اقتراح أعمال تنسيق وربط عبر الشبكات بين الدوائر الوزارية والإدارية والهيئات العمومية قصد ترقية الابتكار والنجاعة في مجال خدمات المرفق العام .

- دراسة واقتراح كل تدبير، في مجال استفادة المواطنين من المرفق العام، يرمي على الخصوص إلى:

- ترقية حقوق مستعملي المرفق العام وحمايتهم وكذا المساواة في الاستفادة من المرفق العام.
- العمل على إعداد كل الدراسات والآراء والمؤشرات والإحصائيات والمعلومات التي تهم شأنها ترقية الأعمال الموجهة لتحسين جودة خدمات المرفق العام.¹
- العمل على خلق ثقافة جديدة للمرفق العام، كذا ترسيخها في ذهنيات المواطنين فلقد أكدت الحكومة ضرورة التزامها بما يلي:

- حق المواطن في الأمن والسكينة والمحيط السليم و حقه في الإعلام وشفافيته أعمال الإدارة والحماية من أي تجاوز في استعمال السلطة :

- تحسين وتبسيط الشكليات والإجراءات الإدارية.

¹ بلية لحبيب، دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة: مستغانم، ص8

- حق الانتفاع والمساواة أمام المرفق العام.
- إضفاء إنسانية أكثر على العلاقات بين الإدارة والمواطن وتوفير الحماية القانونية للمواطنين.
- العمل على تحديث وسائل الإدارات والهيئات العمومية ومناهج عملها و لاسيما عن طريق انجاز شبكة معلوماتية داخلية وحكومية.

ب- نماذج عن الإصلاح الإداري في الخدمة العمومية في الجزائر:

أولاً_ في قطاع التعليم:

- قطاع التعليم العالي: انطلاقا من أهمية تكنولوجيا الإعلام والاتصال ودورها في تطوير التعليم والبحث العلمي هناك توجه لتطوير الخدمات المقدمة للأساتذة والطلبة من خلال الربط بين العديد من الجامعات، أين يتوفر العديد من المخابر ومراكز البحوث في الجامعات على التغطية الكاملة بالشبكة وهذا لمواكبة التطورات التقنية والتكنولوجيا الحاصلة وهذا ماسهل نقل المعلومات العلمية والتقنية عبر أي شكل من الدعائم: مواجيز، مناشير، تقارير البحوث، مجلات على الويب، ملتقيات متوفرة على المواقع الوطنية والأجنبية، إمكانية التنسيق وتبادل المعلومات ونتائج البحوث والمشاركة في الحوارات العلمية عن طريق حلقات وهدفه ARN النقاش والشبكات الافتراضية. ومن أهم المشاريع بقطاع التعليم العالي: مشروع توفير الهياكل القاعدية والأدوات التكنولوجية اللازمة لكل العناصر الفاعلة في القطاع.) مسؤولين، أساتذة، باحثين، طلبة، قصد التكفل باحتياجاتهم.
- مشروع التعليم عن بعد: ويمثل في تزويد كل المؤسسات الجامعية بهياكل التعليم العالي، منها تجهيزات المحاضرة عن بعد و التي تسمح بالتفاعل المباشر بالصوت والصورة بين الأستاذ والطالب.
- مشروع المكتبة الافتراضية: هدفه إنشاء سياسة وطنية لنشر المعلومات العلمية في ميدان التعليم وهذا بطريقة موضوعية. ومن المشاريع المتعلقة بالهياكل القاعدية للتنظيم:
- الحصول على المعلومات العالمية فأكثر من 31 مركز للمعطيات مرجعية ونصية تتيح للباحث تلقي الوثائق من مقالات علمية، مذكرات... الخ. Coust. متوفرة في مركز.
- كما وضعت ميكانيزمات للحصول على الوثائق الغير متوفرة في عين المكان عن طريق اتفاقيات مع متطلبات دولية.¹

¹ نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الهدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر شعبة العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة مقارنة، جامعة: أم البواقي، 2015/2016، ص 53.

- إلى هيكله المعلومات المتخصصة Crist- أرشيف الوثائق الوطني أدت إلى جهود في التعليم العالي والبحث العلمي فتم تجميعها ودخلت التراب الوطني أين تم استحداث مراكز جهوية للتوثيق وتحديث المكتبات بفضل برنامج (استجاب) وهو برنامج كومبيوتر وضع بهدف تقديم أداة ذات مقاييس عالمية للمكتبات الجامعية.

