



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

République Algérienne Démocratique et Populaire

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير

قسم علوم التسيير



## الموضوع :

إصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر خلال الفترة 2003-2008  
دراسة تحليلية للمخطّط المحاسبي للدولة (PCE) والمخطّط الإستراتيجي التّساهمي (PSP)

رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم  
في علوم التسيير

إعداد الطالب:

عبد السميع روينة

لجنة المناقشة :

جامعة بسكرة	رئيسا	أ.د عبد الحميد غوفي
جامعة بسكرة	مقررا	د. موسى رحماني
جامعة نيس - فرنسا -	مقررا	أ.د بوعلام عليوات
المركز الجامعي غرداية	ممتحنا	أ.د هواري معراج
جامعة قسنطينة	ممتحنا	د. كمال مرداوي
جامعة بسكرة	ممتحنا	د. بشسر بن عيشي

الموسم الجامعي 2010 - 2011

# شكر وتقدير

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم أساسا بجزيل الشكر لأستاذي : الدكتور موسى رحمانى على مجهوده معي في إعداد هذا البحث. لقد كانت نقاشات مطولة وحامية أعدت من خلالها النظر في عدد من النقاط، كان الفيصل والحكم فيها علميا، وهذا هو سبيل النجاح.

فأقدم له تحية تقدير.....

كما لا يفوتني أيضا أن أتقدم بالشكر للأستاذ المشرف المساعد الأستاذ الدكتور بوعلام عليوات، الذي جمعني به عدة لقاءات في المعهد الجامعي التكنولوجي بنيس، ارتكزت أساسا على مناقشة الجانب المنهجي في المذكرة. بالإضافة إلى الحوارات المطولة المفيدة حول الأمانة الثقيلة الملقاة على عاتق الأستاذ الجامعي لتقديم مساهمته في ضمان مستقبل أفضل للمواطنين، لا أن يختزل دوره في التدريس ويشغل كل باله بالأجرة ولو احقها.

تحية تقدير.....

الشكر أيضا لموظفي الخزينة العمومية لولاية بسكرة، أملاك الدولة وكذا الحفظ العقاري لولاية بسكرة، وعلى رأسهم الأخ العزيز محمد العربي سكساف على المساعدات والتسهيلات التي منحوني إياها لإعداد هذا البحث.

شكرا لكل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة تشجيعية صادقة.....

عبد السميع

# الإهداء

إلى كل غيور حقيقي على وطنه.....

إلى كل من ينبذ الرداءة ويرفض العيش فيها.....

إلى من يفكر في حقوق الأجيال اللاحقة.....

أهدي هذا البحث المتواضع.....

## الملخص :

في إطار إصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر، أجريت دراسات حول الإطار القانوني لهذا القطاع، ومن الباحثين من اهتم بدراسة مواضيع رضا الموظفين، طرق تحفيزهم، تعديل شبكات الأجور وتأثيرها على أداء الموظفين وغيرها من الدراسات والأبحاث.

يركّز هذا البحث على دراسة أحد جوانب إصلاح تسيير هذا القطاع، يتعلّق الأمر بالبرامج التقنية المصممة سلفاً، فركزت الدراسة على تحليل برنامجين اثنين تمّ مباشرة العمل بهما مع مطلع القرن الحالي، وهما :

1- المخطّط المحاسبي للدولة: والمستمد من المعايير المحاسبية في المحاسبة العمومية (IPSAS) والذي شرع في العمل به منذ سنة 2003 على مستوى كل الخزائن العمومية المنتشرة عبر الوطن بهدف الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة المالية للدولة بدلا عن مدوّنة حسابات الخزينة (NCT) الحالية تقوم على فكرة محاسبة الصندوق، مقتصرة فقط على التقييد المحاسبي لمستحقّات الدولة المحصّلة.

2- المخطّط الإستراتيجي التّساهمي الذي طبّق أيضا في كل المحافظات العقارية على المستوى الوطني بداية من سنة 2005، وهو أداة للتّسيير و التّفكير تسمح بإبراز الإحتياجات لكل الأطراف الذين لهم علاقة بالمحافظة العقارية، و توقع التّغيرات المراد إجرائها و تحديد إستراتيجيات تحسين الأعمال المزمع القيام بها والتي لها أثر ملموس، كما أنّه وسيلة اتّصال و أداة للحوار مع جميع المتعاملين الداخليين أو الخارجيين، ويساعد كل أعوان المحافظة الذين تحذوهم إرادة التّحسين للانتقال من واقع التّسيير اليومي المتميّز بعدة نقائص إلى التّسيير الفعّال. إنّ هذا المخطّط الإستراتيجي التّساهمي موجّه بالدرجة الأولى لأصحاب القرار بالنّسبة للحفظ العقاري وهو موجّه أيضا للمتعاملين الخارجيين مع المحافظات العقارية مثل: الموثّقين، الخبراء العقاريين، إطارات مسح الأراضي و الإدارات العمومية، ممثّلوا الجماعات المحليّة، الجمعيات، لأجل هذا سمّي تساهميا حيث يساهم فيه جميع الأطراف.

**الكلمات المفتاحية :** المخطط المحاسبي للدولة، المعايير المحاسبية الدولية في المحاسبة العمومية،

المخطط الإستراتيجي التساهمي، الإصلاح، الوظيفة العمومية، التسيير العمومي.

## **Résumé :**

Cette étude met l'accent sur l'analyse de deux programmes qui ont été mis à l'exécution depuis l'an 2003 et qui ont pour objectif la réforme de la gestion de la fonction publique en Algérie, à savoir :

### 1- Le plan comptable de l'état (PCE) :

Ce plan est inspiré des normes comptables internationales dans la comptabilité publique ( IPSAS ). Ce plan est mis en action depuis le 01/01/2003 dans toutes les directions du trésor public des 48 "wilaya". Il est appliqué simultanément avec l'ancienne nomenclature, à savoir la nomenclature des comptes du trésor (NCT).

L'analyse du PCE, notamment le passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale nous permettra de vérifier l'effet de la comptabilisation des droits constatées notamment sur la classe « 2 » des immobilisations..

### 2- Le plan stratégique de participation (PSP) :

Aussi mis en action depuis 2005 dans toutes les conservations foncières au niveau national, dont le but envisagé est d'améliorer les services de la fonction publique. C'est un outil de gestion et de réflexion destiné à ressortir les besoins de tous les participants qui sont en relation avec la conservation foncière pour les mieux servir, en prévoyant les changements qu'il faudrait entreprendre. C'est aussi un moyen de communication et un outil de dialogue avec les partenaires internes ou externes en vue d'améliorer la gestion quotidienne qui comprend plusieurs lacunes: lenteur des procédures administratives, le chevauchement entre les intérêts des employés, les retards dans les traitement des dossiers, les conflits entre les employés eux-mêmes et entre eux l'employeur, le médiocrité de services fournis ... etc.

**Mots clés** : plan comptable de l'état, plan stratégique de participation, les normes internationales de la comptabilité publique, réforme, fonction publique, management public.

### **Abstract :**

This study focuses on the analysis of two programs that have been implemented since 2003 and that the main aim is the management reform of the public service in Algeria, namely:

#### 1- The accounting of the state (PCE):

This plan is based on International Public sector Accounting Standards (IPSAS). This plan was put into action since 01/01/2003 in all directions of public treasury of the 48 "wilaya". It is applied simultaneously with the old nomenclature, namely the classification of treasury accounts (NCT).

The analysis of PCE, including the shift from cash to accrual accounting will allow us to test the effect of the recognition of the rights recognized in particular the class "2" capital ..

#### 2-The strategic plan participation (PSP) :

Also activated since 2005 in all the 48 « direction de la conservation fonciere » at the national level, including the intended purpose is to improve public services. It is a management tool for reflection and highlight the needs of all participants who come into contact with this administration for better service, anticipating changes that should be undertaken. It is also a means of communication and a tool for dialogue with internal and external partners to improve the daily management, which includes several shortcomings: slow administrative procedures, the overlap between the interests of employees, delays in treatment cases, conflicts between the employees themselves and with the employer, the poor quality of services provided ... etc..

**Keywords:** accounting of the state, strategic plan of participation, international public sector accounting standards, reform, public management.

## فهرس المحتويات

02.....	المقدمة العامة.....
04.....	الإشكالية.....
05.....	الفرضيات.....
05.....	أسباب الدراسة.....
06.....	أهداف الدراسة.....
07.....	الصعوبات المواجهة أثناء الدراسة.....
07.....	هيكل الدراسة.....
10.....	<b>الفصل الأول : مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي.....</b>
11.....	المبحث الأول: ماهية التسيير.....
11.....	المطلب الأول: الجذور التاريخية لممارسة التسيير.....
11.....	المطلب الثاني : تعريف التسيير.....
14.....	المطلب الثالث : آفاق التسيير.....
14.....	المطلب الرابع : أوجه التسيير.....
15.....	المبحث الثاني: ماهية التسيير العمومي.....
18.....	المطلب الأول : تعريف التسيير العمومي الجديد "N.P.M".....
20.....	المطلب الثاني: مصادر التسيير العمومي.....
21.....	المطلب الثالث : أسباب عدم وجود التسيير العمومي في القطاع العام.....
23.....	المطلب الرابع : مبررات وجود التسيير العمومي.....
24.....	المطلب الخامس : أسس التسيير العمومي.....
25.....	الفرع الأول : تجاوز منطق "التاليوريزم".....

- 25..... الفرع الثاني : على كل اطار أن يجد أسلوبه في التسيير مع احترام قاعدة "5C".....
- 28..... الفرع الثالث : التركيز على ثقافة المصلحة العمومية.....
- 29..... الفرع الرابع : تفعيل دور الدين خدمة للتسيير العمومي.....
- 33..... المبحث الثالث : الشرعية والتسيير العمومي.....
- 34..... المطلب الأول : ماهية الشرعية.....
- 36..... المطلب الثاني : أوجه الشرعية حسب (Max Weber).....
- 39..... المطلب الثالث: المواطنة والتسيير العمومي.....
- 40..... المطلب الرابع: تسيير العلاقة مع المواطن.....
- 40..... الفرع الأول : المواطنة كعلاقة.....
- 41..... الفرع الثاني: هل يمكن حوكمة المواطنة.....
- 42..... الفرع الثالث: إسقاط طرق الحوكمة على التسيير العمومي.....
- 42..... 1- الإدارة الإلكترونية (La E-administration).....
- 43..... 2- الحكومة الإلكترونية (Le E-gouvernement).....
- 43..... 3- الحوكمة الإلكترونية (La E-gouvernance).....
- 46..... الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العامة في الجزائر.....
- 46..... المبحث الأول : التطور التاريخي للوظيفة العمومية في الجزائر.....
- 47..... المطلب الأول: الإدارة قبل نظام سنة 1947.....
- 49..... المطلب الثاني: نظام 1947.....
- 49..... الفرع الأول :الحاكم العام.....
- 50..... الفرع الثاني : الجمعية الجزائرية.....
- 51..... الفرع الثالث : التنظيم المحلي.....



52.....	المطلب الثالث: التنظيم الاداري حتى 1962
52.....	الفرع الأول : الإدارة المركزية.....
54.....	الفرع الثاني: الإدارة اللامركزية.....
58.....	المبحث الثاني: ماهية الوظيفة العامة.....
63.....	المطلب الأول: أركان الوظيفة العامة.....
63.....	الفرع الأول : الموظف.....
65.....	الفرع الثاني : التعليمات والأنظمة التي تحدّد واجباتها ومسؤولياتها.....
65.....	الفرع الثالث : الآداء.....
65.....	المطلب الثاني: المسار الوظيفي للموظف العام.....
67.....	المبحث الثالث : حقوق الموظف وواجباته.....
67.....	المطلب الأول : حقوق الموظف.....
76.....	المطلب الثاني : الواجبات.....
79.....	المطلب الثالث : تأديب الموظفين.....
81.....	المطلب الرابع : انتهاء الخدمة.....
86.....	<b>الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.....</b>
86.....	المبحث الأول : الإطار المنهجي.....
88.....	المبحث الثاني : الدراسات السابقة.....
88.....	أولا : الدراسات التي تناولت المخططين.....
89.....	ثانيا : الدراسات التي تناولت إصلاح تسيير الوظيفة العمومية.....
89.....	المطلب الأول: الدراسة التي أجراها Serge Alécian et Dominique Fourcher.....
113.....	المطلب الثاني: الدراسة التي قام بها الباحث غازي محمد فريج في لبنان.....

المطلب الثالث: الدّراسة الّتي قام بها الأستاذ Coline Talbot حول التّجربة البريطانيّة.....	162
المطلب الرّابع : التجربة السويسرية في الإصلاح.....	168
المطلب الخامس: التّجربة الفرنسيّة بعد تطبيق "La LOLF".....	172
المطلب السّادس : التجربة الايطالية.....	175
<b>الفصل الرّابع : دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.....</b>	<b>176</b>
المبحث الأول : إصلاح محاسبة الدولة.....	176
المطلب الأول: أسباب التفكير في إدراج مخطط محاسبي جديد.....	177
الفرع الأول: محدودية الإطار المحاسبي الحالي - مدونة حسابات الخزينة -.....	177
الفرع الثّاني: حتمية الاستجابة للمستجدّات و المعايير الدّولية.....	179
المطلب الثاني : المعايير الدولية في المحاسبة العمومية (IPSAS).....	179
الفرع الأول : الإطار التصوري للمعايير الدولية في المحاسبة العمومية.....	180
الفرع الثاني : خصائص المعايير الدولية في المحاسبة العمومية.....	181
الفرع الثالث : مستويات تطبيق المعايير الدولية في المحاسبة العمومية.....	182
المطلب الثالث : محتوى المخطط المحاسبي للدولة.....	183
الفرع الأول : عموميّات عن المخطّط المحاسبي للدولة.....	183
أولا : الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذّمة.....	183
ثانيا : نظام ترقيم وتصنيف الحسابات في مشروع المخطط المحاسبي للدولة.....	185
ثالثا : كيفية إستعمال حسابات المخطط المحاسبي للدولة.....	187
الفرع الثاني : هيكله المخطط المحاسبي للدولة.....	188
أولا : الأصناف المتعلّقة بإظهار الميزانية.....	188
ثانيا : الأصناف المتعلّقة بوصف الحالة الاقتصاديّة لعمليات تنفيذ قانون الماليّة.....	192

- 194.....ثالثا: الأصناف الأخرى.....
- 196.....الفرع الثالث : دراسة الحسابات الجديدة للمخطّط المحاسبي للدولة.....
- 196.....أولا : الحسابات الخاصة بالاستثمارات، الإهلاكات والمخزونات.....
- 197.....ثانيا: الحقوق المثبتة للدولة .....
- 198.....ثالثا : نتيجة ذمّة الدولة.....
- 198.....المطلب الرابع : الخطوات العمليّة لتجسيد المخطّط المحاسبي للدولة.....
- 202.....المطلب الخامس : عمليات التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة.....
- 204.....الفرع الأول : تسجيل الحقوق المثبتة على مستوى قبّاضة الضرائب.....
- 205.....أولا: تسجيل الحقوق المثبتة الناشئة في السنة الحالية (ن).....
- 209.....ثانيا: تسجيل بواقي الحقوق الناشئة في السّنوات السابقة.....
- 210.....الفرع الثاني : عمليات النّقل إلى المحاسب المركزي.....
- 210.....أولا: ميزان الحقوق المثبتة المسجّل في 31/12/ن على مستوى قبّاضة الضرائب .....
- ثانيا : ميزان بواقي الحقوق المثبتة غير المحصّلة في السنة الحاليّة  
والمسجّلة بتاريخ 31/12/ن+1 على مستوى محاسب القبّاضة.....
- 212.....
- 214.....الفرع الثالث : عملية التّجميع على مستوى العون المحاسبي المركزي للخزينة ACCT.....
- 214.....أولا : الحقوق المثبتة الناشئة في السنة الحالية (ن).....
- 217.....ثانيا : مكملّات الحقوق الناشئة في السّنوات السابقة.....
- 218.....المبحث الثاني : المخطط الاستراتيجي التّساهمي (P.S.P).....
- 219.....المطلب الأول : أهداف المخطط الإستراتيجي التّساهمي .....
- 220.....المطلب الثاني : مراحل المخطط الإستراتيجي التّساهمي.....
- 225.....المطلب الثالث : تحضير مسار المخطط الإستراتيجي التّساهمي.....

226.....	المبحث الثالث : عرض خلاصة البحث
226.....	المطلب الأول: التحليل
234.....	المطلب الثاني: النتائج
237.....	المطلب الثالث: التوصيات
<b>240.....</b>	<b>الخاتمة</b>
244.....	قائمة الإختصارات
245.....	قائمة الجداول
247.....	قائمة الأشكال
248.....	قائمة المراجع
253.....	قائمة الملاحق

### المقدمة العامة:

يلعب قطاع الوظيفة العمومية دورا أساسيا في المجتمع و الاقتصاد و يعتبر الضامن الأساسي لحقوق المواطنين لمشاركتهم الفاعلة في مجتمعهم وهو الملجأ الأخير لحل المشاكل و الخلافات، ذلك أن الإدارة العمومية في الدول الصناعية تساهم بقدر معتبر في الدخل القومي. وبالنظر لزيادة أعباء الدولة العصرية واتساع إطار وظائفها التي كانت تقتصر في الماضي على دفع الاعتداءات الخارجية وحفظ النظام العام الداخلي وإقامة العدالة، حيث امتدت لتشمل إنجاز كثير من الخدمات العامة في مختلف مجالات الحياة. من جهة أخرى يشهد عدد الموظفين في عصرنا هذا الحديث زيادة كبيرة، وبات الموظفون يمثلون نسبة غير قليلة من سكان الدولة. وقد أدى ازدياد عدد الموظفين وتضخم حجم الوظائف إلى تعقد المشاكل المتصلة بكل من الموظف والوظيفة مما يدعو إلى الدراسة والبحث العلمي حتى يمكن تقويم العمل الوظيفي ورفع مستوى أداء الموظف.

إن تسيير الوظيفة العمومية حاليا في الجزائر مصمّم بشكل يطغى عليه الجانب القانوني. فموقع كل موظف في الإدارة محدد، ما الذي يجب أن يفعله وما الذي يجب تفاديه منصوص عليها بتشريعات وتعليمات يلزم بتنفيذها حرفيا ويمنع الخروج عنها. فتستمد الشرعية من التطبيق الصارم للقوانين بعيدا عن مفهوم الفعالية، وتعطى الأولوية لمدى توفر الوسائل لا للنتائج المحصل عليها، كما يمر استقرار الهيئات قبل التجاوب مع التغيير.

من الواضح أنّ موضوع الوظيفة العمومية متشعب و متعدّد الأبعاد ممّا يستوجب على الباحث أن يحدّد مجال دراسته بدقّة وإلتاه بين ثنايا هذا القطاع. لذا كان موضوع بحثنا مركزا على دراسة فعالية البرامج التّقنية المستوردة والتي تمّ حقنها في قطاع الوظيفة العمومية بهدف اصلاحه. كعينة لهاته البرامج أخذنا المخطّط المحاسبي للدولة (PCE) وكذا المخطّط الإستراتيجي التّساهمي (PSP)، وهما برنامجان طبقا مع

## المقدمة العامة

بداية سنة 2003 في الخزينة العمومية وكذا المحافظة العقارية على الترتيب وهذا خلال الفترة (2003-2008) وأجرينا عليهما دراسة تحليلية.

تهدف الدراسة إلى معرفة مدى مساهمة البرامج التقنية في إصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر. وما أردنا بهذا العمل سوى تقديم رؤيتنا لإصلاح تسيير هذا القطاع، "لأنّ الإصلاح ليس فقط واجبا شرعيا بل هو فطرة إنسانية نمارسه جميعا بصورة طبيعية؛ فلو فسد ثوب أهدنا لقم بإصلاحه، ولو أن جدارا من جدران بيته أو أي مرفق من مرافقه فسد لهب فورا لإصلاح هذا الخلل، فمن غير المنطقي أن يعيش الإنسان في أجواء فاسدة وفي استطاعته أن يصلحها ولا يبادر بذلك. إنّ الإصلاح هو ملخص الرسالات السماوية، وما رسالة النبي محمد صلى الله عليه وسلم بل ورسالة الأنبياء جميعا إلاّ الإصلاح. ومما يؤكد حرص النبي صلى الله عليه وسلم على تحقيق جوانب الإصلاح الثلاثة دعاؤه المتكرر: "اللهم أصلح لي ديني الذي هو عصمة أمري، وأصلح لي دنياي التي فيها معاشي، وأصلح لي آخرتي التي فيها معادي" (صحيح مسلم، المجلد التاسع، ص40)، وفي هذا تأكيد على أنه لا صلاح للبشرية إلا بتكامل جوانب الإصلاح. فهذا نبي الله شعيب عليه السلام يقول لقومه: {إِنْ أُرِيدُ إِلَّا الْإِصْلَاحَ مَا اسْتَطَعْتُ} (سورة هود، الآية 88)، وهو بذلك أيضا يختصر رسالته في الإصلاح، ويبين قيمته. كما أنّ موسى عليه السلام لما كلمه ربه ودعاه أن يخرج إليه ليتلقى التوراة، وأراد أن يجعل أخاه هارون خليفة له في قومه قال له: {اخْلُفْنِي فِي قَوْمِي وَأَصْلِحْ وَلَا تَتَّبِعْ سَبِيلَ الْمُفْسِدِينَ} (سورة الأعراف، الآية 142). وهو ما يدلّ على أنّ للإصلاح أعداء في مقابل المصلحين، قال تعالى: {وَتَصَدُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ مِنْ آمَنَ بِهِ وَتَبْغُونَهَا عِوَجًا} (سورة الأعراف، الآية 86)، فهم يحبون العيش في ظل العوج والانحراف، ويرون أن أجواء الفساد تساعدهم على تحقيق رغباتهم، وهم في طبائعهم تلك يشبهون الجراثيم التي تنمو وتتكاثر في أجواء النتن والعفن، فإذا طلعت عليها الشمس بضياؤها وحرارتها فإن هذه الجراثيم تموت، ولذلك فهم لا يحبون العيش في الضوء والعلن. ومن تبجح هؤلاء واعتدائهم أنهم

## المقدمة العامة

يروجون لأنفسهم ويخدعون الناس ويدعون أنهم مصلحون، وقد قال الله عز وجل عنهم: ﴿وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ \* أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ﴾. (البقرة، الآية 11).

إنّ عملية الإصلاح هي المهمة الأساسية للأمة الإسلامية، وأن المسلم لا يعد مسلماً إلا إذا بدأ بممارسة هذه العملية، مصداقاً لقول الله عز وجل: ﴿كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ﴾ (سورة آل عمران، الآية 110)؛ ففي هذه الآية تحددت مقومات الخيرية، ومن أهمها الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، واللذان من أدوات الإصلاح. كما يقول المولى سبحانه: ﴿وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ...﴾ (سورة التوبة الآية 71)، وهاتان الآيتان وأمثالهما يدلان على أن الأمة الإسلامية تحمل مشروعاً إصلاحياً مستمراً ومتجدداً.<sup>1</sup>

في هذا الإطار أردت بهذا العمل أن أساهم في عملية إصلاح تسيير الوظيفة العمومية محاولاً الاستفادة من تجربتي المهنية في هذا المجال والتي عايشتها فيها القطاع من الداخل.

### الإشكالية:

يشهد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر تدافعا و تجاذبات كبيرة بين كل المتعاملين فيه. فمن جهة يعتبر الموظفون مناخ العمل داخل هذا القطاع غير مشجع على تأدية نشاطاتهم على أحسن وجه، نتيجة المشاكل اليومية التي يتخبطون فيها ، وبترجم هذا الإضرابات التي شهدتها مختلف القطاعات، فمن قطاع التربية إلى قطاعات الصّحة العمومية والتكوين المهني والبلديات، كان هذا فقط مع مطلع سنة 2010. ومن جهة أخرى يصف المتعاملون مع مختلف الإدارات العمومية خدماتها بالمتدنية والضعيفة، وبين هذا وذاك ينصبّ تركيز الدولة في إصلاحها لهذا القطاع على معالجة الجانب التقني من خلال تثبيت برامج عادة ما يتم استيرادها من التجارب الخارجية. وفي هذا الإطار، أردنا تسليط الضوء بالتّحليل على برنامجين اثنين تمّ مباشرة العمل بهما مع مطلع القرن الحالي، يتعلّق الأمر أولاً بالمخطّط المحاسبي للدولة والذي شرع في

<sup>1</sup> <http://www.dahsha.com/viewarticle.php?id=24670>. site visité le 17/02/2009.

## المقدمة العامة

العمل به منذ سنة 2003 على مستوى كل الخزائن العمومية المنتشرة عبر الوطن بهدف تحسين تسيير الذمة المالية للدولة، وكذا المخطط الإستراتيجي التّساهمي الذي طبّق أيضا في كل المحافظات العقارية على المستوى الوطني. وقد حاولنا في هاته الدراسة الإجابة على التّساؤل الرئيسي التّالي :

هل ساهم المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الاستراتيجي التّساهمي في إصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر؟

ويندرج تحت هذا التّساؤل الرئيسي الأسئلة الفرعية التّالية:

1- هل تطبق البرامج المستوردة بصيغة النّسخ المباشر، أو يتم تعديلها ومن ثم تكييفها؟

2- هل يوفر المخطط المحاسبي للدولة إمكانية التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة، الإستثمارات والإهتلاكات ؟

3- هل ساهم المخطط الإستراتيجي التّساهمي في الإستجابة لإحتياجات المتعاملين مع المحافظة العقارية ؟

4- هل يتماشى مفهوم الإصلاح المنتهج في الجزائر مع أساسيات التسيير العمومي ؟

### الفرضيات :

1- إنّ مسك المحاسبة العمومية وفقا للمخطّط المحاسبي للدولة يسمح بالانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمم.

2- يسمح المخطّط الإستراتيجي التّساهمي بالتوفيق بين خدمات الإدارة العمومية واحتياجات المتعاملين معها.

3- تمّ احترام أسس التسيير العمومي تزامنا مع تطبيق البرامج التّقنيّة لإصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر.

### أسباب الدراسة :

لقد حضي القطاع الإقتصادي بعديد الدّراسات والأبحاث في مجال التسيير، فنجد أبحاثا أجريت حول المؤسسات الصّغيرة والمتوسطة، حول البنوك، المؤسسات الماليّة، الإتصالات وغيرها. والحقيقة أن قطاع الوظيفة العمومية يتّصل مباشرة بالقطاع الإقتصادي من جهة وبالحياتة اليوميّة للمواطن من جهة أخرى، ذلك



## المقدمة العامة

أنه يوفر خدمات لا يقدمها سواه، مثل مصالح الجمارك، الضرائب، التعليم وغيرها. لهذا أردت أن أبحث في مجال الوظيفة العمومية لأنه مهما بلغ تطور القطاعات الأخرى فعدم مواكبة قطاع الوظيفة العمومية لهذا التطور من شأنه أن يؤثر على كل المتعاملين معه.

ولعلّ الدافع الأساسي وراء البحث في هذا القطاع هو عملي لمدة ثمان سنوات في مديرية أملاك الدولة ببسكرة بصفة مفتش رئيسي للمالية، لاحظت خلالها العديد من الإختلالات والمخالفات التي وإن تنوّعت فإن الجانب التسييري فيها هو الطّاعي عليها. وقد تميّزت ردود فعل الدولة عادة لإصلاح الإختلالات بالتركيز على الجوانب التّقنيّة البحتة مجسّدة في إدراج برامج، تعديلات قانونية، تحويلات مبرمجة للمدراء التنفيذيين. تتجسّد أهميّة هذا الموضوع أيضا في البحث عن مكانة التسيير العمومي في قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، ذلك أنّ من سبقنا في هذا المجال لا يتحدّث الآن عن التسيير العمومي فحسب وإنما عن التسيير العمومي الجديد، لذلك أردت أن أبحث عن مدى تواجد هاته المفاهيم وما يتبعها من مصطلحات في قطاع الوظيفة العمومية.

### أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى :

1- متابعة سياسة إصلاح تسيير الوظيفة العمومية عن طريق إعتقاد مختلف البرامج في هذا القطاع من خلال تحليل النتائج المتوصل إليها، من خلال تسليط الضوء على برنامجين إثنين طبقا في القطاع المالي للدولة.

2- تحديد العوامل التي أثّرت و مازالت تؤثر في الخدمات التي يقدمها قطاع الوظيفة العمومية، والتي كانت وراء حدوث إضطرابات كبيرة ومتكررة يقوم بها الموظفون من خلال الإضرابات والإعتصامات.

3- المساهمة في تحديد بعض مواطن الإختلال في تسيير الوظيفة العمومية بهدف تحسين خدماته التي يقدمها للمتعاملين.

## المقدمة العامة

4- مراجعة مدى إهتمام المشرّع بتطبيق أسس التسيير العمومي أثناء مباشرته لبرامج تتعلق بإصلاح تسيير الوظيفة العمومية.

### الصعوبات المواجهة أثناء الدراسة :

كما أشرت سابقا أن عملي لسنوات في قطاع الوظيفة العمومية ولد في رغبة للمساهمة في إصلاح هذا القطاع، وهنا كانت أول الصعوبات التي واجهتها هي ضبط اشكالية واضحة المعالم ودقيقة من خلال تحديد متغيرات الدراسة المستقلة والتابعة. من جهة أخرى، وجدت صعوبات في تحديد التوضع الإبتيمولوجي للموضوع، فقد تأرجحت كثيرا بين شرح الحقيقة أو فهمها، مما يضعني أمام المدخلين التجريبي أو التفسيري على الترتيب، إلى أن رسوت على الثاني. وشكل أيضا غياب المراجع المتعلقة بتجارب الغير عائقا آخر إلى أن أتحت لي الفرصة للتنقل إلى فرنسا في إطار تربص طويل المدى، حيث استفدت من خدمات مكتبة الإقتصاد والتسيير والحقوق بجامعة نيس بالإضافة إلى توجيهات الأستاذ المشرف الأستاذ بوعلام عليوات. أشير أيضا إلى صعوبة الحصول على المعلومات من بعض الإدارات العمومية تحت ذريعة منع إنشاء السر المهني، وهذا ناتج إما عن قصور في فهم معنى عبارة السر المهني أو استخدامها كوسيلة للتستر على مخالفات في تسيير هذه الإدارة أو تلك.

### هيكل الدراسة:

تم معالجة إشكالية البحث من خلال ستة فصول على النحو التالي:

الفصل الأول بعنوان مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي: وهو مجزأ بدوره إلى ثلاثة مباحث، خصص أولها لإبراز المفاهيم الأساسية للتسيير والثاني للتفصيل في التسيير العمومي والتسيير العمومي الجديد، أما الثالث فخصص للتفصيل في علاقة التسيير العمومي بالشرعية.

## المقدمة العامة

وخصص الفصل الثاني المعنون بـ «ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر» للحديث عن الوظيفة العمومية في الجزائر من خلال ثلاث مباحث: أولاً التطور التاريخي للوظيفة العمومية في الجزائر، فماهية الوظيفة العمومية ثم حقوق الموظف وواجباته.

أما الفصل الثالث والمعنون بالإطار المنهجي والدراسات السابقة فهو مجزأ إلى مبحثين، خصص الأول لإبراز الإطار المنهجي الذي أعد ضمنه هذا البحث لا سيما الأساس الإستمولوجي، في حين يعرض المبحث الثاني عدداً من الدراسات التي تكلمت عموماً عن الإصلاح في قطاع الوظيفة العمومية في عدد من الدول.

يركز الفصل الرابع والمعنون بدراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة (PCE) والمخطط الإستراتيجي التساهمي (PSP) في مبحثين في حين أن المبحث الثالث فخصص لتحليل البرنامجين وكذا مدى احترام أسس التسيير العمومي في الإدارات العمومية، بعدها قدمت النتائج والتوصيات. وانتهى العمل بتقديم خاتمة عن الموضوع.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

### الفصل الأول : مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي.

إنّ الكلمة الأكثر شيوعاً وإستعمالاً هي (management) وهي كلمة انجلوسكسونية جعلتهم يستدلون بها للقول بأنهم كانوا السّباقين في الحديث عن التّسيير، رغم أن هناك من يعترض على هذا ومنهم "Annie Barkli" الذي يقول في كتابه (le management public en mutation) أن أصل الكلمة لاتيني تمّ ادراجه في القاموس الفرنسي في السّبعينات، ممّا يعني أن أصل الكلمة فرنسي لا انجليزي، ويذهب بعيداً بقوله أن كثير من الاختصاصيين يعتقدون أن التّسيير ولد أميركياً مع "Frederick Taylor"، في حين أنه من أوائل من عرف التّسيير "Henry Fayol" سنة 1916 والذي اقترح هيكلية الإدارة وفق عدة محددات ( التّوقع، التنظيم، القيادة، الرقابة).<sup>1</sup>

إنّ ظهور التّسيير كعملية موجودة منذ وجود الانسان، إذ أن هذا الأخير مجبر على تسيير حياته اليومية وهو أيضاً مخير في القرارات المتاحة أمامه مع تحمل تبعات هاته القرارات، إلّا أن محاولات التّظهير في التسيير لا ولن تتوقف مادام الأمر يتعلق بالانسان الذي لا ولن أيضاً يعرف الاستقرار على حال واحد، وإنما يسعى دوماً للأفضل.

ومن هذا المنطلق "فإنّ دراسة التّسيير أو الإدارة كما يسمّونه في المشرق العربي ازدهرت في المعاهد والجامعات، وحققت شركات عالمية نجاحاً يعود بالدرجة الأولى إلى وجود إدارات قديرة ومتفهمّة لطبيعة عملها وللبيئة العالميّة والمحليّة. فلقد عرف الكثير من المدراء اللّامعين بانجازاتهم التي صارت تدرّس في المعاهد والكليات التي تتخصّص في إدارة الأعمال بل إنّ بعضهم سميت بإسمه معاهد عالميّة مرموقة مثل Sloan School of Management وغيرها، فهؤلاء المدراء ركّزوا على خصائص ضروريّة لنجاح الأعمال مثل إحترام الوقت وبناء فرق العمل وتحفيز العاملين وجعلهم أكثر إلتزاماً بمعايير الأداء والإنجاز

<sup>1</sup> David Huron et Jacques Spindler, Le management public en mutation, L'Harmattan, Paris, 2008, p74.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

العالمي الأمر الذي انعكس إيجابيًا في ترسيخ قيم وتقاليده حب العمل وإحترام الوقت والإنسان وتنمية الفكر الحر والممارسة الخلاقة والمسؤولية.<sup>1</sup>

### المبحث الأول: ماهية التسيير.

#### المطلب الأول: الجذور التاريخية لممارسة للتسيير.

إنّ الإدارة بالمفهوم العام والواسع مورست بأشكال متعدّدة من قبل الحضارات القديمة، وما تواتر من أخبار عن ما أنجزه السومريون والبابليون والفراعنة والإغريق والرومان والصينيون والهنود والمسلمون لدليل قاطع على قدم الإدارة. "فالمدن والأهرامات والقصور والمساجد والكنائس وكذا السدود ومشاريع الري والزراعة وإنشاء الدواوين والوزارات وإعداد وتنظيم الجيوش الكبيرة وإدارة الحروب وتنظيم المحاكم وغيرها، هي من شواهد تواجد الإدارة منذ القديم."<sup>2</sup> ويلخص الجدول الموجود في الملحق رقم (01) مساهمات بعض الحضارات السابقة في مجال الإدارة.

تجدر الإشارة إلى الإسهامات الكبيرة التي قدّمتها الحضارة الإسلامية في مجال الإدارة، فقد جمعت بين الجوانب التقنيّة والأخلاق و أنتجت مفاهيمًا من أهمّها:

\* إعتبار العمل الحكومي خدمة تستهدف إشباع حاجات المواطنين وليست مغنما.

\* إختيار العاملين في الدولة على أساس مبدأ الجدارة والأمانة.

\* إنشاء الدواوين والوزارات وتنظيم القضاء والبريد.

#### المطلب الثاني : تعريف التسيير.

كما في شتى العلوم الانسانية، يوجد العديد من التعاريف للتسيير لعل من أبرزها مايلي:

<sup>1</sup> صالح مهدي محسن العامري و طاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر، عمّان، الطبعة الثانية، 2008، ص 28.  
<sup>2</sup> حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الثانية، 2009، ص 47.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

"هو العمل الذي يهتم بقيادة مجموعة من الأشخاص في اطار ما لتحقيق أهداف المنظمة التي ينتمون اليها."<sup>1</sup>  
ولو تتبعنا التعريف جيدا لوجدنا أن :

- قيادة تعني : التوجيه، اعطاء الأوامر، التنسيق، العناية والتنشيط.

- اطار ما : ويتعلق بالمحيط الاقتصادي، السياسي ، الاجتماعي من حيث المخاطر والفرص، ومن جهة أخرى الثقافة، الذهنية، التقاليد، ...الخ.

- تحقيق أهداف المنظمة: من خلال تحديد أولا وبدقة الأهداف ولاسيما التوفيق بين الأهداف الفردية للأفراد و أهداف المنظمة. وعليه يمكن القول أن التسيير هو العمل الذي يحث جميع أفراد المنظمة على تحقيق أهدافها، وهو لا يخص فقط المؤسسات الخاصة بل يشمل كل المنظمات التي يعمل فيها أفراد رجالا كانوا أو نساءا.

تعريف آخر يمكن إدراجه وهو أن: " التسيير هو عمل<sup>2</sup> (métier) في حد ذاته يضاف الى التقنية."<sup>3</sup>  
فالإطارات في المؤسسات لا تحضّر و لا تكون كي تسيّر وإنما يهتم فقط بالجانب التقني للإطار من خلال المسابقات، الامتحانات المهنية والتربصات، ويهمل جانب تعليمهم مهارات القيادة، الاتصال وغيرها وخير مثال على هذا هو المدراء التنفيذيون. بطبيعة الحال تختلف المكانة التي يحتلها كل عمل حسب وضعية الإطار، ففي المستويات الأولى للتأطير ينحصر عمل الإطار على تقنيته الأساسية ( تخصص عمله) أما في المستويات العليا فان وضعية الإطار تتقلب فيصبح التسيير عمله الأول وتقنيته هي الثانية مثلما يوضحه الشكل الموالي :

<sup>1</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, Le management dans le service public, Editions d'organisation, 2<sup>ème</sup> édition, paris 2002, p10.

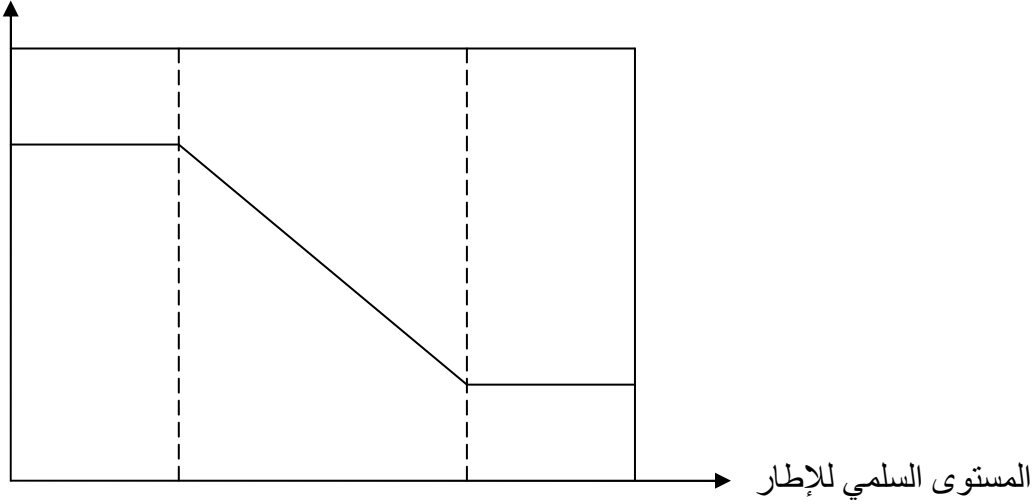
<sup>2</sup> أقرب ما يكون من ترجمة للكلمة métier.

<sup>3</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p12.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

شكل رقم (01): انشغالات الإطارات في المؤسسات .

100% من انشغالات الإطارات



المستويات الأولى  
للتأطير

الإطارات  
الوسيطة

الإطارات  
العليا

المصدر: Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p12.

وعليه فكل إطار يقود مجموعة مطالب بممارسة المهنتين معا. في المستويات الأولى أو الدنيا للتأطير يستمد الاطار شرعيته من تقنيته، في حين أنّ الشرعية تستمد في المستويات العليا من المهارات التسييرية وبين المستويين هناك مزيج، فلهذا نجد إطارات القطاع العام يختفون وراء تقنيّتهم لتبرير عجزهم في التسيير بالقول بأنّ هذا الأخير لا يصلح للقطاع العام، دون القدرة على توضيح وتبرير ذلك.

في المشرق العربي، يستعملون كلمتي التصرف أو الإدارة وهم يقصدون بذلك التسيير حيث يقدمون تعاريفا أخرى منها تعريف نبيل بن جعفر الفيصل، فيقول أن الإدارة بحدّ ذاتها هي: "عملية دمج وتنسيق الموارد الماديّة كالمعدّات والأدوات والموارد البشرية (الأفراد) في منشأة من خلال التخطيط لها وتنظيمها وتوجيهها ومراقبة إنتاجها لتحقيق بالتالي أهداف المنشأة".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://islameiat.com/main/?c=54&a=3297> . Visité le 20-08-2007.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

فلا بد له من الاستفادة من التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وبالتالي شرح هذه الوظائف وكيفية الاستفادة منها، خاصة إذا استحضرت الإداري المسلم في قلبه وكيانه أنه في إدارته مدفوع بذاتية ربانية ونبوية المنهج، فنقوده بذلك للتفكير السليم والقويم كسمة يتميز بها عن غيره<sup>1</sup>.  
فالتسيير هو فن تحقيق أهداف المنظمة بفاعلية وفعالية.

### المطلب الثالث : آفاق التسيير.

"على اعتبار أن التسيير هو عمل، فإن كل إطار مطالب بضمان العمل اليومي وتأطير المجموعة التي يشرف عليها، فهو يتصرف بأفق قصير المدى أو كما يصطلح عليه بالتسيير العملي ( management opérationnel)، وهو أيضا مطالب بتوسيع آفاقه لتسيير مجموعته على المدى المتوسط والطويل مجسدا في التسيير الاستراتيجي (management stratégique)"<sup>2</sup>. فهو بهذا يعمل على جبهتين في آن واحد دون تفريط في جانب أو إفراط في جانب آخر وإنما العمل بشكل متوازن يضمن تحقيق الأهداف الآتية والمستقبلية.

### المطلب الرابع : أوجه التسيير:<sup>3</sup>

تبعاً لما رأيناه سابقاً فإن للتسيير وجهان :

وجه إنساني أساسي من خلال الإتصال، تنشيط الفرق يومياً، إتخاذ القرارات،... ووجه آخر من خلال إهتمام الإطارات بجانب الوسائل اللازمة، متابعة سير مصالحهم أي الإهتمام بالعمل فكلاهما وجهان لعملة واحدة. وإذا قمنا بدمج آفاق وأوجه التسيير، يمكن تقسيم التسيير إلى أربعة قطاعات نوضحها في الجدول الموالي :

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p14.

<sup>3</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p15.



## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

جدول رقم (01): أقسام التسيير.

التسيير العملي	التسيير الاستراتيجي
تسيير علاقاتي	تحريك الطاقات
تنشيط الفرق. تسيير الوقت. تسيير الاجتماعات. الاتصال يوميا. التفاوض.	- تحريك الطاقات . - قيادة التغيير . - الاتصال الداخلي . - تسيير استراتيجي للمهارات
التسيير الفعّال	الاختيارات الاستراتيجية
القرار - التفويض - التسيير بالأهداف - وصف المناصب - تحليل الحاجة للتكوين.	الأدوات الاستراتيجية.

المصدر: Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p 17

### المبحث الثاني: ماهية التسيير العمومي.

على غرار تعريفنا للتسيير، فمن التعريفات التي وردت في التسيير العمومي ما يلي:

"التسيير العمومي هو كلام (language) إداري، وهذا على سبيل المحاكاة مع تعريف الكلام في اللغة، والذي

تحكمه ثلاثة شروط هي :

• شرط القواعد (syntaxe): موضوع هذا الكلام هو المنظمة.

• شرط المعنى (semantique): كل من يستعمل هذا الكلام يستوجب عليه الوصف

الدقيق لتبليغ المعنى جيّدا.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

• شرط الشرعية: كل من يستعمل هذا الكلام متفق مع غيره على أن يجعل أهداف الفرد

والمنظمة والمجتمع متوافقة.<sup>1</sup>

والمراد من هذا التعريف هو تحديد عناصر التسيير العمومي وتوافقها بشكل يسمح بتحقيق أهداف المنظمة كما هو الشأن بالنسبة لعناصر الكلام التي من شأنها أن تتجانس وإلا فقد الكلام معناه وحاد عن الفكرة المراد توصيلها للمستمع.

وهناك من يقول يجب تسيير الإدارات العمومية كما تسيير المؤسسات الاقتصادية، فإذا اعتمدنا هذه المقولة فإن أي دراسة في مجال التسيير العمومي تصبح عديمة الفائدة، فهناك اختلاف بينهما في عناصر عدة منها مثلا اختلاف الأهداف وحجم المنظمة. إنما يمكن تصحيح هذه المقولة باعتبار أن التسيير العمومي هو جزء من التسيير يتفقان في القواعد ويختلفان في التفاصيل. وعليه فالتسيير العمومي مستقل بخصائصه عن التسيير في المؤسسات الاقتصادية وهو ما يسمح بالتحدث عن التسيير الخاص بالإدارات العمومية التي يمكن أن تتميز بخمس خصائص:<sup>2</sup>

1- السعي إلى تحقيق أهداف خارجية (poursuite des finalités externes) : فإذا كانت المؤسسات الخاصة تهتم بصفة مستقلة بأغراض داخلية لنموها وتطورها، فإن الإدارات العمومية تهتم بأمور خارجية مفروضة من طرف القانون ( الدفاع الوطني، التربية، الصحة،...) ، لذلك فلا يمكن للبلدية إهمال أحد نشاطاتها أو أن يركز مستشفى على سياسة فندقية مهملا دوره الأساسي في علاج وراحة المرضى. وعليه فإستراتيجية الإدارات العمومية مرتبطة بالأهداف ذات المصلحة العامة .

2- غياب المردودية المالية : إن انجاز مقر لمديرية عمومية أو شراء جهاز (IRM) لمستشفى يخضع للموازنة المخصصة له لا يعتبر استثمارا منتجا، بمعنى أن النشاطات العمومية ليس لها "سعر" وفقا لنظريات السوق وهذا لا ينفى أن لها تكلفة.

<sup>1</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p66.

<sup>2</sup> Vitarío manuel Santoro et Pierre Eric Verrier, le management public, P.U.F, Paris,1993, p5.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

3- مهام غالباً منجزة في غياب المنافسة: فاحتكار الدولة لبعض النشاطات يجعلها تمارس نشاطها في جو خال من المنافسة لاسيما فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري كمديرية الضرائب أو الجمارك.

4- أنظمة معقدة : فمثلاً تقوم البلديات بعدة نشاطات مثل : تهيئة الطرقات، جمع القمامة، بناء المدارس، التكفل بتقديم المساعدات الاجتماعية، المحافظة على المساحات الخضراء، الاهتمام بالثقافة، توفير الأمن البلدي،... . فميكانيزمات الربط التي أشار إليها H.MINTZBERG معقدة وصعبة التحليل.

5- خضوع النشاط الإداري للقرارات السياسية : فكل النشاطات الإدارية هي نتاج قرارات سياسية.

من التعاريف التي أعدها مهمة أيضا في وصف التسيير العمومي ما ذكره الدكتور أحمد سلمان في ورقته التي قدم فيها مقارنة بين الفكر الغربي والفكر الإسلامي في الإدارة العامة<sup>1</sup> خلال المؤتمر العربي الرابع للمنظمة العربية للتنمية الإدارية والذي عقد بالقاهرة، بأن الإدارة العامة الإسلامية محورها الأساسي العقيدة والإيمان، وبهما يتجاوز الفرد المسلم المنافع الشخصية والدينيوية إلى سعة التكليف الرباني الذي جعل الحياة كلها لله، وأن غاية خلق الإنسان هي العبادة والخلافة في الأرض تحقيقاً لقوله تعالى " وما خلقت الجن والإنس إلا ليعبدون ما أريد منهم من رزق وما أريد أن يطعمون"<sup>2</sup>.

أما الفكر الغربي فإنه يعالج المشكلة الإدارية في إطار نظريات ذات نظرة تعتمد على المنافع الشخصية أو الجماعية، أو المنافع المشتركة في إطار العلاقات بين الدول دون أدنى نظرة للدين، وبالتالي فالإدارة العامة في الفكر الإسلامي تتميز عن نظيرتها في الفكر الغربي بثلاث خصال هي :

1- الإدارة العامة الإسلامية تسعى بصفة أساسية لخدمة الأهداف المشروعة من خلال أنشطتها الخدمية والسلعية المباحة ويحكمها في ذلك الإيمان والعقيدة الربانية.

<sup>1</sup> يقول المشاركة الإدارة العامة وهم يقصدون بذلك التسيير العمومي.  
<sup>2</sup> القرآن الكريم، سورة الذاريات، الآيات 56 و57.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

2 - يؤدي المكلف بالعمل في الإدارة الإسلامية واجبه على أساس أنه قيمة إيمانية يسعى من خلالها للعبادة.

3 - التعامل في الإدارة الإسلامية يتم على أساس الأخوة الإسلامية، المساواة، احترام إنسانية العامل، ونوع العمل الذي يؤديه.<sup>1</sup>

وتحريًا للدقة في العمل وجب التفرقة بين مصطلحات القطاع العمومي، الخدمة العمومية والوظيفة العمومية. فالمصطلح الأول ذو بعد بنيوي، أما الثاني فبعده سياسي ثقافي والأخير بعده قانوني. فالقطاع العمومي يضم مجموع المؤسسات المسيّرة مباشرة أو غير مباشرة من طرف الدولة من حيث سلطة القرار وملكية وسائله والمنظمات. في حين أنّ الخدمة العمومية تعتبر نشاطًا لا بنية، فالخدمة العمومية يمكن أن تؤدي من غير الدولة، مثل خدمات النقل، الإتصال. أمّا الوظيفة العمومية فيميزها جانبان: الموظفون وقواعد التسيير المتعلقة بهم.<sup>2</sup> وموضوع بحثي خاص بالنشاطات<sup>3</sup> التي تظهر فيها الدولة كصاحبة سيادة لا كعون إقتصادي ضمانًا للحرية للجميع دون التعسف في الرقابة، فهو يجمع بين البعدين الثاني والثالث.

### المطلب الأول: تعريف التسيير العمومي الجديد "N.P.M": New Public Management:

"من المقاربات الأساسية في القرن العشرين المدرسة الكلاسيكية أو المسماة "الإدارة العمومية" والتي يعد Max Weber من روادها بالإضافة إلى Henry Fayol ، Frederick Taylor ، Gulick Luther و Raadschelders حيث انتشرت أفكارهم عن الإدارة العمومية من خلال نموذج البيروقراطية لاسيما خلال الثلث الأول من القرن العشرين، وهو ما سعى إلى تأكيده حتى المتأخرين منهم مثل Herbert Simon<sup>4</sup>. إلا أنه ومع بداية الربع الأخير من القرن العشرين، ازدادت الانتقادات حول عدم نجاعة هذا النموذج وبرز كتاب آخرون على غرار Robert Dahl، Marshall Dimock، وأشهرهم على الإطلاق Dwight Waldo داعين إلى المزيد من حرية التصرف، وكذا الإستجابة، المزيد من الإنفتاح في الإدارة العمومية فكانت هذه

<sup>1</sup> <http://www.islamstory.com/ArticlePrint.aspx?ArticleID=14.19>. Page visitée le 20/02/2010

<sup>2</sup> Annie Bartoli, Le management dans les organisations publiques, Dunod, Paris, 2eme édition, 2005.

<sup>3</sup> sont appelés des "activités régaliennes".

<sup>4</sup> Jan-erik lane, New public management, Routledge, London, 2000, p 19.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

بدايات ظهور ما أصبح يعرف بالتسيير العمومي الجديد<sup>1</sup> أو ما اصطلح عليه أيضا " الانتقال من التسيير العمومي القديم إلى التسيير العمومي الجديد".<sup>2</sup>

بالنسبة لبعض الباحثين الانجلوسكسونيين فان التسيير العمومي ماهو إلا تكييف وسائل التسيير لقيود الإدارة وهي فكرة مستنبطة من المهندس "فايول" الذي كلفته الحكومة الفرنسية آنذاك بدراسة تسيير مصالح البريد، التلغراف والهاتف (PTT)\* فأعد تقريرا خلاصته أنه "يجب تصنيع الدولة" وهو أيضا نفس ما توصلت بل وسارعت إليه الولايات المتحدة الأمريكية عن طريق التنظيم العلمي للعمل الإداري.<sup>3</sup>

أما التسيير العمومي الجديد (NPM) فيستمد وجوده من إصلاحات الدولة في بعض البلدان الانجلوسكسونية مثل بريطانيا ونيوزيلندا. "فخلال فترة حكم "Margaret Thatcher" أبدت هذه الأخيرة إرادة سياسية لإصلاح الوظيفة العمومية سواء على مستوى الدولة أو على المستوى المحلي وهذا من خلال تقريب أساليب وطرق التسيير العمومي لنظيرتها في المؤسسات الخاصة عن طريق التقليل من حجم تطبيق القواعد والإجراءات للتشجيع على البحث عن المردودية ورضا المواطنين وتم إنشاء مؤسسات عمومية مستقلة أوكلت لها بعض نشاطات القطاع العام، ف NPM لا يعوّض الإطار العام للتسيير العمومي وإنما يضيف له مقاربة جديدة هي التعاقد داخل القطاع العام"<sup>4</sup> أي بمعنى أوضح خصوصية القطاع العام.

و من الباحثين في مجال التسيير العمومي من عارض تماما عبارة التسيير العمومي الجديد، ويعتبر أن مصطلح NPM في حد ذاته أصبح مشكلة وقلل من مصداقية هذا المصطلح مشيرا إلى ضرورة استعمال عبارة التسيير العمومي لا غير، فليس هناك أي شئ جديد "new".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> J V. Denhardt and Robert B. Denhardt, The New Public Service: Serving not steering, M.E. Sharpe, Inc. New York, 2007. P 25.

<sup>2</sup> Laurence E. Lynn, Jr. Public Management: Old and New, Routledge, New York , 2006, p I.

\* Abréviation de l'expression postes et télégraphes et téléphones.

<sup>3</sup> Vitaro manuel Santoro et Pierre Eric Verrier, op. cit., p9

<sup>4</sup> Jan Erik Lane, op.cit., p 3.

<sup>5</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, Cultural Aspects of Public Management Reform Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16, 3–28 Copyright r 2007 by Elsevier Ltd, p67.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

لكن في المقابل، فإن المدافعين عنه يرون أن "NPM" يركزون على الجانب السياسي للمصطلح مبررين أن الهجوم عليه من باب أنه مقارنة "نيوليبرالية"، ويعتبرون هذا الطرح صحيحا لو كان الهدف من تطبيق NPM هو إعادة تشكيل الهياكل السياسية الشيء الذي لم يحدث مثلا في سويسرا. ولكن مع تطبيقه على المستوى التنظيمي ليبروقراطية الدولة فإنه يؤكد على أنه مقارنة تقنية أكثر منها سياسية، ولا عجب أن معظم من يطالبون بإدراج "NPM" في المستويات التنظيمية هم الديمقراطيون الاجتماعيون.<sup>1</sup>

إلا أن الدراسة التي قام بها Janet Newman تثبت عدم صحة إدعاء المدافعين عن NPM، فانطلاقا من نموذج Robert Quinn و Kim Cameroun قام بتحليل التغييرات التي حدثت في الحوكمة، السياسة، التسيير العمومي في إنجلترا استنادا لمجموعة من التناقضات الموجودة التسيير العمومي. إلا أن مصطلح التناقض لا يعني هنا التضارب، وإنما يقصد به التناقض المستمر بين العناصر المتواجدة معا والتي يفترض أن يلغي الواحد منها الآخر إلا أنها تستمر في التفاعل فيما بينها، وهو الشيء الذي سنفصل فيه عند تعرضنا للتجربة الانجليزية في إصلاح الوظيفة العمومية.

### المطلب الثاني: مصادر التسيير العمومي.

- وتتميز بالتنوع والتعدد، فعند البحث عن أهم امتدادات أو جذور التسيير العمومي يمكن ذكر<sup>2</sup>:
- القانون العام: كما هو الشأن في الجزائر التي تقسم القانون إلى عام وخاص هذا الأخير ينظم العلاقات التي يكون أحد طرفاها أو كلاهما الدولة أو أحد فروعها.
  - العلوم السياسية: حيث يهتم المختصون بتحليل السياسات العمومية المجسدة لنشاطات السلطة، بدليل أن العديد من أساتذة العلوم السياسية ألفوا كتباً متخصصة في التسيير العمومي مثل كتاب Jan-Eric Lane المعنون New public management الصادر سنة 2000 عن Routledge بلندن.

<sup>1</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, op.cit., p

<sup>2</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p74.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

- الاقتصاد العمومي: والذي يهتم بتقسيم وتوزيع الموارد العمومية ويخص هذا عدة مجالات مثل: المالية العامة، دور الدولة، تنظيم السياسات العمومية.

- علم اجتماع المنظمات: لقد شكلت مواضيع السلطة، سلوك العمال، العلاقات غير الرسمية محاور لدراسات سوسيولوجية.

ومن هنا يتضح تداخل التسيير العمومي مع عدة علوم أخرى ويتخذها كأساس له مما يستوجب اختيار الوسائل المتماشية مع التسيير العمومي.