- كما تقدم الجامعة خدمات التسجيل عن بعد لصالح الطلبة الجدد الناجحين في شهادة البكالوريا، والذي تمكنهم من التسجيل الأولي عبر الشبكة بعد الإطلاع على نتائجهم، وفي المرحلة الثانية من العملية يمكنهم الإطلاع على نتائج التوجيه وتأكيد عملية التسجيل والطعون.

ثانيا_الإدارة الإلكترونية:

تعتبر الإدارة الإلكترونية أحد أهم الإستراتيجيات المتبعة في تفعيل المرفق العام وتقريب الإدارة من المواطنين أكثر وتحسين الخدمة وما أقره هذا المشروع من التحولات على مستوى الخدمات الإدارية، وهذا ما جعلنا نتجه نحو نهاية مقولة الإدارة التقليدية، خاصة وأن نموذج الإدارة الإلكترونية يوفر الكثير من فرص النجاح، الوضوح، الدقة والجودة في تقديم الخدمات وإنجاز المعاملات، وبالتالي فهو يمثل نقلة نوعية في تسهيل وتقديم الخدمات، بالرغم من وجود الكثير من النقائص والعراقيل التي تواجه هذا الأسلوب المستحدث في الإدارة الجزائرية بصفة عامة والمرافق عامة بصفة خاصة.

تعد الإدارة الإلكترونية واحدة من التحديات التي رفعتها السلطات العمومية للبلاد لإحداث التغيير في علاقاتها بالمواطن، ولما لها من أهمية في ترقية وتطوير المرفق العامة وبالتالي تطوير النظام الحكم بالإضافة إلى كونها تقدم المعلومات العامة للمواطنين والخدمات عن بعد، أي بواسطة المواقع الإلكترونية من أجل ضمان السرعة و الجودة وقلة التكاليف ولهذا شرعت الجزائر في تطبيق بعض الخدمات الإلكترونية التي مست بعض القطاعات منها:

▪ **خدمات الإدارة الإلكترونية بقطاع البريد والمواصلات:** يعتبر قطاع البريد ذا أهمية كبيرة بالنسبة لبناء مجتمع المعلومات، حيث يعتبر تطوره وكفائه شرطا أساسيا لتطوير المعاملات الإلكترونية، وقد كان التحدي عند إنشاء هذه المؤسسة يتمثل في تحقيق هدفين أساسيين: منح المؤسسة هيكلًا إداريا يتلاءم مع أهداف عملية الإصلاح، وتتويج شبكة الخدمات التي تقدمها المؤسسة، مع ضمان النجاعة الاقتصادية.¹

¹ نسيم الواعر، نفس المرجع، ص 61/60.

- إعادة هيكلة قطاع البريد والمواصلات في الجزائر: تجسدت تعديلات هذا القطاع (البريد والمواصلات) في سن قانون جديد للقطاع في أوت 2000 والذي جاء ليحد من احتكار الدولة لنشاطات البريد والمواصلات، مدعما الفصل بين نشاطي التنظيم واستغلال وتسيير الشبكات، وتطبيقا لهذا المبدأ تم إنشاء سلطة ضبط مستقلة إداريا، ماليا، ومتعاملين أحدهما يتكفل بالنشاطات البريدية، والخدمات المالية البريدية، وآخر بالاتصالات، وبالتالي تولد عن التغيير الحاصل في وظائف ونشاطات وزارة البريد والمواصلات إلى المؤسسة العمومية للبريد كمؤسسة ذات الطابع صناعي وتجاري، وإلى متعامل المواصلات السلكية واللاسلكية وفق التالي:

SPA) بريد الجزائر: تم فصلها كمؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري (5-EPIC) شركة ذات أسهم.

اتصالات الجزائر: هي مؤسسة عمومية اقتصادية. ¹-(EPE) .

- سلطة الضبط: إذ أمام فتح سوق الاستثمار في الاتصالات كانت هناك ضرورة إلى تأسيس نظام سلطة خاصة تتخذ من الجزائر العاصمة مقر لها.

- مؤسسة بريد الجزائر والخدمة العامة الإلكترونية: تتمثل مؤسسة بريد الجزائر أحد مؤسسات الخدمة العمومية التي لها حماية شبه كلية من الدولة، بالنظر إلى وضعيتها الاحتكارية، وفي ظل الضعف أو الانعدام الكلي للأطراف المنافسة لها، أصبحت مؤسسة تخضع لرقابة عمومية هي وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال، وبالتالي يصبح تدخل الدولة فيها متطورا، وهو ما يفسره البعض بأنه ناتج عن حجم وكبر المؤسسة في مجال تقديم الخدمات إذ تقوم مؤسسة بريد الجزائر بجملة خدمات تتمثل في: خدمات الحساب البريدي الجاري، وتقديم خدمة الاطلاع على الحساب، الدفع، السحب، صناديق التوفير، الطرود البريدية، الحوالات البريدية، الرسائل تماشيا مع التطور المحيط بمؤسسة بريد الجزائر، اتجهت سياسة هذه الأخيرة إلى الاعتماد على نموذج الخدمات التي تكفل احترام حقوق المواطنين، وتكسب ثقتهم بالمؤسسة، وموازة مع محاولة عصرنة قطاع البريد تم إدراج تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير الخدمات المقدمة للمواطنين، بشكل يعزز من الثقة ويكرس أفضل النتائج والانجازات، وبالتالي تكرر التأسيس لنظام الخدمات الإلكترونية التي تبذلها مؤسسة الجزائر، ويمكن ترجمتها في النماذج الآتية:

1- الشباك الإلكتروني:

¹- طمين لامية، الإدارة الإلكترونية وعمليات الإصلاح الإداري، مذكرة نخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2017/2018، ص56/57.

يقوم بتوفير خدمات للزبائن والمتعاملين، وهي كل الأجهزة الإلكترونية التي تسمح بعملية سحب الأوراق النقدية أليا .

2- بطاقة السحب الإلكترونية

يتم استعمالها للحصول على الخدمات المالية

3-خدمات السحب:

إذ توفر الموزعات الآلية المتواجدة خارج المؤسسات البريد فرصة سحب الأموال للمواطنين، والتي دعمت العمليات التقليدية

4- خدمات الإطلاع على الرصيد: إذ عن طريق إدخال بطاقة السحب البريدية، مع تشكيل الرقم السري الخاص بكل مستعمل يحصل الزبون على كشف رصيده، وله إمكانية الاحتفاظ بتذكرة خاصة بكشف الرصيد.¹

المطلب الثاني: معوقات الوظيفة العمومية في الجزائر:

إن الإدارة الجزائرية لاتزال تعاني من العديد من مظاهر القصور والتسيب الإداري ، رغم ماتبذله من جهد لتطوير إدارتها من خلال تلك التدابير والإجراءات التي اعتمدها وهذا مايلخص أن الإصلاح الإداري في الجزائر يواجه صعوبات عديدة تعرقل مسار نجاحه نوجز منها مايلي :

عوائق اقتصادية مختلفة : أين يكون هناك ضغط متزايد على الموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية نظرا للتضخم في الأسعار، وانخفاض قيمة النقد ، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية نتيجة ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية وهذا ما أدى إلى ضرورة ترشيد الأنفاق الحكومي، وهذا عن طريق تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية والسعي إلى التطور في الاقتصاد الوطني.

-كما أن الإدارة الجزائرية تعرف عجزا في تحقيق أهدافها ، أين يسود شعور عام بعدم الرضي عن عمل الإدارات الحكومية والأخطاء المتكررة وهذا ما يلعب أثرا سلبيا بالأخص حين يتعلق الأمر بالحكومة وعجزها في إدارة هياكلها واقتصادها بصورة واضحة.

أين يكون هناك ضغط متزايد على الموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية نظرا للتضخم في الأسعار، وانخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية نتيجة ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية وهذا ما

¹ طمين لامية، نفس المرجع، ص58.

أدى إلى ضرورة ترشيد الأنفاق الحكومي ، وهذا عن طريق تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية والسعي إلى التطور في الاقتصاد الوطني
 -كما أن الإدارة الجزائرية تعرف عجزا في تحقيق أهدافها، أين يسود شعور عام بعدم الرضي عن عمل الإدارات الحكومية والأخطاء المتكررة وهذا ما يلعب أثرا سلبيا بالأخص حين يتعلق الأمر بالحكومة وعجزها في إدارة هياكلها واقتصادها بصورة واضحة.

أين يكون هناك ضغط متزايد على الموظفين العاملين في الأجهزة الإدارية نظرا للتضخم في الأسعار، وانخفاض قيمة النقد، وتزايد المنافسة في الأسواق الدولية نتيجة ظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية وهذا ما أدى إلى ضرورة ترشيد الأنفاق الحكومي، وهذا عن طريق تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة الموظفين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية والسعي إلى التطور في الاقتصاد الوطني.