### المطلب الثالث : أسباب عدم وجود التسيير العمومي في القطاع العام.

عادة ما تشير الإطار في القطاع العام إلى الأسباب التالية:<sup>1</sup>

#### 1- التسيير يصلح في القطاع الخاص ولا مجال للحديث عنه في القطاع العام:

من الخطأ أن نتصور أن المؤسسات الخاصة حرة في فعل كل ما تريده، فمثلا فيما يتعلق بتسيير مواردها البشرية يمكن فقط للمؤسسات الصغيرة فعل هذا نظرا لصغر عدد عمالها، أما المؤسسات المتوسطة والكبيرة فلها عدد كبير من الموظفين مشابه لعدد الموظفين في القطاع العام وتقريبا لهم نفس القيود، وجود الاتفاقيات الجماعية أو النقابات. ويحاول بعض إطار الوظيفية العمومية وصف القطاع العام بالجامد وبأنه ليس مجالاً للتغيير، ومرد هذا الإيحاء هو العقلانية القانونية المسيطرة على القطاع العام. والجدول الموالي يبرز الفرق بين العقلانية التسييرية ونظيرتها القانونية.

<sup>1</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p20.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

جدول رقم (02): المقارنة بين العقلانية التسييرية والعقلانية القانونية.

العقلانية القانونية	العقلانية التسييرية	
تستمد من التطبيق الصارم للقوانين	فعالية الإجراءات المتخذة	الشرعية
الوسائل	الأهداف	الأفضلية
استقرار الهيئات	التجاوب مع التغيير، الإبداع	الأولوية
منطق احترام القوانين	منطق الفعالية	طريقة التفكير
الثنائية (سلم تدرجي، تنفيذ)، قرارات أحادية من الأعلى.	- تفويض للسلطة مبادرات ثنائية - التفاوض	السلطة
مغلق .	مفتوح على المحيط	شكل المنظمة
احترام القانون وسيرورة (processus) خطية بحث.	أسلوب المعلومة المرتردة يسمح بتحسين الأداء	الرقابة

المصدر: Chevallier et Laschar dans la revue française de gestion d'administration publique ,

n° 24 oct-dec 1982.

2- التسيير: نحن ( أي المدراء ) نقوم به يوميا :

يعتبر بعض إطارات القطاع العام أن الحديث عن التسيير في القطاع العام مضيعة للوقت لأنهم يقومون

به من خلال ترأسهم لمديرياتهم ومصالحهم وتطبيق القوانين بحذافيرها.

3- التسيير مقارنة لا إنسانية:

فكل موظف يقوم بدوره التقني فهو يستعمل الطرق، المعارف والوسائل لمعالجة الملفات الموكلة إليه،

كما أن المهم بالنسبة إليه هو تنفيذ الأوامر المحددة بقوانين دون اختيار ولا يهمله في ذلك نجاعة هذه الأوامر

أو لا.

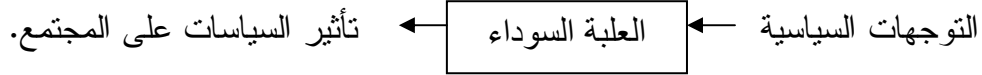


## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

المطلب الرابع : مبررات وجود التسيير العمومي.

يرتبط تسيير القطاع العمومي بأمرين : السياسة العامة المكلفة بصنع القرار من جهة والإدارة المكلفة بتنفيذه من جهة أخرى، فمن المستحيل الفصل بين الجانب التسييري، السياسة العامة و الإدارة في القطاع العام<sup>1</sup>، كما اعتبر المحيط العمومي ولمدة طويلة كمجموعة من المنظمات المسيّرة بقواعد وإجراءات بيروقراطية بهدف تنفيذ السياسات أو التوجهات السياسية. فانطلاقا من هاته المقاربة تعتبر المنظمة العمومية أشبه بالعبة السوداء والتي لا يمكن أن يحدث داخلها أشياء غير متوقعة وكذا غياب أي هامش للتغيير بداخلها، فالمهم كان دوما معرفة ما يحدث قبل العلبة والمتمثل في التوجهات السياسية والأطر القانونية وكذا ما يحدث بعدها متمثلا في تأثير هاته السياسات في المجتمع، وهو ما يبيّنه الشكل الموالي:

شكل رقم (02): تشبيه الإدارة العمومية بالعبة السوداء.



المصدر: David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 80

فالإدارة بهذا المنطق هي وسيلة في يد السلطة السياسية، فينحصر دور الموظف مهما كانت درجته في طاعة وتنفيذ كل القرارات بحذافيرها، ومثل هذا التطبيق الحرفي للتعليمات لا يفتح مجالا للحرية للوظيفة الإدارية العمومية.<sup>2</sup>

"وبالتالي من غير الممكن الفصل بين المهام السياسية والمهام الإدارية للموظف بالنظر إلى فكرة العلبة السوداء التي من شأنها أن تكون سببا كافيا لعدم تحفيز الموظف وتصبح بالنسبة إليه مصدر قلق وعدم إحساس بالأهمية فهو كالألة التي تنفذ كل ما يطلب منها، ويصبح القلق أكبر عندما يكون هذا الموظف غير مقتنع بالسياسة المنتهجة من السلطة.

<sup>1</sup> Jan-erik lane, op.cit., p 2.

<sup>2</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 80.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

كلّ عمل أو فعل إداري في الوظيفة العمومية يمكن أن يكون له تأثيرات سياسية، فالإدارة يمكن أن يكون لها تأثير على مستوى الخيارات السياسية ولو جزئيا سواء مباشرة أو بصفة غير مباشرة، فالموارد التي يسيرها المسؤولون في الوظيفة العمومية ( موارد بشرية، وسائل تقنية، قانونية هي كلها مصادر للسلطة توفرها لتنفيذ سياساتها. وعليه فوسائل التسيير العمومي غالبا ما تكون مرتبطة بالإصلاحات السياسية الكبرى للدولة ومصالحها.<sup>1</sup>

كل ما سبق ذكره من شأنه تدعيم مبررات وجود التسيير العمومي:<sup>2</sup>

- القطاع العام أصبح ضروريا أكثر من أي وقت آخر.
- تحسين فعالية وفاعلية المصالح العمومية.
- تقليص الفجوة بين المواطن والإدارة.
- التقليل من حدة الإجراءات البيروقراطية في المعاملات مع المواطن مع الإدارة.

### المطلب الخامس: أسس التسيير العمومي.

من غير الممكن التحدث عن نظرية التسيير العمومي، فتتووع طبيعة المؤسسات المكلفة بضمان خدمات عمومية يصعب من إعطاء تعريف واحد للتسيير العمومي خاص بكل الهيئات، وإنما هناك بعض المبادئ المشتركة المطبقة على كل المصالح العمومية مع ترك المجال واسعا لكل مصلحة لإعتماد التسيير الأكثر ملاءمة لخصائصها. هذه المبادئ هي:<sup>3</sup>

### الفرع الأول: تجاوز منطق "التايلوريزم":

هذا المنطق القائم على نظرية تايلور في التخصص وتقسيم العمل يقوم على مبادئ أهمها:

- التفرقة بين صانعي القرار والمنفذين.
- عدم أخذ المبادرة من طرف المنفذين وتطبيق مطلق لكل الإجراءات.

<sup>1</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 81

<sup>2</sup> Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p25.

<sup>3</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 31.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

- سيطرة العلاقات العمودية على الأفقية.

إن هذا الأسلوب من التنظيم أتى بثماره فعلا ولكن في فترة سابقة وفق ظروف ليست هي ظروف اليوم حيث كان الهدف آنذاك هو زيادة الإنتاج، ولهذا يمكن التحدث عن بديل للمنطق التaylorي ألا وهو التسيير المحمّل للمسؤولية (management responsabilisant) والذي يتميز بأربع خصائص:

- إشراك المنفذين في عملية اتخاذ القرار.

- المسؤولية تحدد على خلفية تحقيق الأهداف وليس انجاز المهام.

- تفويض السلطة لاسيما في القرارات العملية والتشجيع على المبادرات الفردية مع احترام طبعا مبادئ وأهداف المصلحة.

تشجيع العلاقات العمودية من حيث انسياب المعلومات والعلاقات الأفقية من حيث التنسيق.

الفرع الثاني : على كل إطار أن يجد أسلوبه في التسيير مع احترام قاعدة "5C" :

إن التمعّن فيما حققه المسيرون الناجحون يبين إمكانية الحصول على نتائج جيدة وفق أساليب مختلفة، رغم كل فرد يريد أن يعتبر أسلوبه هو الأمثل في التسيير ومن الواجب تعميمه، لكن الواقع ينفي ذلك. إلا أن هناك عناصر مشتركة إن توفرت في كل مسير جعلت من أسلوبه مميّزا وفعالاً، هذه العناصر هي المعروفة بـ"5C" والتي نصلّها فيما يلي:

- COHERENCE أي الإنسجام.

- COURAGE أي الشجاعة.

- CLARETE أي الوضوح.

- CONSIDERATION أي الإهتمام وهي أقرب هنا من كلمة الإعتبار.

- CONFIANCE أي الثقة.

وسوف نتطرق لكل منها بشيء من التفصيل.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

### 1- الإنسجام:

وهو أهم العناصر في التسيير ويمكن تجسيده في عدة صور منها:

أ - الإنسجام بين الأقوال والأفعال فلا يمكن مطالبة الموظفين باحترام الوقت في حين أن الإجتماع ينطلق متأخرا بساعة أو أكثر، الإعتراف وتقبل إمكانية وقوع الموظف في الخطأ وفي المقابل معاقبة أول مخطئ نتيجة مبادرته متناسيا أن الموظف الوحيد الذي لا يخطئ هو الذي لا يبادر، منح نفس العلاوة في المردودية للجميع دون استثناء،...

ب- الإنسجام بين القرارات فيما بينها: كمنح تفويض لاطار ما لمعالجة ملف ما وفي نفس الوقت يواصل المسؤول الأول في اتخاذ قرارات تم منح صلاحياتها للمفوض له ويتم هذا دون علم المفوض له.

ج- الإنسجام بين الأهداف المرصودة والوسائل المسخرة : توافق الوسائل المسخرة للموظف لتمكينه أداء مهامه كاملة تحقيقا للهدف المرجو، فمثلا لا يعقل مطابلة موظف بمصلحة التأمينات بمعالجة عدد كبير من الملفات دون تمكينه من جهاز حاسوب.

### 2- الشجاعة:

ولا يقصد بها طبعاً القوة البدنية بل الشجاعة الذهنية والثقافية للمسير والتي تستمد أساساً من الثقة في

النفس، والتي يمكن أن تتجسد فيما يلي :

أ- الشجاعة في اتخاذ القرارات: فالمسير الذي لا يقرّر يفقد ثقة معاونيه ومروؤوسيه.

ب- الشجاعة في المبادرة والمقاومة من خلال بذل مجهودات لتنفيذ القرارات في آجالها.

ج- الشجاعة النفسية والذهنية لمقاومة كل الضغوطات الداخلية والخارجية مادام القرار صائباً.

د- الشجاعة في التراجع عن القرارات الخاطئة: فالخطأ ليس عيباً في التسيير، فالمسير بشر والبشر ليس معصوماً من الوقوع في الأخطاء، إنما التماذي في الخطأ هو الذي العيب.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

### 3- الشفافية والوضوح:

لضمان انخراط ومشاركة الموظفين في العمل وليس طاعتهم، يجب انسياب المعلومات إليهم وضمان

الشفافية داخل المصلحة العمومية. وقد تتجسد الشفافية تتجسد من خلال :

- أ- الشفافية في توضيح مهام المصلحة العمومية : توضيح مبادئ الحياة المهنية، القيم الواجب احترامها.
- ب- الشفافية في توضيح أهداف المصلحة الحالية والمستقبلية: من المعلوم أن هناك معلومات يحتفظ بها المسير والمسؤول الأول لنفسه ولكن هذا لا يمنع من إعلام المساعدين بخيارات المصلحة الإستراتيجية.
- ج- الشفافية في إعلام الجميع بالنتائج المحققة، الأهداف المنجزة، الأهداف التي هي في طريق الانجاز، الصعوبات المواجهة،... وهذا ليس معناه إخبارهم بكل صغيرة وكبيرة وإنما نشر ما يمكن نشره.

### 4- الاهتمام :

نتذكر أنه منذ ثلاثينيات القرن الماضي أين قام "Elton Mayo" بأعمال بحث في مصنع " Western

Electric d'Hawthorne" ولاحظ أن مردود العمال زاد في المصنع بعد الزيادة في شدة الضوء ( الكهرباء)، لكن أسابيع بعد ذلك ونتيجة عطب كهربائي انخفضت شدة التيار غير أن مردود العمال بقي في زيادة. فخلص "Mayo" وفرقته إلى أن المردود متعلق بالاهتمام الذي نوليه للعمال. فالإهتمام بالموظفين ليس موضوعا جديدا وإنما قد يتجلى من خلال:

أ- الاهتمام يعني أولا احترام العمال والاستماع إليهم، تحيتهم، استقبالهم والاستماع إليهم، مساعدتهم في حل مشاكلهم، ... .

ب- اهتمام المسؤول الأول بعمل معاونيه: الاطلاع على تقارير معاونيه وان كان بعضها رديئا، إبداء الاهتمام بأعمالهم، مجازاة إما ايجابيا أو سلبيا مجهودات كل منهم.

ج- الاهتمام بالأفكار المقترحة: لا وضعها في أدراج المكتب أو مقابلتها مباشرة بالرفض بصورة قطعية.

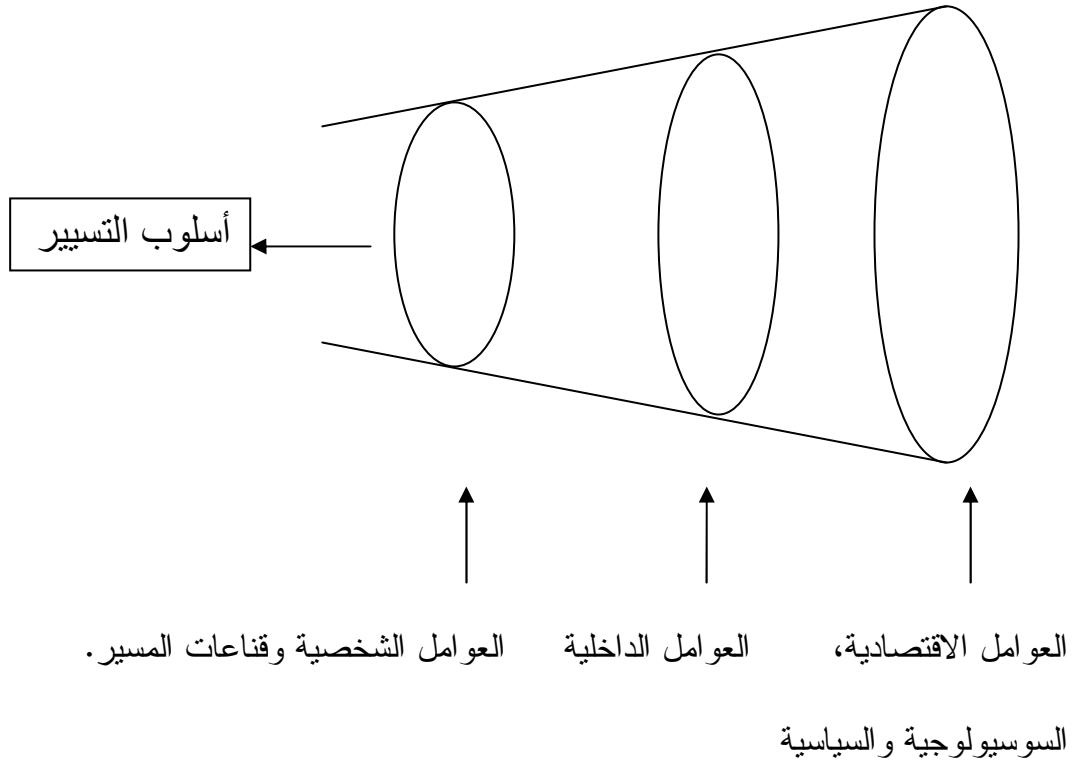
## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

5- الثقة : ثقة المسير في قدراته أمر بالغ الأهمية في اتخاذ القرارات الحاسمة دون تردد مع تحمل كل تبعات تصرفاته، فهو بهذا يعطي أيضا ثقة لمعاونيه ويزرع فيهم روح المبادرة.

بإختصار فإنّ كلّ مسيرٍ مطالب بالتوفيق بين العناصر السابقة لإيجاد أسلوبه في التسيير، مثلما يبيّنه

الشكل الموالي :

شكل رقم (03): تأثير العوامل الخارجية، الداخلية والشخصية على أسلوب التسيير.



المصدر: David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 42.

الفرع الثالث: التركيز على ثقافة المصلحة العمومية:

"الثقافة هي تلك المجموعة المعقدة التي تشمل المعرفة، المعتقدات، الفن، القانون، الأخلاق والعادات و

كل القدرات التي يكتسبها الإنسان بوصفه عضوا في المجتمع كما أن قوة أي مساحة جغرافية على وجه

الأرض مستمدة ومرتبطة بذاكرة أصولها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, op.cit , p 30.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

لكن السؤال المطروح هنا هل يجب "كسر" هذه الثقافة أو تغيير القيم أو تغيير الثقافة الموجودة داخل

المصالح العمومية. إن ما يميز الثقافة داخل مصالحن العمومية هو:

- تحفيز الأفراد في مستوياته الدنيا.
- الشعور بعدم القدرة على الفعل والتغيير .
- مشكل الشرعية ( شرعية المسؤول في نظر الموظف).
- منطق تسيير الوسائل.
- منطق التدرج السلمي.
- تسيير مركز على النشاط أكثر من الإنسان.
- صراعات قوية مع الموظفين.
- على كل موظف القيام بمهمته فقط ولو لم يتقنها.

فالأصلح هو تغيير هذه الثقافة لا كسرها وبالتالي الانطلاق من الصفر، بل يجب الاستفادة من القيم

الموجودة في المجتمع وإسقاطها على المصالح العمومية، "فمعظم العلماء في الإدارة العامة والبحوث في

التسيير يتفقون على أن هناك علاقة وطيدة بين ثقافة الأمة وطريقة التسيير المنتهجة . ولإدراجها في مجال

البحث في التسيير العمومي ، يجب تحديد وبشكل دقيق أشكال وطرق وآليات الترابط بين ثقافة المجتمع

والتسيير العمومي. ان نظرة متمعنة في أدب التسيير العمومي تكشف عن وجود استخدام واسع واهتمام بالغ

عن تأثير الثقافة على التسيير العمومي.<sup>1</sup>

**الفرع الرابع : تفعيل دور الدين خدمة للتسيير العمومي.**

ولو أن الدين يظل عنصرا من الثقافة إلا أننا أردنا تمييزه كعنصر مستقل لما له من أهمية في التسيير

العمومي، "فهناك مؤشرات عدة توضح أن للدين تأثيرا على الاقتصاد بصفة عامة وكذلك على تسيير القطاع

<sup>1</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, op.cit., p3

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

الخاص والإدارة، لوجود صلة وثيقة بين الأدب والإقتصاد لأنّ الغرب لا يمكنه - تاريخياً - إنكار تأثير الهياكل الإدارية للكنيسة في جميع الثقافات.

إنّ للدين دوراً حاسماً في هذه المسألة لأنّه في كثير من الحالات يؤثر على القيم، الشيء الذي توصل إليه أيضاً (Max Weber) عندما حدّد عناصر القيم والتي من بينها: الدين، السياسة، الإقتصاد، الثقافة، الجانب الجمالي<sup>1</sup>، "كما ركّز Inglehardt وآخرون سنة (2004) على أهمية الدين في كثير من المجتمعات ذلك أنهم وجدوا أنه في "زروة الحداثة والتّقدم" يمتلك الدين تقريباً نفس السّطة المطلقة كما للعلم العقلاني قبل الحداثة. أمّا بعد الحداثة فقد تآكلت صفة "الإطلاق" بالنسبة لكل أنواع السّطة الخارجية سواء كانت دينية أو علمانية، ومع ذلك فلا تزال آثار المجتمعات الكاثوليكية بادية على القيم الثقافية التي هي نسبياً مشابهة لبعضها البعض في منظور عالمي، كما هو الشأن في المجتمعات البروتستانتية، وهي أدلة دامغة على أهمية الأخذ بعين الاعتبار الدين. حتّى أنّ القيم الكونفوشيوسية ما زالت مؤثّرة فيما يسمى بالثقافة البيروقراطية في شرق آسيا. ووفقاً لدراسة مسحية ومقارنة أعدّها (Brown and humphreys) سنة 1995 بين مسيري التّعليم التقني في بريطانيا ومصر، توصلوا إلى أنّ القيام بالواجبات في مصر يعتبر شيئاً عظيماً تحكمه القواعد الإسلامية المحدّدة في القرآن، وهذا في مجتمع تحدّد فيه قواعد السلوك على نحو صارم بتوجيهات من القرآن الكريم."<sup>2</sup>

إنّ هاته الدراسات أعدّت من قبل غير المسلمين يؤكّدون فيها الدور الذي يلعبه الدين أيّ كان في التسيير العمومي سواء بالسلب أو بالإيجاب وبالتالي لا يمكن إنكار هذا الدور لأن من جزموا بدوره الفعال شهدت بلدانهم تقدماً واضحاً.

<sup>1</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, op.cit., p 120.

<sup>2</sup> Idem., p 45.



## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

"كما يؤكّدون أيضا على اختلاف مسيّري القطاع العمومي المتديّنين عن مسيّري القطاع العمومي الآخرين، لكن ليس كل المتديّنين طبعا وإنما فقط الأكثر إيمانا فيهم، الأكثر يقضة والأكثر التزاما. فالدين بإمكانه إحداث الفارق في نوعيّة التسيير العمومي، لكن الأمر لا يخصّ كل الأديان".<sup>1</sup>

بطبيعة الحال فصاحب هذه الفكرة يتكلّم عن الدين في الولايات المتحدة الأمريكية، ويقصد بذلك المسيحيّة باعتبارها الدين الغالب في هذا البلد دون أن يذكر ذلك مباشرة حتى لا يستثني بعض الديانات والعرقيات الأخرى، لكن الأكيد هو أنه يستثني الدين الإسلامي من شبه التعميم هذا، ذلك أنه تحدث في ذات المرجع في الصفحة 120 عما تشهده بريطانيا باعتبارها دولة متعددة الثقافات من أزمات أمنية كالانفجارات في حافلات النقل العمومي وفي الأماكن العمومية، وطبعا دون نسيان ترديد عبارة ما أطلق عليه الغرب بؤرة الإرهاب، أفغانستان، على إعتبار أن هذه الأخيرة دولة إسلامية نموذجية.

وفي دراسة أخرى قام بها مكتب "ICM" في سبع دول لإستطلاع رأي المواطنين في التساؤل العام

التالي: " ماذا يظن العالم في الله؟ ". فكانت النتائج كما هي مبينة في الجدول أدناه:

### جدول رقم (03): استطلاع حول تساؤل " ماذا يظن العالم في الله؟"

Questions	USA	UK	ISRAEL*	India	South korea	Indonesia	Nigeria
	%	%	%	%	%	%	%
"I have always believed in God"	79	46	71	92	31	97	98
"I have studied religious texts"	78	42	25	26	25	27	51
"I pray regularly"	67	28	41	86	31	90	95
"I regularly attend an organized religious service"	54	21	38	52	31	68	91
"I would die for my God"	71	19	37	46	12	90	95

المصدر: Kuno scheduler, Isabelle propeller, op.cit., p122.

<sup>1</sup> Ibid., p 120.

\* تم كتابتها باسم إسرائيل حفاظا على الأمانة العلمية للمصدر، وإنما هي دولة فلسطين الواقعة تحت الاحتلال الصهيوني.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

ما يهمنّا عند قراءة أرقام هذا الجدول هو مكانة الدين لدى القوة الاقتصادية الأولى في العالم مجسدة في الولايات المتحدة الأمريكية وكذا الكيان الصهيوني، بمعنى أن الدين لا يتعارض أبداً مع التفوق الاقتصادي وما يصاحبه من ارتفاع أداء مؤسسات الدولة. واستخلص صاحب هذا الكتاب أن هناك أثراً بالغاً للدين في التسيير العمومي.

ولم تتوصل الدراسة التي قام بها Dorman et Zapf, 2001 عن العلاقة بين التدين والرضا عن العمل إلى خلاف النتائج المحصل عليها من المكاتب الأخرى، بل أكدت من زاوية أخرى هاته النتائج، فوجدت أن الموظفين المتدينين يتمتعون بدرجة عالية من الرضا عن العمل مقارنة بزملائهم.

رغم اعتقادنا كمسلمين تمام الاعتقاد ببطلان كل الرسائل السابقة نتيجة تعرضها للتحرّيف من جهة، ولنسخها بالإسلام من جهة أخرى، ودون الخوض كثيراً في السياسة وما تروج له من تشويه صورة الإسلام في الغرب، فإذا كان هذا رأي الباحثين والمفكرين الغربيين والأمريكان في مدى تأثير دينهم "المحرّف" على التسيير العمومي فالأجدر بنا أن نبحث في ديننا "الحق" ونستخرج منه الأفكار المتعلقة بالتسيير العمومي لا أن نكتفي بتزديد بغض أفكار الغرب دون تمحيص لاسيما التي تمس عقيدتنا.

لكن المستقرى لوضعية الدين في الإدارة العمومية يلاحظ وجود ثنائية غريبة تمثل في إلترام بعض الموظفين والإطارات بالدين من جهة وفسادهم من جهة أخرى. فللدين مكانة في قلوب أغلبية الموظفين، هذه القيمة الكبيرة لا يمكن تجاهلها أو التقليل من شأنها لأنّ الشعب الجزائري يدين بالإسلام، وهو ما يقرّه الدستور. لكن إهتمام هؤلاء الموظفين منهم بعبادة المناسك لاغير، أي الصلاة والصوم وصوم الإثنين والخميس ولاسيما الحجّ لأنّه يضيف طابعا شكلياً يلجأ إليه أحيانا عندما تستدعي الضرورة. أمّا عن تجسيد هاته المناسك والعبادات على أرض الواقع فيبقى بعيد التحقيق، فاختصر الدين في عبادة المناسك لا عبادة الأخلاق\*، فتجد آفات سرقة المال العام، الكذب والتزوير في التقارير المرفوعة، عدم إتقان العمل، النّميّة، الوشاية، الغيبة، وغيرها من الرذائل التي حرّمها الإسلام متفشية بشكل رهيب حتّى أضحت في نظر البعض

\* يقول الدكتور أبو راتب النابلسي أن عبادة الشعائر لا تصح ولا تقبل إذا لم تصح عبادة المعاملات والتي على رأسها حسن الأخلاق.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

ضرورات يفرضها العمل في الوظيفة العمومية. وبسبب تفشي الرّشوة والفساد، "كما أكدّه نواب البرلمان ذاتهم - الذين لا يمثلون إلا مصالحهم ولاعلاقة لهم بتمثيل الشعب"<sup>1</sup> ارتقى بعض الموظّفين إلى درجة الإفتاء بضرورة أخذ نصيبهم الشرعي من الجزائر، فلم يعد يخفى على أحد إستفحال هذا المرض الخبيث في قطاع الوظيفة العمومية على غرار القطاعات الأخرى ( كفضائح الفساد في شركة سوناطراك، جهاز القضاء، الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، الحفظ العقاري، وغيرها)، وهو ما أكدّه "تقرير المنتدى الإقتصادي العالمي الذي صنّف الجزائر في المرتبة 83 من حيث إستفحال الفساد، وهذا لسنتي 2009 و 2010"<sup>2</sup>، حتى وصلت المهانة والدّل أن "يطلب المتعاملون الأجانب من نظرائهم الجزائريين الإمضاء على تعهّد بعدم التّعامل بالرشوة"<sup>3</sup>.

لقد دبّ الفساد والرشوة ونخر جسد ليس فقط قطاع الوظيفة العمومية بل أغلب القطاعات الأخرى حتّى "أضحت أعلى هيئة لمراقبة المال العام ألا وهي مجلس المحاسبة خارج النّطاق وتمّ تهْميشها تماما وإحالتها على التقاعد كما قال قضاتها"<sup>4</sup> كلّ هذا يحدث من قبل موظّفين يدينون دين الإسلام، وإن كان هناك جزء منهم ممّن أعمته أفعى الفساد حتّى أضحت المناسك أيضا لا تعنيه في شيء، ما دام أنّ الإيمان راسخ في القلب وحبّ الجزائر - هاته البقرة الحلوب - لا يضاهاها حبّ.

### المبحث الثالث: الشرعية والتسيير العمومي.

ذكرت سابقا أنّ من بين مصادر التسيير العمومي: القانون العام، هذا الأخير هو الذي ينظّم العلاقة بين الدّولة - بصفتها صاحبة سيادة - أو أحد أطرافها بالمواطن في شكل مجموعة من القواعد، وبما أن موضوع بحثي ينصب حول أحد أطراف الدولة مجسّدا في قطاع الوظيفة العمومية، فمن غير المنطقي تجاوز الحديث

<sup>1</sup> جريدة الخبر اليومي الصّادرة بتاريخ 2010/02/17، ص5.  
<sup>2</sup> جريدة الخبر اليومي الصّادرة بتاريخ 2010/03/06، ص8.  
<sup>3</sup> جريدة الخبر اليومي الصّادرة بتاريخ 2010/02/20، ص3.

<sup>4</sup> Quotidien elwatan du 27/05/2010, p3.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

عن طبيعة العلاقة بين الدولة باعتبارها الجهة المشرّعة والمواطنين بصفّتهم من جهة أعوان تنفيذ تشريعات الدولة، ومستفيدين من الخدمات التي يقدمها قطاع الوظيفة العمومية.

**المطلب الأول : ماهية الشّرعية.**

" إن الدّولة التي يتمتع قضاؤها بالاستقلالية في قراراته عن السلطة تجعل قرارات القاضي عادلة حسب ما تنصّه القوانين، وعليه فالشّرعية مرتبطة بالعدل، كما أنه أيضا في الدّولة التي يعرف مواطنوها القانون جيدا بإمكانهم توقّع قرارات القاضي قبل النطق بها، فإذا ما كثرت الشكاوي المرفوعة أمام القاضي معناه أن الحقوق في هاته الدّولة مهضومة وأنّ الشّرعية فيها مهزوزة وضعيفة. أما في بلد لا يتمتع جهازه القضائي بالاستقلالية فإنه لا مجال للحديث البتّة لا عن الشّرعية و لا عن العدالة.<sup>1</sup>

هذا ما يبرز بوضوح الأثر البالغ لعنصر الشّرعية على المواطنين، ذلك أن حالة الشّرعية في دولة ما تنقل المواطن من التفكير بمنطق ما إلى التفكير بالنقيض تماما حسب وضعية الشّرعية في هاته الدّولة، فالأمر متعلق بالعدالة الإجتماعية بيم كافة المواطنين لا العدالة الإقتصادية التي مازال ينادي بها ما تبقى من دعاة الفكر الإشتراكي.

ويمكن قراءة عنصر الشّرعية من خلال المقاربات التالية :

### المقاربة الأولى:<sup>2</sup>

عندما يتصرّف أي شخص فإمّا أن يكون له فعل إيجابي أو سلبي، فإذا كان فعله إيجابيا فليس هناك أيّ إشكال، أمّا إذا كان فعله سلبيا فمعناه أنّ هناك على الأقل شخص يحتجّ ويسأل لماذا فعلت هكذا؟ من المفترض أن الإجابة على هذا السؤال تفسّر أسباب هذا الفعل وفقا لما يسمى ب"نظام شرعية الفاعل"، ذلك أن نظام الشّرعية هو خطاب يلقيه طرف ويستقبله طرف آخر، وبالتالي فمردّ الإحتجاج هو عدم إقتناع

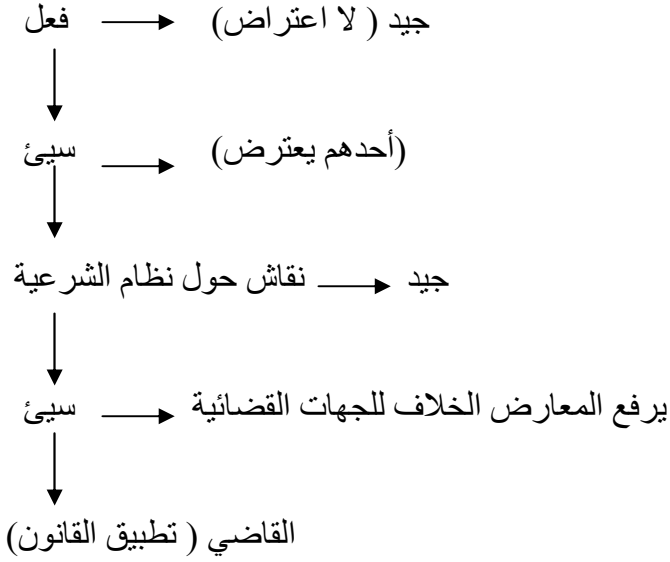
<sup>1</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 48 .

<sup>2</sup> Idem.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

السائل بالتفسير الذي قدّمه المشرع فيظلّ الصراع متواصلًا لئتمّ اللجوء بعدها للقضاء ليفصل فيها. والبيان التالي يوضح الفكرة :

شكل رقم (04): مفهوم الشرعية حسب المقاربة الأولى.



المصدر: David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 50.

### المقاربة الثانية :

"إنّ السلطة والشرعية مصطلحان متلازمان، يقول Barnard chester أن السّطة بيد الشخص الذي يستقبل الأمر لا في يد صاحب الأمر، فهو يبيّن لنا أنّ خطاب الشرعية مقبول لدى المواطن وهو بشكل أو بآخر منقوش في ذهن وروح من يستقبله، الشيء الذي يسمح بفهم التّلازم الموجود بين الشرعية والأيدولوجية. إن هذا الطّرح يقودنا إلى الملاحظة البراغماتية التّالية : حتى يستجيب ملايين الأشخاص لقرار ما من بين عدة قرارات بايجابية وبسرعة ويكون اللجوء إلى القاضي استثنائيا ومحدودا، يجب أن يستمد هذا المشرع سلطته من هؤلاء المواطنين."<sup>1</sup>

إنّ هاته المقاربة هي أقرب إلى ما يسمّى بالديمقراطية لأن هذه الأخيرة تعرّف بأنّها سلطة الشعب التي يمارسوها ممثّلوهم، فإن بلغ ممثلوا الشعب المناصب السياسيّة عن طريق الإنتخابات الشفّافة والنّزيهة فهم بحق يمثّلون غالبية الشعب ولن يتوانوا في خدمتهم ممّا يجعل إنسياب الأوامر والتّشريعات من أعلى إلى أسفل

<sup>1</sup> Idem.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

مرنا إلى حدّ كبير ويقلّ من إعتراضات المواطنين كما هو الشأن في وقتنا هذا في الدول الأوروبية وفي الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا وغيرها من الدّول التي تحترم إرادة شعوبها، أم ما يحدث في دول العالم الثّالث من إغتصاب لإرادة شعوبها وإرتقاء أصحاب المصالح الشّخصية والفاستين لأعلى المناصب السّياسية لا لشيء إلاّ للتستّر وراء الحصانة السّياسية ومواصلة نهب خيرات ومقدّرات الأجيال القادمة، ممّا يجعل لسان حال مواطني هاته الدّول أنّ الحديث عن الشّرعية ضرب من الخيال، رغم ما تتشدّق به حكوماتهم من شرعية مزعومة أسّست لطلاق بائن بينونة كبرى بين هاته الحكومات ومواطنيها، فأين للقرارات والقوانين أن تنساب؟

### المقاربة الثالثة:<sup>1</sup>

عند حديثنا عن المنظّمات، فوجود نظام شرعية مرهون بوجود خطاب منظمّ يجعل أهداف المنظمة وأفرادها وكذا المجتمع كلّها متجانسة، وهو ما يسمّى بالخطاب الإداري الذي يقتضي توفر ثلاثة شروط هي:

القواعد (syntaxe) : التنظيم هو موضوع الفعل.

المعنى (sémantique) : يصف الخطاب العالم جيدا.

الشرعية (légitimité) : أهداف الأجزاء الثلاثة متجانسة.

المطلب الثّاني : أوجه الشّرعية حسب (Max Weber):

حدد Max Weber ثلاثة أنواع للسلطة الشّرعية تخضع لنظام يميّز بين مكانين منفصلين، الأول يمثّل

المكان الأصلي للسلطة الشّرعية والمكان الثّاني هو مكان تطبيق هاته السلطة. هاته الأنواع هي:<sup>2</sup>

1- القدرة على الجاذبية والتأثير أم كما أسماها هو (charismatique)<sup>3</sup>: والتي تفصل بين المقدّس

والعلماني<sup>1</sup>، وهذا الأخير خاضع للأول.

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit.,p50

<sup>3</sup> Relatif au charisme, ensemble des dons spirituels d'une personne Sachant séduire les foules, ayant un grand prestige.




## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

2- التقليدية: حيث يفصل بين الثقافة والطبيعة وهذه الأخيرة خاضعة للأولى.

3- العقلانية-الشرعية: يفصل بين الطبيعة والثقافة وهذه الأخيرة خاضعة للأولى.

والبيان التالي يوضح الفكرة:

شكل رقم (05): أنواع السلطة الشرعية لدى *Max Weber*

Type de légitimité	origine du pouvoir légitime	lieu d'application du pouvoir légitime	lunettes spéciales
Charismatique	SACRE	PROFANE	 la foi
Traditionnel	CULTURE	NATURE	 Respect
Relationel-legal	NATURE	CULTURE	 Science

المصدر: *David Huron et Jacques spindler, op. cit., p 50.*

يجب استخدام نظارات خاصة لكل نظام، فبدون الروح لا يمكن التفرقة بين المقدس والعلماني، وبدون

الاحترام لا نميز بين الثقافة والطبيعة، وبدون العلم لا نرى اختلافا بين الطبيعة والثقافة.

وعلى اعتبار الموروث الإداري الفرنسي الثقيل في الجزائر، فإن فرنسا تبنت الإختيار الثالث (العقلاني

- شرعي) وأسقطته على الجزائر، وهو الإختيار الذي يسمح للعلم بالتفرقة بين الطبيعة التي تتضمن القوانين

من جهة، والثقافة الخاضعة لهاته القوانين من جهة أخرى.

<sup>1</sup> أقرب ترجمة حسب المعنى لكلمة (profane).

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

ويدافع حتى اليوم الليبراليون عن نظامهم بقولهم "أنّ روح نظام الشريعة الليبرالية هو الفصل بين القطاع العام والخاص في المجتمع، وهذا يمكن إستخلاصه مباشرة من الثنائية المرتبة ( الطبيعة، الثقافة ) حيث تسود قوانين الإقتصاد السياسي في القطاع الخاص، إنّها قوانين اليد الخفية لآدم سميث. إنّ قواعد الإقتصاد السياسي يجب أن تسود وأن يعلمها الجميع من خلال توفير الشروط اللازمة لسيرها ( ضمان حرية تنقل السلع والأشخاص وكذا ضمان أمن هاته السلع ) وهو الدور المنوط بالقطاع العام ، فشرعية هذا الأخير مضمونة عن طريق الدستور - بفضل الانتخابات- وعليه إيجاد قوانين الطبيعة وتطبيقها على المجتمع، ومعنى هذا أن القطاع العام يتخلى عن كل النشاطات الاقتصادية لصالح القطاع الخاص ويتكفل هو بضمان السير الحسن للحياة ( الأمن، العدالة، الجيش، الدبلوماسية، ...).

لو تعمقنا أكثر في دور القطاع العام في الحياة الاقتصادية لوجدناه ينقسم إلى ثلاثة مراحل :

\* المرحلة الأولى ( 1800-1900 تقريبا ) : وهنا ظهر القطاع العام بمنطق القوة العمومية ( الموافق

لدور الدولة الشرطية).

\* المرحلة الثانية (1900-1960) : وهنا ظهر مصطلح الخدمة العمومية الموافق لدور الدولة

الحارسة (état providence) وأصبح هو المميّز للقطاع العام عن الخاص.

\* المرحلة الثالثة ( 1960 حتى اليوم): وسمّيت بفترة أزمة الشريعة.

"أصبح الآن غير كافيا أن تكون عموميا حتى تكون شرعيا، بل هل أنت فعّال أم لا ؟ هل تهتم وتستمع

للمواطن بتوفير حاجياته وضرورياته أم لا؟ هل يتم إشراكه في القرارات التي تحدّد مستقبله، مع التأكيد أنّه

ليس بسبب وجود عدم رضا (mécontentement) فان هناك أزمة، وإنما العكس.<sup>1</sup>

لكن، إذا كان النظام الليبرالي يدعو إلى التخلي عن النشاطات الاقتصادية لصالح القطاع الخاص، فما

بال رموز الأنظمة الليبرالية في العالم على غرار الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا، ألمانيا وفرنسا منذ

ظهور الأزمة المالية سنة 2008 لم يتوانوا عن الضخ المتكرّر والهائل للأموال في المصارف لإنقاذ قطاعه

<sup>1</sup> David Huron et Jacques Spindler, op. cit., p52.



## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

الخاص؟ لا يمكنني أن أنكر أن الشرعية بلغت عندهم مستوى رفيعا لكن هذا لا يدعونا إلى استنساخ النظام الليبرالي في دولتنا واعتباره الحلّ الوحيد، بل يمكننا بلوغ المستوى الذي وصلوا إليه من احترام للشرعية داخل بلدانهم بتحقيق إرادة الشعوب.

### المطلب الثالث: المواطنة والتسيير العمومي.

تطوّرت سابقا لعلاقة الشرعية بالسلطة وما تفرزه من نتائج مباشرة على الديمقراطية في دولة ما، ومن جهة أخرى فالمواطنة والديمقراطية في تفاعل مستمر ذلك أنّ "المواطنة والديمقراطية عنصران أساسيان يتجسّدان جليا في الجانبين السياسي والاجتماعي لأي دولة. ويمكننا رؤية المواطنة من عدة زوايا، فمن الناحية القانونية تختصر المواطنة في جانبي الحقوق والواجبات أي ما للمواطن من حقوق وما عليه من واجبات، ويمكننا أيضا رؤيتها من زاوية أوسع فانطلاقا من تمتّع المواطن بحقوق وإلزامه بواجبات فهو مدعو للمشاركة والتأثير في النظام السياسي الذي يحكمه من خلال أقواله وأفعاله الايجابية".<sup>1</sup>

فالمواطنة ليست مجرد تسمية عابرة تعطى للسكان الذين تجمعهم نفس المساحة الجغرافية ونفس الحدود ويخضعون أيضا لنفس النظام السياسي إنما هي مشتقة من كلمة الوطن الذي يعني الشعور بالانتماء إلى ثقافة وحضارة متجذرة في هؤلاء السكان، شعورهم بالأمن والاستقرار يدفعهم لحبّ وطنهم والتفاعل مع حكّامهم المتمتعين بالشرعية ومن ثمّ المشاركة في السياسة العمومية تشريعا وتنفيذا. وفي هذا الشأن يضيف "Mansbridge أن الروح العمومية "public spirit" المجددة في الجمع بين الحبّ والواجب من شأنها التأثير إيجابيا في تسيير الإدارات العمومية، ذلك أن المواطن لا يكثرث لإهتماماته الشخصية في المجتمع بالقدر الذي ينشغل فيه بإهتمامات و مصالح غيره من المواطنين، الشيء الذي يزيد في تماسك النظام السياسي".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> J V. Denhardt and Robert B. Denhardt, op.cit., p27.

<sup>2</sup> Idem, p 30.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

إنّ هذا التماسك من شأنه أيضا تسهيل إنسياب القرارات والأوامر من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فإذا ما علمنا أنّ قطاع الوظيفة العمومية يتميّز بقدر كبير من التعليمات والمناشير التي تشكّل إطاره القانوني فإنّ أيّ تصدّع في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية سيحوّل أي برنامج إصلاح في الوظيفة العمومية بإعتبارها أحد الأجهزة التنفيذية إلى مجرد عناوين بارزة على صفحات الجرائد تستخدم لمجرد المزايدة السياسية.

**المطلب الرابع: تسيير العلاقة مع المواطن.**

**الفرع الأول : المواطنة كعلاقة.<sup>1</sup>**

قدّم "jean Leca" سنة 1986 مقاربة لمفهوم المواطنة فقال أنها مكونة من أربعة عناصر هي : الحقوق، الواجبات، الدور والقيم المعنوية، وعلى ضوء هاته العناصر يتحدد نوع العلاقة بين السلطة والمواطن. في حين أنّ George Frederickson يعتمد نفس العناصر الثلاثة السابقة ويستبدل عنصر الدور بعنصر المشاركة، ويعرف المواطنة بأنها علاقة تفاعلية بين السلطة والمواطن.

إنّ كل عنصر من العناصر السابقة تعطي دورا مختلفا للمواطن، فاذا منحنا الأفضلية لعنصر "الحقوق" يظهر المواطن في صفة المستهلك للخدمات العمومية، في حين أنّ عنصر "الواجبات" يجعل المواطن الموضوع الخاضع لبعض القيود. أما إذا اعتبرنا عنصر المشاركة هو الغالب يتحول المواطن الى فاعل أساسي في الحياة اليومية.

" أمّا العنصر الرابع فيقول فيه الباحثان Marshall Dimock et Gladys Dimock أنّ على الإنسان أن يكون محاسبا لنفسه أي أنّ يتصرّف بمسؤولية، وبالنسبة للموظف العمومي فالأمر أوسع من هذا فهو مطالب بمعرفة واجبه في عمله جيّدا و أنّ يؤديه بأمانة، وعليه فالتوليفة الجديدة لمعنى محاسبة الموظف العمومي هي قانونية وذاتية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p123.

<sup>2</sup> J V. Denhardt and Robert B. Denhardt, p 125.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

إن إعتبار المواطنة كطريقة لعلاقة السلّطة والمواطن يجرّنا الى التساؤل عن إمكانيات وكيفيات تسيير

السلّطة لمواطنيها.

الفرع الثّاني: هل يمكن حوكمة\* (gouvernance) \*\* المواطنة؟ :

"إنّ الحوكمة ما وجدت الا لضمان السّير الحسن للمواطنين فهي حوكمة الشّعب، من أجل الشّعب،

بالشّعب، وحسب الشّعب ، وهو ما يبرز وجود فكرتين هما:

أولاً: يمكن حوكمة المواطنين وهو ما تبيّنه عبارة حسب الشّعب.

ثانياً: يوجد ثلاث طرق وأساليب لحوكمة المواطنين وهو ما تبرزه عبارات حوكمة الشّعب، بالشّعب ومن

أجل الشّعب.

فبالنسبة لحكومة من أجل الشّعب، يمكن إعتبار المواطن كمستهلك للحق فهو يطالب بخدمات عمومية،

مما يستوجب تحسين الخدمات العمومية المقدّمة له. أمّا حوكمة الشّعب فتستدعي مضاعفة شرعية أعضاء

الحكومة لدى المواطن من خلال العمل على نجاح سياسة الحكومة. أمّا حوكمة بالشّعب فتدعم عنصر

المشاركة وتعتبر المواطن مشاركا في السّياسة العمومية.

إن هاته العلاقات الثلاث تهدف الى تحقيق ثلاث أهداف:

1- تحسين الخدمات المقدّمة للمواطن.

2- إستشارة المواطنين.

3- إدماج إقتراحاتهم في السّياسة العمومية<sup>1</sup>.

\* هذا اللفظ نشره البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تحت مسمّى governance والذي يستمد أصوله من الفكر الإداري الأنجلوساكسوني (في ظل حكومتي مارغريت تاتشر وجون مايجر)، وهو ما استقر مجمع اللغة العربية في مصر على ترجمته بلفظ (الحوكمة).

\*\* Selon "IIT Governance Institute", la gouvernance veille en priorité au respect des intérêts des "ayants droits" (citoyens, pouvoirs publics, partenaires, actionnaires...) et à faire en sorte que leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires. Elle repose sur quatre principes fondamentaux suivant : - la responsabilité, la transparence, l'état de droit et la participation.

<sup>1</sup> David Huron et Jacques Spindler, op. cit., p124.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

الفرع الثالث: إسقاط طرق الحوكمة على التسيير العمومي:

وفق الأهداف المرجو تحقيقها كما هو مبين في الفرع الثاني، قدّمت الباحثة الفرنسية " Hélène Michel" مداخلة بعنوان "المعلومة في قلب التسيير العمومي" وشرحت من خلال الدراسة التي أجرتها على إحدى المدن الفرنسية النموذجية<sup>1</sup> وهي Vandoeuvre-l -Nancy واقترحت ثلاث طرق متكاملة لتسيير علاقة المواطن بالحكومة وهي:

### 1- الإدارة الإلكترونية (La E-administration):<sup>2</sup>

وهي مجسدة لفكرة حكومة من أجل الشعب، حيث تعمل هاته المدينة النموذجية مع ممثلين للقطاع، كل مسؤول عن حي مطالب برفع كل المعلومات والشكاوى الخاصة بالسكان من خلال ملئ إستمارات يحولها الممثلون الى رئيس البلدية لتعالج من طرف مصالحها ، وفي غضون سنة 2010 سيحصل هؤلاء الممثلون على بطاقات من البلدية تسمح لهم بالتعامل مباشرة مع البلدية عبر الأنترنت في مواقع محددة وآمنة، تمكنهم حتى من تتبّع حركة الشكاوى وملفات المواطنين داخل مصالح ومكاتب البلدية. ومن جهة أخرى توفر المعلومات الواردة من المواطنين لموظفي البلدية من معاشة يوميات المواطنين ومن ثم اتّخاذ القرارات الملائمة. فإذا نجحت التجربة في هاته المدينة سيتم تعميمها على كل مدن فرنسا.

في هاته الطريقة يظهر المواطن بصورة المستهلك للخدمات فهو يطالب بحقوقه ويحكم على الخدمات التي لا ترضيه بشكل سريع بفضل تقنيات الإعلام والإتصال (TIC)، هاته التقنيات تسمح للهيآت العمومية بتجديد إداراتها من خلال بيروقراطية أسرع وأداء أحسن، وبالتالي الوصول الى المعلومات بشكل أسرع، ومن ثمّ تشكيل قاعدة معطيات للإدارة لتزويدها بالمؤشّرات، تسديد الأتاوى عبر الأنترنت، التقليل من إستخدام الأوراق\*.

<sup>1</sup> ville pilote

<sup>2</sup> David Huron et Jacques spindler, op. cit., p125.

\* وهو ما يسمى بتقنية téléprocédures.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

### 2- الحكومة الإلكترونية (Le E-gouvernement):<sup>1</sup>

وهي مجسدة لفكرة حكومة الشعب حيث تقوم الإدارة بالإطلاع بصفة دورية على ما يرسله الممثلون من معلومات حول المشاريع المتعلقة بالحياة المحليّة، وهذا دائما عبر الموقع الإلكتروني الخاص والمحمي من كل اختراق. فكانت أولى المشاريع المراد معرفة رد فعل المواطنين عليها تتعلق بمشروع عمراني، وكان الهدف معرفة آراء ممثلي الأحياء التي يمسّها هذا المشروع والمستفاعة بدورها من مواطني هاته الأحياء ومقارنتها بالتقرير المقدم من المختصين (فرق عمرانية) للوصول في النهاية الى تشخيص مشترك للمشروع، ولا يتوقف الأمر هنا... وإنما على ضوء مقترحات وملاحظات الممثلين، تقترح الفرق العمرانية مشاريعها ويقوم الممثلون بعدها بالتصويت عليها، كل هذا طبعا عبر الانترنت، وحتى أنه بإمكان ممثلي الأشخاص غير المنتمين للأحياء المعنية بالمشروع حضور الاجتماعات في البلدية وإبداء اقتراحاتهم .

من الواضح أنّ المواطن يظهر هنا بصفته الموضوع فيؤدي واجباته كمواطن، في حين أن الحكومة هنا تعمل على مضاعفة شرعيتها لدى المواطنين من خلال طرح مشاريعها وسياساتها بكل شفافية على المواطن لإثرائها، مع التأكيد هنا أن المواطن يستشار ولا يشارك في السياسة.

### 3- الحوكمة الإلكترونية (La E-gouvernance):<sup>2</sup>

وهي مجسدة لفكرة حكومة بالشعب حيث تعمل إدارة مدينة Vandoeuvre-lé-Nancy بالشراكة مع جمعية "الساحة العمومية". فبعيدا عن الموقع الإلكتروني للبلدية وجد موقع آخر مستقل عن الأول يسمح للمواطنين بتبادل ومناقشة مواضيع تخص حياتهم اليومية في شتى مجالات الحياة، ويسمح هذا الموقع ليس فقط لمثلي الأحياء بالمشاركة بل أيضا للجمعيات والمواطنين بإبداء إقتراحاتهم حول قضايا قد لا تكون مدرجة في سياسة الحكومة ولكن، إن حضيت إحدى هذه القضايا باهتمام عدد كبير من المواطنين فيمكن ترقيةها الى المستويات العليا للحكومة وإبلاغهم إياها لمناقشتها باعتبارها من أهم إنشغالات المواطنين.

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Idem.

## الفصل الأول: مفاهيم أساسية حول التسيير العمومي

فهنا يعد المواطن هو الفاعل والباحث عن المشاركة بشكل كلي في القرارات التي تخصه مشاركة حية، وهذا من بين ما يميّز الحوكمة عن الحكومة، وهو ما يترجم بالإنقال من نظام "pull" الى نظام "push" أين تنتقل المعلومة من القاعدة الى القمة.

إن الحوكمة تتطلب وجود تفاعل بين المواطنين والحكومة حتى تكون هناك اقتراحات من المواطنين، فالمواطن يعتبر مصدرا للأفكار، المبادرات، الإقتراحات التي يجب تشجيعها لا أن تعتبر المواطن عاديا وغير مبدع.

" هذه الأفكار، المبادرات، والإقتراحات المتنوّعة غنية ومتداولة بشكل كبير في الجزائر إلا أن المجلس الشعبي الوطني لم يسجّل حضوره منذ سنة 1997 في النقاش الدائر في السّاحة الوطنيّة ، وظلّ البرلمان بغرفتيه خارج مجال التّغطية رغم أنّ الكثير من الملفات الهامّة لم تجد من ينقلها من الشّارع إلى داخل مؤسسات الدولة . ولم يدر البرلمان ظهره فحسب لأهم قضايا المجتمع، بل اختار وضعية المتفرّج وهو يشاهد ما جرى من فضائح في شركة سوناطراك والطّريق السيّار وما هو جار من جدل حول إلغاء عقوبة الإعدام واللّحية والخمار في الوثائق البيوميتريّة . يحدث هذا رغم أنّ البرلمان يعرف بطالة في أغلب فتراته التّشريعية كونه لا يقترح مشاريع قوانين جديدة مثل بقية برلمانات العالم ويكتفي دوما بما تعرضه عليه الحكومة من مقترحات."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> يومية الخبر الجزائرية، العدد الصادر بتاريخ 18 أبريل 2010، ص 5.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر.

لقد زاد عدد الموظّفين في الإدارة العمومية زيادة كبيرة حتّى أصبح حجمهم في كثير من بلاد العالم بالملايين، وبات الموظّون يمثّلون نسبة غير قليلة من سكّان الدولة، ويرجع ذلك إلى زيادة أعباء الدولة العصرية واتّساع إطار وظائفها التي كانت تقتصر في الماضي على دفع الاعتداءات الخارجية وحفظ النظام العام الداخلي، وكذا توفير الخدمات العامّة في مختلف مجالات الحياة. وقد أدّى ازدياد عدد الموظّين وتضخّم حجم الوظائف إلى تعقّد المشاكل المتّصلة بكل من الموظّف والوظيفة، ممّا يدعو إلى الدّراسة والبحث العلمي حتى يمكن تقويم العمل الوظيفي ورفع مستوى أداء الموظّف ودراسته نظام الخدمة المدنية والاهتمام بالبحوث والدّراسات المتّصلة بالوظيفة والموظّف، وهو ما من شأنه المساهمة في تقدّم الإدارة وتحسين الخدمات التي يقوم بها الموظّون كما وكيفا. وقد صدق عمر بن الخطاب رضي الله عنه إذ قال أن الوظيفة العامّة أمانة وأنّها يوم القيامة خزّي وندامة إلاّ من أخذها بحقّها وأدّى الذي عليه فيها.

### المبحث الأول: التّطور التاريخي للوظيفة العمومية في الجزائر.

سنركز فقط فترة الإدارة الاستعمارية التي أثّرت بشكل كبير في الإدارة الجزائرية الحالية. وكان المرجع الأساسي للمعلومات المتعلقة بهذا المبحث متمثلا في كتاب الأستاذ أحمد محيو بعنوان محاضرات في المؤسسات الإدارية، الصادر عن ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية في طبعته الرابعة سنة 2006. ذلك أن السياسة الفرنسية تجاه الجزائر اكتست طابعا مزدوجا تمثّل في :

- اتجاه مركزي تحركه خلفية فكرية سياسية تسعى لربط ودمج البلاد بفرنسا.
- اتجاه لامركزي ظهر بوجود مؤسّسات خاصة بالجزائر، كان الحاكم العام أكثر تمثيلا.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

وفي الجزائر نفسها، اتّسمت الإدارة الاستعمارية بخاصية ثابتة أخرى هي التّنافس بين السلطات المدنية والعسكرية في مجال ممارسة السلطة. لقد كان الجيش الاستعماري مرتبطا ودرجات متفاوتة بالإدارة، وذلك لأسباب عديدة منها :

الغزو، وجود مناطق خاضعة للسلطة العسكرية وحركات عصيان تواصلت حتى سنة 1954. ومن الشّواهد على هذه الاستمرارية " المكاتب العربية " الشهيرة التي أحدثت في 1854 وظهرت من جديد خلال حرب التحرير باسم "شعبة الإدارة المتخصصة" و " شعبة الإدارة المدنية ". ومن خلال تتبعنا للتطور التاريخي للإدارة سنميّز بين ثلاث مراحل هي:

### المطلب الأول: الإدارة قبل نظام سنة 1947:

لقد أحدث منصب الحاكم العام للجزائر سنة 1835 وارتبط بوزارة الحرب، وفي سنة 1845 قسّمت البلاد الى ثلاث مقاطعات تتألف من:

"أقاليم مدنية" : وهي تلك التي يقيم فيها الأوروبيون.