-كما أن الإدارة الجزائرية تعرف عجزا في تحقيق أهدافها، أين يسود شعور عام بعدم الرضي عن عمل الإدارات الحكومية والأخطاء المتكررة وهذا ما يلعب أثرا سلبيا بالأخص حين يتعلق الأمر بالحكومة وعجزها في إدارة هياكلها واقتصادها بصورة واضحة.

وهناك أسباب وعوائق ديمغرافية أين لقيت الزيادة الهائلة في عدد السكان دورا سلبيا لأنها لم توازي في واقع الأمر التطور في معدلات النمو الاقتصادي.

وكذلك الإدارة تعتمد في نشاطها على استخدام الوسائل العلمية والتكنولوجية ومع التطور الهائل لم تعد الدولة قادرة على تحقيق الطلب المتزايد على هذه التقنيات .

دون إهمال أن أخطر عائق يواجه الإصلاح هو المشكل السياسي أين يعرف النظام

- السياسي عدم استقرار ، وعدم وجود كفاءات في نظام الاتصالات بين القيادة العليا للإدارة والتنمية الشاملة مع الرأي العام .

-كما شهدت بالفعل الدول النامية مشكلة خطيرة تتعلق بالجانب النفسي أي يغيب التأكيد

الفعلي له من طرف الفاعلين الحقيقيين في أداءه فمثلا يرفض بعض المسؤولين تصحيح أسلوب تنفيذهم للعمل رغم إدراكهم عدم جدواه.

- هناك عائق اجتماعي أين تفتقر الجزائر كغيرها من الدول النامية إلى وجود خبراء في الإصلاح الإداري أين يجب على الخبير في هذا المجال أن يكون مراعيًا لمتطلبات المجتمع الجزائري كونه جزءا منه وليس غريبا عنه ، وهذا ما يمكنه من تفهم المشكلات وإيجاد الحلول لها، وهذا ما نجده على سبيل المثال في قطاع التربية الذي شهد العديد من الإضرابات نتيجة الإصلاحات الفردية في هذا القطاع .

_ وكذلك الشروع في إصدار اللوائح والقوانين والخطط والمشاريع بسرعة يعجز فيها الجهاز للإصلاح الإداري على أن يسايرها ، وهذا ما يؤدي إلى حدوث فجوة كبيرة ، وتراكم هائل في مشكلات الإدارية . دون نسيان ما للوسائل من أهمية في دفع عجلة الإصلاح ، وهذا ما يفنقر إليه الجزائريون أين يؤكد المسؤولين عدم كفايتها لتنفيذ الإصلاح مع اتخاذ الإجراءات في توفير هدي الموارد بالأخص المالية .

_ كما أن هناك مقاومة في العديد من القطاعات أين نجد ردود فعل معارضة للإصلاح وهذا عن طريق الجمعيات والمنظمات المدنية التي تعمل على إيقاف الإصلاح وتعطيله ... ناهيك أيضا عن وجود تلك الممارسات الغير قانونية والمتعلقة بواقع الإدارة الجزائرية من انتشار للرشوة والمحسوبية وغيرها رغم الإجراءات الصارمة التي أحدثتها الإدارة الجزائرية والتي تعمل بها فعلا في أرض الواقع إذن هذه هي ¹ العوائق التي تقف حجرة عثرة أما الإصلاح الإداري في الجزائر

ونجد إن هناك معوقات أخرى للإصلاح الوظيفة العامة تنصب جميعها في العناصر التالية:

_ **معوقات اجتماعية :** تعتبر الإدارة العمومية لأي بلد حصيلة تراكمات اجتماعية وثقافية مختلفة فلا تسوء الأوضاع الإدارية في الجزائر لو لم تكن هناك بيئة اجتماعية وثقافية مساندة تتسامح مع سوء الإدارة والفساد، إن هذه البيئة الاجتماعية الفاسدة تشكل معوقات اجتماعية لعملية إصلاح الوظيفة العمومية وتطبيقها ، لا سيما في ظل عدم توافر الظروف المستقرة في المجتمع سياسيا، اقتصاديا، ضعف وعي المواطنين لأهمية الإصلاح ، عدم احتضان العقول والخبرات الجيدة في الإدارة وتراكمها ، انتشار الفساد الأخلاقي والإداري .