"أقاليم عربية": وهي التي لم يدخلها المستعمرون وهي تخضع للإدارة العسكرية، وفي هاته الأقاليم بالذات أحدثت "المكاتب العربية" التي كانت تلعب دورا قمعيا بهدف حفظ النظام، استيفاء الضرائب، إحصاء السكان والاستخبارات، ... .

ثم جاءت ثورة 1848 لتنفيذ سياسة دمج طوباوية فحوّلت الأقاليم المدنية الى عمالات بموجب القرارات المؤرخين في 09 و 10 ديسمبر 1848. وهكذا بدأت بالظهور "سياسة الرّبط" التي أخضعت الإدارات الجزائرية مباشرة لمختلف الوزارات الباريسية، وألغت منصب الحاكم العام وأحدثت "وزارة المستعمرات في الجزائر" وربطتها بالأمير "Gerome Bonapart"، إلا أن الإنتفاضات اندلعت وأجبرت الحكومة الفرنسية على إعادة النظر في المسألة. وبداية من سنة



## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

1860 استأثرت مسائل الجزائر باهتمام الامبراطور الذي قام بزيارتين للبلاد الأولى سنة 1860

والثانية سنة 1865، وقد استخلص "Napoleon III" من هاتين الزيارتين:

- أن سياسة الاندماج هي سياسة خاطئة.

- أن البلاد في حالة ثورة دائمة وأنّ العسكريين يطلبون بأن يحلوا محل المدنيين.

ففكر الامبراطور آنذاك بسياسة " المملكة العربية" التي أراد "Napoleon III" بموجبها أن

يكون امبراطورا للفرنسيين والعرب، وفي نفس الوقت اتخذ بعض الإجراءات للحدّ من تعديّات

المستعمرين على الجزائريين، فأصدر :

- القرار القنصلي المؤرخ في 23 أبريل 1863 الذي يحدّد أراضي التملك التقليدي وذلك

للحدّ من اغتصابات المستعمرين لأراضي العرب.

- القرار المتضمّن السّماح للجزائريين باكتساب الجنسية الفرنسية.

- القرار القاضي بوجود تمثيل الجزائريين بنسبة الربع في كل مجلس عام.

لتشهد عقب ذلك ولادة الجمهورية الثالثة المعادية للإدارة العسكرية سواء في فرنسا أو بين

صفوف أوروبيي الجزائر الذين كانوا ينازعونها السيطرة على الجزائريين واستغلالهم، وقد تردّدت

الجمهورية الثالثة بشأن التنظيم الإداري في الجزائر. ففي مرحلة أولى أخذت من جديد بالسياسة

المسمّاة " سياسة الرّبط " وذلك لإخضاع البلاد مباشرة للقانون وللسلطات في فرنسا، وفي مرحلة

ثانية وتحت تأثير "Jules Ferry" حدث انعطاف كبير تجسّد في :

- استعادة الحاكم العام لكل سلطاته على الدوائر المدنية في الجزائر، خاصة على محافظي

الجزائر، قسنطينة ووهران.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- منحت الجزائر استقلالاً ذاتياً، مديناً ومالياً، وأصبح لها من الآن فصاعداً ميزانية خاصة يعدها الحاكم العام وتصادق عليها البعثات المالية وينظمها مرسوم صادر عن رئيس الدولة الفرنسية.

- تمّ إحداث لجنة استشارية لدى المحاكم.

وقد ارتكزت كل هاته الإجراءات الإدارية في الحقيقة على افتراض سياسي يؤدي لتمكين الأقلية الأوروبية من السيطرة دائماً ولجعل الأغلبية الجزائرية مقهورة دائماً. عموماً، فقد حاول نظام 1947 أن يحمل بعض المعالجات لهذا الوضع القابل للانفجار لكن دون جدوى.

### المطلب الثاني: نظام 1947.

يشكّل قانون 20 سبتمبر 1947 المتضمن النظام الأساسي (العضوي) للجزائر محاولة لإعادة تنظيم البلاد من الناحيتين السياسية والإدارية. لقد كانت المشكلة التي تتطلب الحل واضحة وإن لم تكن سهلة فهي تتلخّص في السؤال عن كيفية إشراك الجزائريين في تحمّل المسؤوليات الإدارية دون تمكينهم من المشاركة في المسؤوليات السياسية؟ وقد تناولت المواد الرئيسية في هذا النظام وهي : الحاكم العام، الجمعية الجزائرية والتنظيم المحلي بالجزائر.

**الفرع الأول: الحاكم العام:** يبقى دوماً السلطة الرئيسية وبهذه الصفة فهو :

- يمارس السلطة التنظيمية<sup>1</sup> ضمن الحدود الناشئة سواء عن المراسيم المتخذة لتنفيذ القوانين أو قرارات الجمعية الجزائرية التي يقوم هو بنشرها وإصدارها.

- يعتبر المسؤول عن الدفاع وأمن الجزائر وكل قادة القوّات المتمركزة في الجزائر تقع تحت

إمرته.

<sup>1</sup> المادة 5 من قانون 20 سبتمبر 1947.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- يؤمّن إدارة كل الدوائر المدنية باستثناء العدل والتربية الوطنية المرتبطتين مباشرة بوزارتي

العدل والتربية الوطنية في فرنسا.

وهناك مجلس حكومة مؤلف من ستة أعضاء يساعده بصفته جهازا استشاريا.

### الفرع الثاني: الجمعية الجزائرية:

وهي مظهر التجديد الذي أتى به النظام ليحل محل البعثات المالية، وتتألف الجمعية من 120 عضوا يعيّنون مناصفة بين أوروبيين ومسلمين. وليست الجمعية الجزائرية سياسية أو جهازا نيابيا لكنها جمعية إدارية. وقد اعتبرت محكمة النقض وكذا مجلس الدولة أن هذه القرارات هي أعمال إدارية ويمكن أن تكون موضوعا لدعوى تجاوز حد السلطة. ونظرا لمالها من اختصاص تنظيمي، فإن الجمعية الجزائرية تتمتع بسلطات هامة في كل القضايا غير المحصورة في البرلمان الفرنسي ليطبّق في الجزائر مع أو بدون تعديل وصادر الأنظمة الخاصة بالجزائر ضمن إطار القوانين المطبقة.

إنّ الجمعية الجزائرية تتمتع بصلاحيات تنظيمية كانت من إختصاص الحكومة الفرنسية، بالإضافة لهذا فإن النظام يعطي الجمعية اختصاصا في بعض المجالات الخاصة من أجل تأمين إلغاء البلديات المختلطة، إستقلال ممارسة الديانة الإسلامية وتنظيم التعليم باللّغة العربية وشروط ممارسة المرأة الجزائرية لحق التصويت. إلّا أنّ هذه الاختصاصات مقيّدة بسلطة الوصاية التي يمارسها الحاكم العام والسلطات في فرنسا، ولكي تصبح القرارات التي تتخذها الجمعية قابلة للتّفيذ ينبغي أن يوافق عليها بمرسوم صادر عن الحكومة الفرنسية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

وعلى كل، فإنّه نظرا لسيطرة المستعمرين وحلفائهم من الجزائريين في الجمعية فقد تحوّلت لتصبح مجرد أداة من أدوات الاستعمار، ونتج عن ذلك أن النظام خاصة فيما يتعلق بمواده التي هي في صالح الجزائريين لم يطبق حتى على المستوى الإداري البحت.

### الفرع الثالث : التنظيم المحلي:

تنصّ المادة 53 من النظام على أنّ المجموعات المحليّة الجزائريّة هي البلديات أو المحافظات أو العمالات (Départements) وهذا يعني إلغاء البلديات المختلطة وإنهاء النظام الخاص بأراضي الجنوب وإعادة تنظيمها كمحافظات، لكن هذه الإجراءات لم تطبق بالفعل وبقي التنظيم المحلي في الجزائر يتمثل حتى عام 1954 فيما يلي :

- ثلاث محافظات على رأس كل منها محافظ (Préfet) ومجلس عام مثّل فيه المسلمون في البداية بنسبة 40% تبعاً للأمر المؤرخ في 7 مارس 1944) ثم بنسبة 50% وفقاً للقانون المؤرخ في 11 سبتمبر 1954، أي قبل أقلّ من شهر عن اندلاع الثورة الجزائرية.

- بلديات متمتعة بكامل الحق في الممارسة متواجدة في مناطق الأوروبيين ويطبق عليها القانون البلدي الصادر في 1884، أي أنها تدار من قبل مجلس بلدي ورئيس بلدية منتخبين كما هو حال البلديات في فرنسا.

- بلديات مختلطة في مناطق تواجد الجزائريين ويطبق عليها مرسوم 8 فيفري 1919 ويوجد على رأسها إداري مدنيّ تسميه السّلطة المركزيّة ويساعده عدد من القادة (caïds)، يتولّى كل منهم مسؤولية دوار. وتضمّ هذه البلديات أحيانا بعض المراكز البلدية التي أحدثت في سنة 1937 وبعد الحرب العالمية الثانية، هذه المراكز لا تخضع لوصاية "القايد" وتدار من قبل جماعة ورئيس منتخبين إلّا أنّ صلاحيتها محدودة جدا.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- أراضي الجنوب التي تبقى خاضعة للإدارة العسكرية.

وإجمالاً، فإنّ التنظيم المحلي يبدو وكأنه فسيفاء حقيقية تتلاصق فيها أراضي يطبق فيها القانون العادي وأراضي أخرى تطبق فيها نصوص خاصة، وبلديات متمتعة بكامل الحق في الممارسة وبلديات مختلطة ودواوير ومراكز بلدية وسلطات منتخبة ووكلاء معينين.

إنّ نظاماً متفاوتاً كهذا يعزل نهائياً السكان المحليين عن تسيير شؤونهم هو نظام محكوم عليه بالفشل، ولا يحتاج الأمر أن نضيف بأنّ الإنتخابات لم تكن إلاّ مهزلة نظمتها الإدارة والمستعمرون وليست اختياراً حراً للسكان.

### المطلب الثالث: التنظيم الإداري حتى 1962:

إنّ إندلاع الثورة لم يؤدّ فقط لوضع التنظيم الإداري في الجزائر موضع الإتهام وإنما تعدّى الأمر حتى النظام السياسي، إلّا أنّ السلطات التي اهتمت فقط بالإصلاحات الإدارية تجاهلت كلياً تلك الناحية الأخيرة، وهكذا شهدت البلاد إجراءات متعدّدة ومن كل نوع أعطت انطباعاً واضحاً عن زعر واضطراب السلطة الإستعمارية. وتناولت هذه الإجراءات التي بقي الكثير منها مجرد حروف مميّنة، الإدارة المركزية والإدارة المحليّة في الجزائر على السواء.

### الفرع الأوّل: الإدارة المركزية:

كان أول إجراء اتّخذ هو حل الجمعية الجزائرية - التي كانت تحتضر - في 12 أفريل من سنة 1956 ونقل صلاحياتها للحاكم العام، وقد أحلتّ السلطات محلّها نظاماً معقّداً أحدث بموجب القانون المؤرخ في 5 فيفري 1958، إلّا أنّه من غير المفيد التركيز على هذا النصّ الذي لم يطبق مطلقاً ولكن نشير فقط الى أنّه قسم الجزائر الى خمسة أقاليم على رأس كل منها السلطات التالية :

- ممثل للسلطة المركزية ( للحكومة الفرنسية ).

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- جمعية إقليمية منتخبة من قبل هيئة انتخابية واحدة وبالتصويت العام.

- حكومة إقليمية.

- مجلس إقليمي.

وعلى رأس هذه السلطات هناك مجلس اتّحادي ومحكمة تحكيمية، وقد بدأ هذا البناء التأسيسي الذي أريد له أن يكون جهازاً مهياً لحل المشاكل الخطيرة التي تواجهها السلطات الإستعمارية وكأنه وحش قانوني. لقد كان هذا البناء رمزا لعجز الجمهوريّة الرابعة عن مواجهة المقاومة الجزائرية. أمّا السلطات المركزيّة، فكانت ممثلة بمندوب حكومة الجمهوريّة في الجزائر وبالمحافظين ونوابهم ورؤساء الشعب الإدارية المتخصّصة ورؤساء الشعب الإدارية المدنية.

### 1- المندوب العام (Le délégué général):

وهو وريث الحاكم العام والجمعية الجزائرية من حيث السلطات ويعتبر المسؤول عن الأمن وحفظ النظام وهو يقود كل المرافق العامة باستثناء المرافق المرتبطة، ويساعده في أعماله أمين عام وأمينان عامين مساعدين أحدهما للشؤون الاقتصادية والآخر للشؤون الإدارية، ويتمتع هؤلاء بالسلطة على اثني عشرة مديرية وخمس دوائر، وهذا البناء يشكّل الإدارة المركزيّة في الجزائر.

### 2- المحافظون (préfets) ونوابهم (sous-préfets):

يخضع المحافظون لسلطة المندوب العام ويتمتعون بسلطات متناسبة من أجل مواجهة الصّراع ضد قوات التحرير الوطني، ويقوم المحافظون في الجزائر وقسنطينة ووهران بالإضافة لأعمالهم بوظيفة المفتّشين العامّين للإدارة بمهمة استثنائية، أي أنّهم مكلفون بالقيام بالمراقبة العليا وبالتنسيق العام بين السلطات المدنية والعسكرية. أمّا نواب المحافظين الذين يرأسون المناطق فقد

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

تزايد عددهم ليلبغ 91 وذلك ليتمكنوا من "محاصرة" البلاد بصورة أفضل. والواقع أنّ كل السلطات المدنية كانت ترتبط بقوة بعمل الجيش الموجه ضد جيش التحرير الوطني وجبهة التحرير الوطني.

### 3- الشعب الإداري المتخصص (s.a.s) والشعب الإدارية المدنية (s.a.u):

وقد أحدثت في سنتي 1955 و1956 لتأمين عمل الإدارة حيث لا تعمل السلطات الإدارية المختصة بسبب نشاط جيش التحرير الوطني. ويقود هذه الشعب ضباط عسكريون وهم يمثلون على العموم الصيغة الحديثة للمكاتب العربية القديمة.

### الفرع الثاني: الإدارة اللامركزية:

إنّ التنظيم على مستوى المحافظات يشابه التنظيم القائم في فرنسا نتيجة للانتشار المتدرج لنظامها في الجزائر وذلك منذ مرسوم 23 سبتمبر 1875 ، وقد أتى الإصلاح الإقليمي في 28 جوان 1956 ليزيد عدد المحافظات من تسعة الى ثلاثة عشر. كما جرى حلّ المجالس العامة القائمة، وبانتظار انتخاب مجالس جديدة استبدلت بلجنة ادارية. وقد حدّد المرسوم الصادر في 7 نوفمبر 1959 نهائياً عدد المحافظات بخمسة عشرة وجانس كلياً بين تنظيمها وتنظيم المحافظات الفرنسية. أما عن التنظيم البلدي فقد تناوله أيضا الإصلاح الإقليمي في 28 جوان 1965 الذي ألغى البلديات المختلطة وأقام في كل أنحاء البلاد بلديات متمتعة بكامل الحق في الممارسة، وبلغ عدد البلديات 1485 نظمت إدارياً وفق القانون البلدي لعام 1884 باستثناء خاصيتين :

- أنّ المجلس البلدي منتخب حسب قاعدة التمثيل النسبي بين مجموعتي السكان.

- أنّ سلطة الوصاية التي يمارسها نائب المحافظ اتسعت وأصبح يمارس جزءاً من صلاحيات

شرطة البلدية. أمّا مدينة الجزائر فقد منحت نظاماً خاصاً بصدر المرسوم المؤرخ في 24 فيفري

1959 الذي ألحق الضواحي بالمدينة فأصبحت تسمى "الجزائر الكبرى" وأصبح رئيس بلديتها إدارياً

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

يعيّن بمرسوم، وقد قسّمت المدينة وضواحيها الى عشر دوائر تنتخب كل منها عددا من المستشارين البلديين الذين يختارون بدورهم رئيسا للدائرة، وفي الواقع فان رؤساء الدوائر كانوا يعيّنون بدل أن يكونوا منتخبيين.

وعقب استقلال الجزائر، ورثت نظاما إداريا ليبراليا في روحه متميزا بالخصائص التالية:<sup>1</sup>

- أنّ الإدارة ذات سيادة، فمهامها الرئيسية تكمن في حفظ النظام بواسطة الشرطة والجيش والقضاء.

- هي إدارة محدودة الوسائل نظرا لأنّ مهامها محدّدة بوظائف السيادة وبالتالي فإحاجياتها الماديّة والماليّة والإنسانيّة محدودة أيضا.

- إنّ الإدارة تخضع لمراقبة صارمة على الصّعدين السياسي أمام البرلمان وعلى الصّعيد القانوني أمام القاضي الإداري.

وانتهجت الجزائر المستقلّة الإشتراكية فوضعت جميع الخصائص السابقة موضع الاتهام ودرجات متفاوتة من الشدّة. فقد وجدت الإدارة أولا أنّ نشاطاتها امتدّت إلى جميع قطاعات الحياة الاقتصاديّة والاجتماعيّة التي بدأت تبتعد شيئا فشيئا عن المبادرة الخاصّة، وأصبحت الدّولة تقوم بعمل الصّناعي والتّاجر والمزارع، وظهر قانون عام إقتصاديّ شمل جميع النّشاطات في شبكة ضيقة من المؤسسات والأنظمة، وهو ما ينتج عنه أن الدّولة أصبحت في حاجة كبيرة للموارد البشريّة والمعدّات والأموال. فكان فعلا توجيهها للإدارة نحو الاقتصاد الذي ليس من شأنه حل القضايا المطروحة، فالجهد المبذول من أجل السيطرة على التطور الإقتصاديّ أدّى لحدوث تطوّر في جهاز الدّولة والبيروقراطية. فمع نهاية سنة 1976 بلغ عدد الموظفين حوالي 260 ألف

<sup>1</sup> أحمد محبو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر الطبعة الرابعة، 2006، ص 69.



## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

يتقاضون أجورهم من ميزانية التسيير مبلغ 4 مليارات دينار أي ما يعادل 32% من ذات الميزانية<sup>1</sup>، ومع هذا بدا لدى الموظفين شعور بازدواجية الحرمان، فمن جهة يعتبرون أجرتهم زهيدة مقارنة مع مداخيل بعض المهن الحرة التجارية والصناعية، ومن جهة أخرى عليهم مواجهة انتقادات المواطنين الذين ينظرون إليهم باعتبارهم فئة اجتماعية مميزة. وهو ما عبّر عنه الكاتب "أولي" بسيطرة فئة صغيرة غير منسجمة اجتماعيًا وتمكّنت من تشكيل برجوازية إدارية تقود البلاد وفقا لمصالحها الخاصة، وهذا في غياب دستور وبرلمان ممّا وسّع من صلاحية الحكومة في إصدار مختلف القوانين والمراسيم المتعلقة بالإطار القانوني للوظيفة العمومية. وتشكّلت أيضا تناقضات وصراعات فيما بين أفراد هذه الفئة سواء كانت تناقضات رئيسية ( عند عمل الموظفين الإطارات لمصلحة الفئات صاحبة الامتياز) أو ثانوية ( إذا التزم الإطارات بمصلحة المواطنين).

واستمر التجاذب لتحديد إطار قانوني للوظيفة العمومية وعملها، إلى أن صدر المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والإدارات العمومية، الذي يعدّ المرجع الأساسي للموظّفين، هذا المرسوم الذي مازال ساري المفعول حتى اليوم رغم صدور القانون 11/90 المتعلّق بالعمل "وهذا مع بداية التسعينيات الذي أرجأ الوظيفة العمومية إلى وقت لاحق واستمر طغيان النظرة الاقتصادية على عالم الشغل، وجاء عمل اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري ليضع تصوّرًا لإنسجام العلاقة بين الموظّفين العموميين وإدارتهم، أي إعادة بناء حبل الثقة بينهم بالتكوين، حيث أنّ العامل في المؤسسة الاقتصادية يقدّم منتوجا والإدارة تنتج خدمة، فلا بدّ للموظّف أن يستوعب هذه العملية وهو سبب رئيسي يستوجب وضع قانون وظيفة عمومية جديد.

<sup>1</sup> المؤتمر الصحفي لوزير المالية أثناء تقديم قانون المالية لعام 1976.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

ومن واقع اقتصاد السوق أصبحت الدولة تراقب وتنظم وتوازن وهو ما تجسده الإدارة العمومية، فغياب الإدارة سنة 2004 أدى إلى زوال 3000 مؤسسة صغيرة و متوسطة من إجمالي 17000 مؤسسة منشأة أي قرابة 18%، بسبب مشاكل متعلقة بالمحيط الإداري، التنظيم، العقار، البنوك، الإطار القانوني،... . وعليه كان من الضروري أن يوضع ميثاق للإدارة يحمي المصلحة العامة، ويأتي إصلاح الوظيفة العمومية ضمن إطار مفهوم العدالة والمساواة، ويجرنا إلى الحديث عن العمل وقيمه وكيف يمكن قياسه وتقدير أجره، وهذا يتماشى مع منظومة معلوماتية إقتصادية دائمة تسمح بتقييم الأوضاع والدفع بها إلى الأمام.

ويلاحظ في الجزائر أن الإحصائيات توقفت سنة 1996 لتستأنف سنة 2002 ولكنها لم تنشر بعد. عموما هناك طريقتان لقياس العمل، الأولى تعتمد على تصنيف العمل من البسيط الى المعقد اعتمادا على التأهيل والمؤهلات والثانية، تصنف منصب العمل الى عدة خصائص منها التأهيل والجهد المبذول وخصائص المنصب ودرجة المسؤولية وتقاس كلها بوحدات أو نقاط. أما عن سياسة الأجور فتحدّد من طرف الدولة الى غاية سنة 1990، بعدها تم تعديل الأجور بالزيادة في الأجر الأدنى المضمون علما أن قانون علاقات العمل (11/90) غير التسمية بالأجر الأدنى المضمون (SNMG) وأصبح يشمل الأجر الأساسي زائد العلاوات (Salaire de base + )<sup>1</sup>(primes)، ولقد عدل الأجر مرّات عديدة وتضاعفت كتلة الأجور معها أيضا قرابة عشر مرات، لتنتقل من 45 مليار دينار جزائري الى 500 مليار دينار جزائري، وكل شئ في السوق تضاعف عشر مرّات وكان الفارق بين الأجر الأدنى والأعلى يقدر ب 7.2 مرة لينتقل الى 2.4 مرة في سنة 2002 وهذا أكبر دليل على اختلال الموازين واختفاء ما يسمى بالطبقة المتوسطة التي تشكل عادة عامل الاستقرار في المجتمع. كما يلاحظ أن الأجر القاعدي أصبح ثانويا بالنظر الى العلاوات التي

<sup>1</sup> المادة 87 مكرر من القانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

يجب ألا تتجاوز 40% في أقصى الحالات، وإلا فإنه يجب أن تضمّ للأجر الأساسي. وبهذه التحولات أصبح نظام الأجور غير منطقيّ، غير متوازن وغير عادل وأهدر قيمة العمل فهو إذن نظام منكسر حيث نلاحظ أنه في نسبة كتلة الأجور سنة 1990 شكّلت 37.1% من الإنتاج الداخلي الخام وأصبحت في سنة 1997 لا تشكّل سوى 1.29% من الإنتاج الداخلي الخام، فالأجور بهذا المفهوم تراجعت ولم تتطوّر<sup>1</sup>. وهو الشيء الذي يؤكده الإضرابات المتكرّرة في قطاعات التّربية، الصّحة العموميّة، البلديات، فكانت سنة 2010 مسرحا لتعبير الموظفين عن سخطهم أساسا على تدني القدرة الشرائيّة للمواطن عموما وللموظفين خصوصا، وأدى إلى تحالف النقابات المستقلّة لمختلف القطاعات العموميّة في شكل كنفدراليّة لتوحيد الجهود.<sup>2</sup>

ومع نهاية سنة 2006 صدر القانون الأساسي للوظيفة العموميّة، والملاحظة الأولى التي يمكن تسجيلها هو عدم إلغاء المرسوم 59/85 الذي ظلّ المرجع الأساسيّ لعمّال المؤسسات العموميّة وكذا غالبية مواد هذا القانون ترجى إلى مواد ومراسيم ستنشر لاحقا، مما يجعل تحليل ودراسة هذا القانون نسبية في انتظار الدخول الفعلي لتطبيق هذا القانون وإلغاء القوانين والمراسيم المتعارضة معه. إلا أنّ الشيء المؤكّد هو عدم قبول موظفي القطاع العمومي بالبنود المتعلّقة بالأجر على إعتبار عدم تلائم هذا الأخير مع ظروف المعيشة وهو ما جسّد نزول الموظفين إلى الشارع في أكثر من قطاع للتعبير عن رفضهم له.

### المبحث الثاني: ماهية الوظيفة العامة.

تعتبر الوظيفة العامة الخلية الأولى في كلّ تنظيم إداري وتتضمّن مجموعة من الواجبات والمسؤوليّات الملقاة على كاهل شخص يسمّ موظّفا، وتعرّف بأنها منصب مدنيّ أو عمل معيّن

<sup>1</sup> [www.unpef-edu.org/modules.php](http://www.unpef-edu.org/modules.php), page visitée en 2006

<sup>2</sup> جريدة الخبر اليوميّة الجزائرية الصّادرة بتاريخ 19 أفريل 2010، ص.3.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

يقتضي من شاغله القيام بواجبات محدّدة وتحمل مسؤوليات معيّنة سواء تفرّغ لذلك كلية أو لم يتفرّغ، وتعرّف أيضا بأنها الوحدة الأساسية التي يتكوّن منها كل تنظيم .

ويعرّف الأستاذ LEONARD D. WHITE الوظيفة العمومية في أوسع معانيها بأنها تتكوّن من جميع العمليّات التي تستهدف تنفيذ السياسة العامّة وهو تعريف يغطّي مختلف العمليّات في كافّة الميادين مثل بيع أملاك عامّة أو إبرام معاهدة أو منح تعويض لعامل مصاب أو التّكفل بطفل مريض في مستشفى... إلخ. ومجال الوظيفة العمومية يشمل المسائل العسكريّة والشؤون المدنيّة وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول أوجه النّشاط الحكومي كالشرطة والتّعليم والصّحة والأشغال العامّة وغيرها. وبالتالي فنظام الوظيفة العمومية في أي دولة من الدّول إنّما هو مزيج من القوانين واللّوائح والتّطبيقات العمليّة والعلاقات السّائدة في تلك الدولة في وقت من الأوقات بقصد تحقيق السياسة العامّة فيها. وأنّ فنّ الإدارة إنّما ينحصر في توجيه و تنسيق ورقابة عدد من الأشخاص لإنجاز عمليّة محدّدة أو تحقيق هدف معلوم<sup>1</sup>.

أمّا الدكتور مصطفى محمود أبو بكر فيعقّب عن مفهوم الوظيفة العمومية قائلا: "دون الدّخول في معركة كلامية بين عشرات التعاريف للوظيفة العمومية، يمكن القول أنّها من واقع الجهود التي بذلت لتعريفها بأنها:<sup>2</sup>

1- ترتبط الوظيفة العمومية بالأجهزة الحكوميّة.

2- تختصّ الوظيفة العمومية بإدارة الأنشطة المرتبطة بالسياسة العامّة للحكومة.

3- تختصّ الوظيفة العمومية بتنفيذ السياسة العامّة للدّولة من خلال عمليات مترابطة وفق

تسلسل وتتابع معيّن.

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامّة، دار الفكر العربي، القاهرة 2000، صص 17-18.  
<sup>2</sup> مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة العامّة، رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلّف والفساد، الدار الجامعية، رمل الإسكندرية، 2005، ص 43.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

4- تتسع مجالات ونطاق عمل الإدارة العامة وفق المنهج أو التوجه الذي تتبناه الدولة في إدارة النشاط الاقتصادي وعملية التنمية، حيث يمتد هذا المجال والنطاق من مجرد القيام بمهام التنفيذ الإجرائي للسياسة العامة إلى وضع هذه السياسة وتنفيذها والإشراف عليها وتطويرها.

5- إن مفهوم الوظيفة العمومية يتحدّد وفق منهجية تناولها والافتراضات التي يتم صياغتها عند تحديد مجالات ونطاق الإدارة العامة.

"أما عن أهميتها فقد قال أحد الفلاسفة المعاصرين أن عصرنا الحالي هو عصر الثورة الإدارية، ولا أدلّ على هذا من أنّ الوظيفة العمومية ارتفع مستواها إلى درجة بعيدة في الدول التي أخذت بتطبيق نظام التدريب أثناء فترة الإختبار وبعدها في معظم المستويات في خدمة الحكومة، وبالأخذ بأساليب التنظيم الحديثة ثم بشغل الوظائف بخريجين من أقسام الإدارة العامة في الجامعات والمعاهد المعنية بهذه الدراسات تماما كما يحدث في تعيين خريجي كليات الطب والهندسة والعلوم والتربية والتعليم كل فيما تخصص فيه وتدرّب عليه علمياً".<sup>1</sup>

"ولو تحدّثنا عن مفهوم الوظيفة العمومية في الدين الإسلامي لوجدنا أنّ فكرتها تتركز على أنّها واجب ديني وأنّها تكليف وليست حقاً، ومن ثمّ فإنّ دوام الوظيفة للفرد العامل مرهون بدوام صلاحية شاغلها، وهكذا عرّفت الوظيفة العامة في الإسلام بأنها خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين، ولم تكن الوظيفة في الإسلام لمن يسألها بل كانت لمن يستحقّها وتتوافر فيه الكفاية".<sup>2</sup>

"كما أنّ المنهج الإسلامي قائم على أنّ وجود الرّجل المناسب في المكان المناسب هو واجب شرعيّ وضمن سلامة العمل وحسن الأداء لأنّ الإسلام يربّي الفرد على الإحسان والإتقان، ولا يسود الأمر إلاّ لأهله. فعن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه قال: قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟

<sup>1</sup> محمد علي سالم، الإدارة ووظائفها، جامعة عين شمس، ص3.

<sup>2</sup> www.islammemo.cc/filtz/one\_news.asp, page visitée en 2006.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

فضرب بيده على منكبي ثم قال: "يا أبا ذر إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها". وفي حديث آخر عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال له: "يا أبا ذر إنني أراك ضعيفاً، وإنني أحب لك ما أحبُّ لنفسِي، لا تأمُرَن على اثنين ولا تولين مال يتيم"<sup>1</sup>.

ولقد ألزم الإسلام ولاة الأمور باختيار الأصلح لشغل الوظيفة العمومية، فالقواعد الأساسية في النظام الإسلامي ترتكز على أن الصلاحية أساس الاختيار، وعملية الاختيار في النظام الإسلامي لها ضوابط محكمة، إذ أنها تعتمد على تحديد مهام الوظيفة بكل دقة وتفصيل، ثم اختيار المتنافسين ومن ثم فقد كان السبق للرسول (صلى الله عليه وسلم) ومن بعده الخلفاء على الإدارة المعاصرة في وضع الضوابط لاختيار العاملين في لشغل الوظائف العامة، فقد حرص الرسول - صلى الله عليه وسلم - على أن لا يكلف شخصاً غير كفؤ بعمل ويوجد من هو أكفأ منه.

فالوظيفة العمومية في الإسلام هي خدمة عامة تستهدف إشباع حاجات المواطنين، لا يضطلع بها من يسألها، بل هي لمن يستحقها وتتوفر فيه الكفاءة. كما أن الاختبار قبل الاختيار مبدأ أساسي، فلا يشغل فرد منصباً أو وظيفة عمومية قبل أن تثبت صلاحيته، مع توافر شروط معينة في من يتولّى الوظائف العامة، ومن أهمها القوة والأمانة والكفاءة. كما أن الأجر يقدر على أساس عادل وفقاً لمبدأ "الأجر على قدر العمل" وهو الأساس الذي تنادي به الإدارة المعاصرة وتقف عاجزة عن تطبيقه. ومن جهة أخرى فالحوافز والروادع كانت من ركائز الإدارة الإسلامية، فكان الرسول (صلى الله عليه وسلم) يقوم بتدريب من يستعملهم على مصالح المسلمين ويزودهم بالنصائح والإرشادات، ولم يهمل الخلفاء الراشدون - رضوان الله عليهم - ما للتدريب من أهمية بالغة في تنمية المعارف والقدرة على تفهم الأعمال، فأولوه الكثير من اهتماماتهم، فكانت المدينة المنورة على

<sup>1</sup> الامام النووي، رياض الصالحين م.س، ص 225، والحديثان رواهما مسلم.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

عهد عمر بن الخطاب- رضي الله عنه- أشبه بالجامعة التي تخرّج فيها القادة والولاة، فلم يكن سيّدنا عمر يبعث أحدا إلى الأمصار إلا أن يكون قد اختبره بالتدريب، حتّى أنه كان قلّما يخطئ في اختيار عمّاله، كل في المكان الذي يليق به.<sup>1</sup>

ويمكن أن نجمل أن الوظيفة العمومية في الإسلام ترتكز على الأخلاق الحسنة القائمة على إصلاح النفوس والضمائر والإرتباط بمراقبة الله في السرّ والعلن والنظر إلى الإنسان على أنه مستخلف في الأرض لعمارتها، فمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات والعدالة الاجتماعية كفيل بإصلاح الجزء الأهم من الوظيفة العمومية من خلال التكافل والتعاقد في تسيير المصالح العمومية للأمة. "وهو التساؤل الذي مازال يطرح فيما اصطلح عليه الآن بتسيير المعرفة الذي ارتبط دائما بالإدارات العمومية وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية ذلك أنّ القطاع العمومي هو الوحيد الذي له القدرة على جمع المصالح والمؤسسات الخاصة ومختلف طبقات المجتمع من أجل تقاسم المعارف (تبادل المعلومات) حول مسائل عامة أو كيفية تقديم الخدمات العامة للمجتمع، إذن فالمسألة ليست معرفة ما إذا كانت المصالح العمومية لا تقوم بتسيير المعارف أو وجوب فعل ذلك ولكن في كيفية تحسين الممارسات من أجل التكيّف الأحسن مع اقتصاد المعرفة؟"<sup>2</sup>.

وعرّف المشرّع الجزائري الوظيفة العمومية في سياق حديثه عند الموظّف العام كما يلي: "يعتبر موظّفون عموميّون الأشخاص المعيّنون في وظيفة دائمة والذين رسّخوا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزيّة التابعة للدولة وفي المصالح الخارجيّة التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحليّة وكذلك المؤسسات والهيئات العامة حسب كميّات تحدّد بمرسوم

<sup>1</sup> [www.mohdkottb.5u.com/](http://www.mohdkottb.5u.com/), page visitée en 2006

<sup>2</sup> عبد الوحيد صرامة و مهدي بالوطار، دور المعرفة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، مجمع المداخلات في الملتقى الدولي الثالث حول تسيير المؤسسات "المعرفة الركيزة الجديدة والتحدّي التنافسي للمؤسسات والاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير جامعة بسكرة، بسكرة في 12 و13 نوفمبر 2005، ص 391

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

باستثناء القضاة والقائمين بشعائر الدين وأفراد الجيش الوطني الشعبي<sup>1</sup>. والملاحظ أن هذا التعريف تقني بحت مجرد تماما من الجانب الخلفي للموظف.

أعتقد أن الوظيفة العمومية هي تكليف لشخص تتوفر فيه الشروط التقنية والأخلاقية للإضطلاع بمسؤولية تسيير مصلحة تابعة للدولة أو أحد فروعها بهدف خدمة المواطن.

وينبغي التمييز بين الموظف والوظيفة، فالأول هو من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أفراد القانون العام أما الوظيفة فهي مركز قانوني يشغله الموظف وتكون مستقلة عن شاغلها.

### المطلب الأول: أركان الوظيفة العامة.

للوظيفة العامة ثلاثة أركان ترتكز عليها هي :

1- الموظف.

2- التعليمات والأنظمة التي تحدّد واجباتها ومسؤولياتها.

3- الأداء.

### الفرع الأول : الموظف.

الوظيفة هي الخلية الأولى في كل تنظيم إداري داخل الوحدة الإدارية أيّا كانت التسمية التي تطلق عليها وزارة أو إدارة أو غيره، وهذه الوظيفة يتم شغلها من طرف شخص طبيعي هو الموظف. وقد تناول المشرع تعريف الموظف في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية بنصّه على ما يلي: " في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالموظف كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أيّا كانت طبيعة عمله أو مسمّى وظيفته".

<sup>1</sup> المادة الأولى من الأمر 133/66 المؤرخ في 1966/06/22 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .



## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

وعرّف المشرع الجزائري الموظف العمومي بأنه الشخص المعين في وظيفة دائمة والذي رسّم في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارة المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات و الهيئات العامة حسب كفايات تحدّد بمرسوم، علما أنّ هذا المرسوم لا يسري على القضاة وأفراد الجيش الشعبي الوطني<sup>1</sup>.

فالموظف يعتبر العمود الفقري لأي مؤسسة أو إدارة، وقد أظهر الباحثون في ميدان الموارد البشرية أنّ الأشخاص هم عنصر أساسي من عناصر الإنتاج ولا بدّ من إعطائهم العناية والاهتمام الكافيين. ومما سبق فالشروط الواجب توفّرها في الفرد حتّى يكون موظفاً عامّاً هي:

### 1- دائمو الوظيفة العمومية<sup>2</sup>:

يجب أن يستقرّ الموظف في عمل دائم أي أنه يبدأ حياته المهنية في الوظيفة العامة وينميها فيكون له مسار وظيفي متسلسل ومستمر، وفكرة الدوام لا تنحصر فقط في كفاءة أداء الموظف لعمله لأنّ هذه القضية تنظّمها قوانين وتعليمات، وتختلف أنماط العمل من العمل اليومي، الأسبوعي أو الشهري خلال السنة ومثال ذلك وظائف التدريس أو الوظائف الإدارية.

### 2- التعيين من جانب الإدارة أو الهيئة المستخدمة:

حتّى نعتبر الشخص موظفاً عامّاً لا بدّ أن يكون إلى جانب دوام الخدمة، التحاق بالعمل بطريقة قانونية ووفق الشروط والتدابير المقررة قانونياً لشغلها، فبمجرد استيفاء الشخص لشروط التعيين في الوظيفة ونجاحه في امتحان المسابقة المقررة وترشيحه للعمل في الوظيفة التي تقدّم لها، يعتبر غير كاف لإعتباره موظفاً عامّاً، بل لا بدّ من صدور مقرر بتعيينه من جانب الهيئة المستخدمة، وكذلك

<sup>1</sup>المادة الأولى من الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/22 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.

<sup>2</sup> www.almtym.com, page visitée en 2006.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

قضاء فترة الاختبار بنجاح وترسيمه وتثبيتته في إحدى الدرجات الوظيفية، ويكون حينئذ في وضعيّة قانونيّة أساسيّة وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة.<sup>1</sup>

### 3- العمل في مرفق عام :

يشترط في الشخص لكي يعتبر موظفًا عامًا أيضًا أن يقوم بالخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد فروعها الأشخاص الخاضعين للقانون العام.

#### الفرع الثاني: التّعليمات والأنظمة التي تحدّد واجباتها ومسؤولياتها:

لكل عمليّة إطارها القانوني الذي يضبطها ويحدّد طريقة سيرها، فإن كانت كلّ الوظائف تشترك في قوانين عامّة تحكمها كتنسيب الموارد البشرية ( الترقية، العقوبات، التحويل،..)، إلا أنّها تختلف في الجانب التقني لكل وظيفة، فالقوانين التي تحكم المصالح المالية تختلف كليّة عن تلك التي تضبط مصالح الولاية أو البلدية أو المؤسسات التربويّة. تجدر الإشارة أنّ القوانين تعدل أو تتمم دوماً بأوامر أو مراسيم أو تعليمات حسب المبدأ المعروف بـ LODA\*.

#### الفرع الثالث: الآداء.

وهو الممارسات الفعلية اليومية للموظفين التي لن ترقى إلى المستوى المطلوب إن لم تقترن بالدوافع والحوافز التي تبعث النشاط في نفوسهم وتغرس فيهم روح التعاون والعمل المشترك، وقد أشارت عديد الدراسات والأبحاث الأكاديمية عن هذا الموضوع وليس المجال هنا للإستفاضة فيها.

#### المطلب الثاني: المسار الوظيفي للموظف العام:<sup>2</sup>

إنّ الموظف بدخوله عالم الشغل في الوظيفة العامة قد دخل حياة مهنيّة طويلة بطول الوظيفة ومدتها، وبالتالي سيسلك مساراً جديداً في حياته يخصّه هو دون سواه، يدعى المسار الوظيفي، هذا

<sup>1</sup> المادة الخامسة من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيآت والادارات العمومية.

\* LODA : est l'abreviation de Loi, Ordonnance, Décret, Arrêté.

<sup>2</sup> www.Almtym.com visité en 2006.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

المسار هو شخصي وذاتي وكلّ موظّف له مساره الوظيفي الخاص به الذي يشبه مسار بعض الزملاء ويختلف في كثير من الأحيان عند البعض الآخر.

إنّ المدّة الزمنية للمسار تمتدّ من تاريخ إمضاء الموظّف لمحضر التّصويب أي استلام الوظيفة وتنتهي بالتّخلي عنها مهما كان السبب (الاستقالة، العزل، التّسريح، الوفاة، ... الخ).

### 1- المخطّط السنوي لتسيير الموارد البشرية:

إنّ التّخطيط في جميع الميادين يعود بالفائدة على المنظّمة، ولما كان التّخطيط أحد مبادئ التّسيير الأساسيّة استوجب على الإدارات والمؤسّسات العموميّة وضع مخطّط سنوي لتسيير هذا مواردها البشريّة، الذي يشمل جميع العمليّات الإداريّة السّابقة والجديدة، حيث تتمّ على مستوى مديريّات الوظيف العمومي الولائيّة عمليّة إستخراج الفروق في جميع الأسلاك ومقارنتها بالموازنة الجديدة، و إنطلاقا من ثمّ تتمّ عمليّة التّوظيف لمناصب جديدة.

### 2- التّعيين:

بعد إتمام إجراءات وضع المخطّط السنوي لتسيير الموارد البشريّة وتأشيرها من طرف مصالح مفتشيّة الوظيفة العمومية للولاية، تأتي عمليّة التّوظيف كأول إجراء تتّخذه المؤسّسة فتصدر الإدارة المستخدمة قرار تعيين الموظّف وتوجّهه إلى مصالح المراقب المالي للتأشير عليها حتّى يعتمد المنصب من النّاحية المالية وتوجه نسخة إلى الوظيفة العمومية من أجل إجراءات المراقبة اللاحقة.

3- التّصويب: على إثر هذه الإجراءات تأتي مرحلة تصويب الموظّف في منصبه وهي مرحلة تأتي تلقائيا بعد المرحلة السّابقة، وتقوم هنا مصلحة المستخدمين بتحرير محضر يذكر فيه تصويب الموظّف رسميا في مهامه الموكلة إليه ويمضي عليه الموظّف ويحتفظ بنسخة أصلية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### 4- التثبيت:

بعد انقضاء الفترة التجريبية (فترة التربص) يعرض ملف الموظف على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تدرس إمكانية تثبيته أو تمديد فترة تربصه أو فصله. و في حالة التثبيت ينطلق الموظف في رسم مساره الوظيفي في الإدارة التي يعمل بها ويستفيد من كل الحقوق المخولة له ويتعرض أيضا لكل العقوبات المنصوص عليها قانونا.

### المبحث الثالث: حقوق الموظف وواجباته.

لاشك أن الموظف بعد إنضمامه إلى المؤسسة أو الإدارة العمومية فقد أصبح فردا وعنصرا بل جزءا لا يتجزأ منها، ومن ثم يخضع للتنظيمات والقوانين السارية العمل داخل هذه الهيئة، ويتحتم عليه القيام بجملة من الواجبات في مقابل حصوله على جملة من الحقوق.

### المطلب الأول: حقوق الموظف.

#### 1 - المرتب:

يعتبر المرتب أهم حق من حقوق الموظف، حيث ينظم القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة، وقد خصص في الموازنة العامة باب مستقل للمرتبات يمثل أهم أبواب الموازنة. فالموظف يحصل على أجره شهرياً نظير أدائه للخدمة بالإضافة إلى تأمينه اجتماعياً.

ويعرف المرتب بأنه المبلغ الأساسي المحدد للدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف، وهو تعريف قاصر يمكن توسيعه ليشمل كل ما يتقاضاه الموظف من مبالغ من الجهة الحكومية التي يعمل بها أيّاً كان وصفها سواء كانت تمثل الراتب الأساسي أو العلاوة الاجتماعية أو علاوة الأولاد ، وكذا البدلات والمكافآت أو غيرها مما يقرر للوظيفة. فالأجر لا يستحق إلا بعد أداء الخدمة ويمكن أن

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

تضاف المنح العائلية وباقي العلاوات والمكافآت، كما يحدّد المشرّع الجزائري أجور العمّال الرئسيّة الخاضعة للقانون الأساسي النّمودجي طبقا للأصناف المنصوص عليها في التّنظيم المعمول به، كما أن المادة 16 من المرسوم 85-59 السّالف الذّكر اعتبرت الحماية الاجتماعيّة حقّا أساسياّ يتمتّع به الموظّفون في إطار النّظام العام للتأمينات الاجتماعيّة طبقا للقانون 83-11 المؤرخ في 02/07/1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعيّة والذي يسري على كافّة العمّال باختلاف قطاع النّشاط الذي ينتمون إليه، أما عن المخاطر التي تغطّيها التأمينات الاجتماعيّة فهي: <sup>1</sup> المرض، الولادة، العجز والوفاة .

ونظرا لأهمية المرتّب الذي عادة ما يكون المصدر الوحيد أو الرئسي للعيش، فإنّه لا يجوز خصم أو توقيع حجز عليه إلا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو للوفاء بمستحقّات الدّولة المتعلّقة بآداءه لوظيفته أو لإسترداد ما صرف له بغير وجه حق.

### 2- العلاوة الدورية:

تتعدّد فئات العلاوة الدورية بتعدّد الدّرجات الوظيفيّة، و استحقاق الموظّف للعلاوة الدورية في مواعيدها المحددة مشروط بعدم وجود مانع يحول دون ذلك، كما لو حصل على تقرير عن أدائه الضعيف، فقد يحرم منها كليّة أو جزئيّا.

### 3- التّرقية:

تعد التّرقية إحدى أهم الحقوق التي تقرّرت للموظّفين، وهي أن يشغل الموظّف منصبا درجته أعلى من درجة منصبه السّابق وتؤدّي إلى زيادة المزايا الماديّة والمعنويّة للموظّف، كما قد تؤدّي أيضاّ إلى زيادة أعبائه الوظيفية أي زيادة مسؤولياته وسلطاته .

<sup>1</sup> المادة 02 من المرسوم 83-11 المؤرخ في 02/07/1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعيّة.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

ويقصد بالترقية من الناحية الإدارية اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري على أن يتمتع الشخص في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة. وتعتبر الترقية من أهم الأمور بعد الأجر بالنسبة للموظف حيث أنها تفسح المجال أمامه للتدرج في المهام مما يستوجب الاهتمام بها واعتماد معيار سليم يتم على أساسه تقييم الموظفين. وتتم الترقية إما عن طريق:

- الاختبار.

- الاختيار.

إن كل ما سبق التحدث عنه يتعلق بالترقية من منصب إلى منصب أعلى، في حين أن الموظف أثناء مسيرته الوظيفية يستفيد أيضا من الترقية في الدرجة.<sup>1</sup>

وقد تأخذ الترقية أحد الأشكال الثلاثة التالية:<sup>2</sup>

### 3-1 الترقية بالاختيار :

لا تتفقد الترقية بالاختيار بالمرتبة الذي وصل إليه الموظف، وإنما بتوافر شروط هي:

\* وجود درجة شاغرة (منصب مالي شاغر).

\* أن يكون الموظف قد أمضى المدة اللازمة كحد أدنى للبقاء في الدرجة.

\* ألا يكون الموظف قد رقي إلى درجته الحالية بالاختيار أيضا.

والأصل في الترقية بالاختيار أن تكون غير مشوبة بسوء استعمال السلطة وأن تستمد اختيارها من عناصر صحيحة مؤدية إلى صحة النتيجة التي انتهت إليها، فإذا لم يقع الأمر على هذا النحو فسد

<sup>1</sup> تنص المادة 75 من المرسوم 59/85 على أن الترقية تكون وفق النسبة 4-4-2 من 10 موظفين.  
<sup>2</sup> المادة 55 من المرسوم 59/85 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والادارات العمومية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

الاختيار وفسد القرار الذي اتخذ على أساسه، ذلك أنّ المفاضلة بين المرشحين تجرى على أساس الصّلاحية في العمل والكفاءة فيه وحسن الدّراية بمقتضياته والقدرة على الاضطلاع بمسؤولياته والقيام بواجباته مع سبر المواهب الذاتيّة والاستعدادات الشّخصيّة للموظّف، كذكائه وحصيلته العلميّة والعملية، وقدرته على الابتكار ومواجهة الأمور وحل المشكلات والتحلّي بالصّفات الشّخصيّة النّبيلة من الإستقامة وحسن الخلق وخلو ماضي الموظّف ممّا يشين سمعته أو يتنافى مع كرامة الوظيفة.

### 2-3 عن طريق المسابقة أو الامتحان المهني:

وهذا من خلال فتح مسابقة لحاملي الشّهادات المؤهّلين للعمل في المنصب المفتوح، خلاف ذلك يتم اعداد تربص تكويني في إحدى مدارس التّكوين المتخصّصة.

### 3-3 الترقية حسب الشهادة: وتكون بين الموظّفين الذين تحصّلوا على شهادات في حدود

المناصب المفتوحة.

### 4- الإجازات :

من الضّروري أن تهتمّ نظم الوظيفة العمومية بأن بقدر من الرّعاية لموظّفيها كي يتمكنوا من أداء واجباتهم بنفوس راضية مطمئنة بما ينعكس أثره على أعمالهم وعلى مستوى أداء الخدمة العامّة المنوطة بهم. وممّا لا شك فيه أنّ الموظّف لا يستطيع القيام بواجبه وهو في حالة مضنية من الإرهاق أو مصاب بعلّة أو منشغل البال بهموم النّفس بسبب بعض الظروف التي يتعرّض لها، إذ تقتضي سنّة الحياة الذي فطر الله الناس عليها أن يخلد الإنسان للرّاحة سواء بعد كل مجهود يبذل أو كل فترة زمنية معيّنة.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

لذا فإنه لا بدّ لأيّ نظام يتناول علاقات العمل أن يبحث هذه الظروف والأسباب ويقوم بحصرها، ويجيز للعامل في أي مجال من مجالات الشغل أن ينقطع عن أداء عمله فترة محدّدة عندما يتعرض لظروف من هذه الظروف أو يقوم به سبب من هذه الأسباب، وذلك من أجل تحقيق مصلحة مشتركة، مصلحة العامل من جهة ومصلحة العمل ذاته من جهة أخرى.

والأصل في مجال الوظيفة العمومية أن الموظف لا يجوز له أن ينقطع عن عمله، ويعود هذا الأمر إلى نتيجة منطقية هي أن الموظفين مسؤولين عن سير المرافق العامة التي يعملون بها على وجه الانتظام، فلا يحق لهم الانقطاع عن أعمالهم دون إذن مسبق. ومن ناحية أخرى فإنّ من المميّزات التي تترتب على اعتبار الوظيفة مهنة يتفرغ لها الموظف ويتقاضى عنها أجرا يعتبر مصدر دخله الوحيد هو تقرير الحق للموظف بالتغيب عن عمله سواء بسبب ظروف خاصة أو بسبب مرض أصابه. وهذه المدد التي يسمح فيها للموظف بالتغيب عن عمله للأسباب التي نصّ عليها المشرع اصطلح على تسميتها بالإجازات وهي متنوعة بحسب سبب منحها.

يستفيد الموظفون من الحقّ في الرّاحة والعطل القانونيّة، والأصل أنّ العطل تتم سنويًا لتسمح للموظّفين بالرّاحة لمدة شهر كامل عند كل سنة عمل فعلي، أي بمعدل يومين ونصف عند كل شهر عمل مدفوعة الأجر من قبل الجهة المستخدمة .

"إنّ الإجازة السنويّة من شأنها السّماح للعامل بالرّاحة بهدف ضمان المحافظة على صحته وقدرته علي العمل"<sup>1</sup> ولذلك فإنه لايجوز للعامل التنازل عن كل أو جزء من إجازاته وكل تصرف من هذا القبيل يعد من النّاحية القانونيّة باطلا ودون أثر .

<sup>1</sup> المادة (02) من القانون 08/81 المتعلق بنظام العطل والإجازات.



## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

وهناك أنظمة خاصة يمكن في إطارها الزيادة في مدة الإجازة كما هو الشأن بالنسبة للعمال الذين يشغلون مهامًا تتميز بنوع أو بنسبة كبيرة من الصعوبة الذهنية أو الجسمانية أو بنوع من الخطورة أو تلك الضارة بالصحة وكذلك بالنسبة لعمال بعض المناطق المعزولة أو النائية .

و قد أقرّ المشرّع الجزائري أنواع العطل التالية:<sup>1</sup>

1- العطل الطارئة أو الإستثنائية.

2- العطل السنوية (الدورية).

3- العطل المرضية.

4- العطل طويلة المدة.

4-1 الإجازة الطارئة ( الإستثنائية ):

وهي أن يفاجأ الموظف بظرف طارئ يجبره إلى الإنقطاع عن عمله، وذلك بما لا يزيد عن عشرة أيام في السنة.

4-2 الإجازة الدورية:

والغرض من هذه الإجازة هو إعطاء الموظف فترة من الراحة من وقت لآخر يخلد فيها إلى الاسترجاع بعد عناء العمل كي يعود بعدها إلى عمله أكثر نشاطاً وإقبالاً على ممارسة أعباء وظيفته. والإجازة وإن كانت حقاً للموظف إلا إنها حق مقرر لمصلحته ولمصلحة الإدارة في ذات الوقت، ومن ثمّ فإن فاستعمال الموظف لهذا الحق لا ينبغي أن يضرّ بمصلحة العمل، ولذلك لا يجوز له الإنقطاع عن العمل قبل التصريح له مسبقاً، وللادارة أن تقلل مدتها كما يجوز لها أن تستدعيه في

<sup>1</sup> المادة 39 من المرسوم 135/66 الخاص بالعطل المختلفة والمختلفة وإجراءاتها.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

أي وقت إذا اقتضت ظروف العمل ذلك تطبيقاً لمبدأ ضرورة ضمان سير المرافق العامة بانتظام، إذ أن المصلحة العامة مقدّمة دائماً على المصلحة الخاصة.

واستناداً إلى كون الإجازة حقاً للموظف، فإنه يجوز له أن يحتفظ برصيده منها وينقل من سنة إلى أخرى ولا يسقط حقه فيها بعدم الاستعمال، إلا إذا تجاوز الرصيد الحدود المسموح بها.

### 3-4 الإجازة المرضية والخاصة :

قرّر المشرّع في حالات خاصة إجازات بعضها بمرتبّ كامل وبعضها بمرتبّ مخفّض، وبعضها بدون مرتبّ، كما تجدر الإشارة إلى أن النوع الواحد قد تختلف مزاياه الماديّة بحيث يكون أحياناً بمرتبّ كامل، وأحياناً أخرى بنصف مرتبّ وثالثة بدون مرتبّ كالإجازة الدّراسية أو إجازة مرافقة المريض للعلاج في الخارج التي تكون بمرتبّ كامل ثم بنصف مرتبّ عن المدّة الزائدة عن ستّة شهور، مثل إجازة الحج، إجازة وفاة أحد الأقارب، إجازة رعاية الأمومة.

### 5- الحق النقابي:

لقد جاء القانون المتعلّق بكيفيات ممارسة الحق النقابي وفقاً للمبادئ التالية:

- الحرية في إنشاء التّنظيمات النقابية بما يترتّب عنه الأخذ بالتعددية النقابية، " فيحقّ للعمّال المنتمين إلى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد أن يكوّنوا تنظيماً نقابية للدّفاع عن مصالحهم الماديّة والمعنويّة"<sup>1</sup>.
- مساهمة التّنظيمات النقابية التي لها صفة التّمثيل للعمّال بالتفاوض الجماعي داخل المؤسسة.

- المشاركة في المفاوضات والاتّفاقيات الجماعيّة داخل المؤسسة المستخدمة.

<sup>1</sup> المادة 02 من القانون 90-14 المتعلّق بحق ممارسة العمل النقابي.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- المشاركة في الوقاية من الخلافات في العمل وتسويتها.

كما أن الدستور قد كرس الحق النقابي كحقّ معترف به لجميع الموظفين. لكن تبقى بعض القطاعات ممنوعة من النشاط النقابي على غرار قطاع الأمن الوطني، وهو الأمر المنافي للدستور.

### 6- الحق في اللجان المتساوية الأعضاء:<sup>1</sup>

نصت المادة 13 من القانون الأساسي على أن تنشأ بالإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء يمكن استشارتها في المسائل الفردية التي تعنى بشؤون الموظفين، والتي تشمل بالتساوي ممثلين عن العمال وممثلين عن الإدارة، على أن يكون لمدير الهيئة صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات.

ويعين أعضاء اللجنة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويجوز بصفة استثنائية تمديدتها بموجب

قرار يصدره الوزير المختص المكلف بالوظيفة العامة على أن لا يتجاوز الستة أشهر.

عموما تختص هذه اللجان بالنظر في المسائل الضرورية التي تخص الموظفين مثل الترقية،

النقل، التأديب،... الخ.