_ **معوقات إدارية :** وهي نابعة من الإدارة ذاتها تتمثل في تأخر تطبيق الإصلاحات، فقدان الابتكار ، عدم وجود خطط شمولية ، نقشي ليبروقراطية ، حيث تؤدي هذه العوامل إلى تردي الأوضاع الإدارية إلى درجة يصعب معها الإصلاح ، فيستدعي ذلك القيام بثورة وليس إصلاحا. كما إن لعدم جدية الإدارات العمومية في تطبيق التوجيهات المركزية بهذا الشأن وانغماسها في أمور ثانوية تبعدها عن الهدف المركزي رغم أجود الإمكانيات ورغبة الكثير في التغيير المطلوب مما خلق تفاوت وتضارب في عملية إصلاح الإداري في مختلف المستويات الإدارية .

_ **معوقات مرتبطة بالتشريعات :** وهي نابعة من المنظومة القانونية المسيرة للإدارات العمومية وما يسودها من تغييرات مستمرة في مضمونها واليات تجسيدها والفئات المخاطبة بها ، مما يجعلها بيئة قانونية غير مستقرة

¹ نسيم الوعر، مرجع سابق ذكره، ص 64/63.

وذات تأثير على عمليات إصلاح الوظيفة العمومية لاسيما في ظل بقاء التشريعات قديمة، الازدواجية القانونية عدم انسجام القوانين مع التطورات العالمية.¹

معوقات مرتبطة بأجهزة الوظيفة العمومية: إن أجهزة الوظيفة العمومية المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بسبب عدم تفعيل مهامها. جعلها غير قادرة على تولي مسؤولية إصلاح نظام الوظيفة ورقابته وتجسيده بكل مقوماته على أرض الواقع، بل أصبحت تشكل عنصر معيق لعملية الإصلاح.

معوقات مرتبطة بالموارد البشرية: إن عملية إصلاح الوظيفة العمومية تستلزم اشتراك كافة الشرائح المهنية لاسيما الأشخاص ذوي كفاءات وخبرات في مجال العمليات الإصلاحية حتى وان تم الاستعانة بأشخاص من الدول التي لها خبرة، إلا أن نقص القوى البشرية القادرة على القيادة بإدارة الإصلاح جعلها عائقا لإصلاح الوظيفة العمومية.

كما إن لوجود طبقات أو فئات من الموظفين، المرتبطة مصالحها بالفساد والانحراف الإداري نتيجة احتلالها موقع بارزة في الإدارات العمومية، نجدها تسعى دائما إلى إن تطيح بكل البرامج الموضوعية لإصلاح الوظيفة العمومية وتحاول إفشال أي محاولة للإصلاح.

إما من جهة أخرى فهناك معوقات لإصلاح الوظيفة العمومية نابعة من البيئة الداخلية للإدارات العمومية، كمشاكل التضخم الوظيفي، ومشاكل انخفاض شغل الوظائف العامة بنفس التخصص. وهناك معوقات تنظيمية تتعلق بعدم الاستقرار الوظيفي والتغيرات في الهيكل التنظيمي أو الاختصاصات أو الوظائف.²

¹ داسة مصطفى، إصلاح الوظيفة العامة ودورها في إدارة الحياة المهنية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد الرابع، جامعة الجزائر2، ص69/70.

² داسة مصطفى، نفس المرجع، ص70.

خاتمة الفصل :

تطرقنا في هذا إلى تقييم إصلاحات الوظيفة العامة في الجزائر حيث اشرفنا في المبحث الأول إلى طبيعة الوظيفة العامة في الجزائر والمراحل التي مرت بها، أي يجيب أن يكون المواطن في قلب عملية الإصلاح وذلك ضمانا لاستمرارية الإدارة العمومية بتطبيق القوانين الأساسية التي تنظم الوظيفة العامة، أما في المبحث الثاني سيكون الحديث عن علاقة إصلاح الوظيفة العامة بالتنمية الإدارية، كما يجب عليها أن تتسم بالفعالية في تحقيق الأهداف من خلال ترشيد وعقلنة تسييرها باعتبارها فضاء مفتوح تتميز بقابلية التفاعل مع بيئتها الخارجية لدى يجب التطرق إلى معوقات الوظيفة العامة في الجزائر من معوقات اجتماعية واقتصادية وإدارية والمورد البشري التي تستلزم إشراك الأشخاص ذوي كفاءات وخبرات في مجال العملية الإصلاحية لأن نقصه قد يؤدي إلى عائق في إصلاحه الوظيفة العمومية وإحداث تنمية إدارية مستمرة وناجحة .