### 7- الاستفادة من حالات العمل:

بغرض تغليب المصلحة العامة على المصلحة الشخصية، تلجأ الإدارة إلى القيام ببعض

التنقلات والحركات في أوساط الموظفين، وبإمكاننا استعراض أهم هذه الوضعيات فيما يلي:

\* **الخدمة الفعلية:** "يكون الموظف في حالة الخدمة الفعلية إذا كان يمارس فعلا الوظائف

المطابقة لمنصب العمل الذي عين فيه"<sup>2</sup>. كما يمكن أن يستفيد أصحاب الأعمال الشاقة والتي تنطوي

على ضغوط خاصة من تخفيض أو تعديل الأعمال المنجزة.

<sup>1</sup> المرسوم 10-84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 والمتعلق باختصاص، تشكيل، تنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء.

<sup>2</sup> المادة 87 من المرسوم 59/85 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والادارات العمومية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### \* الإنتداب:

وهو حق يتمتع به الموظف بعد موافقة الهيئة المستخدمة وذلك في حدود 5% من العدد الفعلي للموظفين في كل سلك، كما ترفع هذه النسبة إلى 10% في حالات منصوص عليها في ذات المرسوم (59/85). ويعني الإنتداب الانتقال من إدارة عمومية إلى قطاعات عمل عمومية أخرى، أما فترة الانتداب فتتمدد من 6 أشهر إلى 5 سنوات، وبانتهاء الانتداب يعود الموظف إلى منصبه الأصلي ويستفيد من كل حقوقه.

### \* الإحالة على الاستيداع:

ويلجأ إليها عندما يكون الموظف قد استنفذ مدة العطل المرضية والعطلة المرضية طويلة المدّة ويكون غير قادر على مواصلة العمل والقيام بمهامه، ولاتخول أي أجره لصاحبها. كما تقرّر لمدة سنة قابلة للتجديد أربع مرّات حسب حالات منصوص عليها قانونا. ومع نهاية فترة الاستيداع يعاد ادماج الموظف في منصبه الأصلي. تجدر الإشارة أن هناك حالات أخرى يمكن أن يستفيد منها الموظف بعد عرضها على اللجنة المتساوية الأعضاء.

### \* الخدمة الوطنية العسكرية:

تعدّ الفترة التي يقضيها الموظف أثناء تأديته للخدمة الوطنية العسكرية بمثابة حالة انتداب، يعاد ادماج الموظف في سلكه ومنصبه بعد انتهائها وحسب الشروط المعمول بها، وتدخل المدة التي يقضيها الموظف في الخدمة الوطنية في حساب تعويض الخبرة على أساس المدّة المتوسطة.

### \* تنقلات الموظفين: لما كانت تقديم الخدمة والمنفعة العامة هي من الأولويات بالنسبة

للمؤسسة العمومية، كان لزاما على الموظف الخضوع لقرارات الإدارة فيما يخصّ حركات النقل، غير أنّ هذه العملية تستدعي وجوبا رأي لجنة المستخدمين حتى بعد نقل وتحويل الموظفين.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

وتعدّ لهذا الغرض جداول دورية لحركات النقل وتضبط هذه الجداول بعد استشارة لجنة المستخدمين مع مراعاة مصلحة المستخدمين والادارة معا.

### 8- الحق في الإضراب:

لقد أقرّ المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966 مبدأ الحق في الاضراب كحق للموظف العمومي، لكنه لم يضع نصوصا تطبيقية لهذا المبدأ يحدّد بموجبها حدوده. ثمّ أصدر القانون 04-90 المؤرخ في 06/02/1990 المتعلق بالوقاية من المنازعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ليزيل الغموض الذي كان سائدا على حق الاضراب في قطاع الوظيفة العمومي. من ذلك أن المرسوم 416-90 المؤرخ في 22/10/1990 الذي أنشأ مجلسا للوظيفة العمومية المتساوية الأعضاء والذي من بين صلاحيّاته معالجة النزاعات الجماعية للعمل في قطاع الوظيفة العمومية. فالإضراب هو نتيجة وليس سببا، ولذلك فان الوقاية من الاضراب مرتبطة بالوقاية من أسبابه.

إلاّ الواقع ينقل أنّ الحق في الإضراب في الجزائر لم يعد سوى حبر على ورق بعد أن استبدّت مختلف الوزارات بموظفيها، فكانت سنة 2010 حافلة بالإضرابات والإعتصامات، تارة من موظفي قطاع التربية وأخرى من ممارسي الصّحة العمومية والتي جوبهت دوما بالتجاهل من الوزارات الوصية وبهراروات جهاز الأمن أحيانا أخرى.

### المطلب الثاني: الواجبات.

#### 1- المحافظة على الكرامة الوظيفية:<sup>1</sup>

سبق وأن أشرنا أنه يشترط في التعيين للوظيفة العامة أن يكون الشخص حسن السيرة والسلوك، وهذا الشرط ليس للتعين فقط وإنما هو شرط لاستمرار مساره الوظيفي وبالتالي إذا فقد

<sup>1</sup> www.almym.com visité en 2006.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

الموظف هذا الشرط في أي وقت من الأوقات جازت مساعلته تأديبا وربما بلغ الأمر حدّ إنهاء مهامه. وهذا الواجب يثير تساؤلا هاما هو: هل يجب أن نضع فاصلا بين حياة الموظف في الوظيفة وحياته الخاصة، فذهب رأي إلي القول أن الدولة تعطي أجرا مقابل قيام الموظف بالعمل، فإذا قام بعمله على أحسن ما يرام استحقّ الأجر ولا يمكن مساعلته إلاّ عن أخطائه المهنية، أمّا حياته الخاصة فهي حقّ له يتصرّف فيها كيف يشاء ومن ثمّ فإنّه يسأل في حالة خطئه بصفته مواطنا عاديا وفقا للقوانين المعمول بها داخل الدولة، وهو حال الجزائر. وذهب رأي آخر إلي القول بأن الموظف العام يلتزم دائما بالبعد عن مواطن الشبهات ويلتزم بحسن السيرة و الأخلاق في حياته، لأن حياة الإنسان الخاصة تتعكس بلا شك على العمل الوظيفي.

فلا تقتصر مسؤوليته الموظف عمّا يرتكبه من أعمال في مباشرته لوظيفته الرسمية، بل أنه قد يسأل كذلك تأديبا عما يصدر منه خارج نطاق عمله بوصفة فردا من الناس فهو مطالب على الدوام بالحرص على مصداقية وكرامة الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان بعيدا عن نطاق أعمالها. ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للنّقة الواجب توفرها فيه والاحترام المطلوب له والذي هو عدته وزاده في التمكن لسلطة الإدارة وبث هيبته في النفوس، وعلى هذا الأساس يجب أن يكون سلوك الموظف العام داخل العمل وخارجه يتفق والاحترام الواجب للوظيفة التي يشغلها . ولا شك أن هذا الالتزام المتعلق بحسن السيرة والأخلاق مرّن يختلف باختلاف نوع الوظيفة، ما قد يعدّ خروجا على كرامة الوظيفة بالنسبة للقاضي أو المدرس وأستاذ الجامعة لا يعدّ كذلك بالنسبة للموظف البسيط.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### 2- المحافظة على أسرار العمل :

تسمح الوظيفة العامة للموظف أن يعلم الكثير من الأسرار والأمر التي لم يكن ليعلمها لولا المهنة التي يقوم بها، فالموظف "ملزم بالمحافظة على سر المهنة كما يجب على أي موظف مهما كان المنصب الذي يشغله ألا ينشر أو يطلع الغير خارج ضرورات مصلحته على أي عمل أو شيء مكتوب أو خبر يعرفه هو بنفسه أو يحوزه أثناء ممارسته مهامه، وينبغي على الموظف المحافظة على السر المهني إلا في الحالات التي يجيز فيها القانون صراحة أو حالة الموافقة من السلطة التي لها صلاحية التعيين".<sup>1</sup>

### 3- عدم الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى :

نصت المادة 24 من المرسوم 59-85 السالف الذكر على منع أي عامل من ممارسته عملا إضافيا إلى جانب وظيفته، لولا يطبق هذا المنع على إنتاج الأعمال العلمية أو الفنية، غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين إذا اقتضت المصلحة الموافقة بمنح الموظف إمكانية ممارسة مهام التدريس أو التكوين.

### 4- الإلتزام بالطاعة وإحترام السلم الإداري:

إن الموظف مطالب بواجب الطاعة، طاعة الرؤوس رئيسه شريطه أن تكون هذه الأوامر شرعية أي متطابقة مع القانون ولا تمس بالمصالح العامة، فالموظف مطالب بصفة عامة بمناقشة لا مخالفة أوامر رئيسه وعدم مراعاة ذلك بشكل خطأ مهنيًا يمكن أن يكون موضوع تأديبه. ولما كان واجب الطاعة يعدّ أحد المعطيات الأساسية للخدمة العمومية، نجد أن فئة الموظفين المنفذين مطالبة بالإلتزام به أكثر في الممارسة اليومية لمهامهم مع إمكانية إبداء آرائهم بغض النظر عند رتبهم.

<sup>1</sup> المادة 23 من المرسوم 59-85 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والادارات العمومية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

إلا أن بعض مسيرتي قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر يتسببون بالطاعة التامة، وأي مناقشة لأوامرهم تصنف خطأ إداريا استوجب العقاب، وتمنوا لو كان الحال كما في القطاعات الأمنية كالجيش و الدرك و الشرطة من طاعة تامة عمياء للأوامر الفوقية. هذا الفكر المتجذر عندنا تخلت عنه أوروبا المتطورة منذ قرون، وقبلها ضرب الرسول (ص) مثلا يحتدى به بعد أن غير مواقع المقاتلين في غزوة بدر بناء على رأي جندي بسيط.

### المطلب الثالث : تأديب الموظفين.

لا سبيل إلى احترام النظام القانوني إلا إذا تضمن هذا النظام القواعد التي تكفل حماية المرافق العامة ضد كل عبث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما يفرضه عليهم الواجب الوظيفي. فكما أن أي نظام وظيفي يتضمن الحقوق والمزايا التي تمنح للموظفين، فإنه يتعين أيضاً أن يتضمن قواعد تأديبهم ونظام عقابهم، ولم تحدد النصوص القانونية المخالفات التأديبية على وجه الحصر، ذلك أن النصوص التي وردت عند تحديد واجبات الموظفين والأعمال المحظورة عليهم لم تشمل على كافة المخالفات التي يمكن تصورها بخلاف القانون الجزائري الذي بين الجرائم المعاقب عليها على سبيل الحصر، وعلى ذلك فإنه يمكن تقدير الأخطاء التي تستوجب المؤاخذة التأديبية بالنظر إلى طبيعة الوظيفة وما تفرضه واجباتها على الموظف.

وقد أقرّ المشرع الجزائري درجات من العقوبات أعطى فيها للسلطة صاحبة التعيين صلاحية

تنفيذها، وهي على الترتيب كما يلي:

\* العقوبات من الدرجة الأولى: وتتضمن ما يلي :

- الإنذار الشفهي.



## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

- الإنذار الكتابي.

- التوبيخ.

- المنع من التردد على الإدارة المستخدمة من يوم إلى ثلاثة أيام.

\* **العقوبات من الدرجة الثانية:** وتتضمن مايلي :

- المنع من التردد على الإدارة المستخدمة من 4 أيام إلى 8 أيام.

- الشطب من جدول الترقية.

\* **العقوبات من الدرجة الثالثة:** وتتضمن ما يلي :

- التحويل.

- التنزيل في الدرجة.

-التسريح مع الإشعار بذلك والتعويض.

- التسريح دون الإشعار بذلك وبدون تعويض.

مع الإشارة أنّ العقوبات من الدرجة الأولى والثانية تصدرها السلطة صاحبة التعيين بتقرير مفصل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، غير أنه بإمكان الموظف الذي تعرض لإحدى العقوبات من الدرجة الثانية أن يتظلم لدى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعطي رأيها، في حين أنّ العقوبات من الدرجة الثالثة تستوجب المرور حتماً باللجنة المتساوية الأعضاء التي يكون رأيها موجبا لا استشاريا. وللموظف الحق في التظلم لدى لجنة الطعون المتواجدة على مستوى الولاية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### المطلب الرابع : انتهاء الخدمة.

تنتهي العلاقة الوظيفية إذا تحقق أحد أسباب انتهائها، وهي أسباب قد ترجع إلى الموظف نفسه أو الإدارة. و فيما يلي الحالات التي يتم من خلالها انتهاء العلاقة بين الموظف والجهة المستخدمة:

#### 1- الاستقالة:

"للموظف أن يقدم استقالته من وظيفته ويصدر القرار بقبولها من السلطة صاحبة صلاحية التعيين، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون".<sup>1</sup> ويجب أن تكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط ، فإذا اقترنت الاستقالة بقيد أو علقت على شرط اعتبرت كأن لم تكن ما لم يتقرر قبولها مع إجابة الموظف إلى طلبه.

ولا يجوز قبول استقالة الموظف إذا كان قد أحيل إلى التحقيق أو أوقف عن العمل أو اتخذت ضده أية إجراءات تأديبية أخرى، فإذا انتهت هذه الإجراءات إلى عدم مسؤوليته أو معاقبته بغير عقوبة الفصل جاز قبول استقالته.

و يتبين أن الاستقالة إما أن تكون صريحة بقبولها من السلطة المختصة بذلك، وإما أن تكون بحكم القانون دون حاجة لقرار يصدر بشأنها، كما يجب أن يكون طلب الاستقالة قد قدم بناء على أهلية كاملة سليمة ورضاء صحيح وإرادة غير منقوصة، لأن هذا الطلب هو مظهر من مظاهر إرادة الموظف لإحداث الآثار القانونية المترتبة على تلك الاستقالة، ومنها ترك الوظيفة واعتزال الخدمة. فعلى الموظف أن يستمر في أداء عمله إلى أن يبلغ بقرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضي الميعاد المحدد لاعتبارها مقبولة. ويستحق الموظف مرتبه حتى تاريخ إبلاغه بقرار قبول الاستقالة أو انقضاء المدة التي تعتبر الاستقالة بعدها مقبولة.

<sup>1</sup> المادة 134 من المرسوم 59/85 المؤرخ 1985/03/23 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والإدارات العمومية.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### 2- الإحالة إلى التقاعد:

يجوز إحالة الموظف إلى التقاعد بشرط أن يكون مستحقاً لمعاش فيما لو انتهت خدمته بالاستقالة وقت هذه الإحالة. وتكون الإحالة إلى التقاعد بقرار من السلطة صاحبة سلطة التعيين. كما أنه لا يجوز إعادة تعيين الموظفين الذين يحالون إلى التقاعد. فلا تحتاج الإحالة للتقاعد لطلب من الموظف فهي تختلف عن الاستقالة من هذه الناحية، كما أن الطلب الذي قد يقدمه الموظف لاحتالته إلى التقاعد ليس ملزماً لجهة الإدارة ولا أثر له. ويشترط لصحة قرار الإحالة بالإضافة لركن الاختصاص في مصدر القرار وغيره من أركان أن يكون الموظف مستحقاً لمعاش تقاعدي بافتراض أن خدمته تنتهي بالاستقالة وقت الإحالة.

### 3- الفصل بقرار تأديبي:

يمكن لخدمة الموظف أن تنتهي بالفصل بقرار تأديبي، والفصل التأديبي هو أشد أنواع العقوبات التي توقع على الموظف، وتنتهي خدمة الموظف الذي صدر قرار فصله من تاريخ صدور القرار أو من تاريخ وقفه عن العمل إذا كان قد أوقف عن عمله.

### 4- الحكم القضائي:

يمكن أن تنتهي خدمة الموظف بسبب الحكم عليه بعقوبة مقيّدة للحريّة في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، ويجوز للسلطة صاحبة سلطة التعيين استبقاء الموظف في منصبه في حالة الحكم بوقف تنفيذ العقوبة. بمعنى أن الحكم المنهي للخدمة يجب أن يكون حكماً نهائياً وأن تكون العقوبة المحكوم بها مقيّدة للحريّة. أمّا إذا كان الحكم صادراً مع وقف تنفيذ العقوبة فإنه يجوز للسلطة صاحبة قرار التعيين استبقاء الموظف.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### 5- بلوغ السن:

يرى المشرع أنّ القدرة على أداء العمل شرط ابتداء للخدمة العمومية، ومن ثمّ فقد راعى أن الموظف ببلوغه سنّاً معيناً يفقد هذه القدرة بحيث لا يعود معها صالحاً للاستمرار فيها وهكذا يكون السنّ شرطاً للاستمرار في الخدمة كما هو شرط ابتداء لها وإن اختلفا، ففي الأول حد أدنى وفي الثانية حد أقصى. ولو أنّني أرى هذه العلاقة بين السنّ والقدرة على أداء العمل نسبيّة إلى أبعد الحلول، ذلك أن من بين الموظفين من يبلغ سن التقاعد وتبقى تحذوه رغبة كبيرة في مواصلة عمله، فيمكن التعامل بأكثر مرونة في هذا الجانب بالشكل الذي يسمح لمن بلغ سنّ التقاعد من مواصلة عمله مادام قادراً على أدائه، ويظلّ شرط بلوغ سنّ السنّين سنة مانحة للحقّ في الحصول على منحة التقاعد دون الإجبار على مغادرة مكان العمل.

ويشترط المشرع الجزائري<sup>1</sup> أمرين حتى يستفيد الموظف من منحة التقاعد وهما:

1- بلوغ 60 سنة على الأقل بالنسبة للرجل، و55 سنة بالنسبة للمرأة.

2- العمل على الأقل لمدة 15 سنة.

ويضيف المشرع استثناءات لهذه القاعدة كمنح المرأة العاملة التي ربّت على الأقل طفلاً واحداً

تخفيضاً في المدّة الدنيا بمعدل سنة واحدة عن كل طفل في حدود 3 سنوات على الأكثر.

### 6- التسريح:

قد يتعرض الموظف أثناء مسيرته الوظيفية الى التسريح لسبب أو لآخر مما يجعله يفقد منصبه ويفقد معه الكثير من حقوقه، وبدى المشرع صارماً في هذا المجال إذ لا يمكن للموظف الذي تمّ

تسريحه من منصبه من معاودة الترشح للتوظيف في قطاع الوظيفة العمومية بناتا.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> القانون رقم 83-12 المؤرخ في 02/07/1983 المتعلقة بالتقاعد.

## الفصل الثاني: ماهية الوظيفة العمومية في الجزائر

### 7- الوفاة:

والتي بحدوثها يفقد الموظف مباشرة منصبه ويمكن لبعض الإدارات اتخاذ بعض الإجراءات لاستخلافه بأحد أبنائه لإعالة أسرته، مع ملاحظة أن الإجراءات الإدارية فيما إن توفي الموظف أثناء تأدية عمله أو خارجه.

إن الغاية من ذكر حقوق الموظف وواجباته كما نص عليها المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية هو إبراز بعض جوانب الإطار القانوني للوظيفة العمومية، الذي ورغم تعديله بالأمر الرئاسي رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لم نلمس له أثرا إيجابيا في إصلاح تسيير هذا القطاع، لأنه ركز أساسا على الجانب المادي من أجور وعلاوات والذي شكل محور النقاشات بين الحكومة والنقابات، في حين استمرت معاناة المواطن مع الإدارة وآخرها معضلة الوثائق البيومترية. من جهة أخرى، فإن مظاهر سرقة المال العام، الكذب والتزوير في التقارير المرفوعة، عدم إتقان العمل، النميمة، الوشاية، الغيبة، وغيرها من الرذائل متفشية بشكل رهيب حتى أضحت في نظر البعض ضرورات يفرضها العمل في الوظيفة العمومية. يضاف إلى كل هذا تفشي الرشوة والفساد، فلم يعد يخفى على أحد استفحال هذا المرض الخبيث في قطاع الوظيفة العمومية على غرار القطاعات الأخرى وعلى رأسها فضائح الفساد في شركة سوناطراك.

<sup>1</sup> المنشور رقم 05/ك.خ.م.ع.و.ع/2004 المؤرخ في 2004/02/11 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

#### المبحث الأول : الإطار المنهجي.

إن كل بحث يركز على نظرة ما للظاهرة محل الدراسة، فيستخدم منهجية محددة ويقترح نتائجاً من شأنها تفسير أو فهم أو بناء حقيقة ما. لذا فالإطار الإستمولوجي لأي بحث غاية في الأهمية لجعل النتائج المتوصل إليها ذات مصداقية. وحتى تاريخ اليوم اتفق المنظرون في مجال البحث في علوم التسيير أن هناك ثلاث أسس أو مداخل<sup>1</sup> إستمولوجية متعارضة، أي لا يمكن اعتمادها كلها مجتمعة أو إثنان منها في نفس الدراسة رغم وجود قلة من الباحثين ممن يعارض هاته الفكرة. هذه الأسس الثلاثة هي :

\* المدخل التجريبي.

\* المدخل التفسيري.

\* المدخل البنائي.

فإنطلاقاً من قاعدة أن هدف كل بحث هو الوصول إلى الحقيقة إما بشرحها أو فهمها أو بنائها - وهو المتناسب على الترتيب مع المداخل الإستمولوجية الثلاث التي رأيناها سابقاً-، كان من الواضح أن موضوع بحثي لا يتعلق ببناء الحقيقة، مما يستبعد المدخل الثالث. إلا أنني تأرجحت كثيراً بين شرح الحقيقة أو فهمها، مما يضعني أمام المدخلين الإيجابي أو التفسيري. لكن بعد النظر والتأمي في طبيعة المعرفة المراد إنتاجها توجب علي فهم العلاقة الموجودة بين موضوع البحث (objet) والباحث (sujet). فأنصار الأساس التجريبي يؤكدون على وجود استقلالية بين هذين العنصرين وهو ما يدعم أكثر فرضياتهم، في حين أن أصحاب الأساس التفسيري يرون وجود علاقة ترابطية بين هذين العنصرين على اعتبار أنه لا يمكن للحقيقة أن تستقل عن ذهن وروح من يبحث عنها. ومن هنا زال شكّي حول الأساس الإستمولوجي الواجب إنتهاجه، فموضوع بحثي يتعلق بإصلاح تسيير الوظيفة العمومية، هذا القطاع الذي قضيت فيه ثمان سنوات،

<sup>1</sup> في تصوّرِي فالأساس أو المدخل هي أقرب المعاني لكلمة paradigme.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

جعلتني أنظر إلى القطاع من الداخل وعشت تجربة تطبيق برامج إصلاحية، لذا فلا يمكنني الفصل بين موضوع البحث والباحث، الأمر الذي يوجهني مباشرة لتبني الأساس التفسيري بهدف فهم الحقيقة. وهنا يتبلور موضوع البحث مجسدا في دراسة إصلاح تسيير الوظيفة العمومية من خلال تسليط الضوء تحديدا على برنامجين تقنيين اعتمدتهما الجزائر.

إنّ المساهمة التي يقدمها كل بحث عموما قد تكون نظرية أو تجريبية أو منهجية، كما أنّ هناك

طريقتان للبحث هما:

\* الإستكشاف : (exploration).

\* التجربة : (test).

هذا الأخير يقوم على الإنطلاق من مواضيع نظرية وإخضاعها للتجربة للوصول إلى شرح الحقيقة، في حين أنّ الإستكشاف يعمد إلى إكتشاف أو تعميق معارف بهدف البحث عن شرح الحقيقة أو فهمها، وهو ما يلائم أكثر موضوع بحثنا. ويرتكز الإستكشاف على الإستقراء (l'induction) للانتقال من النتائج إلى الأسباب.

أمّا عن مقارنة البحث المعتمدة من أجل جمع البيانات الثانوية و تحليلها ضمن المقاربة الكيفية، بإعتبارها المقاربة الأكثر تناسبا مع طريقة البحث الإستكشافية التي لا تعتمد كثيرا على البيانات المقدّمة في شكل أرقام، فهي أكثر مرونة مقارنة بالمقاربة الكمية.

أمّا جمع البيانات الأولية (données primaires) فتمّ أساسا على الملاحظة وتحديد الملاحظة بالمشاركة بصفة المشارك الكامل والتّام (le participant complet)، وبدرجة أقل اعتمدت على المقابلة الفردية (entretien individuel) بأسئلة نصف موجهة (semi-directif). أمّا البيانات الثانوية (données secondaires) فقد تم الإعتماد على :

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- البيانات الداخلية: مجسدة في القوانين والتعليمات، القواعد والإجراءات المكتوبة وكذا أرشيف المديرية الولائية لأملاك الدولة.

- البيانات الخارجية : مختلف المراجع باللغات العربية، الفرنسية والإنجليزية، مذكرات ومنشورات.

كما أن البحث في مجال علوم التسيير قد يتعلّق ببحث حول المحتوى (contenu) أو حول السيورة (processus)، فالأول ثابت والثاني متحرك. وموضوع بحثي يتعلّق بدراسة المحتوى ليس بهدف الوصف، إنّما بهدف فهم الروابط السببية لعناصره أو متغيّراته لتبيان أنّ الخصائص العامة لظاهرة ما لا تقلّ أهميّة عن العناصر المشكّلة للظاهرة نفسها. وهو ما اعتمدت عليه في دراستي، أي أنّ البحث سيرتكز على تأثير العناصر الداخلية في عمليّة الإصلاح مجسدة في البرامج المعتمدة.

### المبحث الثاني: الدراسات السابقة.

سوف نتطرّق فيما يلي لبعض الدراسات والأبحاث التي عالجت موضوع إصلاح الوظيفة العمومية أو الإدارة العامّة كما يسمّيها البعض في شقين أولهما الدراسات التي تناولت المخططين في حد ذاتهما، ثم الدراسات التي تناولت إصلاح تسيير الوظيفة العمومية.

#### أولا : الدراسات التي تناولت المخططين :

1 - الدراسة التي قمت بها أميرة بوعجاجة وآخرون في مذكرة ليسانس بعنوان المخطّط المحاسبي للدولة بين النظرية والتطبيق، دراسة ميدانية في الخزينة الولائية ببسكرة، بكلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2004. هاته الدراسة التي كنت مشرفا عليها، مكنت الباحثين من جمع كم من الوثائق التقارير حول المخطّط المحاسبي للدولة، حساباته الجديدة، أهدافه وكذا مجال تطبيقه. فإذا كان هذا البحث تطرق لعرض لمختلف الحسابات الجديدة وفصل فيها، إلا أنه في المقابل أغفل البحث عن الإطار النظري والتصوري لهذا المخطّط، وكذا الدوافع الحقيقية وراء هذا التخيير.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

2- الدراسة التي قامت بها الطالبة حاج جاب الله آمال وجمعتها في مذكرة بعنوان إصلاح محاسبة الدولة، دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة PCE، أعدت في المدرسة الوطنية للإدارة في الجزائر سنة 2004، فقد كانت أعمق من الدراسة السابقة، ذلك أنه بالإضافة إلى عرض حسابات المخطط وتفصيلاته، تطرقت الطالبة للإطار التصوري والنظري لهذا المخطط على أساس أنه مستمد من التجربة الفرنسية أو بالأحرى من المخطط المحاسبي للدولة الفرنسي، لكن الدراسة افتقدت للجانب النقدي من حيث تطبيقات هذا المخطط في الخزينة الولائية والعراقيل التي تواجهه من جهة، وللدور المفصلي للأمرين بالصرف في تفعيل هذا المخطط.

3- الدراسة التي قامت بها الطالبتان مفيدة الباي وآمال بنوناس حول دور المخطط التّساهمي الإستراتيجي في تحسين الخدمات العموميّة، مقدمة كمذكرة ليسانس بجامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم التسيير، سنة 2008. هذه الدراسة اكتفت فقط بالتعريف بالمخطط، بالمتعاملين أو المساهمين فيه وكذا أهدافه النظرية دون إجراء دراسة تحليلية لإسقاطاته مع كل المتعاملين مع المحافظات العقارية، سواء كانوا موظفين، مواطنين أو موثقيين أو حتى الهيئات العمومية.

ثانيا : الدراسات التي تناولت إصلاح تسيير الوظيفة العمومية:

**المطلب الأول : الدراسة التي أجراها Serge Alécian et Dominique Fourcher :**

من أبرز الدراسات التي تناولت موضوع إصلاح الوظيفة العموميّة ما قام به هذا الثنائي من عمل تمّ نشره في طبعته الثنائيّة سنة 2002 في كتاب بعنوان (Le management dans le service public)، حيث عرضا الوضع الحالي في الوظيفة العموميّة والحلول المقترحة. وسوف نحاول تلخيصها بتقديم الملاحظات المسجّلة حول واقع الوظيفة العموميّة ومباشرة بعدها الحلول المقترحة، وهذا لكل عنصر من العناصر المدروسة على حدى.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

إنّ طريقة تسيير الوظيفة العموميّة حاليا مصممة بشكل يجعل كل العلاقات بين الموظفين لا إنسانية إلى أقصى حدودها الممكنة : فالتوظيف على أساس المسابقة، الترقية الأكثر تداولاً بالأقدمية، تنظيم هيكل موحد لكل المديرية الجهويّة والولائيّة، ولاء تام للتعليمات والإجراءات، ... الخ. حتّى أنّ موقع كل موظف وما الذي يجب أن يفعله محدّدان بتشريعات وتعليمات، فكل موظف يعتبر وحدة مهمّة في نسيج شبكة المصلحة العمومية. إنّ مفاهيم استقلالية الموظّفين، الانتباه للضغوط الخارجيّة والحذر منها، حماية المال، المساواة في معاملة الموظّفين لا مكان لها في ذهنيّة الموظّف فهو فقط مطالب باحترام القواعد التقليديّة للوظيفة العموميّة. وفيما يلي تفصيل للممارسات في قطاع الوظيفة العموميّة في مختلف أوجه التسيير العملي:

### أولا - تنشيط الفرق:

إنّ هذا السلوك يعتبر معارضا للوظيفة العموميّة حيث ينحصر دور الإطار في المعالجة التقنيّة للمعطيات، القيام بتحليل وتحرير التقارير. كما يتخذ قرارات عمليّة في تطبيق الإجراءات، أمّا مرؤوسه فيقوم بتكليفهم بالمهام المحدّدة لانجازها في أجالها معتقدا أنّ هذا هو عين تنشيط فرقته التي يشرف عليها.

### الحلول المقترحة:

فهو أنّ تنشيط الفرق بالنسبة للإطار يستدعي استخدامه لكل الوسائل التي يملكها ضمن الخيارات الاستراتيجية للمصلحة العموميّة لتوفير الشّروط التي تحفّز كل واحد من مساعديه، مع الإشارة أنّ الإطار في المصلحة العموميّة لا يقتصر دوره فقط على التحفيز بل يمتد أيضا إلى تركيز الطّاقات. حيث يحاكي الكثير من الاطارات التحفيز بالأجر فقط لما لهذا الأخير من أهميّة وهو ما فنّده دراسات ( Mayo، Lewin، Mintzberg، Maslow ) وغيرهم ممّن أكدوا تعقيد مصطلح التحفيز إلّا أنّ الإطار في المصلحة العموميّة له عدة خيارات لتحفيز مساعديه يمكن جمعها في مجموعات متجانسة من بينها:

1/ الاهتمام بالموظّف وعدم تجاهله: وهو ما خلص له Mayo، أنّ إنتاجية العمّال تزيد كلّما زاد الاهتمام بهم، ويمكن أن يتجلّى هذا الاهتمام في عدة مظاهر منها:

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- التّربية: وتبدأ بإلقاء السّلام، الاهتمام بصحة الموظفين، إقامة علاقة طيّبة معهم قبل الغوص تقنيًا في معالجة الملفات.

- الاستماع: توفير فرص لاستماع المساعدين فرديًا أو جماعيًا.

- "الحركات الصّغيرة": كالضرب خفيفا على الكتف، المزاح أحيانا، تقديم هدايا في المناسبات ( زواج، أعياد،...).

- الاهتمام بكلّ أعمالهم: إعطاء المعلومة المرتدّة لأعمالهم وتقاريرهم، التّقليل من طلب انجاز الأعمال المستعجلة وفي آخر لحظة .

- الإعلام : بالمستجدات داخل المصلحة العموميّة حتّى لا يعلم الموظّفون بها بالصدفة أو ينقلها إليه زملائهم.

### ثانيا- التّواد :

وهو العنصر الغائب في الوظيفة العموميّة، فردود أفعال الحبّ بين الموظّفين تؤدي إلى الأحسن، لأنّ كل واحد حسّاس لنظرة زملائه، رغم أن الصّعوبة هنا تكمن في إيجاد التّوازن بين التّواد والتّسويق، فالمنافسة هي أيضا مطلوبة وهنا يبرز دور الإطار المشرف في التوفيق بينهما.

3- الشّعور بفرحة الانتماء: لوحدة ما أو لهيئة ما من شأنه تحفيز الموظّف بخلاف ذلك الذي يخجل من انتمائه لهيئة ما. هذا السرور قد يستمد من:

- سمعة المسؤول الأول عن المصلحة العموميّة التي يعملون فيها، مهاراته في قيادة الأفراد، لباقتة.

- صورة الفرقة التي يعملون فيها أو المصلحة التي ينتمون إليها .

4- الإيديولوجية: ويقصد بها الأسباب الخارجيّة التي تتجاوز المصلحة وتدفع الموظّف إلى بذل قصارى

جهده ومنها العمل لإرضاء ضميره، حبّ الوطن، الدّوافع الدّينية.

وفي المقابل هناك عوامل تؤدي إلى إحباط الموظف والتي منها :

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- عدم اتخاذ القرارات في الأوقات المناسبة.

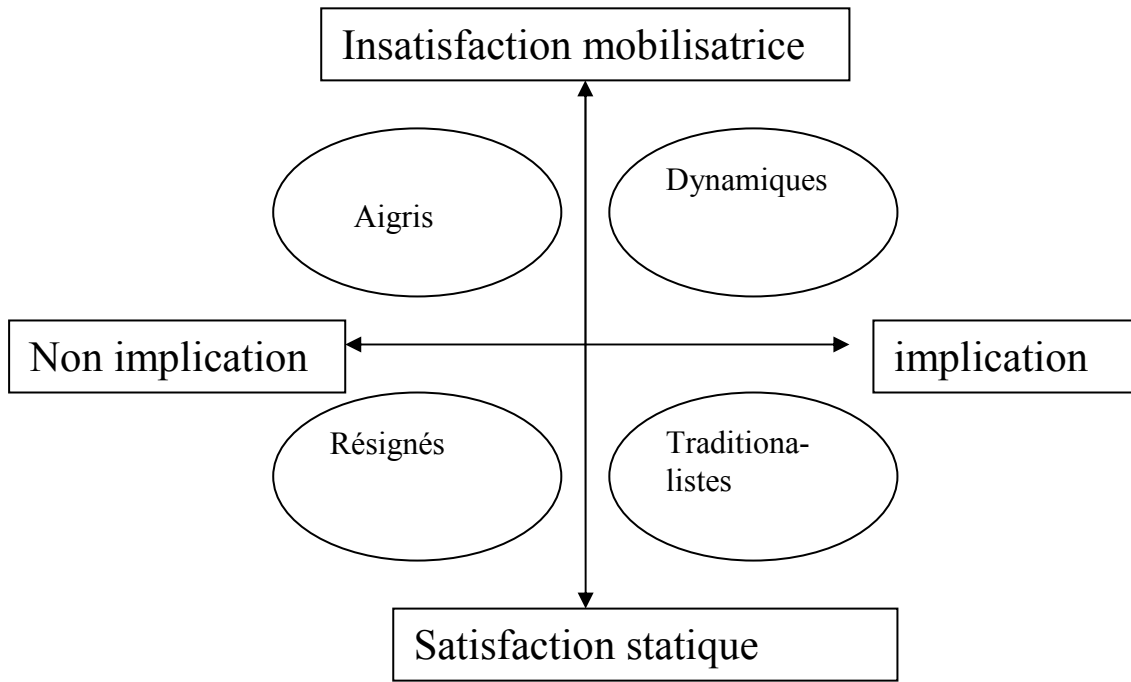
- عدم احترام الوقت.

- غياب المعلومة المرتردة الخاصة بأعمال المساعدين.

- الشعور باللامن.

وفي دراسة أعدّها مكتب الدراسات الفرنسي " HAUSSER ET CARON " لحساب المصالح غير الممركزة للدولة صنّفت الموظّفين حسب درجة تعنيّتهم في العمل ودرجة عدم رضاهم كما بيّنه الشّكل التّالي:

شكل رقم (06): دراسة سلوك الموظّفين حسب درجة التّعنية والرضا.



المصدر : Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p205.

يقسّم هذان المحوران الموظّفين حسب درجة تعنيّتهم في العمل ودرجة رضاهم، ممّا يجعلنا أمام

أربع حالات هي:

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

1/ les dynamiques : غير راضون عن الوضعية الحالية للوظيفة العمومية ويقومون بتطور هاته الأخيرة في فرنسا بالبطيء، مخذولون من طول مدة الإصلاحات لكنهم لا يفقدون الأمل فهم فاعلون في التغيير ومستعدون للعمل إذا طلب منهم. ويمثلون نسبة 29%.

2/ les Aigris : هم أيضا غير راضون عن الوضعية الحالية للوظيفة العمومية ولكنهم يرون في الإصلاحات مضیعة للوقت ولا فائدة منها وهم يمثلون نسبة 24%.

3/ les Résignés : منطويون على أنفسهم، يطبقون الأوامر بحذافرها حتى لا يزعجهم أحد وهم راضون بالواقع ولا يهمهم أمر الإصلاح ويمثلون نسبة 22%.

4/ les traditionnalistes : مهتمون بعملهم وقلقون عما يحدث، يرون في كل تغيير خطرا على هياتهم أو على قواعد العمل التي تعودوا عليها ويمثلون نسبة 25%.

### ثالثا- تسيير أو قيادة التحاور مع المرؤوسين (la conduite d'entretiens):

يقوم إطارات الوظيفة العمومية بعدد من الحوارات التي يمكن تصنيفها في نوعين:

1- حوارات عمل أو تفاوض مع أشخاص خارجيين عن إدارتهم ، مورّدون، مصالح أخرى عمومية كانت أو خاصة،... .

2- حوارات عمل مع مساعدين أو مع مسؤولين أعلى مرتبة.

وفي المقابل قليلا ما يجرون حوارات فيما بينهم حول التسيير، التحفيز، التوجيه، تقييم عمل المساعدين أي حوارات بعيدة عن الدراسة التقنية للملفات. إنّ هذا الموقف الجاف في الحوار بين الموظفين ناتج أساسا عن عدم التفكير أصلا في إقامة علاقات بين الموظفين خارج إطار العلاقات التقنية البحتة، فكل ما لا يخص الجوانب التقنية يعتبر أمرا ذاتيا، شخصيا وبطبيعة الحال مضاد أو معاكس لطبيعة المصلحة العمومية الحيادية واللاشخصية. هذا الجانب من الثقافة الإدارية يمثل حاجزا كبيرا في مجال التسيير .

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الحلول المقترحة:

تسمح الحوارات بتحقيق وظيفتين أساسيتين هما:

1/ السّماح للمتعاونين بتبادل المعلومات التي يحتاجونها لأداء مهامهم، تحقيق الأهداف، مناقشة النتائج،...

أي تبادل معلومات أكثر من حيوية لضمان السّير الحسن وتنظيم الإدارة.

2/ إنّ الحوارات هي المجال المفضّل لتطوير العلاقات بين المسؤول ومساعديه، مثلما سبقنا وأن أشرنا إليها

في عنصر تنشيط الفرق، فالتجانس بين الإطار ومساعديه يتعلّق بدرجة كبيرة بطبيعة العلاقة بينهما. يبيّن

الجدول التالي مختلف الحوارات التي قد تكون بين الإطار ومساعديه:

#### جدول رقم (04): مختلف الحوارات التي قد تكون بين الإطار ومساعديه.

نوع الحوار	الهدف	تحديد جدول أعمال اليوم	المدة
حوار حول العمل	معالجة تقنية لملف، لعدة ملفات، حول مشاكل العمل.	المسؤول السلمي	حسب الحاجة
حوار حول النشاط	- تحديد الأهداف السنوية، نقاش حول الوسائل، الآجال. - تقييم درجة تحقيق الأهداف للسنة الجارية. - تحديد أهداف السنة المقبلة.		- بداية السنة. - من 2 إلى 3 مرات في السنة. - سنويا.
Tour d'horizon	تبادل المعلومات مهما كانت والتي يريد المساعد إثارتها مع مسؤوله.	المساعد	شهرياً (ساعة واحدة).
حوار للتهنئة أو العقاب	تهنئة على نجاح محقق أو تأنيب على خطأ <sup>1</sup> .	المسؤول السلمي	عند الضرورة.

المصدر: Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p211.

<sup>1</sup> ترجمة لكلمة erreur والتي لا توجد فيها نية للضرر، بخلاف faute التي تتضمن النية في إلحاق الضرر.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

فبالنسبة لـ Tour d'horizon يجتمع الإطار بمساعدتهم مرّة في الشهر للتّحاور حول قضايا غير تلك المتعلقة بالجانب التقني، حيث يحدّد المساعد جدول أعمال الاجتماع الذي يعقد في مكتبه بينما يكون الإطار المسؤول في وضعيّة المستمع. هذا النوع من الحوارات يغيّر من طبيعة العلاقات الروتينية بين الإطار ومساعديه ويسمح للإطار بفهم بصورة أشمل مشاكل مساعديه والجو السائد داخل مصّلتهم. أمّا حوارات التهنئة والعقاب فهي أيضا مهمة رغم أن الموظّف حاليا يعاقب في حالة ارتكابه للأخطاء، وبشدة أحيانا بينما لا يتلقّى التشجيع أو التهنئة نظير مجهوده الذي يبذله في العمل. ويجب دوما التّحضير لأجواء الحوار من خلال توفير مجموعة من العناصر المساعدة في نجاح الحوار، منها:

- الجوانب الماديّة: اختيار مكان الحوار، تحديد الموعد بدقّة، تحديد مدة الاجتماع.

- المحتوى: تحديد الهدف من الحوار، تحضير المعلومات الضّرورية.

- الاستقبال: تنشيط الجلسة من بدايتها الى نهايتها.

- أن يكون الإطار بناءً في حوارهِ: بمواقفه، تركيز الحوار حول موضوع اللّقاء، معالجة المشاكل بعمق.

- خاتمة الاجتماع: ويكون بصياغة خلاصة واضحة.

أمّا عن مراحل الحوار فهي :

1- الاستقبال: أي استقبال المساعدين وفق جدول أعمال محدّد: موضوع وهدف اللّقاء، الإجراءات، المدة.

2- الاستماع والفهم: تقنية ترك الأخر يتكلّم بحريّة حول وضعيّة الملفات، آماله، تطلّعاته، أفكاره،... مع تقبل

الانتقادات أو كما يسمّى "مونولوج المساعد".

3- التّحقيق: لاستكمال المعلومات بطرح أسئلة مفتوحة.

4- تحميل المسؤولية للآخر: تحميل المسؤولية للمساعد الذي يقترح أفكاره التي قد تعتمد.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

5- المعلومة المرتدة: وهي شاملة وملخصة للنقطتين 2 و4، فالإطار يعبر عن رأيه ويناقش مساعده في أفكاره، إنه "مونولوج الإطار".

6- مناقشة الأفكار: بين المساعد والإطار.

7- اتخاذ القرار، تحرير القرار.

الخلاصة: هي خلاصة النقطتين 6 و7 صدور القرار النهائي للإطار مع إشعار المساعد بمشاركته فيه.

رابعا- قيادة أو تسيير الاجتماعات:

هناك الكثير من العبارات التي طالما يرددها الموظفون في أروقة الإدارة عند سماعهم لاجتماع

مرتقب، ومن أمثلتها :

"اجتماع آخر ! ولكننا اجتمعنا فقط الأسبوع الماضي"

" ينطلق الاجتماع على الرابعة مساء! في أي ساعة سينتهي اذن؟"

" لا فائدة من هاته الاجتماعات، ففي آخر اجتماع لن نفلح في الخروج بقرار واحد ."

"لم أحصل حتى على محضر آخر اجتماع"

" كيف يمكننا معالجة كل الملفات في اجتماع واحد؟ "

في ظلّ هاته الشّروط أو الوضعية تتحوّل هاته الاجتماعات إلى مجرد لقاءات شكلية لا فائدة منها البتّة،

وهو انعكاس لأسلوب السلطة الخاضع للتدرّج.

الحلول المقترحة:

إنّ قيادة اجتماع ناجح يمرّ بثلاثة مراحل:

1- تحضير الاجتماع قبل انعقاده: من خلال :

- التأكيد من ضرورة عقد هذا الاجتماع والآ فلا.

- تحديد هدف الاجتماع.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- اختيار المشاركين المعنيين بالاجتماع الأكثر كفاءة لتحقيق الأهداف.
- توفير الشّروط الماديّة ( إرسال الاستدعاءات، جدول الأعمال، توفير الوسائل كالمكاتب ، اللّوحات، أجهزة الإعلام الآلي... ).

- تحديد ساعات البداية والنهاية والوقت المخصص لكل نقطة في الاجتماع.
- مدّة الاجتماع بين ساعة ونصف وساعتين وإذا تطلّب الأمر الزيادة في الوقت يجب إدراج راحة.

### 2- خلال الاجتماع:

- حضور الإطار المسؤول قبل الوقت المحدّد لانطلاق الاجتماع والتأكد من كل التّحضيرات.
- تعيين مقرر للجلسة وإذا كان حجم العمل كبيراً يعيّن معه كاتب<sup>1</sup>.
- تقديم موضوع الاجتماع.
- تقديم الهدف من الاجتماع.
- التذكير بضرورة الاجتماع (مدته، التّوقفات المبرمجة،...).
- قبل الانتهاء يجب تحضير ورقة شاملة توضّح نقطة البداية، مراحل الاجتماع ونقطة الوصول.
- التّأكد من أن النتائج واضحة للجميع.
- اتّخاذ بعض القرارات الآنية.

### 3- بعد الاجتماع:

- السّهر على أن يكون تحرير تقرير ومن ثمّ إرساله في أقرب وقت ممكن إلى الجهات المعنيّة.

أمّا عن مهام كل عنصر في الاجتماع فهي :

بالنسبة للمشاركين:

- تحضير مشاركته والحضور في الوقت المحدّد.

<sup>1</sup> ترجمة لكلمة scribe

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- حسن الاستماع والاستعداد لإبداء الرأي في الوقت المناسب.
- أن تكون الانتقادات بناءة وتفاعلية الانتقادات السلبية.
- احترام الوقت المخصّص لكل مشارك وعدم مقاطعة الغير.
- تسجيل كل النقاط التي تهمّه.

بالنسبة للمنشط:

ودوره حيوي في الاجتماعات ويضم أربع نقاط :

- توضيح مصطلحات النقاش، فأحيانا يحدث سوء فهم لمصطلح أو لجملة فيضطلع هو بتوضيح المعنى الصحيح تفاعليا للحوارات الهامشية.
  - حتّ كل المشاركين على الإدلاء بأرائهم.
  - تسيير وقت تدخّل كل مشارك والأهم من ذلك توزيع الوقت حسب أهمية كل عنصر في جدول الأعمال.
- بالنسبة للمقرّر:

- تثمين إنتاج المشاركين في الاجتماع من خلال تسجيل النقاط المثارة، النتائج، القرارات المتخذة، المشاكل العالقة.

- تحرير التقرير بشكل واضح، موضوعي وشامل .

- إرسال هذا التقرير الى المشاركين في اقرب وقت ممكن.

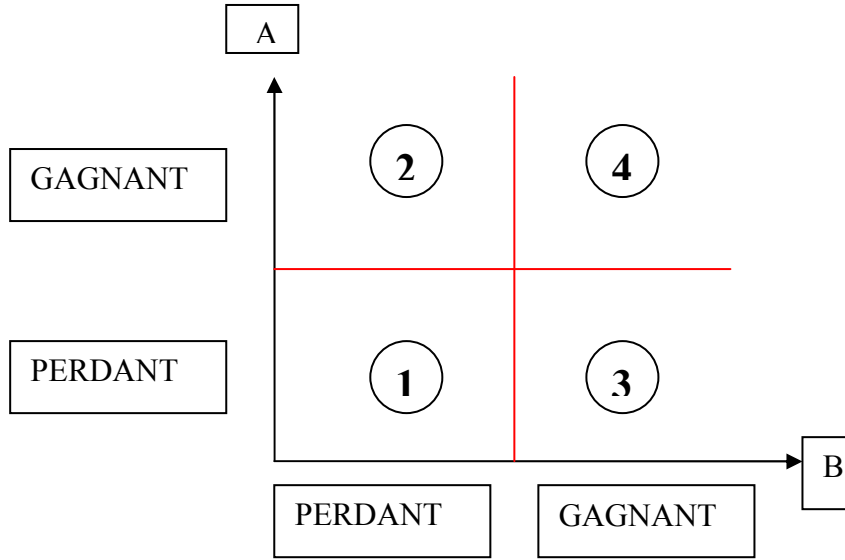
**خامسا: التفاوض (négociation):**

ما يميّز التفاوض في القطاع العام محوران هما:

1- التفاوض يقوم على فكرة مفادها أنه عبارة عن مواجهة تنتهي بفائز ومنهزم مثلما يبرزه البيان التالي :

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

شكل رقم (07): الوضعيات الممكنة للتفاوض.



المصدر : Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p253.

إنّ الوضعيتين 2 و 3 هما الأكثر معرفة في الوسط الإداري فهما يعتبران :

- مجال التفاوض مغلقا وكان الأمر يتعلق بقطعة حلوى دائرية، فإن أخذ الموظف A الحصة الأكبر نال الموظف B المتبقي ( الحصة الأصغر).
- التفاوض هو الوصول الى الأهداف على حساب الآخر، فكلما تنازل الآخر زادت نسبة تحقيق الأهداف للأول.

إنّ هذا التفكير مكلف جدًا بالنسبة للإدارة من الناحية التسييرية.

ويبرز البيان أيضا وضعيتين أخريتين هما :

الوضعية 1 : حيث يعدّ الجميع خاسرا بما فيهم الإدارة.

الوضعية 4: وجد التفاوض للبحث عن الطول، والشجعان هم الذين يسعون لحل المشاكل، وهدف التفاوض هو الوصول الى نتيجة فعالة ترضي الجميع ولو نسبيا.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

2/ الجانب الثقافي: تركز ثقافة الإدارة العامة على مبدأ التدرج السلمى، فأهمية القوانين الأساسية، مبدأ السلطة، التأديب هي المسيطرة على الإدارة.

### الحلول المقترحة:

انطلاقاً من تعريف التفاوض "على أساس أنه النشاط الذي يضع وجهاً لوجه شخصين أو أكثر يختلفان في أمور ويتفقان في أخرى، يبحثان عن حل مشترك مقبول لديهما يسمح لهما بإنشاء، إبقاء أو تطوير علاقة"<sup>1</sup>. وقد تعمّد CHRISTOPHE ذكر كلمة علاقة بدل الأهداف لأنّ التفاوض هو كيفية تسيير العلاقة بين المتفاوضين فتسيير العلاقة هو تأسيس لشروط الثقة بينهما. وعليه فالتفاوض يستدعي:

- وجود شخصين أو أكثر.

- اختلافات وتوافقات، فلا يستطيع أحد أن يحلّ المشاكل لوحده وإنما هو في حاجة الى الآخر الذي يقاسمه المشكل.

- البحث عن حل مشترك يرضي الطرفين.

وهناك من يتحدث عن التسيير التفاوضي والذي يقوم على :

- تقبل الوجود المشترك للمنطق المختلف للمتفاوضين.

- تقبل وجود ارتباط مشترك بين الفاعلين في نفس المشروع، فالنجاح مرهون ومرتبطة بالآخرين.

- العلم بمدى سلطة كل الفاعلين واهتماماتهم.

- تقبل الصراعات وعدم اعتبارها كعامل أو حاجز لسير العمل بل كمراحل ضرورية في ديناميكية المشروع.

أما "المجال الاجتماعي" للتفاوض فيتجلى في خمسة مجالات أو جوانب هي:

<sup>1</sup> -Christophe Dupont, La négociation : conduite, théorie, application, Dalloz gestion, 3<sup>ème</sup> édition, 1990, p

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

1- الحوار الاجتماعي: وهو أحد أساليب تسيير العلاقات الاجتماعية بين الإدارة والمنظمات النقابية، له قواعده وضوابطه فيجب احترام منتخبي وممثلي الموظفين وفق القوانين السارية المفعول.

2- الفعل الاجتماعي (action sociale): يضم مجموعة المبادرات الرامية الى تحسين شروط العمل داخل المصالح والاهتمام الانساني للموظف ( السكن، الأكل والشرب، العطل،...).

3- النقابات: متوقفة على مبادرة الممثلين النقابيين تحكمها مجموعة من القوانين والتعليقات تجري حواراتها في اطار الحوار الاجتماعي ( حوارات مع الأجراء، اجتماعات للاعلام، متابعة أحوال الأجراء المهنية،...).

4- التفاوض الاجتماعي: وهو من طبيعة أخرى فهو ليس استشاريا كما هو الشأن في الحوار الاجتماعي بل أن التفاوض الاجتماعي يختلف عن كل العناصر السابقة وما يميزه هو أنه يهدف إلى :

- لعب دور ضبط اللعبة الاجتماعية من خلال تحديث قواعد حول شروط العمل، الحصول على المعلومة، الأجر،... .

- إرساء قواعد "السلم الاجتماعي" ووسيلة لتغيير موازين القوى داخل المنظمة.

5- الصراع: قد يكون وسيلة لمعرفة قرارات الإدارة ، فالصراع أساسا لا يعتبر خلافا في التسيير داخل المنظمة، وإنما يندرج تحت تسيير العلاقة المهنية. إلا أن الإطار مطالب بالعمل لتفادي الوصول إلى مرحلة الصراع والتي وان حدثت فعلى الإطار خوض "التفاوض الاجتماعي" حفاظا على مصلحة الإدارة والموظفين.

سادسا- الاتصال:

إنّ الاتصال في الإدارة العمومية يظلّ محدودا بالنظر إلى:

- هاجس الحيادية من خلال جعل العلاقات بين الإدارات والموظفين لا إنسانية الى أبعد الحدود والاهتمام فقط بالمعالجة التقنية للملفات.

- التركيز على التكوين التقني فحسب للإطارات وغياب التكوين في مجال الإتصال.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الحلول المقترحة:

إنّ الإتّصال الجيّد فنّ صعب لا يكتسب طبيعياً وإنّما يتطلّب تكويناً وتدريباً، ويمثّل الاتّصال بالنّسبة للإطار تبادل كم من المعلومات مع فرقته أو مساعديه للتمكّن من تسيير وحدته. إنّ الإتّصال هو أحد أهم (savoir faire) التي يجب على الإطار أن يتحكّم فيها لأنّها تسمح ب:

- الاستعلام وإعلام الآخرين، إبداء رأيه، الإجابة على آراء الآخرين، الإقناع، تحفيز مساعديه، حلّ المشاكل، تعلّم كيفية نقل (savoir faire) بيداغوجياً.

بما أنّ الإطار يقف في مفترق الطّرق لمختلف المعلومات فعليه السهر على السّير الحسن لما يلي:

1- المعلومات النّازلة: فالرسائل موجّهة للمساعدين والموظّفين تتمّ عن طريق التّعليمات، التّعليق، الاجتماعات، الحوارات، ... .

2- المعلومات الصّاعدة: وهي عكسيّة الإتّجاه للأولى، فإذا أحسن الإطار التّحكّم فيها فإنّها تسمح له بمعرفة ما يجري في المستويات الدّنيا وبالتالي تفادي الصّراعات، ومن أهمّ طرقها صندوق الأفكار، الحوارات، سبر الآراء.

3- المعلومات الأفقيّة: وهو تدفّق للمعلومات غير خاضع للسّلم التّدرجي ويتمّ بين مستويات متساوية ( بين مختلف المصالح والمكاتب ).

ومن شروط الإتّصال النّاجح:

- الثّقة في النفس: حيث يبدأ الإتّصال مع الذات، فكون الفرد واعياً بأحاسيسه ومواقفه وقناعاته وقيمه ومعتقداته يسمح له بالاتّصال والتّواصل مع الآخرين جيّداً.

- القدرة على الاستماع: من خلال إرخاء السّمع للمساعدين عند طرحهم لأفكارهم دون مقاطعتهم للدّفاع عن أفكاره، وإنّما يجب محاولة حبس وتوقيف جريان أفكار الإطار أثناء الاستماع والإصغاء بتركيز لكلّ ما يقوله المساعد حتّى يفهم جيّداً ما يؤدّ المساعد قوله وإنّ تناقض مع أفكار الإطار.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- الوضوح في التعبير: من خلال استخدام عبارات واضحة وسهلة بعيدا عن الحوارات المليئة بالعبارات المبهمة والتي تحتمل التأويل.

- القدرة على التعبير بصدق: من خلال نقل الأحاسيس الداخليّة للإطار إلى الخارج أي إلى المستمعين مما يسهّل عملية مرور الرّسائل من المرسل الى المستقبل. فكلّما كان هناك اختلال بين ما يجول بداخل الإطار وبين ما يقوله كلّما كانت الرّسالة لدى المستقبل محل تأويل أو تشكيك.

### سابعاً- تسيير الوقت:

وهو متعلّق بكلّ إطارات القطاع العام كما هو الشأن في القطاع الخاص. إنّ التّحقيقات التي أجريت في هذا المجال أكّدت أن الإطار يتميّز ب:

- كم كبير من العمل بريتم سريع.

- التمتع بوقت قليل من الراحة.

- الانتقال من نشاط إلى آخر، من مشكل ثانوي إلى مشكل آخر ( تنوّع النشاط).

- مقاطعته كثيرا في عمله نتيجة تنوّع نشاطه.

- ينجذب أكثر نحو النّشاطات قصيرة المدى ( أعمال يومية أساسا) ويهمل النّشاطات متوسطة الأجل.

كلّ هاته القيود تدرج "العشوائية" في تسيير وقت الإطار وهو ما يسمّى بعبادات العمل، هاته الأخيرة

ليست المنتسب الوحيد في عدم تسيير الوقت، لأنّه يمكن إدراج أيضا جانبين آخرين هما :

1- الجانب الثقافي: وهو عدم معرفة كيفية تسيير الوقت أصلا من خلال غياب برمجة كم كبير من الأعمال

سواء المهنية أو الأسرية أو غيرها ( ثقافية، رياضية ) في اليوم الواحد مما يؤدي الى عدم القيام بأغلبها.

2- عدم الإهتمام بالجانب النظري: نملك مكاتب في الجامعات أو خارجها تتضمن عدّة مراجع تبين وتوضّح

ما يجب فعله لتسيير الوقت، لكنّ هذا الجانب مهمل تماما.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الحلول المقترحة:

يجب على الاطار تسيير وقته من خلال ضبط كل المواعيد حسب نوعيّة النشاط ويمكن تحقيق هذا من

خلال التالي:

1- تحسين تخطيط المهام : وهذا من خلال التّقيّد بما يلي :

- عدم تضييع الوقت.

- لكل مهمّة وقت محدّد.

- تجميع المهام حسب النشاط.

- التّخطيط مسبقا بأطول مدّة ممكنة.

- تخصيص وقت لقراءة البريد.

- تخصيص وقت للتّفكير في مستقبل المؤسسة على المدى المتوسّط.

2- تحسين تسيير وقت الأعمال اليوميّة: من خلال إعداد مفكرة يومية تتضمّن كل المواعيد وبدقة و لاسيما

برمجة الأولويّات مع توقّع حدوث بعض الإستعجالات والانقطاعات.

3- تحسين تسيير الانقطاعات عن العمل: مهما كان نوعها ( مساعد، زميل، هاتف) فالواجب تخصيص جزء

من الوقت لهاته الانقطاعات.

4- تحسين فعالية الوقت تجاه المسؤول المباشر: التّعرف على شخصيته جيّدًا ممّا يسمح بالتّعامل معه بطريقة

أفضل.

5- تحسين العلاقة مع المساعدين: التّواجد المستمرّ ممّا يسمح لهم بإبداء آرائهم وفتح المجال لهم للمشاركة

في صنع القرار.

6- برمجة الأولويّات وتفادي ما يصطلح عليه مدافعوه "بالتسيير الاستعجالي" والذي هو مصدر هلاكنا.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

ثامنا- القرار و التفويض :

إنّ إتخاذ القرار من أصعب المراحل في التسيير لأنه يتطلّب اختيار أحد الحلول من بين مجموعة من الخيارات مع جهلنا إن كان هذا الخيار هو الأفضل أم لا، هذا إن كان هناك أصلا من بين الخيارات حلّ أفضل.فإتخاذ القرار يستوجب درجة من الذكاء والشّجاعة، ليست الشجاعة البدنيّة ولكن تلك المتعلّقة ب:

- إختيار أحد الخيارات واستبعاد الباقي.

- تسخير الوسائل لإنجاح هذا الخيار.

- مقاومة كل الضغوط النفسيّة، الإجتماعية المناهضة لهذا الخيار.

فلا يمكن فصل إتخاذ القرار عن تحمّل المخاطر ممّا يجعل تطبيقه في الوظيفة العموميّة أكثر صعوبة

بالنظر الى :

- أنّ هدف الوظيفة العموميّة ليس تحمّل المخاطر وإنّما تطبيق القوانين والتّعليمات بحذافرها وإن تعارضت أحيانا مع الواقع.

- تعقيد طبيعة العلاقة بين الإطار والمساعدين ( أوامر خاضعة للتدرج السلمي) تصعّب من اتخاذ القرار.

- اختيار الموظّفين خاضع لقدرات التّحليل، التّحرير والفهم ولا مجال للحديث عن الشّجاعة.

**الحلول المقترحة في إتخاذ القرار:**

لتحسين نظام القرارات يجب تحرّي :

- الدقّة في تحديد المسؤوليات من خلال السّهر على توضيح وتحديد المسؤولية عن كل هدف يرجى تحقيقه.

- توضيح المصطلحات لاسيما التّفرقة بين مراحل القرار :

\* تحضير القرار: تجميع أكبر قدر من المعلومات وتحليلها وإجراء هذا في شكل عمل جماعي يشارك

فيه أكثر من شخص.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

\* إتخاذ القرار: هو عمل فردي يتحمل الإطار تبعات قراره وكل عمل من شأنه إصدار قرار جماعي

إنما هو هروب من المسؤولية.

\* متابعة القرار: وتتم بشكل جماعي كل على مستواه.

- التفرقة بين أنواع القرارات:

\* إستراتيجية: والمتعلقة أساسا بالمشاريع المراد تحقيقها على المدى المتوسط والطويل.

\* عملية: وهي القرارات المنتجة يوميا في الإدارة.

- يجب معرفة أن عدم اتخاذ قرار هو قرار في حد ذاته من شأنه الإضرار بالإدارة.

- توضيح مهام، أهداف وإستراتيجية الإدارة .

**الحلول المقترحة في التفويض:**

التفويض : هو الفعل الذي من خلاله يسلم صاحب السلطة جزءا منها أو كلها الى شخص آخر، وعمليا

يواجه هذا الفعل عددا من الصعوبات منها:

- التّخوّف من تضييع السلطة.

- عدم وجود أشخاص مؤهلين ومحل ثقة.

- التّخوّف من مخاطر التغيير.

- التّخوّف من تغيير العادات في العمل.

- التّخوّف من انحسار سلطة المسؤول.

- التّخوّف من رؤية الآخرين وهم يقدمون أعمالا أفضل من الأعمال التي كان يقدمها المسؤول.

- لأنّ هذا ليس من أسلوب الإدارة العموميّة.

- لأنّ القوانين لا تسمح بذلك.

وللتفويض مزايا عدة منها:

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### بالنسبة للمسؤول:

- تخفيف ضغط العمل الروتيني وبالتالي التفرغ للمهام الأكثر أهمية لاسيما الاستراتيجية منها.
- يؤسس علاقات ثقة بين الاطار المسؤول ومساعديه.
- الإستفادة من طاقات مساعديه ومهاراتهم.
- يشارك مساعديه أثناء مرحلة مراقبة النتائج.

### بالنسبة للمفوض له:

- يسمح له التفويض باكتساب مهارات جديدة والتكوين في مهام جديدة.
- تشكل بالنسبة له توسعا في مهامه.
- هي بمثابة ترقية شخصية.

### بالنسبة للإدارة:

- يصبح تقسيم المهام غير خاضع فقط لقائمة مناصب مدونة في تنظيم هيكل جامد.
- يسمح التفويض بالمرونة وأكثر ديناميكية في مصالح و مكاتب الادارة.
- تصبح مشاريع الأفراد والإدارة أكثر قربا.

### تاسعا - التسيير بالأهداف:

وهو ضعيف التطور في الوظيفة العمومية ، وهذا راجع لأساسيات الوظيفة العمومية التي تعتمد على "منطق الوسائل" لا "منطق النتائج"، فالإدارة العمومية تقوم على مبدأ صحة الاجراءات المتخذة ومدى مطابقتها للقوانين الساري العمل بها، في حين أن التسيير بالأهداف يقوم على فعالية الإجراءات المتخذة والقدرة على تحقيق الأهداف المحددة مسبقا. فالوظيفة العمومية تعطي الأولوية لإستقرار الهيئة الشكلي على حساب التغيير والابداع.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الحلول المقترحة:

هو نتاج أعمال قام بها Peter Drucker سنة 1955. "MPO" هو سيرورة من خلاله يحدّد الإطار المسؤول و مساعدوه أهدافا ويتفاوضون حول الوسائل والآجال اللازمة لتحقيقها، هاته الأهداف تدخل ضمن التوجيهات العامة للإدارة وتتجسّد أولويّاتها. في نهاية الفترة يحلّل المسؤول ومساعدوه الفروقات التي تظهر بين النتائج المحقّقة والنتائج المخطّطة، فيقومون بإجراء التصحيحات اللازمة وإن لزم الأمر تحديد أهداف جديدة للفترة القادمة.

ويرتكز التسيير بالأهداف على :

- أهداف وألويات الإدارة ضمنيّة وتتجسّد بأفعال قابلة للقياس.
- يكلف من يريدون تحقيق الأهداف بتسيير الوسائل.
- تؤخذ القرارات على المستوى المحلي.
- الأشخاص المسؤولون على تحقيق الأهداف يلمسون تحسن مهاراتهم .
- أما عن الهدف في حد ذاته، فيمكن تعريفه بأنه نتيجة قابلة للقياس يسعى المسؤول أو وحدة عمل لتحقيقها في أجل محدّد وبالوسائل اللازمة، هاته الأهداف يمكن تبويبها في خمسة أنواع هي :
- أهداف كميّة: تتجسّد في حجم الإنتاج (عدد الوثائق المحرّرة، عدد العقود المنجزة،...).
- أهداف كميّة: تتجسّد في نوعيّة الإنتاج (أجل تقديم الخدمة، عدد الاحتجاجات،...).
- أهداف حول الفاعلية: مقارنة النتائج المحقّقة بالوسائل المستخدمة.
- أهداف هامشيّة: الفرق بين الإيرادات والنفقات.
- أهداف تطوّر المشروع: ومتعلقة بإجراءات تغيير طريقة العمل مقارنة بالطريقة السابقة.

وبالنظر الى طبيعة التسيير بالأهداف كطريقة أمريكية طبقت على المصانع هناك فقد تواجها الأسئلة

التالية :

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- بماذا يفيدنا MPO ؟

- MPO هو إبداع أمريكي، فهل يصلح تعميمه في الإدارة العمومية؟

- هل قولنا "سأحسن من طريقة إصدار البطاقات الرّمادية العام المقبل" يعدّ هدفاً؟ بالطبع لا لأنه غير قابل للقياس.

والبيان التالي يعطينا الاجابة على الأسئلة السابقة:

شكل رقم (08): إسقاط MPO على الإدارة العمومية.



المصدر: Serge Alécian et Dominique Fourcher, op. cit., p307.

عاشرا : وصف المناصب (la description des fonctions):

ينفادى المسؤولون في الوظيفة العمومية حتى مجرد الحديث عن " وصف الوظائف" لسببين هامين هما:

- كل موظف في منصبه يعلم ما يفعله ولا يحتاج لمن يحدّد له أهدافه، فهدفه إنجاز العمل المطلوب منه وهو ينتظر فقط توزيع المهام لكي يعرف ما هو المطلوب منه، وكلّ وصف للوظيفة يؤوّل على أنّه تدخّل في الصّلاحيات الشخصية للموظّف والتّشكيك في مهاراته.

- عدم الرّغبة في وصف دقيق للوظيفة حتى لا تتعدّد مهمّته في العمل ( الاكتفاء بالأعمال الروتينية).

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

### الحلول المقترحة:

إنّ وصف الوظائف هو إحدى وسائل التسيير التي تهدف الى ممارسة النشاط المهني بذكاء، فهي تتطلب:

- تحديد المسؤوليات والمهام المتعلقة بالمنصب ( ما هو منتظر من المنصب من أولويات ورهانات).
  - توضيح الجوانب المهمة للمنصب: المهمة، النشاطات الرئيسية، المخاطر والفرص، الأرقام المعبرة، ... .
  - التأكّد من وجود تناسق بين الأهداف المرتبطة بالمنصب وتلك المحدّدة على مستوى المديرية.
  - الأخذ بعين الاعتبار مهارات وتجربة صاحب المنصب، وما هي القيمة التي أضافها.
- كما أنّ وصف المنصب هو عقد بين المسؤول المباشر والمساعد يهدف إلى ضمان أفضل تنسيق ممكن بين المنصب، محيطه وصاحبه. ومن جهة أخرى، يستعمل وصف الوظائف كمرجع أثناء التقييم السنوي للنشاطات، فمحتواه يسمح بتقييم نتائج أعمال المساعد. مع الإشارة إلى أنّ وصف المناصب تطوّر أي يتمّ تحيينه دوريًا.

ويقدّم الباحثان منهجية لوصف المناصب نوجزها فيما يلي :

#### 1-تعريف الوظيفة: وذلك من خلال :

- المهمة الرئيسية: سبب وجود المنصب.
- النشاطات الدالة (significant) : أو المهام.
- طبيعة المساهمة (كيف يتصرّف المساعد).
- الأرقام الدالة أو الممثلة ( 4 أو 5 معطيات رقمية تخص المنصب).

#### 2- تعريف محيط الوظيفة :

- العلاقات المهنية ( الأشخاص الداخليين والخارجين عن الإدارة الذين يتعامل معهم المساعد).
- قيود الوظيفة والفرص التي تمنحها ( المسؤولية، شروط العمل، امكانية التطور،...).

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

- ما هو نوع الحوادث والمشاكل التي قد نواجهها في هذا المنصب؟.

- ما هي رهانات هذا المنصب؟.

3- تحديد طريقة شغل المنصب من طرف المساعد:

- قدرات وألويات صاحب المنصب.

- القيمة التي يضيفها صاحب المنصب.

4- تحديد الأهداف لفترة محددة:

- ما هي الأهداف ذات الأولوية؟

- ما هي الوسائل المخصصة لتحقيق هاته الأهداف؟

- ما هي معايير تقييم النتائج؟

**تعليق على الدراسة:**

أبرزت الدراسة مجموعة من المظاهر التي تميز الوظيفة العمومية والتي من بينها :

1- أن أولوية الإطار في الوظيفة العمومية هي إستقرار الهيئات العمومية، بمعنى أنهم يهتمون أكثر بإحترام السلم الإداري ، فكل ما يصدر من قمة الهرم الإداري في أي مؤسسة عمومية هو الرأي والقرار الأصوب والأصلح وما على من يوجد في أدنى هذا الهرم إلا الإذعان والتنفيذ، ويرفضون فكرة مساهمة هؤلاء المنفذين في تعديل وتغيير طرق تسيير مصالح ما بحجة أن هذا من شأنه زعزعة إستقرار هاته الهيئة أو تلك.

2- طريقة تفكير إطار الوظيفة العمومية مركزة أساسا على إحترام القوانين والتعليمات وتطبيقها بصرامة، حتى وإن تناقضت أحيانا في روحها مع الواقع، حيث يصرّ أغلب الإطار على ضرورة إحترام هاته التعليمات.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

3- إن نمط مؤسسات الوظيفة العمومية مغلق على ذاته لا يتفاعل خصوصا مع محيطه الخارجي ولا يستفيد من الرسائل التي يحولها له هذا المحيط ( إقتباس الأفكار من المؤسسات الخاصة الناجحة، عدم رضا المواطن عن الخدمة المؤداة، الإستفادة من ملاحظات المتعاملين مع الإدارة العمومية،... ).

4- من المؤكّد ارتباط تسيير القطاع العمومي بالسياسة العامة المكلفة بصنع القرار من جهة والإدارة المكلفة بتنفيذه من جهة أخرى، فمن المستحيل الفصل بين تأثير الأولى على الثانية، لأنّ الموارد التي يستخدمها المسؤولون في الوظيفة العمومية ( موارد بشرية، وسائل تقنية، قانونية) هيّ كلها مصادر للسلطة، توفّرها لتنفيذ سياساتها. فالإدارة بهذا المنطق هي وسيلة في يد السلطة السياسية، ينحصر دور الموظف فيها مهما كانت درجته وكفاءته في طاعة وتنفيذ كل القرارات بحذافيرها ممّا يلغي مصطلح الحرية للوظيفة الإدارية العمومية. إنّ هذا الإرتباط بين المهام السياسية والمهام الإدارية للموظف ضمن إطار فكرة العلبة السوداء قتل روح المبادرة للموظف.

5- تجرّد الفكر التايلوري من خلال فكرة التخصص وتقسيم العمل في الوظيفة العمومية، ويتجسّد هذا من خلال:

- التفرقة بين الأطارات أصحاب القرار و الموظفين المكلفين بالتنفيذ لا غير.
- إلتزام المنفّذين بتطبيق كامل لكل الإجراءات دون مجال لأخذ المبادرة.
- سيطرة العلاقات العمودية من خلال مبدأ التدرّج السلمى.

ولهذا لا نجد مكانا في الوظيفة العمومية لما يسمّى "التسيير المحمل للمسؤولية ( management responsabilisant)", والذي يشجّع تعنية المنفّذين في عملية اتخاذ القرار، التركيز على تحقيق الأهداف وليس انجاز المهام، تفويض السلطة و تشجيع العلاقات الأفقية من حيث التنسيق.

إن كل هذه المظاهر تبرز في أوروبا رغم احرازها تقدما في مدى تطبيق أساسيات التسيير العمومي، فهل يمكن للبرامج التقنية المساهمة في اصلاح تسيير الوظيفة العمومية وهو سؤال دراستنا.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

المطلب الثاني : الدراسة التي قام بها الباحث غازي محمد فريج في لبنان:

واندرجت هاته الدراسة سنة 2004 في إطار إعداد أطروحة مقدّمة لنيل درجة الدكتوراه في الدراسات الإسلامية عن كلية الإمام الأوزاعي للدراسات الإسلامية بيروت - لبنان، بعنوان إصلاح الإدارة العامّة في لبنان بين الحول الوضعيّة وتعاليم الشريعة.

واستهل الباحث دراسته بالحديث عن واقع الإدارة العامّة في النظام الإسلامي فيقول أنّ الإسلام يوصف بأنّه دين الحياة، ذلك أنّ تعاليمه تُعنى بشؤون الحياة الدّنيا كما تعنى بشؤون الحياة الآخرة. ومثلما يدعو إلى الصدق ومكارم الأخلاق، ويحث على أداء العبادات الخالصة لله تعالى، فإنه يدعو أيضاً إلى تنظيم المعاملات بين الناس، وفقاً لمبادئ وأنظمة وتعاليم وضوابط معينة، أمر بالتزامها لكي تستقيم مصالح المجتمعات البشرية، ويتم التعارف والتواصل بين الأفراد والشعوب. ولذلك نجد في العقيدة الإسلامية - إلى جانب الإيمان بعقيدة التوحيد - تعاليم تتعلق بالواقع المادي للحياة الإنسانية، فتتظم النشاطات الاقتصادية والمالية والإدارية، والمعاملات التجارية، والأحوال الشخصية، كالأرث والزواج والطلاق... الخ. فالإسلام يجمع بين الإيمان بالله وإقامة العبادات وبين تنظيم المعاملات بين أفراد المجتمع. وهو يقيم توازناً دقيقاً بين نوازع الإنسان وميوله الروحية من جهة، وبين متطلبات حياته المادية من جهة أخرى. قال تعالى: "وابتغ في ما آتاك الله الدار الآخرة ولا تنس نصيبك من الدنيا وأحسن كما أحسن الله إليك"<sup>1</sup>.

والإسلام يدعو إلى هدف إنساني عام يتحقق من خلال التواصل والتعارف بين الشعوب، ليتم تبادل المعارف والخبرات والمنافع، لما فيه مصلحة الإنسانية وترقيتها في معارج التطور والكمال، جاء في الذكر الحكيم: "يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى، وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم. إن الله عليم خبير"<sup>2</sup>.

1 سورة القصص، الآية 77.

2 سورة الحجرات، الآية 13.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

هذه الأهداف التي يدعو إليها الإسلام ويحرص على رعايتها وتنظيمها، تستوجب قيام مؤسسات إدارية تتولى الاهتمام بها، والسهر على حسن تنفيذها. ولذلك أمكن القول أن هناك إدارة إسلامية لها سمات خاصة بها، مستمدة من مبادئ الإسلام وتعاليمه. ولكن هذه الإدارة الإسلامية على خصوصيتها - تتلاقى معها الأنظمة الوضعية في الأهداف والغايات النهائية التي ترعى وتنظم شؤون الإدارات العامة. ذلك أن مبادئ الإدارة الإسلامية، شأنها شأن الأنظمة الإدارية الوضعية، تضع الأسس والقواعد التي تضمن تحقيق المصالح العامة في المجتمعات البشرية، وتأمين راحة الإنسان ورفاهيته. غير أن الإدارة الإسلامية تمتاز عن سواها بأنها لا تقصر عملها على حسابات المبالغ المادية فقط دون أي اعتبار آخر، بل هي تربط أداءها بالمثل العليا والأخلاق الفاضلة. ذلك أنه "ليس في الإسلام ثنائية تفصل بين الدين والدنيا...".

ولا يفوتنا هنا القول إن النص القرآني، بالرغم من ثباته، قادر على مواكبة مختلف أشكال التطور الحضاري الإنساني والمساهمة فيه، ولا سيما إذا استطعنا أن نفهم هذا النص فهماً حضارياً، ونبتعد عن بعض التفسيرات التي ارتبطت بزمان أصحابها، وباتت تستوجب منا حالياً إعمال عقولنا، وشذذ أفكارنا، والحضارة الإسلامية إذ تؤيد هذا التوجه وتدلل عليه، فهي حضارة إنسانية بالدرجة الأولى، بمعنى إنها تراعي طبيعة الإنسان وفطرته التي فطره الله عليها، ولذلك فإن هذه الحضارة لم تفصل بين الدين والدنيا، ولا بين العلم والإيمان. وهذا ما لاحظته بعض المفكرين الأوروبيين الذين درسوا الحضارة الإسلامية، وقدروا دورها في إغناء الحضارة الإنسانية. يقول المفكر الفرنسي روجيه غارودي: "إن رسالة محمد صلى الله عليه وسلم تدير حياتنا الداخلية كما تدير الحياة الاجتماعية بمجملها، وهذا ما أبحث فيه طوال نصف قرن".

وخلص غارودي، بنتيجة هذا البحث عن الحقيقة، إلى أن الإسلام هو دين المستقبل إذا فهمه الناس حق الفهم في ضوء متطلبات العصر، وهذه المتطلبات تدعو المسلمين إلى ما يلي:

1- تجديد الإسلام إنطلاقاً من مبادئه ومعتقداته الأصيلة الخاصة به، أي بالعودة إلى المنابع

والأصول، لإطلاق حركة الإجتهد والتجديد.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

2- عدم الخلط بين الشريعة والفقه، أي بين القرآن الكريم باعتباره نصاً خالداً، وكيفية تطبيقه على حياة الإنسان فالشريعة لها صفة الثبات، أما الفقه فهو قابل للمواءمة مع الواقع المتغير.

3- إقتباس المثال، في كيفية تطبيق القرآن الكريم وفهمه، من السنة النبوية الشريفة.

4- الفقه هو مجموعة من الآراء والتفسيرات للنصوص الدينية كما فهمها الفقهاء والعلماء في حقب

مختلفة، بحسب ظروف وحاجات مجتمعاتهم، وقد لا نجد فيها ما يتوافق وحاجات عصرنا.

5- إن الوحي القرآني يمكن أن يطبق في حياة كل إنسان. ويمكننا الاقتداء بأسلوب الفقهاء وطريقتهم،

وليس دائماً بالنقل الحرفي لتعاليمهم وأحكامهم، إذا كنا نرغب في الرد على تحديات عصرنا.

في ضوء ما تقدم يمكننا الاستنتاج إن الإدارة الإسلامية تتشكل من مجموع المؤسسات والوظائف التي تنشئها

الدولة الإسلامية من أجل تنفيذ سياساتها الإدارية والاجتماعية والاقتصادية، في ضوء أحكام الكتاب والسنة،

وتمشياً مع متطلبات العصر وموجبات التطور الإنساني.

ويعرّف البعض الإدارة العامة في الإسلام بأنها "تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة

الإسلامية في إطار أحكام الشرع".

ثم استعرض الباحث الإدارة العامة منذ عهد الدعوة حتى زوال نظام الخلافة في الحكم حيث بدأت نشأة

الإدارة العامة الإسلامية مع بداية الدعوة ونزول الوحي على الرسول صلى الله عليه وسلم في مكة المكرمة.

وكانت آيات الوحي الأولى أمراً إلهياً إلى النبي: "اقرأ باسم ربك الذي خلق، خلق الإنسان من علق، اقرأ

وربك الأكرم، الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم"<sup>1</sup>.

إنه أمر إلهي للنبي بأن يقرأ. والقراءة تقترن بالفهم والتدبر، خلافاً للتلاوة التي قد تكون بإعطاء

الحروف مخارجها الصوتية ولا توجب فهماً أو تدبراً. هي - إذاً - دعوة إلى المعرفة والعلم، أي إلى التعلم

والتعليم. وقد صدع النبي صلى الله عليه وسلم بما أمره به الحق سبحانه، فشرع يدعو الناس إلى منابع العلم

<sup>1</sup> سورة العلق، الآيات 1 - 5.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

والمعرفة، وفي مقدمتها معرفة الله وتوحيده، وتنزيهه عن أن يكون له شريك في الخلق والملك. ومع وجود الكثير من مظاهر الشرك في عبادات القبائل العربية آنذاك، كان لا بد من المواجهة بين اتباع الدعوة الإسلامية الناشئة بقيادة النبي صلى الله عليه وسلم، وكيانات الشرك التي كانت قائمة في شبه جزيرة العرب. وكان لا بد أيضاً من تنظيم الجماعة الإسلامية الناشئة ورعاية شؤونها وتطوير قدراتها، لتقوم بدورها الطبيعي في نشر عقيدة التوحيد، ولذلك اتخذت الإدارة العامة، في بداية عهد الدعوة الإسلامية، أشكالاً بسيطة تدور حول تنظيم الاجتماعات لاتباع الدين الجديد، وتلاوة ما ينزل على النبي من وحي السماء، وشحن القلوب بطاقات روحية، تصنع من الأعراب الخارجين من البادية رجالاً يصنعون الحداثة في التاريخ والحضارة الإنسانية. وكانت الدعوة في بدايتها سرية، تفادياً لأذى صناديد الشرك في قريش. وبعد نزول قوله تعالى: "وأنذر عشيرتک الأقربين"<sup>1</sup> انتقلت الدعوة الإسلامية إلى دور الجهر والإعلان، فدعا الرسول عليه الصلاة والسلام بني هاشم وأهله وخاصته إلى الإيمان بالإسلام. ثم اتسعت دائرة الدعوة لتشمل أهل مكة وما حولها جميعاً، عندما دعا النبي الناس موجهاً إليهم قولته الخالدة "إني نذير لكم بين يدي عذاب شديد". ثم إن قريشاً، بعد ذلك، اشتدوا في معاداتهم لرسول الله صلى الله عليه وسلم وأصحابه، وأصاب المسلمين من أذاهم ما روته كتب السيرة، وفيه ألوان مختلفة من الاضطهاد والعذاب، حتى مات منهم من مات تحت وطأة العذاب، وعمي من عمي. ولكن ذلك لم يثنيهم عن دينهم ولم ينل من إيمانهم شيئاً.

وحيال هذا البلاء الشديد أمر النبي بضعة وثلاثين رجلاً من أتباعه بالهجرة إلى الحبشة ليستأنموا من فتنة قريش لهم، وقيموا تحت حماية النجاشي ملك الحبشة لبعض الوقت، حتى تتغير الظروف في مكة، ويجعل الله لهم من ضيقهم فرجاً، ومن عسرهم يسراً. أما النبي صلى الله عليه وسلم فقد صدع بأمر ربه وواصل دعوة الناس إلى الإسلام، متحملاً في سبيل ذلك مختلف أشكال الأذى المادي والمعنوي، حتى ثقلت عليه الشدائد حين مات عمه أبو طالب وزوجه خديجة رضي الله عنها في عام واحد، فأطلق على هذا العام

<sup>1</sup> سورة الشعراء، الآية 214.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

"عام الحزن". وحاول النبي عليه الصلاة والسلام أن يلتزم التأييد والنصر من بني تقيف في الطائف فردوه خائباً وأغروا به سفهاءهم وصبيانهم وعبيدهم، يسبونهم ويرمونهم بالحجارة. ومع ذلك فقد كان يقينه بالله عز وجل أقوى من كل هذه الشدائد، وثقته بتأييده ونصره راسخة قوية. ولكنه كان يشعر بالحسرة على قومه، ألا يؤمنوا بدين الحق الذي بعث به، وألا يشركوا ضياء الإسلام في قلوبهم، فيخرجهم من الظلمات إلى النور.

ومع ذلك كله، استمرت الدعوة وتواصل التخطيط لإقامة المجتمع الإسلامي المنظم ولو خارج مكة. فكانت بيعة العقبة الأولى ثم بيعة العقبة الثانية، حيث عرض النبي صلى الله عليه وسلم رسالة الإسلام على أهل يثرب في موسم الحج، فبايعه ثلاثة وسبعون رجلاً وامرأتان من الحجاج وعاهدوه على أن يمنعوه وأهله مما يمنعون منه أنفسهم وأهليهم وأولادهم، وأن يحاربوا معه الأسود والأحمر، وأن ينصروه على القريب والبعيد..

وكان ذلك إيذاناً بتأسيس قاعدة آمنة للمسلمين في يثرب، يقيمون عليها بناء دولتهم. ولتحقيق هذا الهدف أمر النبي صلى الله عليه وسلم المسلمين بالهجرة إلى يثرب ليصبح اسمها "مدينة الرسول" وتبدأ مرحلة قيام الدولة الإسلامية، ليبدأ معها تنظيم المجتمع الإسلامي. ولقد كان المسلمون في مكة المشركة شعباً بلا أرض، فتعذر قيام الدولة الإسلامية، أما في المدينة المنورة، وبعد الهجرة، فقد أصبح هناك الركنان الأساسيان لقيام الدولة وهما: الشعب والأرض.

مما تقدم تبين أن المنشأ الحقيقي والعملي للإدارة الإسلامية هو بعثة محمد رسول الله صلى الله عليه وسلم، وقد تمت الأعمال الإدارية للرسول القائد على مرحلتين هما:

- مرحلة التخطيط والإعداد لقيام الدولة الإسلامية، وكان ذلك في مكة وما حولها.
- مرحلة تأسيس وتنظيم الدولة الإسلامية في المدينة المنورة، ثم في شبه جزيرة العرب<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المرجع السابق، ص 78.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

"ورغم ما كان عليه الحكم من البساطة في عهد الرسول بالمدينة، إلا أن الدولة كانت مستوفية جميع أركانها (...) وقد وضع الرسول الخطوط العريضة لدولة إسلامية من إقامة أنظمة ضريبية وقانونية وإدارية وعسكرية وغيرها، وهذه الأنظمة كانت تتطوي على نواة أو جذور قابلة للتطور".

وبعد أن لحق الرسول صلى الله عليه وسلم بالرفيق الأعلى، في السنة العاشرة للهجرة (الموافق 632م)، تعاقب على الخلافة من بعده أربعة خلفاء راشدين توسعت الدولة الإسلامية في زمنهم، وأصبحت تمتد من نهر جيحون في الشرق إلى تونس في الغرب، واشتملت على أقاليم متعددة وبلاد واسعة، فيها شعوب وجماعات من أجناس متنوعة، لهم لغات وعقائد وعادات وحرف متعددة (...) ولهذا كان لا بد من العمل على توحيدها بالشكل الذي يضمن تماسكها.

وكان من أعظم مآثر الخليفة الأوّل أبي بكر الصديق (رضي الله عنه) أنه قضى على حركات الردة والانشقاق في جزيرة العرب، وأمن سيادة دولة الإسلام، وأرسل الجيوش إلى الأقاليم في أطراف الجزيرة تعزيزاً لوحدة الدولة الناشئة، وتأكيداً لسيادة الإسلام عليها، غير أن أبا بكر رضي الله عنه توفي بعد أن قضى في الخلافة سنتين وبضعة أشهر، تاركاً دولة مركزية قوية، قاعدتها المدينة المنورة، وتدين لها سائر أقاليم الجزيرة العربية بالولاء.

وقد التزم أبو بكر رضي الله عنه، من خلال بعض خطبه، أصولاً لنظام الحكم في الإسلام تقوم على القيم والمبادئ الإسلامية التي كان الرسول صلى الله عليه وسلم قد أرسى دعائمها في المدينة، ومن هذه القيم والمبادئ قوله في خطبة له بعد مبايعته بالخلافة:

1- "إني وليت عليكم ولست بخيركم": عدم تعالي الحاكم على رعيته وتواضعه لهم.

2- "إنما أنا متبع ولست بمبتدع": إعطاء العهد بالسير على نهج النبي صلى الله عليه وسلم واتباع سنته

في الحكم.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

3- "إن أحسنت فأعينوني، وإن أسأت فقوموني": طلب العون والتأييد من الرعية، واعتماد مبدأ الشورى في اتخاذ القرارات، بحيث يمكن للرعية تصويب مواقف الحاكم إذا أخطأ.

4- "الصدق أمانة والكذب خيانة": أي على الحاكم حفظ الأمانة التي أسندت إليه، والتزام الصدق مع الرعية، لأن الحاكم لا يكذب على شعبه ولا يخونهم.

5- "الضعيف فيكم قوي عندي حتى أريح عليه حقه إن شاء الله، والقوي فيكم ضعيف عندي حتى آخذ الحق منه إن شاء الله": إرساء مبدأ العدالة في سياسة الأمة بلا محاباة، وإعطاء كل ذي حق حقه.

6- "لا يدع قوم الجهاد في سبيل الله، إلا ضربهم الله بالذل": استمرار الجهاد من أجل تحرير الإنسان من أوهم الشرك، وتبليغ رسالة الإسلام للعالمين.

7- "أطيعوني ما أطعت الله فيكم، فإذا عصيت الله ورسوله، فلا طاعة لي عليكم": اتباع مبادئ القرآن الكريم والسنة النبوية في الحكم باعتبارها دستور الحكم في الإسلام، وشرطاً لاستمرار عهد الطاعة من الرعية للخليفة.

8- "لا تشيع الفاحشة في قوم قط إلا عمهم الله بالبلاء": الحث على التزام الآداب العامة والعفة في المجتمع الإسلامي، والبعد عن مظاهر الرذيلة والزنا، حتى لا ينزل العقاب من الله بالافراد والأمة.

وفي عهد الخليفة الثاني عمر بن الخطاب، الذي دامت خلافته نحو عشر سنين، تواصلت الفتوحات الإسلامية المظفرة، واستطاعت جيوش المسلمين أن تدحر جيوش الروم وتضم إلى الحكم الإسلامي بلاد الشام ومصر والجزيرة الفراتية، كما استطاعت أن تقضي على الدولة الساسانية لتمتد حدود الدولة الإسلامية إلى بلاد فارس.

ومن المآثر التنظيمية في عهد الخليفة عمر رضي الله عنه أنه أقر بداية التاريخ الإسلامي ابتداءً من هجرة النبي صلى الله عليه وسلم إلى المدينة، وكان ذلك بعد سنتين ونصف من خلافته، أي أن الدولة

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الإسلامية بدأت العمل بالتاريخ الهجري رسمياً لست عشرة سنة من الهجرة، وذلك بمشورة من علي بن أبي طالب رضي الله عنه.

وقد كانت الحاجة محدودة إلى إنشاء الدواوين في الإدارة الإسلامية على عهد الرسول صلى الله عليه وسلم وعهد أبي بكر. أما في عهد عمر رضي الله عنه فقد استجبت حاجات أكبر إلى التنظيم الإداري، وخاصة بعد اتساع الفتوحات وكثرة أعداد المسلمين من عرب وغيرهم، ووفرة الأموال وإنشاء الجيوش النظامية، وفرض المرتبات الثابتة للولاة والعمال والجنود، وتنظيم العطاء - أي الرواتب المالية - لأصحاب الحقوق على الدولة، كل ذلك استوجب إنشاء الدواوين، واتخاذ السجلات في إطار عملية واسعة من التنظيم الإداري. وبهذا المعنى كان الخليفة عمر أول من دون الدواوين، أي أنشأها على مثال دواوين الفرس والروم.

ولعل من أخطر القرارات الإدارية التي اتخذها الخليفة عمر قرار عزل خالد بن الوليد عن قيادة الجيوش في بلاد الشام، وتأمير أبي عبيدة بن الجراح على هذه الجيوش. ومهما تكن أسباب اتخاذ هذا القرار، التي اختلف فيها الرواة والمؤرخون، فإن عمر مارس صلاحياته كخليفة متوخياً في قراره ما يعتبره مصلحة عامة للمسلمين، وبعدها بحث الأمر مع مجلس مشورته في المدينة.

ومن المآثر التي حفظها التاريخ أيضاً لعهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه أنه فتح مدينة القدس (إيلياء) صلحاً من دون قتال، بعد أن حاصرها أبو عبيدة بن الجراح، وقد خرج عمر إلى إيلياء، بعدما استخلف علي بن أبي طالب رضي الله عنه على المدينة، وبعث إلى أهلها بأمان فاستجابوا له، ثم سار إليها ودخلها بعد الاتفاق على الصلح في معسكر المسلمين بالجابية قرب القدس. وضرب عمر مثلاً للإنسانية في كل زمان ومكان على التسامح وحسن التعامل، واحترام حرية الإنسان وكرامته ومعتقداته الديني، عندما كتب عهداً لأهل بيت المقدس حفظ لنا التاريخ نصه، وعرف باسم "العهد العمرية". وقد اعتبرت هذه العهدة من الوثائق الهامة جداً في تنظيم العلاقات بين أتباع الديانات المختلفة. ومما يذكر أيضاً في هذا المجال، أن أهل



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

إيلياء (القدس) دعوا عمر إلى الصلاة في داخل كنيسة القيامة، ولكنه قرر أن يقيم الصلاة خارج الكنيسة، خشية أن يحول المسلمون المكان الذي صلوا فيه مع الخليفة إلى مسجد، فأثر أن يحافظ على وجود كنيسة القيامة، ولذلك بنى المسلمون مسجدهم إلى جوارها.

وتجسد هذه الواقعة التاريخية الدليل على أن الفتح الإسلامي ضمن الحريات العامة واعتبرها مبدأ أساسياً في إدارة الدولة وسياسة الرعية، ضمن مبادئ الشريعة الإسلامية، وأن الإسلام يرفع حرية الأفراد في العقيدة والعمل والتنقل والتفكير، وفي تحمل الفرد مسؤولية فردية عن أعماله، عملاً بالنص القرآني أن "لا تزر وازرة وزر أخرى" و "أن ليس للإنسن إلا ما سعى، وأن سعيه سوف يرى، ثم يجزاه الجزاء الأوفى"<sup>1</sup>. وأخيراً لا بد من أن تذكر وصية شهيرة تركها عمر بن الخطاب لمن يأتي بعده، لعلها تتساعد على استمرار رخاء الدولة ونجاح مسيرتها. وهي تفصح عن نظام متكامل في الحكم والإدارة.

وقد وردت فيها أصول ومبادئ في سياسة الرعية، من مسلمين وأهل ذمة، نحو رعاية حقوقهم وإقامة العدالة الاجتماعية بينهم، والرفق بهم. وكذلك حث المسؤول على أن يستشعر رقابة الله عليه، وأن يخشى الله في الناس، ولا يخشى الناس في الله. ودعا الحاكم إلى المساواة بين الناس أمام الحكم والإدارة، وإحقاق الحق، وحذره مما يعرف في زماننا بالمحسوبيات فقال: "إياك والأثرة والمحاباة في ما ولاك الله مما أفاء الله على المؤمنين فتجور وتظلم" كما أوصى بأهل الذمة وحذر من ظلمهم. ونهى الحاكم والوالي عن الاستئثار بالأموال العامة، ومنع أصحاب الحقوق على الدولة من حقوقهم، فلا تكون الأموال دولة بين الأغنياء دون الفقراء فيأكل قلوبهم ضعيفهم.

ولو أردنا الاسترسال في استخلاص ركائز الحكم والإدارة التي أرسى دعائمها عمر، لضاق بنا المجال ولكن حسبنا، في هذه العجالة، أن نختم كلامنا برأي لكل من د. طه حسين، وعباس محمود العقاد. قال الأول: "قبل أن يمعن المسلمون في الفتح، نهض عمر، وهم على أبواب الشام والعراق، ووجد الروم والفرس أهل

<sup>1</sup> الآيات من سورة النجم 39 - 41.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

قوة وحسن علم بفنون الحرب. ولم يكن له بد من أمرين، الأول: أن يجند الأمة العربية كلها ويلقيها خارج البلاد العربية للفتح، والثاني: أن يدبر أمر هذه البلاد بعد فتحها تدبيراً لا يضعف إنتاجها ولا يضر أهلها والمسلمين! وقد وفق عمر في هذين الأمرين أحسن توفيق، فحول الأمة العربية إلى جند وصدّم بهم الروم في الشام ومصر، والفرس في العراق وفارس، ثم استطاع بعد هذا كله أن يدبر الأراضي المفتوحة أحسن تدبير في ذلك الوقت".

(وقال العقاد: .. وعمر يعد رجل المناسبة الحاضرة في العصر الذي نحن فيه، لأنه العصر الذي شاعت فيه عبادة القوة الطاغية، وزعم الهانفون بدينها أن البأس والحق نقيضان. فإذا فهمنا عظيماً واحداً كعمر بن الخطاب، فقد هدمنا دين القوة الطاغية على أساسه، لأننا سنفهم رجلاً كان غاية في البأس، وغاية في العدل، وغاية في الرحمة... وفي هذا الفهم تزيق داء العصر يشفى به من ليس بميئوس الشفاء".

وتواصلت الفتوح الإسلامية في عهد الخليفة الثالث عثمان بن عفان رضي الله عنه، حيث انضمت إلى رقعة الدولة أقاليم خراسان وأذربيجان وأرمينية في الشرق، وطرابلس وتونس في المغرب. كما فتحت قبرص على يد معاوية، غزاها بأمر من عثمان، وصالح أهلها على جزية سبعة آلاف دينار في كل سنة. ومع اتساع رقعة الدولة كان من الطبيعي أن تتوسع المهام التنظيمية للإدارة الإسلامية. واقتضى الأمر أن يعزل عثمان بعض عماله أحياناً ويولي آخرين، فعزل أبا موسى الأشعري عن البصرة وولي عليها عبد الله بن عامر، وعزل الوليد بن عقبة عن الكوفة وولى عليها سعيد بن العاص كما عزل وولى غيرهم. واتسمت السنوات الأولى من خلافة عثمان بكثرة موارد الدولة وسعة الأرزاق، فزاد في أعطيات الناس مائة درهم على ما كان قد فرضه لهم عمر بن الخطاب. غير أن السنوات الأخيرة من خلافة عثمان شهدت بوادر الفتنة، وتداخلت فيها عوامل وأسباب كثيرة لا مجال للخوض فيها بالتفصيل، ولكن يلاحظ أن تعيينات الولاة وطريقة إدارتهم للشؤون العامة كانت أحد المآخذ التي تدرّج بها الناقدون على عثمان، واتخذوا منها حجة لاستباحة حرمة بيته وقتله، وهو يقرأ القرآن، كما جاء في مراجع التاريخ والسير.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وتولى علي بن أبي طالب رضي الله عنه الخلافة في غمرة من الاضطرابات والفتن التي عصفت بالدولة الإسلامية على أثر فتنة قتل الخليفة الثالث عثمان، وثار نزاعات ومعارك بين المسلمين أنفسهم. وقد أدى ذلك إلى تراجع الفتوحات العربية عن وتيرتها السابقة لبعض الوقت، من دون أن تتوقف تماماً. ولعل هذا ما أغرى قسطنطين بن هرقل ملك الروم بإعداد أسطول بحري من ألف مركب يريد غزو بلاد المسلمين دون أن يوفق في هذا المسعى. وتزامن ذلك مع اكتمال البيعة لعلي رضي الله عنه سنة 35 للهجرة.

وتذكر لنا المراجع أن خراسان انتقضت على حكم علي عندما كتب إليهم أن يؤدوا الجزية، فبعث إليهم جعد بن هبيرة المخزومي فلم يفتحها. "ولم تزل خراسان ملتاثة (أي ملتبس أمرها) حتى قتل علي".

ورغم تراخي الفتوحات في خلافة علي، فقد ترك ذخيرة صالحة من التعليمات والتوجيهات إلى عماله وولاته وقادة جيوشه، تصح منهاجاً وبرنامجاً عمل لكل حاكم يلي الشؤون العامة للناس على هدي الإسلام وفي ضوء الكتاب والسنة. وله في ذلك كتب ووصايا وعهود، يحذر فيها من معصية الله في سياسة عباده، ويدعو الولاية والعمال إلى التقوى وحفظ الأموال العامة، والرفق بالناس ولين الجانب للرعية. وكان عبد الله بن عباس، وقد ولاه زمنا على البصرة يقول: ما انتفعت بكلام بعد كلام رسول الله صلى الله عليه وسلم كانتقاعي بهذا الكلام، أي كلام علي له في حسن الولاية على المسلمين وإدارة شؤونهم. وكان علي شديداً على عماله في حفظ أموال المسلمين، والقيام على موارد الدولة بالعدل والإحسان، وإنفاقها في المصالح العامة، ومن كتاب له إلى زياد بن أبيه عامله على البصرة: ".. وإني أقسم بالله قسماً صادقاً، لئن بلغني أنك خنت من فيء المسلمين شيئاً صغيراً أو كبيراً، لأشدن عليك شدة تدعك قليل الوفر، ثقيل الظهر، ضئيل الأمر، والسلام".

ومن كتاب له إلى زياد أيضاً في إدارة الأموال العامة، قوله: "قدح الإسراف مقتصداً، واذكر في اليوم غداً، وأمسك من المال بقدر ضرورتك، وقدم الفضل ليوم حاجتك". وأمثال هذه الذخائر من الوصايا في

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

أصول الحكم والإدارة العامة كثيرة، حفظتها لنا كتب التراث الإسلامي، وأكثر ما نجدتها مجتمعة في "نهج البلاغة".

وبعد استشهاد علي سنة 40 للهجرة، على يد الخوارج، انتهى عهد الخلافة الراشدة التي تعاقب عليها أربعة من كبار صحابة النبي صلى الله عليه وسلم على مدى حوالي ثلاثين سنة. وكان قوام الحكم فيها "حمل الكافة على الأحكام الشرعية في أحوال دنياهم وآخرتهم، وكان هذا الحكم لأهل الشريعة، وهم الأنبياء ومن قام فيه مقامهم وهم الخلفاء".

فالخلافة في واقع الأمر "خلافة عن صاحب الشرع في حراسة الدين وسياسة الدنيا به" ومع قيام دولة الأمويين انقلبت الخلافة إلى الحكم الملكي، وابتعد بنو أمية عن مبدأ الشورى في اختيار الحاكم، وجعلوا الحكم ملكاً متوارثاً في البيت الأموي "وصار الأمر إلى الملك، وبقيت معاني الخلافة من تحري الدين ومذاهبه، والجري على منهاج الحق، ولم يظهر التغير إلا في الوازع الذي كان ديناً، ثم انقلب عصبية وسيفا (...). ثم ذهبت معاني الخلافة ولم يبق إلا اسمها، وصار الأمر ملكاً بحتاً، وجرت طبيعة التغلب إلى غايتها، واستعملت في أغراضها من القهر والتقلب في الشهوات والملاذ".

ويخلص العلامة ابن خلدون إلى "أن الخلافة قد وجدت بدون الملك أولاً، ثم التبست معانيهما واختلطت، ثم انفرد الملك حيث افتردت عصبية من عصبية الخلافة".

ورغم زوال الخلافة وانقلاب الحكم في الدولة الإسلامية إلى الملك، فإن الفتوحات لم تتوقف، بل امتدت أقاليم الدولة إلى المحيط الأطلسي وأسبانيا غرباً وإلى أواسط آسيا وتخوم الصين شرقاً. وبقيت سمات الشريعة الإسلامية هي الغالبة على أنماط الحكم والإدارة في مختلف الدول والممالك التي تعاقبت على حكم هذه المناطق، حتى زوال الدولة العثمانية وإعلان الجمهورية التركية سنة 1923.

بعدما تطرّق لواقع الإدارة العامة في النظام الإسلامي، فعرض لنشأتها وتطورها، وأتى على ذكر العديد من روادها، ثم تكلم بشيء من التفصيل على أربعة من كبار هؤلاء وهم: الماوردي وابن تيمية وابن خلدون

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

والفلقشندي. يركّز الآن على مفهوم الإسلام للإصلاح الإداري، مع إيراد بعض الوقائع التاريخية التي تصور جوانب من الممارسة العملية لهذا الإصلاح في مؤسسات الدولة الإسلامية، من خلال طرح تساؤل محوري هو كيف ينظر الإسلام إلى إصلاح الإدارة العامة، وما هي الوسائل والأساليب التي يستخدمها لتحقيق هذا الإصلاح؟

إن مفهوم الإصلاح في العقيدة الإسلامية هو مفهوم واسع ذو آفاق بعيدة، ويشمل مختلف النشاطات التي يقوم بها الإنسان في هذه الحياة الدنيا. فالعمل الإصلاحي ينبغي أن يبلغ مداه، فيتناول كل الدوائر التي تدور في إطارها أعمال المسلم وترعى شؤونه الدنيوية، وذلك ابتداءً من الدائرة الصغرى التي تتمثل في محيطه العائلي وانتمائته إلى أسرته، ثم مروراً بالدائرة الأوسع المتمثلة في المجتمع الذي ينتمي إليه، ثم انتهاء بالدائرة الإنسانية التي تشمل المجتمعات البشرية كافة. فلا يمكن للمرء أن يكون مصلحاً في بيته ومفسداً في المجتمع الذي ينتمي إليه، أو أن يزعم الدعوة إلى إصلاح بيئته الاجتماعية، ثم يعمل - في الوقت نفسه - على إفساد المجتمعات الأخرى. فالعملية الإصلاحية - وفق المفهوم الإسلامي - تبدأ بإصلاح الإنسان لنفسه، ثم يتجلى ذلك بإصلاح أوضاع أهله ومحيطه، ومن ثم ينطق إلى تحقيق الصلاح في المجتمع الأصغر الذي ينتمي إليه، وصولاً إلى إصلاح المجتمعات البشرية قاطبة في الدائرة الإنسانية الكبرى.

ولعل من أعظم المصائب التي تحل بالكثير من شعوب الأرض اليوم، ما تقوم به الدول الغربية الكبرى عندما تدفع العالم الثالث إلى الرضوخ والاستسلام لأطماعها، زاعمة أنها تقود مسيرة الحضارة، حيث تدعي لنفسها توفير الرفاهية لشعوبها، بينما هي ترسم الخطط والمشاريع للهيمنة، وإلحاق بالغ الفساد والضرر بسائر الشعوب والأمم. ولكن الإسلام لا يعترف بإصلاح مزعوم لصالح شعب أو فئة من الناس، يقوم على إفساد أحوال الآخرين وإلحاق الضرر بهم. فالإصلاح في المفهوم الإسلامي له طابع الشمولية والعموم ولا يمكن أن يكون مجتزأً، ولا يجوز أن يحقق مصلحة فئة من الناس على حساب فئة أخرى، ويلحق بها بالغ الأذى والفساد. فالغاية التي يريد الإنسان الوصول إليها من خلال الإصلاح، لا تسوغ له استعمال وسيلة فاسدة من

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

أجل تحقيق هذه الغاية. ولعل هذا ما يمتاز به مفهوم الإصلاح في الإسلام عن سائر الدعوات الإصلاحية التي نسمع الكثير عنها في العالم اليوم.

ومن مفكري الغرب من يرى أن "الخطيئة الكبرى في الحضارة الغربية أنها اعتمدت صيغة النمو المادي التراكمي... نمو الإنتاج ونمو الإستهلاك كمعيار أوجد للتقدم وللسعادة وللعمل الإنساني. ولكن ماذا بعد؟ ماذا بعد المزيد من إنتاج السيارات والماكنات وأجهزة الكمبيوتر؟ ماذا بعد المزيد من البنوك والأرباح المالية؟ ماذا بعد المزيد من المدن والطرق والمصانع؟ إلى أين سنصل بعد ذلك؟ وأين النمو في القيم والأخلاق والمعاملات والسعادة الحقيقية؟ إن النتيجة الوحيدة لنظرية النمو التراكمية الحالية، أن العالم أصبح يملك وسائل تدميره ليس مرة واحدة ولكن مئات المرات، دون نمو مقابل في الضوابط والروادع الأخلاقية والروحية التي من شأنها كبح قوى الدمار..".

ويعتبر أصحاب هذا الرأي أن التخلف والفرقة والضعف، هي الوبال الذي جرته الحضارة الغربية على شعوب العالم الثالث، لأنها حضارة المادية الفردية، وحضارة النمو التراكمي الأعمى في الإنتاج والاستهلاك، وحضارة العلاقة الجائرة بين الإنسان والإنسان. ويصفون الحضارة الغربية بالحيوانية، لأنها لا تخدم الإنسان إلا لحاجاته الغرائزية.

ومن المفكرين المعاصرين من يرى أن الحضارة الحديثة تمر الآن في مرحلة الإحتضار والإنهيار، برغم ما حققت من إنجازات، قارنها بعضهم بالمعجزات، لأنها أضاعت قيمة الإنسان وصارت تدور في فراغ.

ويقول الشهيد الشيخ د. صبحي الصالح "إن ضياع قيمة الإنسان هو الذي أضاع قيمة الحضارة، بل هو الذي خنق أنفاسها وأنتزع روحها وحياتها، بين جمود المتحرك وتحرك الجماد، وبين انتصار الغريزة وانهازم العاطفة، وبين نفاق السياسة وعزلة الدين". ويضيف قائلاً: "إن أقطاب السياسة المتحكمين في مصير الإنسان فرداً وجماعة في كل مكان، هم الذين شوهاوا حضارة العصر عندما شوهاوا صورة الدين، وحالوا دون فهمه الفهم الصحيح، ولا سيما حين اقتنعوا اقتناعاً بما افترضوه افتراضاً من أن الدين، كل دين، وضع على

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

"الرفوف"، وانسلخ انسلاخاً كاملاً من ميادين الإجتماع والسياسة والإقتصاد. وقد أتاح لهم هذا التصور الخاطئ أن يأمنوا تدخل المتدينين الصادقين في شؤون الحياة، وثورتهم على الحكام المستبدين، والرأسماليين الجشعين و "الليبراليين" المخادعين (...). بعد هذا كله، اندفع الناس، في غفلة وغباء، يستنقذون الطهارة، ويستنظفون القذارة، وبين الإستقذار والإستطهار ضاعت القيم وضاعت الحضارة".

ويخلص د. صبحي الصالح إلى أن نظرية التتابع الحضاري تجعلنا نتوقع توقعاً علمياً حلول حضارة تقبل محل حضارة ترحل، وتوهج نور يسطع في أعقاب نجم يأفل، وإيناع حقول تثمر وسط روضات تذبذب. "إنها من الأفق البعيد تومض وتلوح... إنها من جديد حضارة الإنسان، لأنها حضارة الدين وقيم الروح". وبذلك يتوقع أنصار هذا الرأي أن تسقط الحضارة المادية المعاصرة في أمد غير بعيد، وتحل محلها حضارة القيم التي تحفظ للإنسان حرته وكرامته، وتطلقه من قيود المادة التي كبلته بها الحضارة الغربية.

### صلة الإصلاح الإداري بالمثل الأعلى الإسلامي:

يُعرف الدين الإسلامي بأنه دين التوحيد، وأصل معنى التوحيد الاعتقاد بأن الله واحد لا شريك له، وهو إثبات الوحدة لله في الذات، والفعل في خلق الأكوان؛ وأنه وحده مرجح كل كون، ومنتهى كل قصد، وهو - جل شأنه - واحد في ذاته وصفاته، لا شريك له في وجوده ولا أفعاله. والله سبحانه هو المبدئ والمعيد، والفعال لما يريد، لا يُسأل عما يفعل وهم يسألون. والمخلوقات جميعاً - من المجرات إلى الذرات - محتاجة إليه، يرتبط وجودها بوجوده فلا غنى لها عنه، ولا قيام لها إلا به. جاء في الذكر الحكيم: "إن الله يمسك السموات الأرض أن تزولا، ولئن زالتا إن أمسكهما من أحد من بعده، إنه كان حليماً غفوراً"<sup>1</sup> ومن أسماء الله الحسنى "الصمد" أي المقصود في الحوائج على الدوام. فالخلق كلهم يحتاجون إليه، وهو غني حميد لا يحتاج إلى أحد. فالله - سبحانه - هو المرجعية الكبرى في الكون كله، وهذا ما تؤكد آيات القرآن الكريم في العديد من سوره، كقوله تعالى: "وإلى الله ترجع الأمور" المتكرر في كل من سور: البقرة (210) وآل عمران

<sup>1</sup> سورة فاطر، الآية 41. ومعنى "إن" في الآية النفي، أي "ما أمسكهما من أحد من بعده" راجع أيضاً إعراب القرآن - د. محمد الطيب الإبراهيم - دار النفائس - بيروت 2001، ص 439.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

(109) والأنفال (44) والحج (76) وفاطر (4) والحديد (57). كما ورد في سورة الحج قوله تعالى: "ولله عاقبة الأمور" (41).

وطالما أن هذه المرجعية هي الوحيدة في الكون، وإليها تعود أمور المخلوقات قاطبة، فقد وجب أن تكون أعمالهم وفقاً لما أمرهم به ونهاهم عنه، أي أن تكون أعمال المخلوق مسخرة في طاعة الخالق ورضاه، معرضة عما نهى عنه. لذلك، فإن القيمة الحقيقية لأعمال الإنسان تكمن في مدى التزامه بالمنهج الذي حدده الله لعباده. "وإن هذا صراطي مستقيماً فاتبعوه، ولا تتبعوا السبل فتفرق بكم عن سبيله. ذلكم وصاكم به لعلكم تتقون"<sup>1</sup>.

وقد أمر الله عباده بالإصلاح في الأرض، ونهاهم عن الفساد: "ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها ذلكم خير لكم إن كنتم مؤمنين"<sup>2</sup>. والإصلاح فيه خير للناس، وهو المقابل للإفساد الذي يعود عليهم بالويلات وسوء العاقبة. ولذلك كان الصراع في المجتمعات البشرية بين المصلحين والمفسدين مظهراً للصراع بين الخير والشر. "ونبلوكم بالشر والخير فتنة وإينا ترجعون"<sup>3</sup>.

ولقد كان الأنبياء والرسل، ومن بعدهم الأئمة المصلحون والعلماء العاملون، وعباد الله المؤمنون، يقودون مسيرة الإصلاح بين الناس ويواجهون دعاة الضلال والفساد في المجتمعات الإنسانية، ولقد استمر هذا الصراع منذ خلق الله الخير والشر، فكان التدافع بينهما متواصلاً لحكمة أرادها الخالق وجعل فيها استمرار الصلاح، فلو توقفت هذه المواجهة لفسدت الأرض. وقد عرض القرآن الكريم مثلاً من حياة بعض رسله إلى الناس، ومنهم النبي داود عليه السلام، الذي هزم جالوت في معركة الصراع بين الخير والشر وبين الإصلاح والإفساد في الأرض، وقد آتاه الله الملك والحكمة. وبعد البشري بانتصار داود (ع) جاء قوله تعالى:

1 سورة الأنعام، الآية 153.