خاتمة

خاتمة:

تطرقنا من خلال دراستنا لموضوع إصلاح الوظيفة العامة كأداة للتنمية الإدارية ، تبين إنهم الإصلاحات التي تم مباشرتها في مجال الوظيفة العمومية، من خلال أهم القوانين الأساسية التي تم الاعتماد عليها لإحداث تنمية إدارية تسيير نحو الأحسن،

غير أن التحولات العميقة التي أفرزتها تلك الإصلاحات التي عرفتها الجزائر تقتضي من هيكل الوظيفة العمومية إعادة النظر في طرق تنظيمها وسيرها ، وهذا قصد تمكينها ليس فقط من التكيف مع تلك الإصلاحات بل أيضا وعلى وجه الخصوص من مسايرتها و كيفية تدعيمها بشكل المقبول، إلا أنا هذه الإصلاحات لم ترق إلى مستوى المطلوب للنهوض بالموارد البشري كونه الركيزة الأساسية لعصرنة أي منظمة مهما كانت طبيعتها أو الأهداف التي سطرت من أجلها ، وخاصة لما يتعلق الأمر بجهاز الوظيفة العمومية . فان الوظيفة العمومية الجزائرية اليوم بحاجة ملحة وماسة إلى تدابير وإجراءات ناجعة تتماشى والعصرنة والتكيف مع المرونة في المعاملات والقيام بالترشيد في التسيير لغرض القيام على الأهداف والنتائج ترقى للفاعلية ، وهذا ما تتبناه مراحل تطور الوظيفة العمومية منذ فترة الاستقلال للاستفادة من نقائص كل مرحلة مرت بها إلأن وصلت إلى صياغة القانون الحالي المتمثل في الأمر رقم 06-03 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة والذي يعتبر خلاصة التجارب السابقة من حيث عملية التوظيف العمومي وتنظيم المسار المهني للموظف العمومي وبالنتيجة تسيير المرفق العام بصفة عامة ،وبالإضافة إلى مواكبة التغيرات السياسية والاقتصادية داخليا وخارجيا والتي بدورها تهدف إلى النهوض وارتفاع من وتيرة اداء وفاعلية المرفق العام الذي يتماشى مع مجال تطبيق قانون التوظيف العمومي ، من اجل مواكبة عملية العصرنة بالتوازي مع التغيرات البيئية والبنوية . وعليه استخلصنا من دراستنا لهذا الموضوع النتائج التالية :

-الجمع بين كلا النظامين المغلق والمفتوح مع مراعاة متطلبات البيئة الداخلية وما تفرضه البيئة الخارجية، وهذا ما لمسناه في الأمر 06-03 .

- تعتبر الوظيفة العامة في الجزائر أداة فعالة في توفير الإطار والكوادر من خلال الإجراءات والتنظيم المطبقة على عملية التوظيف .

- يساعد الإصلاح في إشاعة ثقافة إدارية لدى المستويات الإدارية ولدى المواطنين من حيث الشفافية والوضوح.

- خلق الإصلاح الإداري توازن بين السلطات وبين المسؤوليات الملقاة على عاتق أي مستوى إداري للتقييم والمحاسبة على أساس النتائج الفعلية .
- اعتماد أفضل الأساليب العلمية في انتقاء القادة والمدربين من خلال تدقيق الوظائف والتقييم الدوري لتحقيق من توفر الكفاءة والأهلية.
- الاعتماد على منهجية الرقابة ومكافحة الفساد بطرق ذكية .
- ومن خلال استعراضنا لأهم نتائج الدراسة المقدمة في شقها النظري ،وبناء على مختلف نقاط القصور التي لامسناها ارتأينا إن نقدم جملة من الاقتراحات التالية :
- القيام بتكليف الهيئات المشرفة على الوظيفة العمومية بتنظيم عمليات التوظيف بدل من إعطائها دور الرقابة فقط، وإلغاء التوظيف المباشر لبعض خريجي المعاهد والمدارس العليا كونه يتنافى ومبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف .
- الإسراع في إصدار النصوص التنظيمية المطبقة للقانون الأساسي وهذا من خلال تحديد مدة زمنية كحد أقصى لإصدارها، ومن أجل إعادة الانسجام بين القانون الأساسي ونصوصه المطبقة.
- العمل على إنشاء مراكز بحث تهتم بتطوير الوظيفة العمومية على أساس علمي بعيد عن القيود السياسية والمهنية وتفعيل آليات مكافحة الفساد على مختلف المستويات .
- العمل على الرفع من التحفيز المقدمة للمواطنين لمواكبة تحديات القطاع الخاص الذي أصبح يستقطب أكبر الكفاءات، وكذا إعادة الاهتمام الفعلي بالتكوين في مختلف مراحل حياة الموارد البشري ،خاصة في المراحل التعليمية التي تعتبر الأساس العلمي والتقني للموظف العام في المستقبل .

قائمة المصادر والمراجع

النصوص القانونية والتنظيمية

- الأمر 03/06 المؤرخ في 16 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية .

- الامر 133/66

قائمة مراجع الكتب :

1. الحميري، باسم، التنمية الإدارية -الأدوات والمعوقات- دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع -عمان-، 2010.
2. بوضياف أحمد ،الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،المؤسسة الوطنية للكتاب:الجزائر، 1989
3. الجميلي، خيرى خليل، التنمية الإدارية في الخدمة الاجتماعية، ط 2، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1998.
4. سلمان ،عثمان ،غيلان، العبودي ،أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي أخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها ،منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان ،ط1، 2014 .
5. صالح، صالح، المنهج التنموي البديل في الاقتصاد الإسلامي، ط1، القاهرة، دار الفجر للنشر والتوزيع، 2006.
6. الطماوي، سليمان محمد، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ط5، 1972.
7. عساف، محمود ،أصول الإدارة، ط1، القاهرة، دار الكتب، 1988
8. اللوزي، موسى، التنمية الإدارية (المفاهيم، الأسس، التطبيقات)، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، 2000.
9. محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دار وائل للنشر، عمان : الأردن
10. مقدم، سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010/2009.

المجلات:

1. بوضياف عمار، تطور قطاع الوظيفة العامة في الجزائر(دراسة تاريخية وصفية تحليلية، مجلة الفقه والقانون ،جامعة تبسة ،الجزائر، العدد37، 2015 .
2. داسة مصطفى ،إصلاح الوظيفة العامة ودورها في ادارة الحياة المهنية ،مجلة البحوث السياسية والإدارية ،جامعة الجزائر 2 ،العدد 4 .
3. رميني جمال ، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر ،خيار تنظيمي ام حتمية اجتماعية - سياسية ،مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية ،العدد31 ،الجزائر 2 ،ديسمبر 2017.

4. لعائش عبد العزيز، بن عمران بوبكر، الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - مجلة الحقوق والعلوم السياسية العدد 08 ج 01، جامعة بسكر، جوان 2017 .

-المحاضرات:

1. بكرة مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، 2015/2014.

الأطروحات شهادة الدكتوراء :

1. عبد اللاوي صبيحة ،سياسة التوظيف في قانون الوظيفة العمومية الجزائرية لسنة 2006 وأثرها على الأداء ،(قطاع التعليم العالي نموذجاً)،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم ،تخصص :إدارة الوارد البشرية ،الجزائر 3 ،2016/2015 .

2. مقدم السعيد ،الوظيفة العمومية وآفاقها في الجزائر في ظل العولمة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2006

مذكرات الماجستير :

1. أمينة شعيب ،نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية ، جامعة خميس مليانة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص إدارة أعمال ، 2014/2013

2. بلمزوي مبروكة ، فاعلية تقلد الوظائف في الإدارة العمومية بين الكفاءة والتأهيل (دراسة حالة :مديرية الضرائب ،ورقلة)،جامعة ورقلة ،مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر ،تخصص :تنظيم سياسي وإداري ،2015/2014 .

3. بليه لحبيب، دور الحكامة في تحسين العلاقة بين الإدارة المحلية والمواطن في الجزائر،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة: مستغانم.

4. بن فروحات مولاي لحسن ،ادارة الكفات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر ،(كلية الحقوق والعلوم السياسية ،باتنة)،مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ،تخصص :قانون إداري وإدارة عامة ،2012/2011 .

5. بن مرسل رفيق ،الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق،(دراسة حالة : الجزائر)،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،(جامعة مولود معمري ، تيزي وزو)، 2011 .