2 سورة الأعراف، الآية 85.

3 سورة الأنبياء، الآية 35.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

"ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لفسدت الأرض ولكن الله ذو فضل على العالمين"<sup>1</sup> أي أن هذا الصراع بين دعاة الحق وجنود الباطل هو الذي يحفظ الأرض من الفساد، ويمنع قوى الشر من الهيمنة على البشرية. ولذلك فإن الإصلاح هو حجة الله على خلقه، أمرهم به فقال: "فاتقوا الله وأصلحوا ذات بينكم"<sup>2</sup> والإصلاح وقاية للأمم من الزوال والهلاك تصديقاً لقول الحق تعالى: "وما كان ربك ليهلك القرى بظلم وأهلها مصلحون"<sup>3</sup> وفي المقابل، فإن المجتمعات البشرية لا تضحلّ وتزول إلا بما ارتكبت من ممارسات الظلم. والظلم هو أسوأ أشكال الفساد. قال سبحانه: "وما كنا مهلكي القرى إلا وأهلها ظالمون"<sup>4</sup>.

هذه الجدلية القائمة في المجتمعات البشرية بين الخير والشر، وبين الحق والباطل، وبين الإصلاح والإفساد تدفعنا إلى تحديد المفهوم الإسلامي لكل مفردة من هذه المفردات المتضادة. وإذا حددنا معنى كل مفردة، فإننا بذلك نحدد أيضاً المعنى المضاد لها. فالخير والحق والإصلاح جميعاً تحمل معاني مستمدة من الوحي المنزل على النبي صلى الله عليه وسلم، فهذا الوحي الإلهي هو الذي يحدد مفهوم كل منها ومعناه. فالخير هو ما أنزل الله من مبادئ وتعاليم للناس، وما أوجب عليهم من الفرائض، وما نهاهم عنه من المحظورات "وقيل للذين اتقوا ماذا أنزل ربكم قالوا خيراً"<sup>5</sup> وفي المقابل يكون الشر متمثلاً في كل انحراف عن هذه المعاني والمفاهيم. أما الحق فهو من أسماء الله الحسنى ويعبر عن الحقيقة المطلقة في الكون، والتي لا حقيقة سواها. ولذلك فإن كل ما يصدر عن الحق سبحانه هو حق، أي حقيقة واقعة. فالوحي الإلهي هو الذي يحمل الحقائق إلى العباد بواسطة الرسل، وخاتمهم المصطفى محمد بن عبد الله صلى الله عليه وسلم: "يا أيها الناس قد جاءكم الرسول بالحق من ربكم"<sup>6</sup> وكذلك جاء سائر رسل الله بالحق "لقد جاءت رسلنا

1 سورة البقرة، الآية 251.

2 سورة الأنفال، الآية 1.

3 سورة هود، الآية 117.

4 سورة القصص، الآية 59.

5 سورة النحل، الآية 30.

6 سورة النساء، الآية 170.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

بالحق<sup>1</sup> وكل ما يناقض هذا الحق فهو باطل. ومن الناس من يعمد إلى التعمية عن الحق وإثارة الالتباس فيه بحيث يختلط الباطل بالحق، ويلتبس الأمر على الناس، كما فعل بنو إسرائيل فنهاهم الله عن ذلك: "ولا تلبسوا الحق بالباطل وتكتموا الحق وأنتم تعلمون"<sup>2</sup>.

وأما الإصلاح فهو من أفضل الأعمال التي يمكن أن يقوم بها الناس. يقول تعالى: "لا خير في كثير من نجواهم إلا من أمر بصدقة أو معروف أو إصلاح بين الناس. ومن يفعل ذلك ابتغاء مرضاة الله فسوف نؤتيه أجراً عظيماً"<sup>3</sup> ويقترن الإيمان بالعمل الصالح في الكثير من الآيات القرآنية المتضمنة قوله تعالى: "إن الذين آمنوا وعملوا الصالحات" وفي الكتاب والسنة الكثير من الدلائل على "أن الرجل لا يثبت له حكم الإيمان إلا بالعمل مع التصديق".

والعمل الإصلاحي ينبغي أن يكون الدافع الأول إليه اكتساب رضي الله تعالى قبل أي أمر آخر. ولذلك أشارت الآية السابقة من سورة النساء بأن الإصلاح بين الناس ينبغي أن يكون "ابتغاء مرضاة الله" وإذا كان الإصلاح إرضاءً لرئيس أو زعيم، فقد الكثير من مقوماته، وصار بالإمكان التخلي عنه والعمل بما يخالفه أو يناقضه متى شاء الرئيس أو الزعيم ذلك. وعندئذٍ يلتبس الإصلاح بالإفساد، ويصبح حكم الأهواء هو المعيار لتحديد المفهوم الإصلاحي. وكفى بذلك تشويهاً للإصلاح وتضييعاً لأهدافه.

وبما إن الإدارة العامة في المجتمع الإسلامي هي من النشاطات التي تقوم بها الدولة الإسلامية وفقاً لمبادئ الإسلام وأحكام شريعته، لذلك كان لزاماً أن يكون قوام العمل فيها مستنداً إلى المثل الأعلى الإسلامي، وتظهر لنا الوقائع أن النشاطات الإنسانية عرضة لاحتمالات الخطأ، أو الانحراف عن المنهج الرباني، ولذلك كان الإصلاح مطلباً دائماً ومستمرّاً يهدف إلى تقويم الأداء الإداري، وإعادةه بكل ممارساته، إلى المنهج الذي ارتضاه الخالق لعباده. فالمرجع الأول والأخير في العملية الإصلاحية هو هذا المنهج دون سواه، وإذا

1 سورة الأعراف، الآية 43.

2 سورة البقرة، الآية 42.

3 سورة النساء، الآية 114.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

انحرفت عنه كان مصيرها الإخفاق والفشل عاجلاً أو آجلاً. ولكي يعطي الإصلاح الإداري ثماره المرجوة، يجب أن يكون خالصاً لله وامتنالاً لما أمر به عباده. وهكذا سائر أعمال المؤمن في هذه الحياة الدنيا، ينبغي أن تكون وسائل يتوسل بها إلى المثل الأعلى وينال بها رضاه "ولله المثل الأعلى" أما الذين لا يؤمنون، بالآخرة فإن لهم مثل السوء<sup>1</sup>. لأنهم غافلون عن هذه الحقيقة الكونية الكبرى، ومقصرون عن إدراك أحكامها وقوانينها التي تنظم الكون كله، وهم في جهلهم وانحرافهم إلى شهواتهم الحيوانية في هذه الحياة الدنيا، لا يدركون أن "له المثل الأعلى في السموات والأرض وهو العزيز الحكيم"<sup>2</sup> فيجعلون لأنفسهم "أمثلة عليا" هي من صنع أهوائهم الدنيوية، ويعبدونها من دون الله تعالى. ومن هذه المعبودات الباطلة والزائلة: حب السلطة والرئاسة، والإستكثار من الأموال والشهوات، والتمسك بالحياة الدنيا والغفلة عن حقيقة الموت وعن الحياة الآخرة "بل تؤثرون الحياة الدنيا. والآخرة خير وأبقى"<sup>3</sup>.

وخلاصة القول إن الإصلاح في الأرض - وفق المفهوم الإسلامي - يكون من خلال العمل بما أمر به الشرع والإنهاء عما نهى عنه. أما الإفساد، فهو كل عمل يناقض المنهج الإصلاحى الإسلامى أو يحول دون تطبيقه.

ثم عرّج على مفهومي الإفساد والإصلاح في الأرض.

### أولاً: مفهوم الإفساد والإصلاح في الأرض:

حيث سبق القول إن القصص القرآني ربط بين الإفساد في الأرض وزوال الأمم التي عملت به. كما جعل الإصلاح سبباً لحماية الأمم من عوامل الهلاك والزوال. وهذا المفهوم تكرر في الكثير من الآيات القرآنية التي قصت علينا من أنباء الأولين، وبينت لنا الدروس والعبر من قصص الأنبياء والمرسلين. وكانت المعادلة القرآنية واضحة وبسيطة: إن لأعمال الفساد وممارسات الإنحراف نتيجة حتمية لا مفر منها مهما طال الأمد،

1 راجع سورة النحل الآية 60.

2 سورة الروم، الآية 27.

3 سورة الأعلى، الآيتان 16 و 17.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وهي تتمثل في خراب العمران وهلاك الأمم وزوال الحضارات. أما أعمال الإصلاح التي تستهدي بالمنهج الرباني، فهي تشكل حماية وضمانة للأمم والشعوب، من أن يحل بها مثل الذي أصاب المفسدين.

وهنا لا بد من طرح سؤال أساسي حول الجهة التي ينبغي أن تهض بعملية الإصلاح. لقد أرست العقيدة الإسلامية الأسس والمبادئ الإصلاحية، ولكن من هي الفئة ذات الأهلية والكفاءة لتحقيق الإصلاح في الأرض، وفقاً للمنهج الذي حدده الخالق لعباده وأمرهم باتباعه؟ ومن هي المرجعية الدنيوية الجديرة بحمل هذا المنهج الإصلاحي، وإعطائه المفاعيل التنفيذية التي تمكث في الأرض وتنفع الناس، وتبني المجتمعات البشرية على أسس إنسانية سليمة؟ إن الإسلام يتعرض في هذا العصر للكثير من التجاذبات والإدعاءات على يد بعض الفرق والجماعات المنتسبة إلى هذا الدين، وترفع لواءه وتدعي أن لها الحق دون سواها من المسلمين بأداء هذا الدور الإصلاحي، وتفسير النصوص وفقاً لما تراه. وهناك فئات من هؤلاء تحاول كل منها إلزام الناس برويتها الأحادية الجانب، وتفرض عليهم رؤيتها للإسلام تحت طائلة التنفير والتكفير. وبذلك ينطبق على هذه الفرق قول الحق تعالى: "فانقطعوا بينهم أمرهم زيبراً، كل حزب بما لديهم فرحون"<sup>1</sup>.

وعلى الرغم من وضوح المنهج الإسلامي وبساطته، وخلوه من مظاهر اللبس والتعقيد، فإن المسلمين لم يسلموا من شرور الاختلاف فيما بينهم، مثلما اختلف الذين من قبلهم من أتباع الديانات السماوية حيث تشعبت عن كل ديانة فرق كثيرة. وقد ورد في الأحاديث الصحيحة أن النبي صلى الله عليه وسلم سأل الله أن لا يجعل بأس المسلمين بينهم فلم يعطه إياها. أي أن حكمة الله قضت بوجود الخلافات بين المسلمين وتفرقهم إلى فئات مختلفة مثلما تفرق قبلهم أتباع الديانات السماوية الأخرى إلى فرق متناحرة، وفي ذلك حكمة بالغة، لأن الاختلاف يظهر به الحق من الباطل والصحيح من الفاسد، ويمتاز به الناس بين مؤمن وكافر. ولو أن الحق التبس بالباطل، وضاعت حقائق الدين لفسدت الأرض، كما سبقت الإشارة، ولتهدمت مؤسسات العبادة ولا

<sup>1</sup> سورة المؤمنون، الآية 53.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

نهزم الصالحون، ولكن الله ناصرهم. قال تعالى: "ولولا دفع الله الناس بعضهم ببعض لهدمت صوامع وبيع وصلوات ومساجد يذكر فيها اسم الله كثيراً. ولينصرن الله من ينصره إن الله لقوي عزيز"<sup>1</sup>.

ومع أن حكمة الخالق سبحانه شاعت أن يكون المسلمون عرضة لعوامل التنازع والخلاف، فقد أمرهم باجتماع الكلمة والتراحم فيما بينهم، ونهاهم عن الاختلاف والتفرق شيعاً وأحزاباً كما كان حال الأمم السابقة. والآيات في ذلك كثيرة، منها قول الحق عز وجل: "واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا" وبعدها مباشرة قوله تعالى: "ولا تكونوا كالذين تفرقوا واختلفوا من بعد ما جاءتهم البينات، وأولئك لهم عذاب عظيم"<sup>2</sup> وقوله في سورة أخرى: "ولا تكونوا من المشركين، من الذين فرقوا دينهم وكانوا شيعاً. كل حزب بما لديهم فرحون"<sup>3</sup> وقال مخاطباً النبي صلى الله عليه وسلم: "إن الذين فرقوا دينهم وكانوا شيعاً لست منهم في شيء"<sup>4</sup> ونستدل من هذه الآيات الكريمة وسواها أن الاختلاف والتفرقة منهيٌّ عنهما، وأن على المؤمنين أن يتوحدوا في الدين ويعتصموا بحبل الله. والدين في الأصل سبب قوي لتوحيدهم وحرص صفوفهم وجمع كلمتهم، فلا ينبغي أن يحولوه إلى مادة للاختلاف والتناحر، بدلاً من التضامن والتآلف.

أما الأحاديث النبوية في هذا المعنى فهي كثيرة، نكتفي ببعض منها كقول النبي عليه الصلاة والسلام: "لا ترجعوا بعدي كفاراً يضرب بعضكم رقاب بعض".

وعن حذيفة بن اليمان رضي الله عنه قال: كان الناس يسألون رسول الله صلى الله عليه وسلم عن الخير وكنت أسأله عن الشر مخافة أن يدركني، فقلت: يا رسول الله، إنا كنا في جاهلية وشر، فجاءنا الله بهذا الخير، فهل بعد هذا الخير من شر؟

قال: "نعم"

1 سورة الحج، الآية 40.

2 سورة آل عمران، الآية 103 و الآية 105 على التوالي.

3 سورة الروم، الآية 32.

4 سورة الأنعام، الآية 159.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

قلت: وهل بعد ذلك الشر من خير؟

قال: "نعم وفيه دَخَنٌ". قلت: ما دخنه؟

قال: "قوم يهدون بغير هدى، تعرف منهم وتتكبر". قلت: فهل بعد ذلك الخير من شر؟

قال: "نعم، دعاة على أبواب جهنم من أجابهم إليها قذفوه فيها" قلت: يا رسول الله صفهم لنا. قال: "هم من جلدتنا ويتكلمون بألسنتنا".

قلت: فما تأمروني إن أدركني ذلك؟

قال: "تلتزم جماعة المسلمين وإمامهم" قلت: فإن لم يكن لهم جماعة ولا إمام؟

قال: فاعتزل تلك الفرق كلها ولو أن تعض بأصل شجرة حتى يدركك الموت وأنت على ذلك". ومعنى أن تعض بأصل شجرة أي أن تصير إيماناً واحتساباً على هذه الفتن، وتتمسك بأصول العقيدة الإسلامية، وتحافظ على المنهج القرآني حتى يأتي أمر الله ويقضي ما يشاء. هذا الحديث الشريف يخترق حجب الزمان، وتنفذ معانيه إلى ما نراه اليوم، فهي تنطبق على واقعنا الإسلامي في هذا العصر، حيث لا نكاد نرى أمة واحدة موحدة بل أمماً متفرقة متشرذمة، ولا جماعة متألّفة بل جماعات متناحرة، ولا إماماً يقود مسيرة التوحيد، بل أئمة نعرف منهم وننكر - كما ورد في الحديث السابق - حتى صار القابض على دينه كالقابض على الجمر. فما المنجاة من الضلال؟ وكيف الخلاص من الهلاك؟. ولا بد من إجابة شافية عن هذا السؤال لكي يكون بالإمكان، بعد ذلك، تحديد أصول المنهج الإصلاحي، والوسائل والأساليب الكفيلة بتحقيقه، وتعيين المرجعية الشرعية الدنيوية المؤهلة للقيام بالإصلاح المنشود ومباشرة تنفيذه.

إن الواقع الإسلامي الراهن لا يسعفنا كثيراً في تأليف عناصر الجواب، بل قد يزيدنا حيرة والتباساً. وربما كان من العسير على الباحث أن يحدد مسبقاً الجهة أو الجماعة أو المرجعية المؤهلة لقيادة مسيرة الإصلاح. فقد التبست الأمور على الكثير من الناس، بعدما أصبح سلوك الأئمة مدعاة للعجب، حيث نرى

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

منهم ما نعرف وما ننكر، ونعائين من أعمالهم ما يُحمدُ بعضه، وما يُذمُّ بعضه الآخر، فلا نستطيع أن نطمئن إلى قيادتهم كل الإطمئنان، ولا يسعنا أن نلقي إليهم مقاليد أمورنا، ونسير وراءهم بكل ثقة وتسليم.

ومن المفكرين المسلمين من يحذر من "غياب النقد الذاتي عند الأفراد والجماعات في المجتمع الإسلامي عامة، ولدى الدعاة على وجه التخصيص". ويرى أن الكثير من هؤلاء، ولا سيما المتخرجين من المعاهد والكلديات الدينية، يعتبرون أنفسهم أساتذة يملكون حق تفسير النصوص دون سواهم من المسلمين. وهؤلاء الدعاة يعانون من "ثقة في النفس زائدة عما ينبغي، تدفع صاحبها إلى تخطيء كل من يخالفه في القول أو العمل".

إنّ الواقع الراهن في عمل الجماعات الإسلامية يظهر ابتعاد عدد كبير منها عن المفهوم التوحيدي في الإسلام، وتمسكهم بالفكرة الأحادية، واتجاههم إلى رفض الآخر، وعدم قبولهم بالآراء غير الموافقة لأرائهم، ورفضهم لعوامل التطور ودواعي الاجتهاد، كل ذلك يؤدي - شأؤوا أم أبوا - إلى شرذمة المسلمين وتحجيم الإسلام نفسه، وهم بذلك يستيئون إلى فكرة توحيد الأمة التي جاء بها الإسلام "إن هذه أمتكم أمة واحدة وأنا ربكم فاعبدون"<sup>1</sup> ويجعلون من الدين مادة للإختلاف والتفرقة.

ومثل الإسلام مع هؤلاء كمثل محيط عظيم حافل بكل ما ينفع الناس، فأخذ الكثير من أصحاب الفرق الدينية وبعض الدعاة يحفر كل منهم ترعة، ويجر إلى حوضه من مياه هذا المحيط، ثم يزعم أن عنده، دون سواه، خيرات ذلك البحر العظيم، وأن حوضه، دون سائر الحياض، هو الذي يحتوي المياه الصالحة، وأن مياه الآخرين آسنة فاسدة! وقد دلت التجارب على أن أصحاب الأهواء والفرق والنحل المختلفة قد أضلوا، عبر التاريخ، الكثير من الأتباع المفتونين، وسيطروا على غوغاء الناس وبسطائهم، وساقوهم كما تساق القطعان إلى موارد التهلكة. وها هي وقائع التاريخ تحدث بذلك، فينبغي أن تؤخذ منها العبرة حتى لا يسير الناس وراء دعاة الباطل، المتسربلين بعباءة الإسلام وهو منهم براء. وهنا نعود إلى سؤالنا الأول: من هي الفئة المؤهلة لقيادة

<sup>1</sup> سورة الأنبياء، الآية 92.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الناس إلى الإصلاح، والسير بهم على الصراط المستقيم؟ والجواب يمكن استخلاصه من دلائل عديدة حفلت بها تجارب الأولين والآخرين.

وقد روي في بعض المسانيد والسنن، من طرق يشد بعضها بعضاً، أن اليهود افتقرت على إحدى وسبعين فرقة، وأن النصارى افتقرت على اثنتين وسبعين فرقة، وستفترق هذه الأمة على ثلاث وسبعين فرقة كلها في النار إلا فرقة واحدة. قالوا: من هم يا رسول الله؟ قال: ما أنا عليه وأصحابي. وسواء صح هذا الحديث أم لم يصح، فقد ورد في الصحيحين ما يفيد معناه بأنه عندما نزل قوله تعالى: هو القادر على أن يبعث عليكم عذاباً من فوقكم أو من تحت أرجلكم. (الأنعام: 65) قال النبي صلى الله عليه وسلم: "أعوذ بوجهك". ثم نزلت تنمة الآية: أو يلبسكم شيعاً ويذيق بعضكم بأس بعض. قال عليه الصلاة والسلام: "هاتان أهون" فدل على أنه لا بد أن يلبسهم شيعاً ويذيق بعضهم بأس بعض، مع براءة الرسول من هذه الحال، وهم فيها في جاهلية. ولهذا قال الزهري: وقعت الفتنة وأصحاب رسول الله صلى الله عليه وسلم متوافرون (...) والأمور التي تتنازع فيها الأمة، في الأصول والفروع، إذا لم ترد إلى الله والرسول، لم يتبين فيها الحق، بل يصير فيها المتنازعون على غير بنية من أمرهم، فإن رحمهم الله أقر بعضهم بعضاً، ولم يبيغ بعضهم على بعض، كما كان الصحابة (...) يتنازعون في بعض مسائل الاجتهاد، فيقر بعضهم بعضاً، ولا يعتدي ولا يُعتدى عليه، وإن لم يُرحموا وقع بينهم الاختلاف المذموم، فبغى بعضهم على بعض، إما بالقول مثل تكفيره ونسيفه، وإما بالفعل مثل حبسه وضربه وقتله. والذين امتحنوا الناس بخلق القرآن، كانوا من هؤلاء، ابتدعوا بدعة وكفروا من خالفهم فيها، واستحلوا منع حقه وعقوبته".

ويمكن أن تُرد أنواع الإفتراق والاختلاف في الأصل إلى قسمين: إختلاف تنوع، واختلاف تضاد. أما إختلاف التنوع، فهو عندما يكون كلا القولين أو الفعلين حقا مشروعاً، كما في القراءات التي اختلف فيها بعض الصحابة رضي الله عنهم، حتى زجرهم النبي صلى الله عليه وسلم وقال: "كلا كما محسن" ومثله الإختلاف في صفة الأذان، والإقامة، والإستفتاح، ومحل سجود السهو، والتشهد وصلاة الخوف، وتكبيرات العيد، ونحو ذلك،



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

مما قد شرع جميعه، وإن كان بعض أنواعه أرجح وأفضل. ثم نجد الكثير من الأمة في ذلك الإختلاف ما أوجب اقتتال طوائف منهم على شفع الإقامة وإيثارها ونحو ذلك! وهذا عين المحرم".

"وأما إختلاف التضاد، فهما القولان المتنافيان (سواء في الأصول أو في الفروع) عند الجمهور الذين يقولون: المصيب واحد. والخطب في هذا أشد، لأن القولين يتنافيان، ولكن نجد كثيراً من هؤلاء قد يكون القول الباطل الذي مع منازعه فيه حق ما، أو معه دليل يقتضي حقا ما، فيرد الحق مع الباطل" ومن إختلاف التضاد أيضاً أهل البدعة، والأمر فيهم ظاهر وقد ورد النهي عن اتباعهم في الكتاب والسنة.

ويتبين من واقع الحال أن أكثر أشكال الإختلاف خطورة في الأمة تلك الناتجة عن الأهواء، حيث لا تعترف إحدى الطائفتين للأخرى بما معها من الحق ولا تتصفها، والأخرى كذلك، مما يؤدي إلى سفك الدماء واستباحة الأموال والعداوة والبغضاء. وإذا ثار إختلاف بين فئتين من المؤمنين، وجب على المسلمين عامة أن يصدعوا بأمر الله للإصلاح بينهما. وقد روى مالك عن عائشة رضي الله عنها أنها كانت تقول: ترك الناس العمل بقوله تعالى: "وإن طائفتان من المؤمنين اقتتلوا فأصلحوا بينهما. فإن بغت إحداهما على الأخرى فقاتلوا التي تبغي حتى تفيء إلى أمر الله. فإن فاعت فأصلحوا بينهما بالعدل واقتسوا أن الله يحب المقسطين"<sup>1</sup> فإن المسلمين لما اقتتلوا كان الواجب الإصلاح بينهم كما أمر الله تعالى، فلما لم يُعمل بذلك صارت فتنة وجاهلية، وهكذا تسلسل النزاع".

ومن هذه الفكرة الإصلاحية الشاملة في المجتمع الإسلامي تتبع سائر أشكال الإصلاح في مختلف النشاطات الإنسانية. وإذا اردنا أن نحدد صفات الفئة الجديرة بأن تقود مسيرة الإصلاح في الأمة وتحارب الفساد أمكننا القول - في ضوء ما تقدم وفي ضوء الكتاب والسنة - أن الفئة الإصلاحية هي التي يؤدي عملها - في الواقع والتجربة - إلى تحقيق مصالح الناس، ونفع المجتمع ورخاء الأمة وتقدمها. وهي الفئة التي تتسلح بمبادئ الإسلام الأساسية الثابتة في النصوص القرآنية والسنة النبوية، وتبتعد عن الأهواء والبدع والتعصب، بل تتحلى

<sup>1</sup> سور الحجرات، الآية 9.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

بالإنفتاح على الآخر، والتسامح مع من يخالفها الرأي، مع الحرص في جميع نشاطاتها، على تطبيق المبدأ الإسلامي العظيم "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر". ونقرأ آيات من القرآن الكريم ترسم لنا سمات وخصائص هذه الفئة من المؤمنين المؤهلة للنهوض بتبعات الإصلاح. ومنها قوله تعالى: "الذين إن مكناهم في الأرض أقاموا الصلاة وآتوا الزكاة وأمروا بالمعروف ونهوا عن المنكر. والله عاقبة الأمور"<sup>1</sup> فهم قوم على الصراط المستقيم يقيمون صلاتهم لله، ولذلك فهم على اتصال دائم بربهم يستهدونه، ويعملون بشرعه ويتوخون رضاه، فهم بذلك يزكون أنفسهم، ويعملون على تركية الناس، من خلال الأمر بكل ما يحقق صلاح المجتمع وسعادة الإنسان في الحياة الدنيا وفي الآخرة، والنهي عن كل ما يؤدي بالبشرية في مهاوي الضلال والانحراف، والإبتعاد بها عن كل ما ينكره شرع الله.

ومن الناس من يسوّغ الانحراف ويختلق له الأسباب، ويضفي عليه شرعية مزيفة، إما باجتهد شخصي صادر عن سوء فهم أو سوء نية، وإما بالاستناد إلى فتوى من شيخه أو رئيس الفرقة التي ينتسب إليها. ويمكن معاينة الكثير من هذه النماذج التي تعطي لنفسها الحق في المخالفة واختلاس الأموال العامة. وقد كشفت الوقائع في بعض الإدارات العامة أن هناك من يعطي لنفسه الشرعية في التعدي على أموال الدولة عندما يزعم أن هذه الأموال هي للناس جميعاً، وبما أنه - أي الموظف المنحرف - واحد من هؤلاء الناس فله الحق في أن يأكل من هذه الأموال "بالمعروف"! فإذا سئل: ما هو هذا "المعروف"؟ وجدنا لديه تفسيراً استتسائياً شخصياً أيضاً، بحيث يصبح "المعروف" هو كل ما يستتسبه هذا الموظف ويراه مباحاً له!

إن حجة هذا وأمثاله ضعيفة، ويمكن دحضها بالمنطق والعقل وبالشرع الديني وبالتشريع الوضعي. ويكفي أن يقرأ هؤلاء قول رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الحلال بيّن وإن الحرام بيّن، وبينهما أمور مشتبّهات، لا يعلمهن كثير من الناس، فمن اتقى الشبهات فقد استبرأ لدينه وعرضه، ومن وقع في الشبهات وقع في الحرام، كالراعي يرعى حول الحمى يوشك أن يرتع فيه، ألا وإن لكل ملك حمى، ألا وإن حمى الله محارمه، ألا وإن في

<sup>1</sup> سورة الحج، الآية 41.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الجسد مضغة، إذا صلحت صلح الجسد كله، وإذا فسدت فسد الجسد كله، ألا وهي القلب" فإذا قرأوا هذا الحديث ولم يفهموا ما فيه من معان عظيمة، ولم يردعهم ذلك عن مخالفاتهم وانحرافاتهم، فقد ضلوا وأضلوا، وأعطوا أمثلة سيئة لكل موظف فاسد يتخذ من الدين ستاراً لممارسة أطماعه، والتغطية على فساده. فالحديث الشريف السابق يدعو إلى الابتعاد عن كل شبهة يمكن أن تشوبها شائبة المعصية، أو يمكن أن تؤدي إلى ارتكاب المعصية. وهذا يعني أن الإحتياط من المعاصي واجب على كل مسلم، وأن الذي يجيز لنفسه الوقوع في الشبهات، مثل الذي يقع في المحارم. ولا تقيده في هذه الحالة كثرة الفتاوى الباطلة أو البحث عن مسوغ يجيز له سوء فعله. ذلك أن مبادئ الإسلام وتعاليمه واضحة جلية، لا يغفل عن معانيها العاقل المنصف، كما قال النبي صلى الله عليه وسلم: "قد تركتكم على البيضاء، ليلها كنهارها، لا يزيغ عنها بعدي إلا هالك، ومن يعيش منكم فسيرى اختلافاً كثيراً، فعليكم بما عرفتم من سنتي وسنة الخلفاء الراشدين المهديين، عضوا عليها بالنواجذ، وعليكم بالطاعة".

وخلاصة القول إن الإصلاح الإداري، وفق المنظور الإسلامي، ينضوي تحت لواء المفهوم الإصلاحي الشمولي في المجتمع الإسلامي، فالإصلاح ينطلق من الدائرة الفردية الخاصة بشخصية المسلم الملتزم الذي يعمل على إصلاح نفسه أولاً في الظاهر والباطن وفي القول والعمل، ثم يتجلى الإصلاح في دائرة أوسع هي الإطار العائلي حيث ينعكس صلاح الأفراد على عائلاتهم وذوي قرباهم، بحيث تكون كل أسرة خلية صالحة لبناء المجتمع الإسلامي الصالح. ومتى صلح المجتمع الإسلامي أمكن الإنطلاق منه إلى الدائرة الأوسع التي تضم المجتمع الإنساني والبشرية كافة، من أجل العمل على إصلاحه وتقويم مسيرته.

أما الفئة الجديدة بأن تحمل أمانة الإصلاح ومحاربة الفساد في الأرض، فهي التي تتسلح بمبادئ الإسلام وتعاليم الحنيفية السمحاء، المتجسدة في أعمال وممارسات تؤدي إلى تحقيق المنافع العامة للناس بأساليب ووسائل مشروعة. وهذا يقتضي أن تتطلى هذه الفئة بما يلي:

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

1- إيمان قوي وراسخ بأن للكون رباً عظيماً وخالقاً حكيماً وضع له قوانين ثابتة، وشرع للإنسان منهج حياته الدنيوية الفانية، ليجعل منها زاداً في حياته الأخروية الباقية "الله خالق كل شيء وهو على كل شيء وكيل" وهو "الذي خلق الموت والحياة ليبلوكم أيكم أحسن عملاً"<sup>1</sup>.

2- إقامة الصلاة التي تُشعر صاحبها بالتواصل الدائم مع الخالق سبحانه، وبالعبودية له، وبالتالي تكون هذه الصلاة سبباً قوياً للإلتزام بأوامر الله واجتناب نواهيه، فالصلاة "تنتهي عن الفحشاء والمنكر" وهي فرض على المؤمنين "إن الصلاة كانت على المؤمنين كتاباً موقوتاً" ويجب إقامتها "قل لعبادي الذين آمنوا يقيموا الصلاة"<sup>2</sup>.

3- تركية النفس بالفضائل الإنسانية ومكارم الأخلاق وترجمة ذلك من خلال السلوك الشخصي، ومن خلال التعامل اليومي مع الآخرين، وكذلك العمل على إشاعة هذه التركية لتعمّ منافعتها أوسع قطاع ممكن من الشرائح الإجتماعية "قد أفلح من زكاها، وقد خاب من دساها"<sup>3</sup>.

4- الأخذ بمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وتعميمه في الحياة العامة، بحيث يكون شرع الله في متناول الناس ومعروفاً لديهم، فيرشد الضال ويعلم الجاهل، ويقوم الزائع عن الصراط المستقيم. ومن جهة ثانية يحذر المحرمات، ويتورع عن ارتكاب الأمور التي أنكرها شرع الله ونهى عنها، وبذلك تصبح عملية النهي عن المنكر ممارسة يومية متواصلة، وتؤدي إلى إصلاحات متتالية في النشاطات العامة. والذين ينهضون بذلك عملياً هم "الأمرون بالمعروف والناهون عن المنكر

1 الزمر - 12 والملك - 2 على التوالي.

2 العنكبوت - 45 والنساء - 103 وإبراهيم - 31 على التوالي.

3 الشمس - 9 و 10.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

والحافظون لحدود الله<sup>1</sup> وقد ارتبطت خيرية الأمة الإسلامية بمدى إلتزامها هذا المبدأ "كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله"<sup>2</sup>.

5- **التسلح بالعلم والمعرفة** والمعطيات اللازمة للإحاطة بالمسائل الإصلاحية المطروحة إحاطة وافية شاملة، والوقوف على عوامل الفساد والإطّلاع على دقائقه وكشف خفاياه، لأن ذلك أجدر بمعالجته ومكافحة أسبابه. "قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون" وقال تعالى: "وإذا جاءهم أمر من الأمن أو الخوف أذاعوا به. ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولي الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم"<sup>3</sup>.

6- **التزود بثقافة العصر وتقنياته الحديثة** ومجارات التطور الحضاري في العالم، واستعمال ذلك كله في خدمة المشروع الإصلاحي "فاتقوا الله وأصلحوا ذات بينكم" ولا بد من أن تؤتي هذه الجهود الإصلاحية ثمارها الطيبة "إنا لا نضيع أجر المحسنين"<sup>4</sup>.

7- **رفض ومحاربة مظاهر الطغيان والإستبداد السياسي**، بحيث لا يخضع الإنسان لأية عبودية سوى عبوديته لله تعالى، وهذه العبودية للخالق، في المفهوم الإسلامي، هي قمة الحرية الإنسانية، لأنها تحرر الإنسان من كل أشكال القيود التي صنعها الإنسان نفسه لبني جنسه، ففرضها الحكام المستبدون والظالمون على شعوبهم، فأورثتهم جميعاً سوء العاقبة ودار البوار. "والذين اجتنبوا الطاغوت أن يعبدوها وأنابوا إلى الله لهم البشري" وكذلك "من يكفر بالطاغوت ويؤمن بالله فقد استمسك بالعروة الوثقى لا انفصام لها"<sup>5</sup>.

1 التوبة - 112.

2 آل عمران - 110.

3 الزمر - 39 والنساء - 83.

4 الانفال - 1 والأعراف - 170.

5 الزمر - 17 والبقرة - 256 على التوالي.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

8- العمل بمبدأ الشورى في شؤون الحكم وسياسة الناس، وذلك تحصيماً لقرارات الدولة من مساوئ التفرد والتسلط وأخطار الطغيان في معالجة الأمور العامة. وهذا ينعكس بشكل إيجابي على سير الأعمال الإدارية العامة، ويضبط السلطة الإستتسابية في مؤسسات الدولة، وهي السلطة التي يسيء الكثيرون إستخدامها. قال تعالى: "وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون"<sup>1</sup>.

9- نبذ التعصب ورفض المواقف الأحادية الجانب المتمرمة، التي تشرذم المجتمع وتفرق بين الناس. بل الانفتاح على الآخرين وقبول مبدأ الحوار مع أصحاب الآراء المخالفة، بحيث يتم التعرف والتعارف بين المواقف المتباينة. وبذلك تضيق شقة الخلاف وتتقارب الآراء المتنافرة، ويمكن التوصل إلى الإيجابيات والقواسم المشتركة، ومن ثم صياغة الحلول العملية المقبولة من الجميع. وبذلك يتم معالجة المشكلات المطروحة على الصعيد العام قال تعالى: "وجادلهم بالتى هي أحسن"<sup>2</sup> وفي محاوره أتباع العقائد الأخرى نقرأ قول الحق سبحانه: "قل يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا وبينكم ألا نعبد إلا الله ولا نشرك به شيئاً ولا يتخذ بعضنا بعضاً أرباباً من دون الله. فإن تولوا فقولوا اشهدوا بأنا مسلمون"<sup>3</sup>. ونهى القرآن الكريم عن الجدل المتشنج العدائي مع المخالفين: "ولا تجادلوا أهل الكتاب إلا بالتى هي أحسن"<sup>4</sup> والمسلم مأمور بالقول الحسن في جميع الأحوال "وقل لعبادي يقولوا التى هي أحسن"<sup>5</sup>.

10- العمل وفقاً لمبدأ التوحيد الذي جاء به الإسلام. وهو ينطلق من توحيد الله تعالى رباً للكون لا شريك له، ومعبوداً واحداً لا معبود سواه، إلى توحيد المجتمعات الإسلامية، وبالتالي توحيد الأمة في توجهاتها العامة، بحيث تصب نشاطاتها في مجرى التوفيق والأئتلاف، وتبتعد عن منزلقات التنفير

1 الشورى - 38.

2 النحل - 125.

3 آل عمران - 64.

4 العنكبوت - 46.

5 الاسراء - 53.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

والإختلاف. وهذا يعني رفض التفرقة بكل أشكالها لأنها تؤدي إلى شذمة الأمة وشق صفوفها. حتى أن رسل الله هم سواء في المنظور الإسلامي ولا ينبغي التفريق بينهم "لا نفرق بين أحد من رسله" ولذلك فإن دعاء الإصلاح مأمورون "أن أقيموا الدين ولا تتفرقوا فيه" وعليهم التمسك بالمنهج التوحيدي "واعتصموا بحبل الله جميعاً ولا تفرقوا<sup>1</sup>."

### ثانياً: مبدأ المرجعية النهائية في الأداء الإداري:

يتعارف الباحثون في شؤون الإدارة العامة على وصف السلطة الإدارية بأنها ذات شكل هرمي، أي أن صلاحيات هذه السلطة تتدرج من رأس الهرم نزولاً حتى القاعدة. ففي الإدارات العامة اللبنانية مثلاً يأتي الوزير في رأس الهرم الإداري، يليه المدير العام (الفئة الأولى)، وبعده المدراء ورؤساء المصالح ومن ماتلهم (الفئة الثانية)، ثم رؤساء الدوائر والأقسام (الفئة الثالثة)، نزولاً إلى المحاسبين والمحرفين والكتابة (الفئة الرابعة) وأخيراً السعاة والحجاب ومعظم الإجراء (الفئة الخامسة). وتراعي الأعمال الإدارية هذا التدرج التسلسلي، بحيث تصدر الأوامر من أعلى إلى أسفل، وفقاً للصلاحيات والمهام المحددة في النصوص التنظيمية. وعلى الرئيس مراعاة مبدأ التسلسل الإداري في إعطاء التعليمات، ولكن يمكنه مخالفة هذا المبدأ في حالة الضرورة. كذلك لا يجوز للموظف أن يتجاوز رئيسه المباشر في الإتصال بالموظفين الآخرين الأعلى في الفئة والرتبة. وهناك من يعتبر مبدأ التسلسل الإداري من أهم المبادئ التنظيمية في الإدارة العامة، لأنه يضمن حسن سير العمل الإداري وانتظامه. وبذلك تتم الإتصالات من القمة إلى القاعدة، ومن القاعدة إلى القمة بالتسلسل التدريجي.

ووفقاً لنظام الموظفين اللبناني، فإن الموظف يجب أن يخضع لرئيسه المباشر، وينفذ أوامره وتعليماته إلا إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة. وفي هذه الحالة على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا إذا أكدها

<sup>1</sup> البقرة - 285 والشورى - 13 وآل عمران - 103 على التوالي.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الرئيس خطياً، وعندئذٍ يجوز للموظف أن يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي. والسؤال الذي يُطرح الآن: إذا لم يبلغ الموظف المعني إدارة التفتيش المركزي بالمخالفة الحاصلة، فكيف سيكشف أمرها؟ ولماذا يسمح القانون بتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس المخالفة للقانون، ويترك أمر الإبلاغ عن المخالفات لاستنساب الموظف المرؤوس؟.

ومن اللافت في هذا الصدد، أنه صدر قبل حوالي ثلاثين سنة عن رئاسة مجلس الوزراء التعميم رقم 27 تاريخ 1974/7/30 الذي أوجب على المرؤوس أن يودع التفتيش المركزي نسخاً عن المراسلات المتبادلة بينه وبين رئيسه، في كل معاملة تتعلق بتطبيق أحكام الفقرة (2) من المادة (14) من نظام الموظفين. غير أن هذا التعميم لم يعمل به في واقع الأمر، ولم يسبق أن أشار أي تقرير من التقارير السنوية للتفتيش المركزي عن قيام أي موظف في إدارات الدولة بإرسال نسخ عن المراسلات بينه وبين رئيسه، بشأن أي معاملة جرى تنفيذها خلافاً للقانون. إذاً، لقد بقي هذا التعميم المذكور حبراً على ورق! والجدير بالذكر في هذا الموضوع أيضاً أن ثمة اقتراح قانون يقبع في أدراج مجلس النواب منذ مطلع التسعينات، وهو يرمي إلى تعديل الفقرة (2) من المادة (14) من نظام الموظفين المذكورة آنفاً، بحيث يوجب النص المقترح على المرؤوس أن يرفع، بالتسلسل الإداري، الخلاف مع رئيسه إلى الوزير للبت فيه. أما إذا كان الخلاف بين الوزير والمدير العام، فيعرض الوزير الخلاف على مجلس الوزراء، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي خلال عشرة أيام، للبت فيه.

هذا العرض السريع لمفهوم التسلسل الإداري في القانون اللبناني، والمرجعية التي لها صلاحية البت بالمعاملات المخالفة للقانون، يخلص إلى نتيجة مفادها أنه ليس هناك نص قاطع يحدد آلية واضحة وحاسمة تمنع حصول المخالفات فضلاً عن كشفها. وهذا يعطي الإدارة العامة سلطة إستنسابية واسعة تضعها بين يدي موظفيها، بحيث يكون بإمكانهم الإغضاء عن المخالفات وتميرها، وكل ما يحتاجه الأمر هو اتفاق الرؤساء مع المرؤوسين. هذا وغيره من الثغرات في الأداء الإداري العام يمكن ملاحظتها في الكثير من النصوص



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الوضعية القانونية والتنظيمية. أما في المفهوم الإسلامي، فإن المرجعية لا يمكن أن تكون لشخص أو فئة أو مجموعة حاكمة تمارس القهر والتعسف على الرعية تحت ستار الدين.

لذلك لا يمكن للخليفة في النظام الإسلامي أن يعطي لنفسه حق التشريع، لأن سلطة التشريع هي لجماعة المسلمين، أي لمجموعة الأمة. ويرى بعض المفكرين الإسلاميين أن "أي صورة للديمقراطية الحديثة لا يمكن أن تكون أبلغ مما قرره الإسلام من أن إرادة الأمة هي التي تعبر عن إرادة الله، وأن التشريع يكون بإجماع صادر عن إرادة الأمة، فلها وحدها دون حكامها - حتى ولو كانوا خلفاء - حق التعبير عن الإرادة الآلهية بعد القرآن والسنة النبوية".

فالمرجعية الحقيقية هي الله، أي للوحي الذي أنزله على رسوله ودوته المسلمون، ليكون كتاب الله هو مرجعهم النهائي في كل شؤونهم وهو أول مصدر للتشريع، ولما كانت السنة النبوية الشريفة هي المفسرة لكتاب الله فهي المصدر الثاني. وبعد وفاة النبي صلى الله عليه وسلم بقي للشريعة الإسلامية مصدر متجدد دائم لإرشاد الأمة وهدايتها، وهو الإجماع الذي يعتبر المصدر الثالث من مصادر التشريع الإسلامي. وهناك من يرى أن هذا المبدأ التشريعي، أي الإجماع - هو المبدأ نفسه الذي يقوم عليه النظام النيابي الحديث، لكن الذي يميز النظام الإسلامي أن ممثلي الأمة للقيام بوظيفة التشريع هم المجتهدون، أي العلماء الذين يعترف لهم بالوصول إلى مرتبة الاجتهاد. وليس المجتهدون طبقة من الطبقات، بل لكل مسلم أن يكون مجتهداً إذا وصل في الكفاية العلمية والعملية والأخلاقية إلى درجة الاجتهاد.

وهكذا يتبين أن المرجعية الحقيقية في الإسلام هي الله تعالى وحده، من خلال ما شرع للعالمين في كتابه العظيم، ومن خلال ما بينه الرسول للناس من تفسيرات قولية وعملية لمضمون القرآن الكريم. وقد ورد في الأثر أن النبي صلى الله عليه وسلم كان خلقه القرآن يعمل به ويطبق أحكامه، ويشدد على إلتزام الحدود الواردة فيه. وقد أمر الله تعالى المسلمين، إذا تنازعوا في أمر من أمورهم العامة، أن يرجعوا فيه إلى كتاب

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الله وسنة رسوله. وبذلك يصبح إجماع الأمة هو إجماع أهل الإجتهد، الذين اختارتهم الأمة، على استنباط النصوص التشريعية في ضوء الكتاب والسنة.

"إن اعتبار إجماع الأمة مصدراً للتشريع الإسلامي هو نواة المبدأ الدستوري الحديث الذي يجعل إرادة الأمة مصدر السلطات، والذي يعبر عنه بمبدأ سيادة الأمة في النظم العصرية".

ولكي تبقى المرجعية لله في جميع شؤون المسلمين، فإن القرآن الكريم لم ينص على أسلوب السلطة ونظام الحكم، بل ترك هذا الأمر للمسلمين، أي للأمة، لكي يتفقوا عليه عن طريق الشورى، وضمن أصول وقواعد الشريعة الإسلامية. ولو كان هناك نص قرآني على مسألة الحكم والسلطة لاستحالت الشورى<sup>1</sup>.

وهناك من يرى "أن المجتمع المسلم إذا كان حر الاختيار لا يمكن أن يصدر عنه ما يناقض القرآن" شرط ألا يعطل المسلمون مبدأ الشورى، ولا يخلوا القوة والإكراه محله في شؤون الحكم والسلطة<sup>2</sup>.

وهكذا يتبين أن مسألة الحكم في الإسلام هي من اختصاص الأمة التي تحدد شكل النظام السياسي الأصح لها عن طريق العمل بمبدأ الشورى الإسلامي. ولا يمكن لأي نظام حكم إسلامي أن يكون مخالفاً لمبادئ الإسلام ونصوص القرآن الكريم. فالشورى بين المسلمين تكون لاختيار النظام الأفضل ضمن حدود الشريعة وأصول العقيدة، بما يلائم متطلبات العصر ومقتضيات التطور الحضاري للمجتمعات الإنسانية. وحيث أن الأداء الإداري العام هو أحد أهم النشاطات التي تقوم بها السلطات العامة، فإن المرجعية فيه ينبغي أن تكون للقوانين والأنظمة التي وضعتها الأمة عملاً بمبدأ الشورى والتزاماً بأصول الشرع. ولكن إذا حدث أن وجدت نصوص وضعية يؤدي العمل بها إلى مخالفة تعاليم الإسلام، فما هي المرجعية التي ينبغي الرجوع إليها في هذه الحالة؟ وإذا أصدر الرئيس إلى مرؤوسه أمراً، وكان تنفيذه ينطوي على معصية ينهى عنها الشرع، فكيف يمكن التصرف في مثل هذا الموقف؟

1. د. رجب بو دبوس، الإسلام ومسألة الحكم، تالة للطباعة والنشر، طرابلس - مؤسسة الانتشار العربي - بيروت - 2001، ص 78.

2. د. بو دبوس، المرجع السابق، ص.ص 87 و 94.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الجواب يمكن استخلاصه من الكتاب والسنة. قال تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم"<sup>1</sup> فكل عمل يؤدي إلى معصية هو عمل باطل. وعن ابن عمر رضي الله عنهما عن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "على المرء السمع والطاعة في ما أحب وكره، إلا أن يؤمر بمعصية؟ فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة".

وهكذا يظهر بوضوح أن الإدارة الإسلامية لا يمكن أن تقوم بنشاطات تخالف أحكام الإسلام أو تتجاوز حدود الشرع، ذلك أن هذه الإدارة تهدف إلى "تنظيم وإدارة القوى البشرية لتحقيق أهداف الدولة الإسلامية في إطار أحكام الشرع" ولا يمكنها بأي حال أن تخالف هذه الأحكام، وإلا انحرفت عن أهدافها، واتخذت موقفاً مضاداً للمنهج الإسلامي.

ويروي المفكر الفرنسي "روجيه غارودي" أن حادثة جرت له في الجزائر غيرت مجرى حياته، وكانت الحافز الأول لتعرفه على الإسلام. ذلك أن "غارودي" اعتقل وسجن سنة 1940 على يد قوات المارشال "بيتان" المؤيد لحكومة "فيشي" في الحرب العالمية الثانية، وظل معتقلاً حتى نهاية الحرب. وأثناء احتجازه تزعم "غارودي" تمرداً في معسكر الإعتقال فحكم عليه بالإعدام، وأصدر قائد المعسكر أمراً بتنفيذ الحكم إلى الجنود الجزائريين المسلمين. وقد رفض هؤلاء تنفيذ إطلاق النار على "غارودي"، لأن دينهم يمنعهم من إطلاق النار على إنسان أعزل. وقد فوجئ غارودي بذلك، وكان حافزاً له للتعرف إلى الإسلام، ثم اعتناق الدين الإسلامي بعد سنوات من البحث والدرس. قال غارودي معلقاً: "هذا الحدث الهام في حياتي علمني أكثر من دراسة عشر سنوات في السوربون".

**ثالثاً: مبدأ الفصل بين أعمال السلطات العامة – تعاون لا تداخل:**

يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات العامة للدولة من المبادئ الدستورية الحديثة المعمول بها، بالرغم من الجدل الكثير الذي أثير حوله، ومحاولات الإخلال به. ومع ذلك، لا تزال نظرية فصل السلطات إحدى

<sup>1</sup> سورة محمد - 33.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الدعائم التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الوضعية، وخاصة الأنظمة الرئاسية منها، وتشكل حماية للحريات العامة وتحول دون ممارسة الإستبداد.

وتتمثل سلطات الدولة في ثلاث وظائف أساسية، أو سلطات رئيسية، وتشكل كل منها السلطة الأم التي تتبثق عنها سلطات عامة فرعية. وهذه السلطات الأم هي:

1- السلطة التشريعية: التي تضع القوانين.

2- السلطة التنفيذية: التي تتكفل بتنفيذ القوانين وتسيير شؤون الدولة.

3- السلطة القضائية: التي تتولى الفصل في المنازعات المطروحة أمامها بإنزال حكم القانون عليها.

ومن الملاحظ أن العلم الدستوري الحديث كان يبالغ في تطبيق مبدأ الفصل الكامل بين السلطات، ولكنه أصبح الآن يميل إلى الإعتدال في تطبيقه، ويراعي ضرورة التعاون بين الهيئات التي تباشر هذه السلطات الثلاث، ويضع القواعد التي تكفل تنسيق هذا التعاون. أما الفقه الإسلامي، فإنه يجمع بين التشدد والإعتدال لهذه الجهة، حيث نلاحظ وجود فصل تام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بل لعل الفقه الإسلامي يبالغ في الفصل بين هاتين السلطتين إلى درجة لم تصل إليها النظم البرلمانية الحديثة، حيث يلاحظ أن هذه النظم الأخيرة تعطي رئيس الدولة، وهو ممثل السلطة التنفيذية، بعض الاختصاصات في التشريع. ويتمثل ذلك عن طريق حق الرئيس في اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها أو إصدارها.

أما في نظام الحكم الإسلامي، فإن الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو فصل تام وأساسي، والسلطة التشريعية مستقلة تماماً عن الخليفة. ووفقاً لهذا الفصل فإن "وضع القوانين والتشريعات التفصيلية لمبادئ وأحكام الشرع الإسلامي، أو لترجيح الأحكام في المسائل التي تعالجها نصوص شرعية ظنية، أو لوضع الحلول الملائمة للأمور المستحدثة، كل ذلك تختص به السلطة التي يحددها الشعب الإسلامي والتي يراها أهلاً للتعبير عن إرادته".

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وإرادة الشعب هي التي تحدد شكل السلطة التشريعية. فقد تتمثل هذه السلطة في مجلس للشورى أو في مجلس نيابي منتخب من الشعب. كما يجوز للحاكم أو السلطان أن يتولى سن القوانين مباشرة أو بطريق الاجتهاد، متى دعت المصلحة العامة إلى ذلك، شرط أن يستند هذا التشريع إلى القرآن أو السنة أو الإجماع. وهذا ما يفهم من قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم"<sup>1</sup>. ويعتبر الخلفاء والسلاطين وسلطات التشريع من أولي الأمر المعنيين في هذه الآية الكريمة. وإذا أُعطي هذا الحق التشريعي لولاة الأمور في ظروف معينة تفرضها المصالح العامة للرعية، فإن ذلك لا يعني التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يمثل شكلاً من أشكال التعاون بين السلطتين، كلما دعت المصلحة إلى هذا التعاون. وهذا النوع من التشريع يدخل في نطاق ما عرف بـ "السياسة الشرعية". ولعل هذا ما يمكن ملاحظته أيضاً في القانون الوضعي حيث أدى تطور نظرية الفصل بين السلطات إلى ظهور آراء مستجدة لبعض علماء القانون الدستوري والذين يرون أن الناحية العملية أدت إلى الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا سيما في الدول ذات الأنظمة البرلمانية. وإذا كانت الممارسات الواقعية في الدول البرلمانية المعاصرة تثبت أن السلطة التنفيذية أخذت تطغى، أكثر فأكثر في المجتمعات المتطورة، على السلطة التشريعية، إلا أن التوازن بين هاتين السلطتين، الذي يشكل روح نظرية الفصل بين السلطات، ما زال قائماً.

وهناك من يرى أن نظام الحكم في الإسلام يعتبر الخليفة نائباً عن الأمة في مباشرة السلطة التنفيذية، وإن السلطة التشريعية تختص بها هيئة مستقلة تماماً عن حكومة الخليفة. ويستدل هؤلاء على ذلك بأن الحكام المسلمين المستبدين قد اكتفوا بما كانوا يستحذون عليه من ثروة وسلطة، ولم يتجرأوا على ادعاء حق التشريع لأنفسهم، بل حاولوا الظهور بمظهر الحامي والمطبق للشريعة، كما حاولوا تسويغ استبدادهم في الحكم بالإدعاء أنهم يهدفون لحماية المجتمع من الفوضى. فهم لم يتخذوا التشريع سلاحاً لفرض استبدادهم كما

<sup>1</sup> سورة النساء، الآية 59.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

يفعل حكام كثيرون في العصر الحاضر. وبذلك تميزت الشريعة الإسلامية بأنها حالت دون طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وحرمت الحكام من سلطة التشريع إلا في الحدود الضيقة التي سبق توضيحها، ويلاحظ أصحاب هذا الرأي أن النظم الأوروبية تعطي الحكومة أحياناً سلطة التشريع، بحيث يتخذها الحكام وسيلة للهيمنة الشاملة على شؤون المجتمع، وهذا ما لا تتمتع به الحكومة في الإسلام. ومن الجدير بالذكر أن الإسلام لم يضع شكلاً معيناً للسلطة التنفيذية، بل "تتشكل وفق مقتضيات الشعب وعلى أساس رغبته. فقد تكون حكومة دستورية برلمانية، أو دستورية غير برلمانية أو نظاماً رئاسياً أو غير ذلك من الأشكال" ولا يقيد الحكومة الإسلامية - مهما كان شكلها - سوى شرط واحد، وهو أن تكون حكومة شورية، أي حكومة تقوم على مبدأ الشورى وترفض الاستبداد والطغيان والتسلط.

أما السلطة القضائية، فقد صانها النظام الإسلامي عن الإمتهان والتدخل، وحماها من طغيان الحكام واستبداد الخلفاء والسلطين. وبذلك تحقق إستقلال السلطة القضائية الإسلامية عن السلطات الأخرى. ويشهد على ذلك خضوع الخلفاء في خصوماتهم الشخصية لصلاحيه القضاء. فلا يجوز للخليفة أو الإمام أن يقضي لنفسه، كما لا يجوز له أن يشهد لنفسه، لذلك لجأ الخلفاء في خصوماتهم إلى سلطة القاضي، وكانوا لا يرون أي نقيصة أو غضاضة في ذلك.

### رابعاً: مبدأ الكفاءة العلمية والخلفية في تولي المناصب العامة:

يحرص الإسلام على اختيار العنصر البشري الكفاء الجدير بتولي المناصب العامة، ويتوخى فيه الكفاية العلمية والخلفية. وقد سبقت الإشارة إلى ضرورة اجتماع القوة والأمانة في القائد الإداري استناداً إلى قوله تعالى: "إن خير من استأجرت القوى الأمين" (سورة القصص الآية 26) وهذا ما أخذ به الإمام ابن تيمية في كتابه "السياسة الشرعية".

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وقد ورد في السنة النبوية المطهرة ما يثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يختار الأكفياء للولاية، ولا يولي من لا يرى فيه الأهلية والجدارة لذلك. وعن أبي ذر الغفاري رضي الله عنه قال: قلت يا رسول الله ألا تستعملني؟ فضرب بيده على منكبي ثم قال: "يا أبا ذر إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها بحقها، وأدى الذي عليه فيها". وفي حديث آخر عنه أن رسول الله صلى الله عليه وسلم قال له: "يا أبا ذر إنني أراك ضعيفاً، وإني أحب لك ما أحبُّ لنفسي، لا تأمرن على اثنين ولا تولين مال يتيم".

وحدد أبو بكر الصديق (رضي الله عنه)، غداة بويح له بالخلافة، الكثير من صفات الحاكم في الدولة الإسلامية ومنها:

1- التزام الصدق في حفظ الأمانة التي أسندت إليه في سياسة شؤون الأمة، وعدم الكذب على الرعية فيكون ذلك بمثابة خيانة للأمانة.

2- التواضع والرضوخ لرقابة الأمة على الحاكم، بحيث تعينه إذا أحسن وتقومه إذا أساء.

3- الحكم بالعدل بين الناس، فينال الضعيف حقه، ويؤخذ الحق من القوي الجائر.