6. بوخرشوفة سيد علي، نظام الترقية للوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة مسيلة، 2016/2015
7. تيشات سلوى، اثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، (دراسة حالة، جامعة امحمد بوقرة ،بومرداس)،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ،جامعة بومرداس، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص :تسيير المنظمات، 2010/2009 .
8. جهيدة ركاش، إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع: تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة الجزائر، 2008/2007
9. خياط فتحي ،سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية الإدارية الجزائرية، (دراسة حالة: سياسة التوظيف بمدرية أملاك الدولة لولاية تلمسان)،مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص : إدارة أعمال الموارد البشرية ،جامعة أبي بكر بلقايد،مغنية، 2016/2015 .
10. رضا مهدي ،إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06/03 الجزائر 01 ،أطروحة دكتوراه في الحقوق ،قسم القانون العام ،2017/2016 .
11. سعودي بلال ،الأسس والمبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد بوضياف ،المسيلة ،مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر ، تخصص :قانون إداري، 2016 .
12. سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم - تخصص: قانون الإدارة العامة-، جامعة:باتنة1، 2017/2016
13. شعيب أمينة ،نظام الترقية في قانون الوظيفة العمومية ،جامعة خميس مليانة، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق ،تخصص إدارة أعمال ، 2014/2013،
14. شهيدة عمر، سياسة التوظيف في المؤسسات العمومية الجزائر (دراسة حالة :مدرية الشؤون الدينية والأوقاف)،جامعة عبد الحميد بن باديس ،مستغانم ،مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي ، تخصص اقتصاد وتسيير المؤسسات ، 2018/2017 .
15. شوارفي نجية، شورفلي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة: قالمة ، 2016/2015
16. طرشي احمد، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانون الجزائر (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، الجزائر، 2017/2016

17. طمين لامية، الإدارة الالكترونية وعمليات الإصلاح الإداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2018/2017.
18. عبد الحق معمري ، تنمية الإدارة المحلية و معوقاتها في الجزائر ،دراسة حالة بلدية سيدي خويلد بولاية ورقلة ،مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص: تنظيمات سياسية وإدارية ،جامعة ورقلة ،2015-2014.
19. -فاطمة حميدي، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات المشروع في الجزائر(دراسة حالة مؤسسة سونلغاز وحدة ورقلة)،تخصص تنظيمات سياسية وإدارية ،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ،2015/2014.
20. نسيم الواعر، الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الهدمة العمومية في الجزائر، مذكرة تكميلية لنيل شهادة الماستر شعبة العلوم السياسية، تخصص: سياسات عامة مقارنة، جامعة: أم البواقي، 2016/2015

مصادر الانترنت:

- أ.علي قرين، علاقة التكامل بين التنمية الإدارية وعلاقته بالتنمية الاقتصادية-دراسة ميدانية لمؤسسة خدمية، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير : <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/6169>

قائمة المحتويات

الشكر والعرفان	
الإهداء	
ملخص	
مقدمة	أ.....
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للوظيفة العمومية والتنمية الإدارية	7.....
المبحث الأول: ماهية الوظيفة العامة	9.....
المطلب الأول: تطور الوظيفة العامة	9.....
المطلب الثاني - أهمية الوظيفة العامة :	14.....
المطلب الثالث: خصائص الوظيفة العامة:	16.....
المطلب الرابع : الهدف من إصلاح الوظيفة العامة:	17.....
المبحث الثاني: مفهوم التنمية الإدارية	19.....
المطلب الأول:تعريف التنمية الإدارية	19.....
المطلب الثاني: أهمية التنمية الإدارية	24.....
المطلب الثالث: خصائص التنمية الإدارية	26.....
المطلب الرابع: التنمية الإدارية والإصلاح الإداري	27.....
الفصل الثاني :إصلاح الوظيفة العامة وتحقيق التنمية الإدارية في الجزائر	30.....
المبحث الأول: تطور الوظيفة العامة في الجزائر ;	37.....
المطلب الأول: طبيعة الوظيفة العامة في الجزائر :	37.....
المطلب الثاني: المحطات التاريخية للوظيفة العامة في الجزائر:	41.....
المبحث الثاني :إصلاحات الوظيفة العامة وتحقيق التنمية الإدارية في الجزائر	51.....
المطلب الأول: إصلاح الوظيفة العامة في الجزائر	51.....
المطلب الثاني:معوقات الوظيفة العمومية في الجزائر:	70.....
خاتمة	75.....
قائمة المراجع والمصادر	78.....
قائمة المحتويات	83.....