4- التزام الإمام بطاعة الله ورسوله، فإذا عصاهما خرجت الأمة على حكمه وكانت في حلٍّ من طاعته.

ويحرص الإسلام على المساواة بين جميع أفراد الرعية لجهة الحق في تولي المناصب العامة، ما دامت تتوافر فيهم الشروط والمؤهلات المطلوبة لشغل هذه المناصب. وفي إطار منع محاباة الأقارب والوساطات في الوظائف العامة، نجد في السيرة النبوية وقائع عملية طبقت مبدأ الكفاية والجدارة في تولي وظائف الدولة، واستبعاد من لا يصلح لها. ومن هذا القبيل موقف النبي صلى الله عليه وسلم عندما طلب منه عمه العباس بن

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

عبد المطلب أن يسند إليه ولاية، فقال له النبي: "يا عم إنها لأمانة، وإنها لخزي وندامة يوم القيامة، إلا من أخذ بحقها ووفى الذي عليه فيها".

وقد راعى الفقه الإسلامي شروطاً ينبغي توفرها في من يتولى رئاسة الدولة أو الإمامة، وحددها بعض الفقهاء بأربعة شروط هي: العلم والعدالة والكفاية وسلامة الحواس والأعضاء مما يؤثر في الرأي والعمل. أما أهل الحل والعقد، فقد اشترط علماء المسلمين أن يتوافر فيهم ثلاثة شروط هي: العدالة والعلم، وأن يكونوا من أهل الرأي والتدبير.

وكتب عمر بن الخطاب (رضي الله عنه) إلى أبي موسى الأشعري عندما ولاه: "إذا عرض لك أمران أحدهما لله والآخر للدنيا، فأثر نصيبك من الله، فإن الدنيا تنفد والآخرة تبقى... واعلم أن العامل إذا زاغ زاغت رعيته. وأشقى الناس من شقى الناس به".

وحدد الخليفة الثالث عثمان بن عفان (رضي الله عنه) الخطوط العامة لسياسة الوالي مع رعيته في كتاب وجهه إلى عماله، ومما جاء فيه: "أما بعد، فإن الله أمر الأئمة أن يكونوا رعاة، ولم يتقدم إليهم أن يكونوا جباة... وليوشكن أئمتكم أن يصيروا جباة ولا يكونوا رعاة، فإذا عادوا كذلك انقطع الحياء والأمانة والوفاء. ألا وإن أعدل السيرة أن تنظروا في أمور المسلمين فيما عليهم فتعطوهم مالهم، وتأخذوهم بما عليهم...". وفي هذا حث للمسؤول على الإلتزام الدقيق بإعطاء الرعية حقوقها، وإلزامها بأداء واجباتها.

أما الامام علي بن أبي طالب (ر) رابع الخلفاء الراشدين، فقد حفلت وصاياه وكتبه إلى ولاته وعماله بالكثير من التوجيهات والنصائح التي ترسم صفات وشمائل المسؤول، وتحدد الكفاءات العلمية والخلقية والعملية التي ينبغي أن يتحلى بها كل من يتولى وظيفة عامة.

ومما كتب الامام علي إلى ابن عمه قثم بن العباس عندما ولاه على مكة قوله: "... وذكرهم بأيام الله، واجلس لهم العصرين، فأفتت المستفتي، وعلم الجاهل، وذاكر العالم، ولا يكن لك إلى الناس سفير إلا لسانك



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

ولا حاجب إلا وجهك. ولا تحجبين ذا حاجة عن لقاءك بها... وانظر إلى ما اجتمع عندك من مال الله فاصرفه إلى من قبلك من ذوي العيال والمجاعة، مصيباً به مواقع المفاقر والخلات، وما فضل عن ذلك فاحمله اليينا لنقسمه فيمن قبلنا...".

وخلاصة القول إن الاسلام حرص على حسن اختيار ولاية الدولة وعمالها، وقد تجلى ذلك في سيرة النبي صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده، حيث اجتهدوا في أن يختاروا الأصلح والأكثر علماً وعدالة وكفاءة لتولي المسؤوليات العامة للدولة. وقد قال النبي صلى الله عليه وسلم: "من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله".

ويتفق علماء الإدارة الإسلامية على وجوب اختيار واستعمال الأصلح. ويدعو الإمام ابن تيمية إلى معرفة الأصلح لكل منصب عام، ويحدد ركنين أساسيين للولاية العامة هما القوة والأمانة. وهو يُرجع "القوة في الحكم بين الناس إلى العلم بالعدل الذي دلّ عليه الكتاب والسنة، وإلى القدرة على تنفيذ الأحكام. والأمانة ترجع إلى خشية الله وألا يشتري بآياته ثمناً قليلاً".

### خامساً: المبدأ الإسلامي للمراقبة والمحاسبة بالثواب والعقاب:

إن مبدأ المراقبة والمحاسبة - بشكل عام - هو مبدأ إسلامي أصيل يجعل حياة الإنسان في هذه الدنيا ذات قيمة ودلالة معنوية ومادية. فالناس لم يُخلقوا عبثاً ولم يُتركوا هملاً، بل إن أقوالهم محسوبة وأعمالهم محصاة عليهم، فإن أحسنوا القول والعمل أثيبوا على ذلك، وإن أساءوا عوقبوا في العاجلة والآجلة. والله سبحانه وتعالى هو الرقيب الأول على عباده، يعلم سرهم ونجواهم، ويعلم خائنة الأعين وما تخفي الصدور. ولذلك فلا يلفظ الإنسان من قول إلا كان عليه رقيب عتيد، ولا يقوم بعمل إلا سُجل في صحيفة عمله "أحصاه الله ونسوه"<sup>1</sup> فإذا جاء وقت الحساب لقي الناس نتائج أعمالهم "فمن يعمل مثقال ذرة خيراً يره ومن يعمل مثقال

<sup>1</sup> سورة المجادلة - 6.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

ذرة شراً يره<sup>1</sup> هذه الرقابة الإلهية ينبغي أن يتخذها الحاكم مثلاً أعلى في ولايته على الرعية، فيراقب عماله بعين الشرع الحنيف، ويحاسبهم على ما قدمت أيديهم في حق الناس ويتابع أعمالهم، ليتأكد من حسن تدبيرهم وعدالتهم في سياسة شؤون الرعية.

وقد كان النبي صلى الله عليه وسلم خير من طبق هذا المبدأ في حياته باعتباره الإمام والقائد، وأول من سن للخلفاء من بعده مراقبة عمالهم حرصاً على تحقيق العدالة بين الناس. فالنبي مأمور بالعدل بين الناس "وأمرت لأعدل بينكم"<sup>2</sup> ولذلك كان حريصاً على عدالة عماله وحسن سيرتهم في الرعية. وكان يتتبع أخبارهم ويستمع إلى ما يُنقل إليه من أعمالهم، وقد عزل العلاء بن الحضرمي عامله على البحرين، لأن وفد عبد القيس شكاه، وولى أبان بن سعيد مكانه. وكان عليه الصلاة والسلام يحاسب العمال على ما تحت أيديهم من واردات الدولة. وقد استعمل مرة رجلاً على الصدقات، فلما رجع حاسبه فقال الرجل: هذا لكم وهذا أهدي لي! فقال النبي صلى الله عليه وسلم: ما بال الرجل نستعمله على العمل مما ولانا الله فيقول: "هذا لكم وهذا أهدي لي" أفلا قعد في بيت أبيه وأمه فنظر أيهدى إليه أم لا؟ وعلى هذه السنة في مراقبة ومحاسبة الولاة سار الخلفاء الراشدون من بعده. وعن ابن عباس رضي الله عنهما أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: "هدايا الأمراء غلول" فلا يحل للوالي أن يقبل الهدايا من رعيته.

وقام النبي صلى الله عليه وسلم ببعض مهام الحسبة أي مراقبة الأسواق وحركة البيع والشراء لمنع الغش والاحتكار. وقد مر يوماً على صُبرة طعام، فأدخل يده فيها، فنالت أصابعه بللاً فقال: ما هذا يا صاحب الطعام؟ قال: أصابته السماء يا رسول الله. قال: أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس؟ من غشنا فليس منا. وطغى طابع حروب الردة على عهد أبي بكر الصديق رضي الله عنه، فتركزت مراقبته ومحاسبته على الشؤون العسكرية، حيث كان أكبر همه أن يقضي على المرتدين ويُرجع القبائل المرتدة إلى جادة الإسلام.

<sup>1</sup> سورة الزلزلة 7 - 8.

<sup>2</sup> سورة الشورى - 15.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وبذلك تجلت تعليماته إلى عماله من خلال توجيهات غلب عليها الطابع العسكري نحو ما ورد في إحدى وصاياه إلى كل من قادة جيوش المسلمين المتوجهين إلى فتح بلاد الشام فقال: "لا تغفل عن أهل عسكريك فيفسد العسكر، ولا تتجسس عليهم فتفضحهم، واقبل علانيتهم، وكلهم إلى سرائرهم" وقال في وصية إلى خالد بن الوليد "سرّ بالأدلاء، وقدّم أمامك الطلائع لترتاد لك الطريق، وإذا دخلت أرض العدو فكنْ في المؤخرة، وعينك في المقدمة، فإن أمنك أمن الجيش، واحرص على الموت توهب لك الحياة..".

وكان أبو بكر إذا أراد أن يولّي أميراً استشار فيه أصحابه نحو استشارتهم فيمن يبعث إلى البحرين. ولكنه تورّع أن ينزع إمارة أسامة بن زيد على الجيش لأن النبي كان قد ولّاه، وخالف في ذلك رأي عمر بن الخطاب وكثيراً من الصحابة.

وراقب عمر بن الخطاب عماله أشد مراقبة وحاسبهم حساباً عسيراً، وطبق عليهم مبدأ الثواب والعقاب. وإذا كانت المراجع التاريخية لم تحفظ الكثير من وقائع الثواب، فقد سجلت من وقائع المؤاخظة والمساءلة والعقوبة قدراً كبيراً، خلال مدة خلافته التي تجاوزت العشر سنوات. فقد عزل خالد بن الوليد عن القيادة العامة للجيش. وقيل في أسباب ذلك أقاويل مختلفة منها أن الناس قد افتتنوا به، ومنها قصة إيقاعه بمالك بن نويرة وقتله ثم التزوج بامرأته، ومنها أن خالداً كان قد تكلم بكلام ولم يزل عمر عليه ساخطاً...

وكذلك حاسب عمر واليه على مصر عمرو بن العاص وأقام عليه وعلى ابنه العقوبة، لأن ابن هذا الوالي اعتدى على أحد أفراد الرعية وهو قبطي من أهل الذمة، والقصة في ذلك مشهورة. وكان عمر يرسل على ولاته وعماله العيون والرقباء ويوافيهم في مواسم الحج ليسألهم ويحاسبهم، ويلقي عليهم وصاياه في الرعية ويزودهم بتوجيهاته. وخطب فيهم مرة فقال: "ألا وأني لم أبعثكم امراء ولا جبارين، ولكن بعثتكم أئمة للهدى يهتدى بكم، فحافظوا على المسلمين، ولا تضربوهم فتذلوهم، ولا تغلقوا الأبواب دونهم، فياكل قلوبهم ضعيفهم، ولا تستأثروا عليهم فتظلموهم..." وهناك من يرى أن عمر بن الخطاب طبق أربعة أساليب من الرقابة الإدارية على عماله وولاته تتمثل في ما يلي:

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

1- سياسة الباب المفتوح بالنسبة للولاية.

2- المؤتمر العام للولاية في موسم الحج.

3- التفتيش العام وعلانية التحقيق.

4- الإجراء الاحتياطي لرقابة مال المسلمين.

ويرى بعض الباحثين في الفكر الإداري الإسلامي أنه يتضمن ثلاثة أنواع من الرقابة هي:

- الرقابة الذاتية، وهي رقابة الموظف على نفسه، وقوامها استشعار رقابة الخالق سبحانه على عباده. وهي رقابة تتبع من ضمير الموظف ويوجبها عليه إلتزامه الإسلامي قبل أي موجب آخر.

- الرقابة الداخلية للإدارة، وهي التي يمارسها الإمام على عماله، وبالتالي يقوم بها القادة الإداريون لضبط أداء مرؤوسيه. ومن أقوال عمر المأثورة في هذا المجال قوله: "خير لي أن أعزل كل يوم عاملاً من أن أبقى ظالماً ساعة من نهار" ولعل هذه الرقابة تتخذ في الإدارة الحديثة اسم "الرقابة التسلسلية".

- الرقابة الخارجية على الإدارة، وتتخذ أشكالاً وأساليب متعددة منها إنشاء أجهزة الرقابة على أداء الإدارات العامة، وهو ما عرف في التاريخ الإسلامي بـ "ديوان المظالم" الذي كان يقوم بالكثير من العمليات الرقابية التي تؤديها اليوم أجهزة الرقابة الإدارية المعاصرة، وذلك قبل ظهورها في الفكر الإداري الحديث. ومن أشكال هذه الرقابة أيضاً نظام الحسبة الإسلامي ذو الاختصاصات الواسعة، والذي تشمل صلاحياته القطاعين العام والخاص على حد سواء، ولا مجال للتوسع في الكلام عليه في هذه العجالة.

- رقابة الأمة، وهي ما يعرف في الأنظمة الوضعية بـ "الرقابة الشعبية"، وهذه الرقابة مطلوبة من الأمة الإسلامية على قادتها وأولياء أمورها، وهي رقابة أصيلة وأساسية مستمدة من قوله تعالى: "كنتم

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر"<sup>1</sup> وقوله: "والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر"<sup>2</sup> وهذه الرقابة واجبة على كل مسلم قادر، وهو فرض كفاية، ولكن يصبح فرض عين على القادر إذا لم يقم به سواه.

### سادساً: مبدأ الصدق والوضوح في العمل الإداري:

كثيراً ما يطرح دعاة الإصلاح الإداري مصطلحات ومفردات وضعية تعبر عن بعض الجوانب الإصلاحية في أداء الإدارات العامة، ومن هذه المصطلحات عبارة "الشفافية" (Transparency) التي تعني وضوح العمل الإداري، بحيث تظهر عملياته وإجراءاته جليّة وسليمة أمام أصحاب الشأن من داخل الإدارة وخارجها، ولا يشوبها أي غموض أو التباس. ولكن هل يكفي هذا المصطلح الوضعي للدلالة على النزاهة في الأعمال الإدارية؟ فكم من المعاملات والإجراءات الإدارية تتخذ حصانة شكلية من خلال موافقتها الظاهرية للأنظمة والنصوص، بينما هي، في الواقع، تتطوي على المخالفة والتلاعب من أجل تسويق بعض الأمور التي تمنعها القوانين، والتي من شأنها الإضرار بالمصالح العامة. لذلك ينبغي أن تقترن الشفافية بالصدق والأمانة لكي تؤدي الغاية الإصلاحية المتوخاة منها، وإلا كانت شكلاً من أشكال التحايل والخداع، لتميرير المخالفات والإرتكابات تحت ستار المظاهر البراقة الخادعة.

ولما كانت الإدارة العامة، في النظام الإسلامي، ترتبط بأخلاقيات وقيم العقيدة الإسلامية وتستمد منها خصائصها الأساسية، فقد كان من البديهي أن يتصف أداء الإدارة الإسلامية بالوضوح المقترن بالصدق والنزاهة، لأن وضوح الإجراءات الإدارية يمكن أن يكون مصطنعاً وزائفاً كما أشرنا.

إنّ النظريات المعاصرة في علم الإدارة العامة تقدم حلولاً جزئية لبعض الجوانب المتعلقة بأداء الإدارة، وتحرص على معالجة مشكلاتها بالتركيز على أمور معينة وإهمال أمور أخرى. على سبيل المثال

<sup>1</sup> سورة آل عمران - 110.

<sup>2</sup> سورة التوبة - 71.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

تحرص نظرية الإدارة العلمية على زيادة الانتاج والأرباح من دون الإهتمام بالعنصر الإنساني والبيئة الاجتماعية للعاملين. أما نظرية العلاقات الإنسانية، فقد حاولت إستدراك أخطاء النظرية العلمية بإضفاء الطابع الإنساني على العلاقات بالقوى العاملة من أجل حثها على المزيد من الانتاج. ولكن هذه النظرية، كسابقتها، فشلت في تقديم حلول شاملة لمختلف جوانب النشاطات الإدارية. وكذلك الامر بالنسبة لنظرية البيروقراطية والنظرية السلوكية الحديثة ونظرية تحليل الأنظمة... الخ. أما نظرية الإسلام في الإدارة، فهي تقدم نظاماً متكاملًا يقوم على العنصر الأخلاقي، ويرتبط بالعوامل الاجتماعية. فهي نظرية ذات أبعاد شمولية لا تسعى إلى تحقيق إصلاحات قطاعية مجتزأة، أو تقديم حلول جزئية تتركز على بعض جوانب الأداء الإداري، وتهمل جوانبه الأخرى، بل تسعى إلى تحقيق أهداف شاملة متكاملة، وتتظر إلى المجتمع الإسلامي كجسد واحد لا بد من المحافظة على أعضائه كلها، فإذا اشتكى عضو منه، تداعى له سائر الجسد بالتعاون والتكامل. واستناداً إلى هذه النظرية، فإن الإدارة العامة الإسلامية جزء من النظام الاجتماعي تتفاعل معه، فتتأثر وتؤثر به، وتحرص على مصالحه كافة. ولذلك كان لزاماً على الأداء الإداري في النظام الإسلامي أن يتوخى دائماً الصدق والوضوح الذي لا لبس فيه. فإذا أصبحت الشفافية ستاراً لإخفاء مقاصد أخرى، فقدت عنصر الصدق وأصبحت وسيلة لتغطية الفساد بأصباغ خادعة، وعندها يفقد الأداء الإداري صفته الإسلامية، ويمكن تصنيفه تحت أي من النظريات الإدارية الآتية الذكر بحسب طبيعة هذا الأداء وأهدافه. فإذا كانت المفاهيم الإدارية الوضعية السائدة تجيز إستعمال مختلف الوسائل والأساليب للوصول إلى أهداف الربح، والتكاثر في الإنتاج والثروة والسلطة فإن صفة الصدق في الأداء الإسلامي تمنع إستخدام الوسائل الملتوية المخالفة للمبادئ الأخلاقية من أجل الوصول إلى الأهداف بأي ثمن، بل هي تحرص على نظافة ومشروعية الوسيلة، حرصها على الغاية المطلوب بلوغها. والإدارة الإسلامية هي إدارة ذات كفاءة وجدارة وأخلاق، تهتم بالحاجات النفسية والمادية والروحية للإنسان، وتتصف بالرقابة الذاتية وبتطبيق مبدأ الشورى في نشاطاتها.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

والصدق في المفهوم الإسلامي قيمة أساسية غير قابلة للتلاعب أو تحكيم الهوى بها، والصدق صنو الإيمان فلا ينفصل عنه، بل إن الصدق نتيجة حتمية للإيمان. قال تعالى: "إنما المؤمنون الذين آمنوا بالله ورسوله ثم لم يرتابوا وجاهدوا بأموالهم وأنفسهم في سبيل الله أولئك هم الصادقون"<sup>1</sup>. وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "إن الصدق يهدي إلى البر، وإن البر يهدي إلى الجنة، وإن الرجل ليصدق حتى يكتب عند الله صديقاً. وإن الكذب يهدي إلى الفجور، وإن الفجور يهدي إلى النار، وأن الرجل ليكذب حتى يكتب عند الله كذاباً" والآيات القرآنية الكريمة، والأحاديث النبوية الشريفة في الحث على الصدق، والنهي عن الكذب كثيرة جداً في الكتاب والسنة. ولكن ثمة كذب (أي تمويه) جائز في بعض الأحوال بشروط، فقد روي عن النبي صلى الله عليه وسلم قوله: "ليس الكذاب الذي يصلح بين الناس، فينمي خيراً أو يقول خيراً" ويوضح الامام النووي متى يحرم الكذب فيقول: "كل مقصود محمود يمكن تحصيله بغير الكذب يحرم الكذب فيه" ثم يوضح متى يجوز الكذب فيضيف قائلاً: "وأن لم يمكن تحصيله إلا بالكذب جاز الكذب، ثم إن كان تحصيل ذلك المقصود مباحاً كان الكذب مباحاً، وإن كان واجباً كان الكذب واجباً".

ثم يضرب مثلاً على ذلك فيقول: "إذا أختفى مسلم من ظالم يريد قتله أو أخذ ماله، وأخفى ماله، وسئل إنسان عنه، وجب الكذب بإخفائه، وكذا لو كان عنده وديعة وأراد ظالم أخذها، وجب الكذب بإخفائها..." واستدل الفقهاء على هذا بالحديث السابق ذكره. وهنا تظهر إشكالية مصدرها الجراءة على الفتوى باستحلال الكذب. فمن الموظفين من يتعمد إخفاء الحقائق الموضوعية في أدائه الإداري بحجة أن المصلحة العامة تستدعي ذلك، ولا سيما أن القانون الوضعي قد نص على وجوب التزام سرية المعلومات الوظيفية وعدم إفشائها. والموظف المرتكب يحرص على إخفاء الحقائق كي لا ينكشف أمره وتظهر مخالفاته، ولذلك فهو يسيء تفسير بعض المفاهيم والنصوص الإدارية من أجل إلقاء الضبابية المتعمدة على المعاملات الإدارية. وكذلك هناك من يسيء تفسير الأحاديث الشريفة التي تبين ما يجوز من الكذب لإصلاح المجتمع وحمايته من

<sup>1</sup> سورة الحجرات - 15.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الفساد، فيفتي لنفسه ويمارس التعمية على المواطنين لكي لا تتكشف مخالفاته. وهذا مناقض لمبدأ الشفافية ويتعارض مع ما دعا إليه الإسلام من أصول الولايات العامة، وقوامها جميعاً الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، ذلك أنها في الأصل ولايات شرعية ومناصب دينية.

إن الإصلاح الإداري في النظام الإسلامي، ينطلق من مبادئ العقيدة الإسلامية ومفاهيمها، ويسير على نور هديها وتوجيهها، ولا يتأثر بالأهواء والغايات الشخصية. فالإصلاح ليس عملية إنتقائية يخضعها المسؤول الإداري للمزاجية والهوى، أو يطبقها بشكل مجتزأ، فيعالج بعض أمراض الإدارة ويتجاهل - متعمداً - البعض الآخر، لغايات هي أبعد ما تكون عن المصلحة العامة. بل تقوم الفكرة الإصلاحية الإسلامية على قاعدة الشمولية والعموم، بحيث يكون الإصلاح مثل ضوء الشمس يشرق على الجميع بلا استثناء، ويستفيد منه الناس كلهم، ولا مجال إلى أن يستأثر به البعض دون البعض الآخر، أو يوجهه وفقاً لمصلحة قطاع دون آخر أو لفائدة فئة دون سواها. فالإصلاح ليس نفعياً أو استتسابياً، وإنما هو استثمار بما أمر الله، وانصياع للمنهج الرباني الذي ارتضاه الخالق لعباده، وجعل فيه سعادتهم في الدنيا والآخرة.

### تعليق على الدراسة:

أراد الباحث في دراسته أن يبرز دور الدين الإسلامي في الإصلاح الإداري، فقد شهدت العصور الوسطى بلوغ الحضارة الإسلامية ذروتها فنهلنا منها أوروبا مختلف العلوم والتي منها العلوم الإدارية. ومع سقوط آخر خلافة إسلامية ألا وهي الخلافة العثمانية، أصبح مجرد ذكر كلمة إسلامي مقترنا مع أي مصطلح آخر مرادفاً للسخرية تأثراً بالأفكار الغربية التي تنادي بالفصل بين الدين والدولة، وهي الفكرة التي لقيت صداها لتزامنها مع ما وصلت إليه أوروبا وأمريكا من تقدم تكنولوجي.

ولا أدل على الدور البارز للمسلمين في الإصلاح من شهادات غير المسلمين ذاتهم عنهم والتي نذكر على

سبيل الذكر لا الحصر:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://www.islamstory.com/ArticlePrint.aspx?ArticleID=14.19>, page visitée le 12/03/2010.



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

يقول برينولت في كتابه ( تكوين الإنسانية ):

" العلم هو أعظم ما قدمته الحضارة العربية إلى العالم الحديث عامة. والجدير بالذكر أنه لا توجد ناحية من نواحي النمو الحضاري إلا ويظهر للإنسان أثر الحضارة والثقافة العربية، وإن أعظم مؤثر هو الدين الإسلامي الذي كان المحرك للتطبيق العملي على الحياة، وإن الادعاء بأن أوروبا هي التي اكتشفت المنهج التجريبي ادعاء باطل وخالٍ من الصحة جملة وتفصيلاً فالفكر الإسلامي هو الذي قال: انظر وفكر، واعمل، وجرب حتى تصل إلى اليقين العلمي " (( من كتاب لمحات من الحضارة العربية والإسلامية للدكتور علي عبد الله الدفاع .

ويعتقد الدكتور " سارتون " أن المسلمين كانوا أعظم معلمين في العالم، وأنهم زادوا على العلوم التي أخذوه، وأنهم لم يكتفوا بذلك، بل أوصلوها إلى درجة جديرة بالاعتبار من حيث النمو والارتقاء..

ويقول نيكلسون: " والمكتشفات اليوم لا تحسب شيئاً مذكوراً إزاء ما نحن مدينون به للرواد العرب الذين كانوا مشعلاً وضاءً في القرون الوسطى ولا سيما في أوروبا.."

ويقول دي فو: " إن الميراث الذي تركه اليونان لم يحسن الرومان القيام به، أما العرب فقد أنقوه، وعملوا على تحسينه وإيمائه حتى سلموه إلى العصور الحديثة.."

ويقول سيديو: " كان المسلمون في القرون الوسطى منفردين في العلم والفلسفة والفنون، وقد نشرهما أينما حلت أقدامهم، وتسربت منهم إلى أوروبا فكانوا هم سبباً في نهضتها وارتقائها ". كما يذهب إلى أن المسلمين هم في واقع الأمر أساتذة أوروبا في جميع فروع المعرفة.

وما أردت تبيانها من خلال هاته الدراسة هو تأكيدها لدور الدين في التسيير العمومي كما أبرزت ذلك في الجانب النظري عندنا تكلمت عن تأثير نظام قيم كل موظف على التسيير العمومي، هذا النظام الذي يركز بشكل كبير على المعتقدات أو الدين.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

المطلب الثالث : الدراسة التي قام بها الأستاذ Coline Talbot حول التجربة البريطانية:

وهو أستاذ بجامعة Nottingham بإنجلترا، ونشر دراسة في دورية فرنسية مختصة في الإدارة العامة<sup>1</sup> بعنوان إصلاح التسيير العمومي ومفاراته : التجربة البريطانية. وفيما يلي ملخص عن هاته الدراسة. إن تاريخ برامج إصلاح التسيير العمومي مع نهاية القرن العشرين يلخص في ثلاث كلمات : التسيير العمومي الجديد (NPM). وسواء اعتبرناه ظاهرة عالمية أو مجرد وجود متعلق بالدول الأنجلوسكسونية أو نظرنا اليه على أنه تطور إيجابي أو سلبي، إلا أنه شكّل المرجعية التي من خلالها نقيم باقي الإصلاحات في التسيير العمومي .

هذا البحث هو تقييم نقدي لتطبيق (NPM) في إنجلترا خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات، من خلال تبنى وجهة نظر خاصة يمكن أن يطلق عليها "نظرية النظم المتناقضة". فالعديد من الكتاب يعتبر أنّ (NPM) يتكوّن أساسا من جوانب متناقضة، ونحن نعتقد أن وجود إطار للتّحليل على أساس نظرية النظم المتناقضة يساعد على تفسير بعض التناقضات والمشاكل المرتبطة بهذه الإصلاحات. وعلى الرغم من أن هذه الدراسة تركّز على إنجلترا ، فإنه يمكن تطبيق النظرية خارج حدودها أيضا.

### نظرية النظم المتناقضة:

يعدّ ظهور هذه النظرية حديث نسبيا، ومع ذلك فالعديد من الأكاديميين، المستشارين والمهتمين بالتسيير أصبحوا يشيرون إلى هذا المفهوم في أعمامهم ودراساتهم. ومن أهم الأعمال في هذا المجال نجد كتاب " In Search of Excellence"<sup>2</sup> الذي يشير فيه الكاتبان إلى مناقشة التناقض والاختلاف في الطبيعة البشرية، فعلى سبيل المثال يسعى كل البشر الى بلوغ الاستقلالية و الانتماء في آن واحد، إستقلالية في الأفكار وإنتماء

<sup>1</sup> Revue française d'administration publique 2003/1-2, N°105-106, p de11 à24.

<sup>2</sup> Peters (T.-J.), Waterman (R.-H.), In Search of Excellence, Harper et Row, New York, 1982.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

إلى مجموعة تقاسمه نفس أفكاره. وفي دراسة أخرى حول تحديد السمات الأساسية للمؤسسات ذات الأداء المتميز فتوصلوا أنها تتميز بسلوكيات متناقضة<sup>1</sup>.

وهناك أمثلة أخرى كثيرة من الكتابات التي حاولت التنظير لهاته المدرسة الفكرية حول التناقض في المنظمات لاسيما النموذج الذي قدّمه Robert Quinn و Kim Cameroun اللذان وضعوا أربعة نماذج للتنظيم البشري وهي :

1- النموذج العقلاني.

2- النموذج المبني على السيرورة الداخلية.

3- نموذج العلاقات الإنسانية.

4- نموذج الأنظمة المفتوحة.

وهو تصنيف لا يقوم على الاختيار بين أحد هذه النماذج وإنما على أساس التناقض.

إنّ مصطلح التناقض لا يعني هنا الحصول على نتائج متضاربة أثناء القيام بدراسة ما، وإنما يقصد به التناقض المستمر بين العناصر المتواجدة معا والتي يفترض أن يلغي الواحد منها الآخر إلا أنها تستمر في التفاعل فيما بينها داخل نفس المنظمة.

تناقضات التسيير العمومي الجديد:

لقد سجّل مفهوم نظام التناقضات -ولو أنّه ما زال متواضعا- في تحليل السياسات والتسيير العمومي. وقد استخدم Janet Newman نموذج Robert Quinn و Kim Cameroun لتحليل التغييرات التي حدثت في الحوكمة، السياسة والتسيير العمومي في إنجلترا. ويستند هذا التحليل على مجموعة جديدة من التناقضات المستخدمة لتحليل إصلاحات التسيير العمومي حيث تمّ تحديد قطبين أساسيين، الأول هو المركزيّة وإجبارية رفع التقارير من جهة، واللامركزية والمشاركة من جهة أخرى. أما الثاني فيتمثّل في

<sup>1</sup> Collins (J.-C.), Porras (J.-I.), Built to Last — Successful Habits of Visionary Companies, New York, Harper Collins Publishers, 1997

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

العقلانية في الاختيار وصنع القرار من جهة، الإتجاه نحو الإتفاق على تسوية من جهة أخرى. وهو ما يعطينا النموذج التالي

### جدول (05): *Paradoxes du New Public Management (NPM)*

	Vers la centralisation et l'obligation de rendre compte		
Vers le jugement et le compromis	La décision appartient aux politiques	Le management appartient aux managers	Vers le choix rationnel
	Le choix appartient aux consommateurs	La participation appartient aux actionnaires	
	Vers la décentralisation et la participation		

المصدر: *Revue française d'administration publique 2003/1-2, N°105-106, p de 11 à 25.*

وتجدر الإشارة إلى أن هذه النماذج على حد سواء متناقضة فيما بينها، لكنها غالبا ما تتواجد مجتمعة

في برامج إصلاح التسيير العمومي الجديد. وسوف نقوم بتحليل كل نموذج على حدى:

### 1- القرار في يد السياسيين:

تزايدت الإنتقادات على النماذج البيروقراطية التقليدية مع نهاية السبعينيات كان قبلها السياسيون لا يستطيعون التدخل في القرارات المتعلقة بتسيير المصالح العمومية. هاته الوضعية تمّ التشهير بها من خلال السلسلة التلفزيونية الفكاهية : "yes minister" ، والتي تلتها سلسلة "yes prime minister" حيث تعرض السلسلة تلاعب موظف كبير برئيس الحكومة. هذا الشعور بالعجز السياسي عن اتخاذ القرار أدى إلى البحث عن الآليات الواجب اتخاذها لاستعادة سلطة السياسيين، وكان لهم ذلك من خلال الانتخابات التي جرت في عام 1979، حيث عقدت رئيسة الوزراء "Margaret Thatcher" العزم على إصلاح الجهاز الإداري، فكانت معادية للثقافة السائدة داخله والتي اعتبرتها اغتصابا لسلطة المنتخبين. وبدأت مؤشرات الصراع التي

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

وقعت بين المسؤول المنفذ لسياسة رئيسة الوزراء، "Sir John Hoskyns" و مسؤول كبير سابق في الوظيفة العمومية يدعى "Sir Douglas Wass" حيث نشر الأول مقالا دعا من خلاله إلى تعيين موظفين ساميين على أساس سياسي في كل قسم من أقسام Whitehall<sup>1</sup> لضمان السيطرة على الوظيفة العمومية عن طريق السياسة، في حين كان ردّ الموظف الكبير من خلال طرق الدفاع التقليدية بوصف الوظيفة العمومية بأنها موضوعية ونزيهة. هذا التبادل في الإتهامات يعكس الصعوبات التي تواجهها رئيسة الوزراء ومؤيدوها في جهودها الرامية إلى فرض إصلاحات جذرية لمساوئ البيروقراطية في Whitehall.

وجاءت الحملة الأولى والأكثر شهرة المعروفة "بالحملة من أجل الكفاءة" والتي أطلقتها رئيسة الوزراء في الحكومة البريطانية، حيث باشرت سلسلة إجراءات ظاهرها تحقيقات حول الفعالية داخل الوظيفة العمومية وباطنها العمل على إضعاف الوظيفة العمومية عن طريق تخفيض القوة العاملة لديها ووضع آليات لتعزيز دور الوزراء.

واستمرت محاولات لإنشاء نظم المعلومات في الإدارات العمومية خلال فترة حكم " Margaret Thatcher " و " John Major " أي خلال الفترة (1979-1997) بهدف تعزيز سيطرة الوزراء على إداراتهم وموظفيهم، حيث أدخل " Mickael Heseltine " نظاما معلوماتيا يسمّى (MINIS) وهو اختصار لعبارة " Ministerial Information System " و طبقّ أولا في وزارة البيئة، ومن ثم تعميمه على كلّ الوزارات. وهكذا بدأ نموذج "الوزير المسيّر" "minister manager" يطفو على السطح ليعمّم على باقي الوزارات أيضا. وتلت هذه المرحلة عمليّة الانتقال للجهاز الثاني لتعزيز الرقابة الوزارية والمتمثّل في إنشاء وكالات شبه مستقلة داخل الوظيفة العمومية (وكالات تنفيذية) بلغ عددها أكثر من 140 وكالة تغطي 80 %

<sup>1</sup> **Whitehall:** est une rue de Cité de Westminster, arrondissement de Londres. Cette artère principale part, au sud, de Parliament Square pour déboucher sur Charing Cross à Trafalgar Square, le point caractéristique en est la statue de Charles I<sup>er</sup>, que l'on considère comme étant le centre de Londres. Centre du gouvernement de sa Majesté, la rue comprend plusieurs ministères ; "Whitehall" est donc souvent à la fois utilisé par métonymie pour le gouvernement dans sa globalité mais aussi pour la zone géographique qui entoure le quartier.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

من مصالح الوظيفة العمومية. السمة الرئيسية لهاته الوكالات هي المسؤولية المباشرة لرئيس الوكالة (الرئيس التنفيذي) أمام الوزير، حيث ترفع له تقاريراً ربع سنوية على الأقل، وشيئاً فشيئاً تحولت السلطة من الموظفين الكبار إلى الوزراء، واستمرت هذه الرغبة في تعزيز سيطرة الوزراء حتى مع حكومة " Tony Blair " بداية من عام 1997 حيث تزايد عدد المستشارين الخاصين (الذين لم يكونوا موظفين) وإنما يرفعون تقاريراً مباشرة لوزرائهم، وفسر هذا على نطاق واسع بأنها محاولة لتمكين الوزراء ضد الموظفين الكبار بهدف مراقبة النفقات والصققات المبرمة في الوظيفة العمومية كل سنتين.

إن كل هذه التغييرات بعد تعاقب ثلاث حكومات كانت تهدف إلى جعل القرار في أيدي السياسيين لا الموظفين الدائمين.

### 2- التسيير من صلاحية المسيرين:

هذا النموذج يبرز المنافسة داخل الوظيفة العمومية بين المسيرين من ناحية، والأعوان المهنيين من ناحية أخرى وخصوصاً ممثليهم ( النقابات والمنظمات المهنية ) سعياً للتحكم والسيطرة على القرار داخل الإدارة العمومية. الشيء الذي يسلب الضوء على حقيقة أن واحدة من المشاكل الرئيسية للخدمات العمومية هو وقوعها في فخ "البيروقراطية"، فالقواعد البيروقراطية تشل التسيير والمبادرة وتقف عائقاً أمام الفعالية، المرونة في الخدمة والاستجابة لاحتياجات المستهلك. يضاف إلى هذا إزدياد قوة ونفوذ النقابات في القطاع العام مما يستدعي إتخاذ تدابير للحد من نفوذهم.

إن الآداة الأكثر استخداماً لتمكين المسيرين هي اللامركزية وإنشاء المزيد من الوحدات المستقلة. فعلى سبيل المثال، تم تجزئة مصلحة الخدمات الصحية الوطنية (NHS)\* إلى مئات من الوحدات، وأعيد تنظيم الوظيفة العمومية في عدد من الوحدات شبه مستقلة.

\* National Health Service

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

كل هذه الجهود تهدف إلى تعزيز قوة مسيري شؤون الموظفين والمهنيين، تفويضهم أكثر سلطة تسيير الموازنات، التنظيم والموارد البشرية، تحميل المسيريين مسؤوليتهم عن أدائهم وآداء إدارتهم، وفي المقابل إضعاف هيمنة النقابات.

### 3- الإختيار من صلاحية المستهلكين:

أي أن الخيار متروك للمستهلكين وهو النموذج الثالث لـ NPM والمتعلق بمتغير التسويق. ويستند هذا النموذج على فكرة الخصوصية حتى ولو كانت الخدمات داخل القطاع العام، ويقوم أساسا على فكرة "ميثاق المواطنين"، وإن لم يكن للمواطن الحق في الإختيار بصورة مطلقة في الخدمات العمومية المقدمة إلا أنه يملك حقوقا متعلقة بالأجال، الجودة والحق في تقديم الشكاوى والحصول على الرضا وما إلى ذلك. ولكن يجب التأكيد على أن هذا الميثاق لم يأت بالنتائج المنتظرة.

### 4- المشاركة هي للمساهمين:

النموذج الرابع من NPM يمكن تلخيصه في أن المصالح العمومية مرتبطة بالمولين، الموردّين والمستخدمين، فهي مصالح معقدة في أنشطتها، وعليه يجب أن تسيّر كشبكات و هذا في مصلحة الجميع (السياسيين، المسيرين، المستهلكين وغيرهم).

هذه الفكرة إنما ولدت من الإحباط بسبب فشل السياسات العامة والمشاريع العمومية المنفذة قبل سنة 1997، وترتكز على خطة جديدة من "الحكومة المحلية" الذي يسمح للموظفين، المستخدمين، المواطنين وأعضاء المجتمع المدني بالمشاركة في عملية صنع القرار، ومن ثم تفادي تصادم القرارات السياسية مع القرارات التنفيذية للمسيرين.

### تعليق على الدراسة :

إن الإصلاحات المتخذة في الإدارة العمومية في إنجلترا تجسدت في التسيير العمومي الجديد (N.P.M)، والذي ما هو إلا نتاج أفكار رئيسة وزراء إنجلترا السابقة "Margaret Thatcher" منذ توليها

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الحكم سنة 1979، منتقدة النماذج البيروقراطية التقليدية المعتمدة مع نهاية السبعينيات، التي استبعدت تماما السياسيين من تسيير المصالح العمومية. فعزمت رئيسة الوزراء على إصلاح الجهاز الإداري من خلال البحث عن الآليات الواجب اتخاذها لاستعادة سلطة السياسيين، فكانت معادية للثقافة السائدة داخله والتي اعتبرتها اغتصابا لسلطة المنتخبين.

وهذا ما يؤكد مرة أخرى أن هذه التقنيات والنماذج على غرار (N.P.M) ليست مجرد مصطلحات رنانة تستورد كاملة لتزرع في مجتمعات تختلف شكلا ومضمونا عن المجتمع الذي ظهر فيه المصطلح، حتى أننا نتكلم في الجزائر عن التسيير العمومي الجديد كبديل للتسيير العمومي الذي يعتقد أنه أصبح غير صالح وتجاوزته الأحداث. وهو ما تؤكدته التجربة السويسرية، وعليه فلنحذر من المصطلحات ولنفرق بين الأفكار والنماذج.

### المطلب الرابع : التجربة السويسرية في الإصلاح:

سوف نتطرق إليها من خلال ما قدمه الباحث (Alexander Bergmann) في كتابه (The Swiss Way of Management) الصادر سنة 1994 وكذا الباحثان (Kuno scheduler, Isabelle) في كتابهما (Cultural Aspects of Public Management Reform) والذي تم إصداره في سنة 2007.

منذ بداية التسعينيات، ذاع صيت (NPM) على نطاق واسع، فخلال الفترة من 1991 الى 2006 أجريت عدة تشخيصات حول عدم فاعلية البيروقراطية في سويسرا وارتفعت معها أصوات مختلفة تنادي بضرورة مباشرة الإصلاح في القطاع العام في سويسرا. ففي وقت جد مبكر، رحب بهاته الإصلاحات الكثير من الاختصاصيين السويسريين آنذاك وتم فعلا إطلاق عدّة برامج على المستويات الثلاثة للدولة السويسرية. لكن المثير للاهتمام هو أن معظم هاته البرامج باء بالفشل مما أثار انتقادات لاذعة من النيوليبراليين الاقتصاديين مشيرين إلى مخاطر التزايد المطرد للنفقات الحكومية وكذا تزايد معدلات الضرائب وفقدان



## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

القدرة على التنافس في الاقتصاد العالمي كنتيجة مباشرة لتطبيق (NPM)، وحتى الباحثون في العلوم السياسية ممن شخصّوا مشكلة فشل الإصلاحات في سويسرا أشاروا إلى أن مردّد ذلك هو عدم وجود الترابط بين الهياكل السياسيّة والمهام الموكلة لها مما نتج عنه فقدان الشرعية للسياسة العامة لدى المواطن السويسري بسبب تدني القدرة على حل مشاكله من قبل الدولة، وهو الأمر الذي دفع بالحكومة السويسرية للتخلّي عن هاته الإصلاحات لاسيما بعد أن صوت عليها الناخبون السويسريون بالرفض.

كما تدخل أيضا علماء الاجتماع وتساءلوا عن كيفية حدوث هذا ولماذا؟ ومن الإجابات الأولى التي توصلوا إليها أن (NPM) هو مقارنة تقنية أهملت تماما جوانب الثقافة، فحسبهم لكل مجتمع خصائصه ممّا أدّى إلى انخفاض في نوعية العمل. وعليه، فحتى يكون للتسيير العمومي تأثير مستقبلا فيجب الاهتمام بالجوانب الثقافية لإصلاح الإدارة العامة.<sup>1</sup>

وفي المقابل يؤكد مهتمون سويسريون بعلوم الادارة أن الكثير كتب بإشادة عن التسيير بالطريقتين الأمريكية واليابانية، ويدعم هذه الكتابات تطوّر الاقتصاد في كلتا الدولتين، وأصبحت أوروبا تفكر في "التحدي الأمريكي" و "فن التسيير الياباني". كل هاته الكتابات والمراجع أكدت على أمرين:

1- أهمية تنظيم وتسيير الموارد البشرية في نجاح المؤسسات الأمريكية و اليابانية.

2- تناسق المقاربات المطبقة من خلال الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الثقافية لكل دولة، أي توافق التسيير المعتمد مع الذهنيات والعادات لكل بلد.<sup>2</sup>

إنّ سويسرا ورغم غياب دراسات حول ثقافة المؤسسة تحتل مرتبة جدّ متقدمة، فقد أشار التقرير<sup>3</sup> المعد سنة 1991 حول تنافسية 23 دولة الى احتلال سويسرا المرتبة الثانية بعد اليابان وقبل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، المرتبة الأولى في الديناميكية الماليّة والإستقرار الإجتماعي والسياسي، المرتبة الثانية في

<sup>1</sup> Kuno scheduler, Isabelle propeller, pp 65- 66.

<sup>2</sup> Alexander Bergmann, Le « Swiss way of management », edition ESKA, Paris1994, p18

<sup>3</sup> Garelli S. : IMD and work economic forum – Lausanne, IMD, 1991.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

الفاعلية الصناعية وحركة السوق والتوجه نحو المستقبل، المرتبة الخامسة في الموارد البشرية، السادسة في حركة الاقتصاد.

في سنة 1989، من بين أول 100 مؤسسة أوروبية يوجد 8 مؤسسات سويسرية، كما لسويسرا مؤسسات رائدة في صناعة الساعات، الحليب والشوكولاتة.<sup>1</sup>

من أهم أسباب النجاح التي عددها الباحث هو الإنطلاق من قيم المجتمع السويسري والتي صنفها كما

يلي:<sup>2</sup>

أولاً- القيم المشتركة :

- 1- البراغماتية: الإنسان السويسري واقعي، منطقي وإن خالف النظرية، يثق في التجربة أكثر من المنظرين.
- 2- العدالة : يحب العدل في كل الأمور والجميع سواسية أمام القانون.
- 3- الانضباط في العمل: وإتمام الأعمال المنوطة بكل فرد.
- 4- الأداء : كل فرد يحاول العمل أفضل من أي شخص آخر ويهدف إلى تحقيق "الصقر خطأ".
- 5- الحذر و البحث دوما عن توفير جو أمن أثناء العمل: أحد مدراء الشركات السويسرية منذ مدة لم يحصل لديه أي خلل في العمل، فهو دوما في تساؤل : متى يكون هذا؟ كيف و أين؟ وإن حدث، كيف سنواجهه؟
- 6- الفردية (individualisme): هي نفس الميزة الموجودة عند الأمريكيان.

ثانياً- المتناقضات والموازنة بينهما:

- 1- بين الفردية والعمل الجماعي: هناك هامش كبير من الفردية لكنها فردية تصب في صالح المؤسسة.
- 2- الخصوصية: لكل فرد شخصيته و أفكاره أي تواجد مبدأ الحق في الاختلاف.
- 3- الإستقرار والمرونة: إعداد مخططات تمتد لخمس سنوات مثلا مع إمكانية تعديلها إن دعت الحاجة لذلك.

<sup>1</sup> Alexander Bergmann, op. cit., pp 19-20

<sup>2</sup> Alexander Bergmann, op. cit., p66

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

ثالثاً- العقد النفسي: وهو العقد البسيكولوجي الضمني بين المؤسسة والعمال لتحقيق أهداف المؤسسة، فواجبات المؤسسة هي:

- 1- توفير الأمن في المنصب: تأمين الموظف من مخاطر البطالة وبالتالي شعوره بالأمن.
- 2- إمكانية الترقية: ليس في المنصب فقط ولكن من منصب لآخر.
- 3- إحترام جزء من الاستقلالية: ترك مجال للموظف الإطار مثلاً ليتحمل مسؤولياته ويقرّر في مجال تخصصه.
- 4- إحترام العامل بصفته إنساناً: الفرد السويسري لا يجب أن يعامل كمورد بشري فقط بل بصفته إنساناً أولاً وقبل كل شيء.

5- تقاضي أجره معقولة.

أما واجبات العمال فهي :

1- المهارة.

2- الإخلاص في العمل (s'engager a fond).

3- الصدق في العمل (être loyal): الإبتعاد عن الغش، النفاق، الكذب وكل الرذائل.

4- الإندماج (s'intégrer) : وهو اندماج في الثقافة السويسرية<sup>1</sup>.

تعليق على الدراسة:

أكدت هذه الدراسة أنّ فشل (NPM) في سويسرا مردّه تركيزه على الجانب التقني وفي المقابل إهماله للجوانب الثقافية لدولة سويسرا، فهو يؤكّد عدم نجاعة البرامج المستوردة من تجارب الغير ونسخها كليّة. كما أنّ نجاح أي برنامج إصلاحي مرتبط بعنصرين هما :

1- أهمية تنظيم وتسيير الموارد البشرية في نجاح المؤسسات الأمريكية و اليابانية.

<sup>1</sup> لكنه اندماج دون ذوبان فيها أي أن يحمل الجميع الهوية السويسرية لكن دون ذوبان فيها كالتخلي عن المعتقدات الدينية.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

2- تتاسق المقاربات المطبقة من خلال الأخذ بعين الاعتبار الخصائص الثقافية لكل دولة، أي توافق

التسيير المعتمد مع الذهنيات والعادات لكل بلد.

وهذا ما يؤكد امكانية التسيير على الطريقة الجزائرية ولا حاجة لجلب النماذج.

أما عن أسباب نجاح التجربة السويسرية في الإصلاح، فإنّ وصفها لم تكن بالسحرية اعتمدت على مايلي :

العدالة، الإنضباط في العمل، الأداء، الحذر و البحث دوما عن توفير جو أمن أثناء العمل، تسيير المتناقضات والموازنة بينهما كالفردية والعمل الجماعي والإستقرار والمرونة، العقد النفسي الضمني بين المؤسسة والعمال لتحقيق أهداف المؤسسة من خلال إحترام جزء من استقلالية الموظف وإحترام العامل بصفته إنسانا لا موردا بشريا و منحه أجره معقولة، ومن جهة أخرى يتحلّى بالمهارة، الإخلاص في العمل، الصدق في العمل، الإبتعاد عن الغشّ، النفاق، الكذب وكل الرذائل.

### المطلب الخامس: التجربة الفرنسية بعد تطبيق "La LOLF"<sup>1</sup> :

أجرى العديد من الباحثين الفرنسيين دراسات حول التجربة الفرنسية فيما يتعلّق ب(La LOLF) من بينهم الباحثان David Huron et Jacques spindler دراسات حول مدى إرتباط إختيار وسيلة التسيير بالسياسة العمومية، حيث يقول الباحثان الفرنسيان أنّ الموازنة العامة من أهم وسائل التسيير العمومي وذلك من خلال بعدين :

- الإختيارات المنتهجة في الموازنة .

- عقلنة هاته الإختيارات.

وللدلالة على هذين البعدين يمكن الاستعانة بمثال عقلنة الإختيارات في الموازنة (RCB)<sup>2</sup> الذي انتهجته

الحكومة الفرنسية سنة 1968 بهدف تجربة إختياراتها في الموازنة من خلال مراقبة نتائج العمل الإداري

المجسد لهاته الإختيارات عن طريق دراسات تحليلية حول التكلفة وكذا الفاعلية، فالطريقة كانت تقوم على

<sup>1</sup> Loi Organique relative aux Lois de Finances.

<sup>2</sup> Rationalisation des Choix Budgétaire.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

التقييم الدوري للنتائج بالمقارنة مع الوسائل المستعملة. وتمّ تنصيب خلايا على مستوى الوزارات لإنجاز العملية، إلا أن عدم توفر المعلومات وكذا الإحصائيات والبطء في العملية أدّى إلى التخلي عن (RCB)، والعمل ب (LOLF) وهذا لا ينفى وجود أفكار وآثار الأولى في الثانية، هذا القانون كوسيلة للتسيير العمومي لا تقوم على مبدأ تحضير الموازنة حسب النفقات ولكنها موجهة نحو النتائج انطلاقاً من الأهداف المحددة مسبقاً، وجاء أساساً لتحقيق ثلاث غايات هي :

- إعطاء سلطة الرقابة للبرلمانيين .

- جعل الموازنات في مختلف القطاعات أكثر شفافية لاسيما تحديد أوجه النفقات بدقة وعدم الإكتفاء فقط بالمبالغ الإجمالية.

- استبدال ثقافة توفير الوسائل بثقافة تحقيق النتائج و تحسين الأداء، ممّا يلزم الموظفين ويجعلهم مسؤولين عن أعمالهم.

- عصرنة الوظيفة العمومية.

وصدرت (La LOLF) في 01 أوت 2001 في فرنسا وشرع في تنفيذها في 01 جانفي 2006 بهدف

إلى التوجه لسياسة النتائج لا الوسائل أي أنها تسمح بتسيير النفقات العمومية وفق النتائج المخططة من خلال تحديد الأهداف الإستراتيجية وكذا مؤشرات قياس الأداء، تبرير النفقات من أول أورو مسلّم الى آخر أورو مستعمل وكذا إعداد محاسبة سنويًا وتقييم النتائج.

وجاءت بعد عمليات تحضيرية منذ سنة 1995 لعصرنة التسيير العمومي من خلال الإصلاح

المحاسبي، أنظمة المعلوماتية ومراقبة التسيير، لكن تنفيذ هاته الإصلاحات يستدعي وجود شرعية للسلطة الحاكمة لأنها تعتبر أن السياسة العمومية هي الموجه الحقيقي للقطاع العمومي ليس فقط الإصلاحات الإدارية وحدها، هاته السياسة العمومية تستمد من المقاربة الاجتماعية الاقتصادية (socio-économique) الجديدة،

ذلك أنه في السابق كان سلوك رجال السياسة نفعياً شخصياً (utilitariste) من خلال تعظيم المنفعة المتأنيّة

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

من منصبه، الزيادة في مهام الدولة بشكل عشوائي مما يحملها نفقات إضافية. في حين أن المقاربة الجديدة تتدرج ضمن التفاعل بين الأنظمة التكنولوجية، الاقتصادية، السياسية والاجتماعية التي تنبثق عنه الأفكار التي تؤخذ على ضوءها القرارات.

إنّ الإطار الاستراتيجي لعمل الحكومة الذي تجسده وزاراتها ( بصفتهم المنفذين لقرارات الحكومة) في المؤسسات هو تحقيق السلسلة مهام- برامج - أفعال، وإلاّ ما الفائدة من إنجاز جامعات وكلّيات ومعاهد دون ربطها بالنتائج المرجوة من وراء هاته الإنجازات . فلا يمكن لأي وزير أن يختبأ وراء " إنجازه " وعدم تحمّله لمسؤولياته في الحكومة، فأكثر من ثلثي الوزراء يحبذون المهام الخاصة بكل وزارة ( mono mission). فهاته المهمة الوحيدة لا تسمح بقراءة الموازنة بدقة، ولهذا فان تطبيق ثقافة تحقيق الأهداف ومؤشرات النتائج وعرضها على البرلمان من شأنه تحقيق أهداف هذا القانون.

ويتّضح أنّ لهذا القانون رهانات إجتماعية وسياسية للإصلاح تقوم أساسا على دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وهو ما قامت به إنجلترا في عهد حكومة " Tony Blair " مع بداية القرن الواحد والعشرين، حيث عمدت إلى التقريب بين الليبرالية الجديدة والعمل الاجتماعي، بينما في كندا وتحديدا في مقاطعة QUEBEC فالدولة متفاعلة بقوة مع المجتمع المدني، الجمعيات، النقابات والجماعات المحلية.

وهو أيضا يسمح بالزيادة في دور الدولة بشكل كبير بعدما كان ينحصر في تقديم الخدمات لا غير، دون التساؤل عن جودة هاته الخدمات. ففي فرنسا جرى التقليد على تكليف مؤسسة ما وتحميلها المسؤولية لتقديم خدمة ما من خلال تحديد محتوى هاته الخدمة ثم تنفيذها. ولعل أبرز الأمثلة عن هاته المؤسسات نجد الشركة الوطنية للسكك الحديدية (SNCF)، كهرباء فرنسا (EDF)، غاز فرنسا (GDF)، المركز الوطني للبحث العلمي (CNRS)، هاته المؤسسات هي تحت وصاية الدولة إلاّ أنّ هاته الوصاية بيروقراطية لا غير، فالمدبر العام لشركة (SNCF) هو الذي يحدّد إستراتيجية النقل في شركته. إن هاته الوصاية يمكن وصفها بالوصاية المعكوسة ، لهذا فان إدراج ( LA LOLF ) يسمح بالعودة إلى الوصاية الصحيحة.

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

بالإضافة الى الوظيفة المالية ومراقبة التسيير لهذا القانون فبإقبي وظائف التسيير شكلت موضوع تطور هام في القطاع العمومي، مثل التسويق العمومي ووسائل الإستماع للزبون، تطوير الإتصال الداخلي والخارجي.

كل ما ذكرناه من مزايا هذا القانون لا ينفى من أن تطبيقه يواجه مشكلتين:

1- هو إجراء توطره قرارات سياسية.

2- صعوبة قيادة التغيير على المستوى المحلي.

تعليق على الدراسة:

ان ما جاءت به (LA LOLF) هو إعادة الصلاحيات للدولة من خلال استرجاع وصايتها الفعلية على المؤسسات العمومية، فهي جاءت لتعيد سياسة الحكومة الى الواجهة، فأضحى المدراء العامون في قطاعات عمومية حساسة يؤثرون على السياسة العامة للحكومة، كما هو الشأن بالنسبة للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية (SNCF) والتي كثيرا ما أربكت الحكومة من خلال الإضرابات المتتالية التي تتسبب في شللا في حركة التنقل عبر هذا القطاع الحيوي، في حين أن ما يحدث في الجزائر هو أن سياسة الحكومة تجد ضالتها في شتى المجالات في مقابل الغياب التام للمجلس الشعبي الوطني، والذي أصبح فقد مصداقيته منذ سنوات، فتحول إلى مجرد إجراء شكلي يلجأ إليه لإضفاء الشرعية على قرارات الحكومة، وأصبحت هذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات واسعة.

المطلب السادس : التجربة الإيطالية.

تحدث فيها الباحث (Florence Vidal) في كتابه (Le Management à l'italienne) الصادر سنة 1990 عن الحالة السياسية لإيطاليا و يعنون أحد فصول كتابه بالدولة الكارثة. ويعقب نحن في المرتبة ربما الخامسة صناعيًا ولكن سياسيًا نستحق "صفرا جيدًا" جعل منا دولة سيئة، فعدم الإستقرار السياسي يسود منذ الخمسينات، نفس الممثلين يلعبون على نفس خشبة المسرح، نفس التراجيديا- كوميديا مستمرة : استثمار في

## الفصل الثالث : الإطار المنهجي والدراسات السابقة.

السوق السوداء، توزيع المناصب بين الأصدقاء وأصدقاء الأصدقاء، يضاف إليها جرة كبيرة من الرشوة، فعدد من النواب الإيطاليين في البرلمان يسبحون فيها، مؤسسات تستفيد من مشاريع وصفقات عمومية وفق قواعد النسب من النهب<sup>1</sup>.

### تعليق على الدراسة:

إنّ التجربة الإيطالية تشترك مع واقع التجربة الجزائرية من حيث الفساد الذي طال مختلف القطاعات مجسداً في تبديد ونهب المال العام، المحاباة في توزيع المناصب والمشاريع، الرشوة. الأمر الذي يتعارض تماماً مع أي برنامج إصلاحي.

<sup>1</sup> -Florence Vidal, Le management à l'italienne, Interdiction, Paris, 1990, p-p 19-20.



## الفصل الرابع : دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة

### والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

#### المبحث الأول : إصلاح محاسبة الدولة.

تهدف المالىة العامة إلى دراسة كل ما يتعلّق بموارد الدولة أو فروعها ونفقاتها، هاته العملية لا يمكن تصوّرها إلاّ في إطار مجتمع منظم. إنّ النفقات والإيرادات هما الشقّان الأساسيان في الموازنة التي تترجم السياسة المالىة للدولة، وضبط هذين العنصرين من شأنه المساهمة في متابعة تسيير المال العام. و تأتي المحاسبة العموميّة لتتكفل بحماية المال العام من خلال تطبيق مجموعة من القواعد القانونيّة والتّقنيّة المطبّقة على تنفيذ الموازنات العموميّة وبيان عمليّاتها المالىة وعرض حساباتها ومراقبتها والمحدّدة لإلتزامات ومسؤوليات الأمرين بالصّرف والمحاسبين العموميين.<sup>1</sup> كما تهدف المحاسبة العموميّة إلى :

\* إثبات العمليّات المالىة للإدارات العموميّة إثباتا تاريخيا في دفاتر ووثائق معدّة خصيصا لهذا الغرض.

\* توفير البيانات التي تمكّن من مراقبة تنفيذ موازنة الدولة.

\* إبراز الإنحرافات التي تظهر بين الموازنة التقديرية والموازنة الفعلية ( الناتجة عن الحسابات

الختامية ) ، ومن ثمّ العمل على تصحيح الفروقات والإختلالات.

وللاستفادة من التّقنيات المستخدمة في مجال المحاسبة عموما، جاءت أول مبادرة لإصلاح المحاسبة

العمومية سنة 1991<sup>2</sup> مجسّدة في الإنتقال من المحاسبة العموميّة ذات القيد البسيط (partie simple) إلى

المحاسبة ذات القيد المزدوج (partie double) لتشارك في هذا المبدأ مع المحاسبة العامة أو التجاريّة كما

<sup>1</sup> محمد مسعي، المحاسبة العموميّة، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2003، ص 8.

<sup>2</sup> Ministère délégué au trésor, Direction centrale du trésor, Direction de la gestion comptable des opérations du trésor public.Instruction N° 078 du 17 Août 1991 portant réformes de la comptabilité des receveurs des régies financières et mise en oeuvre de la méthode à partie double.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

يسمّيها البعض، وتسمح بقراءة أفضل للأرقام والمبالغ التي تقدّمها مختلف الجداول المحاسبية من خلال الحسابات المخصّصة لهذا الغرض\*.

وتأتي المرحلة الثانية لتحديث وعصرنة المحاسبة العمومية من خلال التفكير في إيجاد إطار محاسبي جديد للعمليات المالية التي تقوم بها الدولة بهدف تحسين بيان العمليات المالية عبر تقديم عروض شاملة ودورية عنها، أكثر وضوحا ودلالة من شأنها أن تشكّل قاعدة معلومات للسلطات العمومية لبناء سياساتها المالية.

جدير بالذكر هنا الإشارة أن هذا الفصل اعتمد أساسا على مذكرة حاج جاب الله آمال وهي الأكثر تهميشا فيه وإن كنا سهوا قصرنا في ذلك في بعض الفقرات. أمّا عن أسباب التفكير في إعداد مخطّط محاسبي جديد فنوردها في المطلب الموالي.

### المطلب الأول : أسباب التفكير في إدراج مخطط محاسبي جديد.

#### الفرع الأول : محدودية الإطار المحاسبي الحالي - مدونة حسابات الخزينة -<sup>1</sup>

يخضع التقييد المحاسبي للعمليات المالية الخاصة بالأموال العمومية - من حيث جوانبه التقنية - إلى "مدونة حسابات الخزينة"<sup>\*</sup> المتضمنة في التعلّمة العامة لوزارة المالية الصادرة سنة 1967 والتي خضعت لعدّة تعديلات من أجل تكيفها مع المتغيّرات الإقتصادية وكذا المتطلّبات الجديدة للنشاط المالي والمحاسبي للدولة. لكن وبالرغم من التعديلات بقي الإطار المحاسبي للدولة عاجزا عن تأدية الدور المنوط به نظرا لعدة نقائص منها أساسا:<sup>2</sup>

1- قصور المدونة على إعطاء نظرة شاملة حول ذمّة الدولة : حيث تقتصر عملية التقييد المحاسبي في إطار المحاسبة الحالية للدولة على تسجيل عمليات الصندوق أي العمليات الخاصة بتحصيل الإيرادات ودفع

\* يتعلّق الأمر بأربع أنواع من الحسابات هي: الحسابات المالية، حسابات التقييد المؤقتة، الحسابات الوسيطة، حسابات التقييد النهائي.

<sup>1</sup> DGC, Communication portant sur la réforme de la comptabilité de l'Etat , Décembre 2000, P2.

\* والمعروفة في الخزينة العمومية ب (NCT) Nomenclature des comptes du trésor

<sup>2</sup> حاج جاب الله آمال، إصلاح محاسبة الدولة، دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة PCE، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2004، ص-ص 6-7.

النّفقات المدرجة ضمن تنفيذ قانون الماليّة، فمدوّنة حسابات الخزينة تخدم فكرة محاسبة الصّدوق أي ماتمّ تحصيله و ماتمّ إنفاقه لاغير، مهمة بذلك أهم عناصر الذّمة الماليّة للدولة من أملاك عقارية ومنقولة، مستحقّات الدولة وديونها، والتي تتم متابعتها خارج الإطار المحاسبي ( extra-comptable ) من طرف مختلف المصالح المعنيّة، الأمر الذي يترتّب عنه سوء التّسيير هذه العناصر من ذمة الدولة نظرا لصعوبة التّحكم في المعطيات الخاصّة بالقيمة الحقيقيّة لها وكذا تطورها. ولعلّ أحسن مثال على ذلك هو عدم القدرة على تحديد مستحقّات الدولة لدى المؤسسات العموميّة فهي تتميّز فقط بنظرة شاملة على مبالغها المستحقّة نظرا لعدم أخذها بعين الإعتبار ضمن الإطار المحاسبي الحالي.

**2- جمود ترقيم حسابات المدونة :** إنّ ترقيم حسابات المدونة غير مرّن نظرا للإعتماد على التّرقيم الخطّي ممّا أثر سلبا على تجانس ووحدة المدونة وصعّب من عملية التّكيف مع التعديلات المتكرّرة التي تفرضها العمليات الجديدة أو التّغيير في نشاطات الدولة. إلى جانب هذا فإنّ عناوين الحسابات تتميّز - في كثير من الأحيان - بعدم دقّتها و عدم تناسبها مع محتوى و طبيعة العمليّات التي تشكّل موضوع التّقييد المحاسبي .

**3- صعوبة تجميع المعلومات المحاسبية بسبب قصور الإطار المحاسبي الحالي :** فهذا الأخير لا يتماشى مع التّقنيات المحاسبية الجديدة لمعالجة المعلومات، التي تتطلّب وجود نظام للإعلام الآلي يسهر على تجميع مختلف المعطيات المحاسبية المتواجدة عبر كل مراكز التسجيل المحاسبي. بل إنّ عملية التجميع - في غالب الأحيان - لا تتمّ في الأجال المحددة، ممّا يسبّب تأخّرا في الحصول على كل المعلومات وبالتالي إتخاذ القرارات الملائمة، وهو ما يقف حاجزا أمام تجسيد سياسة عقلنة وترشيد النفقات العموميّة وكذا التّسيير الفعال للمالية العمومية.

**4- تعقيد وصعوبة إستغلال النتائج و الوثائق المحاسبية :** إنّ مجمل الوثائق المحاسبية المعتمدة في إطار تطبيق المدونة الحاليّة تتميّز بتعقيدها وعدم سهولة إستغلالها. ولعلّ السّبب الرّئيسي في ذلك هو الإعتماد على الحسابات العامة التي تلخّص مجمل العمليات المنفّذة دون التّطرق إلى تفاصيلها، أي دون إعطاء معلومات

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- دقيقة عن مختلف تقسيمات هذه العمليات، الأمر الذي يصعب من عملية التحليل والمقارنة، إلى جانب تميز هذه الوثائق بطابعها الجزئي و التقليدي حيث لا تستجيب للمتطلبات المحاسبية الجديدة لاسيما في مجال معرفة وتحديد الذمة المالية للدولة . إلى جانب كل هاته النقائص، فإنّ النظام المحاسبي الحالي يعرف أيضا:
- غياب الحسابات المماثلة والمقابلة لحسابات الإستغلال والميزانية كما هو الشأن في المحاسبة الخاصة.
  - ازدواجية السلطة السلمية الممارسة على قابضي الضرائب .
  - عدم وضوح صلاحيّات العون المحاسبي المركزي للخزينة (ACCT).

### الفرع الثاني: حتمية الاستجابة للمعايير الدولية المحاسبية:<sup>1</sup>

يتضمن الإطار المحاسبي الحالي للمحاسبة العمومية نقائصا عديدة لا تتماشى و شروط دخول الجزائر في اتفاقيات وعلاقات مع عدة دول ومنظّمات دولية مثل البنك العالمي و صندوق النقد الدولي. فهي مجبرة على الاستجابة إلى المعايير الدولية في مجال المحاسبة العمومية، هاته المعايير من شأنها توحيد لغة التخاطب وبالتالي تسمح بإجراء مقارنات بين مختلف الدول وهو ما لا يسمح به الإطار المحاسبي الحالي نظرا لصعوبة إدماج محاسبة الدولة ضمن المحاسبة الوطنية التي تعدّ أحد أهم وسائل المقارنة الدولية.

إن الإستجابة للمعايير الدولية المحاسبية في ال محاسبة العمومية لم يعد خيارا أمام الدول، بل هو حتمية لجعل أكيدة، فهو على الأقل يسمح للحكومة وكذا ممثلي الشعب من القراءة الواضحة والشفافة لإيرادات ونفقات الدولة بعيدا عن فزاعة التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد.

### المطلب الثاني : المعايير الدولية في المحاسبة العمومية (IPSAS<sup>2</sup>):

إن المعايير الدولية في المحاسبة العمومية هي أساسا معايير لتوفير المعلومة المالية في القطاع العمومي، ذلك أنها تهدف إلى :

1- تقديم جداول مالية عن القطاع العام مع إحترام الشكل والمضمون.

<sup>1</sup> Idem, p 8.

<sup>2</sup> IPSAS : International Public Sector Accounting Standards (Normes comptables internationales du secteur public).

2- ضرورة توفير المعلومات المالية للهيئات العمومية.

3- المعالجة المحاسبية لمختلف الصفقات وكذا عناصر الأصول والخصوم.

اعتمدت في اعداد هذا المبحث أساسا على مرجع متميز يتحدث بالتفصيل عن هاته المعايير<sup>1</sup>، اطلعت على أغلب فصوله واستخرجت أهم النقاط التي تخدم البحث، وصغتها في المطالب التالية.

**الفرع الأول : الإطار التصوري للمعايير الدولية في المحاسبة العمومية.**

في أغلب الدول كما في الجزائر، تختزل المحاسبة العمومية في النفقات والإيرادات، فتقدم الحكومات أرقاما مطلقة، غير معبرة عن حقيقة ميزانية الدولة. أقول ميزانية وليس موازنة، لأنني لاحظت أن العديد من المهنيين وحتى الأكاديميين في المحاسبة العمومية لا يفرقون بين الكلمتين. من المتعارف عليه أن الموازنة تقابل كلمة (Budget) بالفرنسية، والميزانية هي المقابلة لكلمة (Bilan). فالموازنة تقوم أساسا على الإيرادات والنفقات، في حين أن الميزانية تتركز على الأصول والخصوم، وفي هذا الإطار جاءت المعايير الدولية في المحاسبة العمومية للانتقال من موازنة الدولة إلى ميزانية الدولة، هذا الانتقال تجسده أساس فكرة الحقوق المثبتة. تقوم هذه الفكرة على ضرورة التقييد المحاسبي لكل ما للدولة أو ما عليها وعرض هذه المبالغ في جداول مالية لتعكس الصورة الحقيقية للوضع المالية للدولة. هاته الوضعية تبرزها خمس جداول مالية جديدة كما هو الشأن في المحاسبة التجارية هي :

1- جدول الوضعية المالية : أو الميزانية والتي تضم في جانبيها الأصول والخصوم لا الإيرادات والنفقات.

2- جدول الأداء المالي : وهو يقابل تماما جدول حسابات النتائج في المحاسبة التجارية

3- جدول تدفقات الخزينة : يهتم بحركة الأموال في الخزينة.

4- جدول التغيرات : يسمح بالمقارنة بين الميزانية و جدول حسابات النتائج.

<sup>1</sup> Jean François des Robert et Jacques Colibert, Les normes IPSAS et le secteur public, Dunod, Paris, 2008.

5- تعليمات حول الجداول المالية : يسمح بتوضيح وتفسير البيانات الواردة في الجداول السابقة.

تسمح هذه المعايير بالقراءة الصحيحة لمالية الدولة، وتساهم في التقليل من غموض الأرقام التي تقدمها الحكومات في معرض حديثها عن ميزانية الدولة. كما تساهم في تحديد مواطن تبديد المال العام، سواء من حيث التهاون في تحصيل مستحقات الدولة أو الغلو في النفقات العمومية.

### الفرع الثاني : خصائص المعايير الدولية في المحاسبة العمومية:

من بين مرتكزات هاته المعايير التقريب بين المحاسبة العامة أو التجارية والمحاسبة العمومية، فهذه الأخيرة تعتمد على تسجيل النفقات والإيرادات لاغير، في حين أن المعايير الدولية تفرض على الدولة الأخذ بعين الإعتبار لكل إلتزاماتها تجاه الغير. من أبرز خصائصها :

1-منطق الأداء : فعلى الدولة تجاوز تسجيل أملاكها المنقولة وغير المنقولة وكل إستثماراتها كنفقات، وإنما تقييدها في جانب الأصول تهتك بمرور الزمن. وفي المقابل تسجيل مصاريف الموظفين والموردين في جانب الخصوم، عملا بمبدأ القيد المزدوج.

2-الإنتقال إلى محاسبة الحقوق المثبتة : إن محاسبة الصندوق تجاوزتها الأحداث وأصبحت أشبه بمحاسبة لما قبل التاريخ، فهي لا تعبر إلا عن ما تم تحصيله أو ما تم إنفاقه بعيدا عن ما يجب تحصيله أو ما يجب إنفاقه. إن محاسبة الحقوق المثبتة أو محاسبة الذمة المالية للدولة تعطي قراءة أوضح لموازنة الدولة. ولا أدل على هذا ما حدث في نيوزلندا التي كانت تعتبر فائض الموازنة - والذي بلغ في احدى السنوات 1 مليار \$ - معيارا لقياس الأداء. بعد المرور إلى معايير IPSAS اتضح أن الفائض يقدر فقط ب 100.000 أي بعشر مرات أقل من الرقم المعلن سابقا فما هو السبب ياترى ؟ السبب ببساطة أن معايير IPSAS تأخذ بعين الإعتبار كل المصاريف المتعلقة بالسنة المحاسبية وليس فقط النفقات لا سيما القروض التي تسجل كخصوم لا كأصول.

3-الشفافية والدقة في المعلومات المحاسبية :

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

من خلال حسابات تتيح تحديد الإيرادات بالضبط وكذا مجال صرف أموال الدولة بدقة. هذه الحسابات تضمن شفافية أكبر للأرقام التي تقدمها الحكومة. هذه المعلومات تتميز بالوضوح، الدقة، الحياد، الصدق، الشمولية، يمكن الحصول عليها في أي لحظة و تعكس الصورة الحقيقية للحياة العمومية.

### الفرع الثالث : مستويات تطبيق المعايير الدولية في المحاسبة العمومية.

من بين 213 دولة، باشرت 40 دولة انتقالها من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة المالية أو الحقوق المثبتة من خلال التقييد المحاسبي للإستثمارات، الإهلاكات، المخزونات وحسابات الموردين. فقد أعد مكتب المعايير المحاسبة الدولية في المحاسبة العمومية (IPSASB) حتى سنة 2007، 25 معيارا مستمدا من معايير المحاسبة التجارية (IAS/IFRS). ويمكن تصنيف مدى تقدم الدول في تطبيق هذه المعايير إلى أربعة مستويات هي :

- المستوى الأول : يضم الدول الأكثر تقدما في تطبيق المعايير الدولية في المحاسبة العمومية، مثل : كندا، نيوزلندا، استراليا، بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية.
- المستوى الثاني : ويضم الدول التي أعدت مخططا محاسبيا وفقا للمعايير الدولية وهذا منذ سنة 2006، وباشرت العمل به على مستوى محاسبتها العمومية. من هذه الدول فرنسا، اليابان، إيطاليا والكيان الصهيوني.
- المستوى الثالث: يتضمن الدول التي شرعت في إعداد مشروع مخطط محاسبي وفقا للمعايير الدولية المحاسبية في المحاسبة العمومية، كما قاموا بتعديلات على مستوى تشريعاتهم القانونية. من هذه الدول: باكستان، أفغانستان، أذربيجان، أندونيسيا، لبنان، منغوليا، هولندا والنرويج.
- المستوى الرابع : يتضمن الدول التي قررت إما تحت ضغط أو بتشجيع من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي الإنتقال للمعايير الدولية الجديدة، وبالتالي ضمان مراقبة شفافة للأموال المقدمة لهاته الدول. من بين هاته الدول الجزائر، كينيا، ألبانيا والهند.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

من الواضح أن الجزائر لازالت في المستوى الأخير لاعتماد هاته المعايير في محاسبتها العمومية، فهي لم تختر المرور إلى محاسبة الذمة المالية، وإنما أجبرت أو دفعت إلى تبنيها. وفعلا جندت المديرية العامة للمحاسبة منذ سبتمبر 1995 فوج عمل مكون من إطارات المديرية، حيث إعتد أعضاء هذا الفوج بالخبرة الفرنسية من خلال زيارته لمديرية المحاسبة العمومية الفرنسية ، وكذا خبراء من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي للسهر على الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة من خلال وضع بديل للإطار المحاسبي الحالي . وانتهى عمل الفوج بتقديم مشروع المخطط المحاسبي للدولة<sup>1</sup>، والذي شرع في اختباره منذ سنة 2003.

### المطلب الثالث : محتوى المخطط المحاسبي للدولة.

أسفر توجه السلطات المختصة إلى تغيير الوضعية الحالية للتعامل مع الإيرادات والنفقات في المحاسبة العمومية إلى وضع مشروع لإطار محاسبي جديد للدولة\*، تدور فكرته الأساسية حول الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة. وقد تجسّد هذا المخطط في هيكلية تضمّنت مجموعة من الحسابات الجديدة المكرّسة لهذه الفكرة.

### الفرع الأول : عموميّات عن المخطط المحاسبي للدولة.

#### أولا : الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة.

إنّ المحاسبة العموميّة تشمل مجموع القواعد القانونيّة والتّقنيّة التي تهدف إلى تحقيق هذه المهام والصّلاحيات، فهي الإطار العام الذي يتم من خلاله تحضير، تنفيذ ومراقبة عمليّات الموازنة و العمليات المالية للدولة، المجلس الدّستوري، المجلس الشّعبي الوطني، مجلس الأمة، الموازنة الملحقة، الجماعات الإقليمية والمؤسّسات العموميّة ذات الطابع الإداري.

<sup>1</sup> وهي نفس التسمية بالضبط للمخطط المحاسبي للدولة في فرنسا.  
\* وهو ما اصطلح عليه اختصارا ب PCE .



## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

"ففي الجزائر، تحكم المحاسبة العمومية نصوص تشريعية وتنظيمية تضمّ هذه القواعد، بداية بالقانون 17/84 المؤرّخ في 07 جويلية 1984 والمتعلق بقوانين المالية وكذا القانون 21/90 المؤرّخ في 15 أوت 1990 والمتعلّق بالمحاسبة العموميّة اللذان يشكّلان المصدر الأساسي للقواعد التي تسيّر الأموال العموميّة، إذ حدّدت مبادئ الموازنة ومواردها وتخصيصاتها وكذا المتدخلين في إعدادها، تنفيذها ومراقبتها. وفي المقابل تستمد القواعد التقنيّة من التعليميّة العامة لسنة 1967 الصادرة عن وزارة المالية والمتعلّقة بمحاسبة الدولة، حيث حدّدت مدوّنة حسابات الخزينة الحالية المستوحاة من المدوّنة الفرنسية لسنة 1934، إذ تعتمد هذه الأخيرة على فكرة محاسبة الصندوق لتقتصر بذلك على التقييد المحاسبي للعمليات الماليّة للدولة (عمليات الموازنة، عمليات الخزينة)، حقوق الدولة و ديونها و كذا حركات الأموال وعمليات التسوية التي تجري بين المحاسبين العموميين.

إنّ إعتقاد المدوّنة على هذا الأساس جعلها قاصرة على تقديم نظرة شاملة على نشاط الدولة لاسيما من ناحية نمتها الماليّة، إلى جانب عدم مسايرتها للمعايير الدوليّة المعمول بها حاليا، الأمر الذي استلزم إيجاد بديل للإطار المحاسبي الحالي ممثّلا في مشروع المخطط المحاسبي للدولة بهدف اعتماده كمرجع للحسابات التي يستعملها المحاسبون العموميون لمسك حساباتهم.

وعليه فإنّ الفكرة الأساسيّة للإطار المحاسبي الجديد هو الانتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمة. هذا الانتقال الذي سيتم في الإطار القانوني المعمول به حاليا<sup>1</sup>، يخضع إلى المبادئ العامة للمحاسبة والتمثّلة في :

- مبدأ الحذر : الذي يتطلب التدقيق الموضوعي و المنطقي للعمليات المحاسبية .

- مبدأ ثبات الإجراءات : الذي يهدف إلى تسهيل عملية المقارنة .

<sup>1</sup> قانون 17/84 وقانون 21/90 .

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- مبدأ الاستقلالية : الذي يفترض أنّ تحديد نتائج السنّة لا يأخذ بعين الإعتبار سوى نواتج وتكاليف هذه السنّة. فتطبيق هذه المبادئ وتنفيذها بحسن نية وإحترام الشريعة في تنفيذ العمليات يضمن الحصول على صورة حقيقية لوضعية تداول الأموال العموميّة.<sup>1</sup>

ثانيا : نظام ترقيم وتصنيف الحسابات في المخطط المحاسبي للدولة <sup>2</sup> .

يعتمد نظام ترقيم المخطط المحاسبي للدولة على النظام العشري (Décimalisation) وهو أكثر مرونة مقارنة بمدوّنة حسابات الخزينة. إلى جانب إعتقاد النظام العشري، تمّ إدراج فكرة النّهاية (termination)، من أجل وصف أكثر دقة للعمليات المحاسبيّة. وبذلك أصبحت عملية التّرقيم تخضع للقواعد التّالية :

\* النّهاية "0" : تستعمل في حسابات التّجميع ذات ثلاث أرقام.

\* النّهاية "1" : تستعمل في الحسابات الفرعية من طرف :

- المحاسبين العموميين المفوضين : أي المحاسبين الرّئيسيين للخزينة المكلفين بتحويل النّفقات والإيرادات .

- أمناء الخزينة الولائيّة: وهم قابضوا الوكالات الماليّة<sup>3</sup> المكلفون بالتّسجيل النّهائي في موازنات البلديات والهيئات العموميّة التابعة لقطاع الصّحة ، وذلك في إطار تسجيل عمليات السنّة الحاليّة.

- أمناء الخزينة الولائيّة: الذين يتمتّعون بسلطة التّسجيل النّهائي في موازنات الهيئات العموميّة.

- المحاسبين العموميين الرّئيسيين : وهذا عند إستعمال حسابات إيداع الأموال.

وتستعمل النّهاية "1" أيضا في الحسابات الفرعية للحسابات الرّئيسيّة "90"، "38"، "40" في إطار

تسجيل عمليات تحصيل الحقوق المثبّته للدولة خلال السنّة الحاليّة.

\* النّهاية "2" : وتستعمل في الحسابات الفرعية من طرف :

- المحاسبين المكلفين بالتّسجيل النّهائي في حسابات التّحويل المقابلة للحسابات ذات النّهاية "1".

<sup>1</sup> حاج جاب الله أمال، ص-ص 21-22

<sup>2</sup> Idem, p 22.

<sup>3</sup> قابضو الوكالات الماليّة هم تحديدا : - قابضوا الضّررائب . - قابضوا الجمارك . - قابضوا أملاك الدولة . - قابضوا الحفظ العقّاري.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- المحاسبين العموميين المفوضين: وهم المحاسبون الرئيسيون للخرينة المكلفون بتحويل النفقات والإيرادات.

- أمناء الخزينة الولائية: قابضوا الوكالات المالية المكلفون بالتسجيل النهائي في موازنات البلديات والهيئات العمومية التابعة لقطاع الصحة، وذلك في إطار تسجيل عمليات السنة السابقة.

- أمناء الخزينة الولائية الذين يتمتعون بسلطة التسجيل النهائي في موازنات الهيئات العمومية.

كما تستعمل أيضا في الحسابات الفرعية للحسابات الرئيسية "90"، "38"، "40" في إطار تسجيل عمليات تحصيل الحقوق المثبتة للدولة خلال السنة أو السنوات السابقة .

إلى جانب كل هذا، يتميز هذا النظام بتقسيم حسابات المخطط المحاسبي إلى ما يلي :

\* **الصنف (Classe):** الممثل بالرقم الأول من الحساب .

\* **الحسابات الرئيسية (Comptes principaux) :** والمؤشر إليها برقمين من الحساب.

\* **حسابات الأقسام (Comptes divisionnaires):** وتمثل تقسيمات للحساب الفرعي يؤشر إليها بثلاثة أرقام.

\* **حسابات فرعية (Sous-comptes) :** والتي - وإن اقتضت الحاجة - تقسم إلى حسابات أولية (comptes élémentaires)، أي حسب إحتياجات التقيد المحاسبي.

وبإجراء مقارنة بسيطة بين أنظمة الترقيم والتصنيف المعتمدة في كل من ( NCT و PCE)، نسجل

الملاحظات التالية :

جدول رقم (06): مقارنة بين أنظمة التقييم في (PCE) و(NCT).

مدونة حسابات الخزينة (NCT)	المخطط المحاسبي للدولة (PCE)
- نظام ترقيم خطي.	- نظام ترقيم عشري.
- تصنيف الحسابات :	- تصنيف الحسابات :
* المجموعة.	* الصنف.
* الحسابات العامة (Comptes généraux).	* الحسابات الرئيسية (Comptes principaux)
* القسم (Section).	* حسابات الأقسام (Comptes divisionnaires)
* الحسابات الخاصة Comptes particuliers	* حسابات فرعية (Sous-comptes).

المصدر: حاج جاب الله آمال، إصلاح محاسبة الدولة، دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة PCE، المدرسة الوطنية

للإدارة، الجزائر، 2004، ص24.

### ثالثا : كيفية إستعمال حسابات المخطط المحاسبي للدولة:<sup>1</sup>

تستخدم حسابات المخطط المحاسبي للدولة لتجسيد العمليات المالية التالية :

1- العمليات المحاسبية المتعلقة بالتنفيذ : يتم تسجيلها ضمن حسابات تستعمل بصفة يومية ومستمرة من

طرف المحاسبين العموميين. تشمل هذه الحسابات تلك المتضمنة في الأصناف التي تظهر كمايلي :

\* على مستوى العون المحاسبي المركزي للخزينة : الأصناف "01"، "02"، "03"، "04"، "05"، "09".

\* على مستوى أمناء الخزينة الولائية ، المركزية و الرئيسية : الأصناف "02"، "03"، "04"، "05"، "09".

\* على مستوى قابضي الوكالات المالية : الأصناف "03"، "04"، "05"، "09".

<sup>1</sup> Idem, p24.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

2- العمليات المحاسبية المتعلقة بنهاية السنة : ويتم تسجيلها ضمن حسابات تستعمل فقط من طرف العون المحاسبي المركزي للخزينة. توجد هذه الحسابات في الأصناف "02"، "06"، "07" والتي تستعمل لإبراز النتائج السنوية لمحاسبة الدولة والمتمثلة في الحسابات التالية:

\* الحساب "101": ويتضمن نتيجة ذمة الدولة .

\* الحساب "80" : ويتضمن نتيجة متاحات الخزينة و مكشوفاتها.

\* الحساب "98" : ويتضمن نتيجة تنفيذ قانون المالية .

الفرع الثاني : هيكل المخطط المحاسبي للدولة :<sup>1</sup>

تضم هيكل مشروع المخطط المحاسبي للدولة مجموعة حسابات مقسمة إلى "10" أصناف بدلا من "08" مجموعات موجودة في مدونة حسابات الخزينة، تتوزع كما يلي :

أولا : الأصناف المتعلقة بإظهار الميزانية:

وتشمل الأصناف التالية:

الصنف 01 : النتائج و الديون:

يقتصر استعمال حسابات هذا الصنف على العون المحاسبي المركزي للخزينة، فلا تظهر إلا في

كتاباته المحاسبية. وتعمل هذه الحسابات على:

- تحديد ذمة الدولة : من خلال الحساب "10" المعنون ب " نتائج الذمة " والمحتوى بدوره على الحسابين:

"101" المعنون "نتائج السنة" والذي يمثل الفرق بين نواتج وتكاليف السنة والحساب "102" الذي يسجل

التراكمات الحاصلة في ذمة الدولة.

<sup>1</sup> Idem.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- تسجيل الديون العمومية : وتشمل هذه الديون مجموع الإقتراضات و الإلتزامات الموقّعة من طرف الخزينة العمومية والتي يتم إصدارها بناء على تراخيص من قانون المالية. وتندرج العمليات المتعلقة بالديون العمومية ضمن عمليات الخزينة.

أما التقييد المحاسبي فيتمّ كما يلي :

- مبلغ الإقتراض: يسجّل ضمن الحسابات الرئيسية للصنف "01" أي الحسابات "11"، "12"، "13"، "14"، "18" المرتبة وفق مبدأ الإستحقاق المتزايد اعتمادا على ثلاث معايير هي :

\* أصل القرض (داخلي، خارجي).

\* مدة إهلاك القرض ( قروض قصيرة، متوسطة ، طويلة الأجل ).

\* جنسية الجهة المقرضة.

- فوائد الإقتراض : تسجّل ضمن حسابات الصنف "09"، تحديدا الحساب "910.10"، حيث يتم تسديدها من الإعتمادات المفتوحة في الموازنة العامة للدولة.

### الصنف 02 : الإستثمارات :

يشمل على الحسابات المتعلقة بـ :

1- الإستثمارات المعنوية للدولة: وهي الحقوق التي تمتلكها الدولة ولاتشكّل إستثمارات مادية ملموسة مثل : براءة الإختراع، المحلّ التجاري، الماركات، التراخيص... الخ.

2- الإستثمارات المادية: تعمل على تسجيل الحقوق والأملك الحقيقية والتمثّلة في غالب الأحيان في حق الملكية التي توجّه للإستعمال الدائم مثل الأراضي، الهياكل القاعدية، التّجهيزات التقنية و الصناعيّة إلى جانب إستثمارات أخرى كوسائل النقل، الإعلام الآلي، تجهيزات المكاتب... الخ.

تتمّ متابعة هذه العمليات من طرف العون المحاسبي المركزي للخزينة من خلال عمليات الإستثمارات وكذا بعض العمليات المسجّلة في ميزانية التسيير المنفّذة في قانون المالية .

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

3- القروض: و تشمل القروض المقدّمة من الدولة ممثلة في الخزينة العموميّة نقداً أو عينا لمدة تزيد عن سنتين وذلك لصالح الأفراد، المنظّمات أو الدّول الأجنبيّة، حيث تمنح في إطار الإعتمادات المخصّصة لقانون المالية. تشمل هذه القروض : قطاع السكن، الفلاحة، الموازنة الملحقة للبريد، الجماعات المحليّة و قروض أخرى.

4- مساهمات الدولة: تتمّ متابعة هذه العمليّات من طرف العون المحاسبي المركزي للخزينة من خلال عمليات الإستثمارات وكذا بعض العمليّات المسجّلة في موازنة التسيير المنفّذة ضمن قانون المالية، وتشمل عمليّات توظيف الأموال وكذا حصص الدولة في المؤسسات العمومية.

5- التسيّقات: منها تسيّقات الهيّات العموميّة، الجماعات المحليّة... الخ.

6- إهتلاكات الاستثمارات (المادّيّة والمعنويّة): التي سيفصل فيها من خلال تعليمة خاصّة من المديرية العامة للمحاسبة لوزارة الماليّة.

### الصنّف 03 : حسابات الرّبط والمخزونات:

يشمل هذا الصنّف على الحسابات المتعلّقة بـ:

1- العلاقات بين مصالح الدولة التي لا تتمتع بالشخصية المعنويّة وكذا مختلف المحاسبين العموميين، والتي نذكر منها :

\* وكلاء الدولة: في مجال التسيّقات، ودائع الأموال ... الخ.

\* قابضوا الوكالات الماليّة وأمناء الخزينة الولائيّة والتي تتمّ على ثلاث مراحل:

- وصف العمليّات الجارية بين المحاسبين العموميين.

- تركيز محاسبات قابضي الوكالات الماليّة من خلال كتابات الخزينة.

- في نهاية السنّة، يتمّ نقل العمليّات المسجّلة نهائيّاً في حسابات الموازنة للصنّف "09" من أجل تسجيلها في

الحساب "370" (centralisation de fin d'année) على مستوى الخزينة التّابعين لها.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

\* المحاسبون العموميون الرئيسيون للدولة، أمناء الخزائن الولائية، أمين الخزينة المركزي، أمين الخزينة الرئيسي و العون المحاسبي المركزي للخرينة، وذلك في مجال التحويلات الخاصة بالإيرادات والنفقات.

\* العون المحاسبي المركزي للخرينة ومصالح البريد وكذا الخزائن الأجنبية.

2- الحقوق المثبتة للدولة.

3- المخزونات.

**الصنف 04 : حسابات الغير .**

تتمثل الوظيفة الأساسية لحسابات هذا الصنف في وصف علاقات الدولة مع الغير، هذه العلاقات التي تظهر من خلال بواقي مختلف الحسابات المدينة والدائنة فهي تسجل حقوق الدولة وديونها المالية وغير المالية على المدى القصير.

تغطي حسابات هذا الصنف العمليات المحاسبية لتنفيذ قانون المالية في مجال:

- الحقوق المثبتة للدولة "ح40".
- مختلف دائني و مديني الدولة "ح43"، "ح44".
- إصدار الشيكات وأوامر الدفع في إطار تسوية النفقات العمومية.
- عمليات التقييد المحاسبي المؤقت "ح47".
- ودائع الأموال الإجبارية المدفوعة من طرف: الجماعات المحلية، الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئات الأخرى.

- الودائع الاختيارية المودعة من طرف الأفراد.

**الصنف(05): الحسابات المالية.**

تسجل حسابات هذا الصنف حركة المتاحات النقدية للدولة والعمليات المنجزة مع البنوك أو المؤسسات المالية، وتتمثل هذه المتاحات في:



## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- سيولة الصندوق: تشتمل على النقود الورقية والمعدنية المتداولة من طرف المحاسبين العموميين.
- حسابات الخزينة لدى بنك الجزائر الذي يشرف على تسييره دون أي مقابل أو عمولات، ويسجل صنف هذا الحساب مجموع عمليات التحصيل والدفع المنجزة من طرف المحاسبين العموميين في إطار تنفيذ العمليات المالية، إلى جانب الوضعية المالية للخزينة عبر مجمل التراب الوطني.
- الحساب البريدي الجاري للمحاسبين العموميين.

إلى جانب المتاحات التي تتميز بسيولة عالية، تمتلك الخزينة أوراقا تجارية وسندات مضمونة مكتتبة على عاتق بعض دائني الدولة في إطار دفع الحقوق المتبقية للدولة (الضرائب غير المباشرة، الرسوم الجمركية). تستعمل هذه المتاحات في حال وجود نقص في سيولة الخزينة عن طريق عملية الخصم.

**ثانيا : الأصناف المتعلقة بوصف الحالة الاقتصادية لعمليات تنفيذ قانون المالية<sup>1</sup>.**

وتشمل تحديدا الأصناف التالية :

### **الصنف 06 : حسابات التكاليف.**

تظهر حسابات هذا الصنف في قيود العون المحاسبي المركزي للخزينة فقط في نهاية السنة، حيث يتم التقييد المحاسبي في هذه الحسابات بإعادة ترتيب العمليات الخاصة بنفقات الميزانية والحسابات الخاصة بالخزينة المسجلة خلال السنة ضمن عمليات تنفيذ قانون المالية في الصنف التاسع.

تتميز هذه الحسابات بكونها مشابهة لتلك الموجودة ضمن نفس الصنف من المخطط المحاسبي الوطني، فهي ترتب حسب الطبيعة لمختلف عمليات التسيير المنفذة ضمن الحسابات الرئيسية التالية:

ح "91" نفقات الميزانية، الحسابات الخاصة بالخزينة (التمثلة في ح"25" حساب الإقراض، ح "26" سندات المساهمة والتوظيف، ح "27" حساب التسيقات)، ح "93" حسابات التخصيص، ح "94" الحسابات التجارية. هذا الترتيب الذي تظهر فيه:

<sup>1</sup> Idem, p28.

\* تكاليف نفقات السيّر العادي للمرافق العمومية: والتي تشمل الحسابات "60"، "61"، "62"، "63" و"64".

\* التكاليف المتعلقة بالحسابات الخاصة بالخرينة : وتسجل في الحساب "65".

\* التكاليف الماليّة : وتسجل ضمن الحساب "66".

\* التكاليف الإستثنائية: وتقيّد في الحساب "67".

تسجل حسابات التكاليف من ح "60" إلى ح "67" كمقابل مدين للحساب "99" تصوّر نتائج عمليّات الميزانية. إلى جانب ذلك، يظهر الحساب "68" مؤونات إهلاكات الإستثمارات الذي يسجل مختلف تكاليف الإهلاكات المخصّصة.

#### الصّف 07 :حسابات النّواتج .

تظهر حسابات هذا الصّف في التقييد المحاسبي للعون المحاسبي المركزي للخرينة فقط وذلك في نهاية السّنة، حيث يتم التقييد المحاسبي في هذه الحسابات بإعادة ترتيب العمليّات الخاصّة بإيرادات الميزانيّة المسجّلة خلال السّنة ضمن عمليّات تنفيذ قانون الماليّة في الصّف التّاسع. ويتم الحصول على هذه النواتج من خلال المعطيات المحاسبيّة المتعلّقة بـ :

- المبالغ المحصّلة من الحقوق المثبتة و كذا الحقوق المدفوعة نقدا.

- المبالغ المتبقّيّة للتّحصيل والتي تظهر ضمن بواقي الحساب "38".

تتميّز هذه الحسابات - مثلها مثل حسابات الصّف 06 - بترتيب حسب الطبيعة لمختلف عمليّات

الإثبات والتّحصيل المسجّلتين في الحسابين الرئسيّين: ح "38" وهو النّواتج القابلة للتّحصيل" و ح "90" وهو إيرادات الميزانية. هذا التّرتيب الذي تظهر فيه:

- نواتج التسيير العادي: المسجّلة في الحسابات "70"، "71"، "72"، "73".

- نواتج الحسابات الخاصّة بالخرينة : والمسجّلة ضمن الحساب "75".

- النواتج الماليّة : وتسجل ضمن الحساب "76".

- النواتج الإستثنائية : وتقيّد في الحساب "77".

- نواتج إسترجاع الإهلاكات و تحويلات التكاليف : والمسجّلة في الحساب "78".

ثالثا: الأصناف الأخرى.<sup>1</sup>

**الصنف 08: متاحات ومكشوف الخزينة.**

يعمل هذا الحساب على مستوى العون المحاسبي المركزي للخزينة من أجل تحديد مكشوف الخزينة في نهاية السنّة المحاسبية، وذلك بالاعتماد على الحسابات الرئيسيّة التالية:

1- ح "80" متاحات ومكشوف الخزينة : والذي يسمح بالإنّقال من نتيجة تنفيذ قانون الماليّة بعد إدماج

التغييرات الصّافية لبواقي الحسابات الخاصّة بالخزينة وكذلك الخسائر والأرباح المسجّلة من طرف الدولة.

2- ح "89" تصوّر متاحات ومكشوف الخزينة : ويمثّل الحساب الذي تنقل إليه مختلف النّتائج والتّعديلات

لتحديد مكشوف الخزينة.

**الصنف 09: تنفيذ قانون الماليّة.**

تسجّل ضمن حسابات هذا الصّنف مجموع العمليّات المرخص بها في قانون الماليّة وذلك بصفة إجمالية

في المحاسبة العامة للدولة أو بصفة مفصلة في المحاسبة الثانويّة. تشمل هذه العمليّات تلك المتعلّقة بـ :

1- إيرادات الميزانية : والتي تظهر في الحساب الرئيسي "90" الذي يضمّ كل الإيرادات المحقّقة خلال السنّة

الماليّة. ينقسم هذا الحساب إلى عدة حسابات فرعية تتضمّن تسجيل كل نوع من الإيرادات على حدى، ممّا

يسمح بإجراء تحليل ومقارنة لكل الموارد الماليّة للدولة وبالتالي إتخاذ القرارات الماليّة والاقتصاديّة للدولة.

2- نفقات الميزانية: والتي تسجّل في الحساب الرئيسي "91"، ويبرز هذا الحساب النفقات النهائيّة المنفّذة

ضمن الاعتمادات المفتوحة في الميزانية العامة للدولة. هذه النفقات تسجّل في حسابين هما :

<sup>1</sup> Idem, p29

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

- ح "910" نفقات التسيير: ترد هذه الاعتمادات بصفة إجمالية في ميزانية التسيير ليتم توزيعها حسب الدوائر الوزارية بواسطة مراسيم التوزيع، تسجل هذه النفقات في المحاسبة العامة للدولة ضمن أربعة عناوين هي :

- نفقات الدين العمومي.

- نفقات السلطات العمومية

- نفقات الوسائل والمصالح.

- نفقات التدخلات العمومية.

- ح "911" نفقات التجهيز العمومي: والذي تسجل فيه كل العمليات الاستثمارية، التي تقوم بها الدولة سواء من خلال المشاريع الجديدة أو المنجزة سابقا.

3- الحسابات الخاصة بالخرينة: وتتضمن حسابات الصنف التاسع حسابين من الحسابات الخاصة بالخرينة:

- حسابات التخصيص : التي تسجل فيها العمليات الممولة من إيرادات خاصة تحدّد في قانون المالية مثل: صندوق التضامن للجماعات المحلية، الصندوق الخاص ببرنامج الإنعاش الاقتصادي... الخ .

- الحسابات التجارية: وتسجل فيها العمليات ذات الطابع الصناعي والتجاري الممارسة بصفة ثانوية من طرف مصالح الدولة والمتميزة بالطابع التقييمي وفقا لما هو محدد في قانون المالية.

تسجل هذه العمليات بصفة يومية من طرف المحاسبين العموميين المكلفين بذلك ضمن الحسابات الخاصة مقابل حسابات الميزانية ليتم في نهاية السنة المالية استخراج بواقي مختلف الحسابات للانتقال إلى تحديد مختلف نتائج نهاية السنة على مستوى العون المحاسبي للخرينة.

**الصنف (0): إلتزامات خارج الميزانية.**

يستعمل هذا الصنف على مستوى العون المحاسبي المركزي للخرينة فقط بهدف متابعة إلتزامات الدولة

خارج الميزانية بخصوص الاقتراضات، ويتضمن حسابين رئيسيين هما :

- الحساب "01" : إلتزامات الدولة.

- الحساب "02" : ديون مضمونة من طرف الدولة .

يتضمن الملحق رقم(02) أهم الحسابات الرئيسية للمخطط المحاسبي للدولة.

### الفرع الثالث : دراسة الحسابات الجديدة للمخطط المحاسبي للدولة:<sup>1</sup>

إنّ قيام المخطط المحاسبي للدولة على فكرة محاسبة الذمة نتج عنه من التغييرات على حسابات المدونة الحالية، فقد تمّ إنشاء حسابات جديدة، وحسابات سابقة قسمت الى حسابات فرعية. فأصبح التقييد المحاسبي يشمل تسجيل العمليات المتعلقة بالذمة المالية للدولة مثل: مباني، أراضي، منقولات، تجهيزات مكتبية.....الخ، وعلى هذا الأساس ظهرت حسابات جديدة شملت مايلي :

أولاً : الحسابات الخاصة بالاستثمارات، الإهلاكات والمخزونات.

1- الإستثمارات : نظرياً يتيح المخطط هذه الإمكانيّة، مع بعض الصعوبات بالنظر لما يلي :

- صعوبة إحصاء الممتلكات العقارية والمنقولة التي تحوزها الدولة، ليس لغياب سجلات الجرد وكذا الوثائق والمعلومات الضرورية لتنفيذ ذلك، ولكن لأن هاته السجلات لم تعد تعبّر عن الوضعية الحقيقية لممتلكات الدولة فهي سجلات مهترئة، غير محيئة منذ اعدادها ابان الادارة الاستعمارية.

- صعوبة تحديد قيمة بعض هذه الممتلكات، فملكية الدولة لا تقتصر على الأملاك الخاصة بل تتعداها إلى

الأملاك العموميّة - سواء الطبيعية أو الاصطناعية - التي يصعب تحديد قيمتها الحقيقيّة.

2- الإهلاكات :

إنّ إدراج حسابات الاستثمارات ضمن المخطط المحاسبي للدولة يستلزم وضع تقنيّة للتقييد المحاسبي لإهلاكاتها، هذا الإهلاك الذي يسمح بتحميل تكاليف الاستثمارات على عدّة سنوات بما لا يؤثّر على القدرة التمولية للمؤسسة. ولو أن هذا يتعارض مع مبدأ القدرة على السداد (la solvabilité)، وكذا مبدأ سنوية الموازنة ( صلاحية رخص الإعتمادات التي لا تتعدى سنة واحدة ).

<sup>1</sup> Idem, p 34.

3- المخزونات :

أدرجت حسابات المخزونات ضمن الصنف "03" حسابات المخزونات والعلاقات الداخلية تحت الحساب الرئيسي "39" المخزونات. وفقا للمحاسبة التجارية تسجل السلع و المواد الأولية المستهلكة خلال سنة النشاط الحالية بما يضمن إستخراج نتيجة حقيقية للنشاط السنوي و تحديد الكميات الفعلية المتواجدة في مخازن المؤسسة، لكن هذا الطرح يختلف بالنسبة للدولة. فوفقا لمبدأ السنوية، فإنّ مشتريات الدولة من السلع لسنة النشاط الحالية، يجب أن تستهلك في هذه المدّة أي أنه يفترض من جهة، عدم وجود مخزون في نهاية السنة، ومن جهة ثانية فإنّ الدولة لا يمكنها ضمان تحصيل مستحقّاتها على المكلفين بالضريبة في تواريخ محدّدة بما يسمح لها من توفير الأموال لتكوين هذه المخزونات.

ثانيا: الحقوق المثبتة للدولة .

وهو أبرز ما جاء به المخطط المحاسبي للدولة على الإطلاق، فتنبّي مبدأ الحقوق المثبتة كان نتيجة حتمية للإتجاه نحو المعايير الدولية المحاسبية بهدف التحديد الدقيق لمستحقّات الدولة المحصّلة وغير المحصّلة. ويقصد بالحقوق المثبتة كل النواتج أو الإيرادات المثبتة منذ ظهور الحق، أي مجموع الحقوق المستحقّة التي تكون محلا لأمر بالتّحصيل يكرّس حق الدائن العمومي. وتخضع هذه الحقوق إلى تقييد محاسبي مزدوج :

- تقييد عملية الإثبات : وتكون باستعمال الحسابات الفرعية للحسابين الرّئيسيين :

\* ح "38" : مستحقّات للتّحصيل، والذي يظهر دائما بالمبالغ المثبتة فيه.

\* ح "40" : المكلفون بالضريبة والذي يظهر مدينا بالمبالغ المثبتة فيه.

- تقييد عملية التّحصيل : وذلك ضمن الحسابات الفرعية للحسابين:

\* الحساب الرّئيسي "90": إيرادات الميزانية وهو حساب نهائي يقيد بالتّقابل مع الحسابات المالية

المستعملة في عملية التّسوية.

\* الحساب المالي الموافق للصنف "5".

ثالثا : نتيجة ذمة الدولة.<sup>1</sup>

من أجل تحديد هذه النتيجة في نهاية السنة، هناك حسابات خاصة بهذا الغرض تضمن للعون المحاسبي

المركزي للخرينة الإنتقال من النتيجة المالية إلى نتيجة الذمة. هذه الحسابات هي :

\* الصنف السادس " التكاليف " : والتي تسجل نوعين من العمليات :

- عمليات الإنتقال من حسابات النفقات المسجلة في : حسابات تنفيذ قانون المالية لحساب نفقات

التسيير، حسابات الميزانية : الإستثمارات، السلفات، التسبيقات والمساهمات.

- عمليات خارج الميزانية والمسجلة مباشرة في هذا الصنف .

\* الصنف السابع (النواتج) : التي تستعمل للإنتقال من حسابات الإيرادات المسجلة:

- ح "90" : إيرادات الميزانية، بالنسبة للإيرادات المحصلة.

- ح "38" : مستحقات للتحويل، بالنسبة للإيرادات غير المحصلة .

\* الصنف التاسع ( تنفيذ قانون المالية ) : والمتمثلة في :

- ح "98" : نتيجة تنفيذ قانون المالية.

- ح "99" : تصور نتيجة تنفيذ قانون المالية.

**المطلب الرابع : الخطوات العملية لتجسيد المخطط المحاسبي للدولة.**

شرعت السلطات المختصة في التحضير لمشروع الإطار المحاسبي الجديد الذي وضع تحت الإختبار

من أجل تحديد نقائصه. فجددت المديرية العامة للمحاسبة منذ سبتمبر 1995 فوج عمل مكون من إطارات

المديرية، قام بعدها بالاتصال بالمديرية العامة للمحاسبة العمومية (DGCP) التابعة لوزارة الميزانية

للإستفادة من التجربة الفرنسية، حيث شارك فوج العمل التقني في عدة ورشات عمل مع الخبراء الفرنسيين

<sup>1</sup> Idem, p38.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

من خلال جمع مختلف الوثائق المتعلقة بالمحاسبة العمومية الفرنسية، ثم عرض التقارير التشخيصية على الطرف الفرنسي من أجل مناقشتها وإبداء الرأي حول مشروع مخطط حسابات الدولة. بعدها قدم مشروع الإطار المحاسبي الجديد إلى مختلف مصالح و هياكل وزارة المالية لإبداء الرأي و الملاحظات، والتي على أساسها تم إعداد التقرير النهائي الذي قدم لمجلس الحكومة. هذا الأخير صادق على محتوى المشروع في 23 أبريل 1997 وأوصى بالشرع في إنجازه ضمن مداولات تجمع مختلف الأطراف المعنية على المستوى الوطني.

أما الصياغة التقنية لقواعد مشروع المخطط المحاسبي للدولة فانطلقت بإعداد جداول الموافقة (Tableaux de correspondance). في هذا المجال تم إعداد جدولين :

- الجدول الموافق لحسابات (PCE) مع حسابات مدونة حسابات الخزينة (NCT).

- الجدول الموافق لحسابات مدونة حسابات الخزينة (NCT) مع حسابات المخطط المحاسبي للدولة.

بعدها وضع مشروع المخطط وكذا الجداول الموافقة حيز الاختبار من أجل التأكد من صلاحية

المشروع للتطبيق على أرض الواقع عبر مرحلتين :

- إختبار المخطط على مستوى ست ولايات هي بومرداس ، تيبازة ، تيزي وزو ، بجاية ، غرداية ،

ميلة، وهذا بداية من التاسع جويلية 2000. من أهم نتائجه إعداد وثيقة (TR6)<sup>1</sup> وكذا ميزان المراجعة

الشهري على مستوى هذه الولايات، ليتم التأكد من صحتها عن طريق إختبار عملية التجميع على مستوى

العون المحاسبي المركزي للخزينة (ACCT).

- تعميم الاختبار على كامل التراب الوطني: و كان هذا بداية من سنة 2003 لإختبار مشروع

المخطط في مجال عمليات التحصيل والدفع وكذا الحقوق المثبتة للدولة على مستوى الخزينة الولائية،

الوكالات المالية وكذا العون المحاسبي المركزي للخزينة. إلى جانب إدراج أنظمة الإعلام الآلي المكيفة مع

<sup>1</sup> TR6 : Relevé des opérations journalières, c'est le récapitulatif des recettes et dépenses.



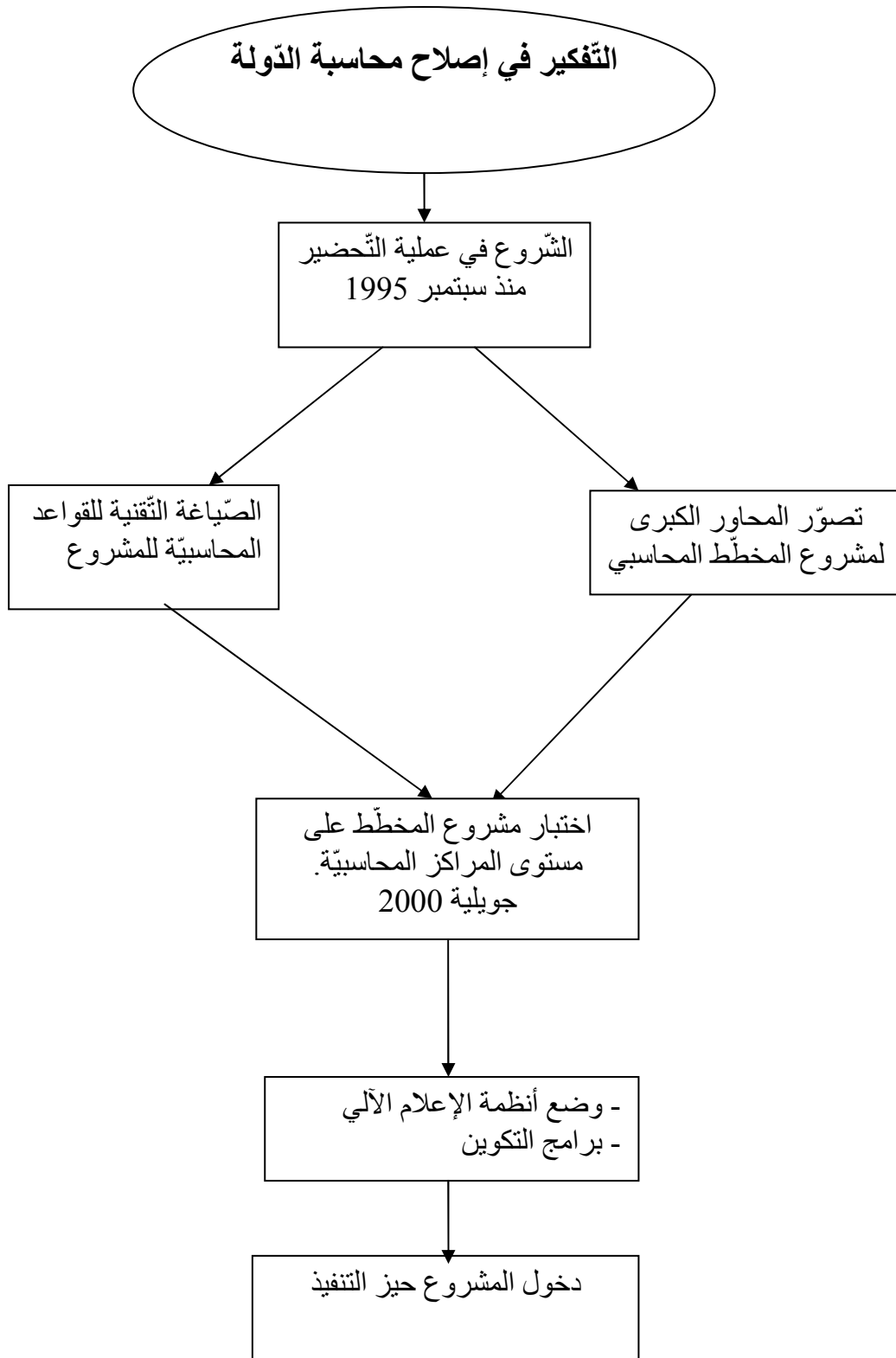
## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدّولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

---

قواعد (PCE). ومن جهة أخرى تكييف المعلومات المحاسبية للوثائق المحاسبية (TR6) وكذا ميزان المراجعة الشّهري مع جديد المخطّط المحاسبي للدّولة. بالفعل تم صياغة مشروع مخطط محاسبي كما برزه الجدول رقم (07) والذي في النهاية إلى الملحق رقم (02).

تجدر الإشارة أنّ المحاسبين العموميين يسكون بالتزامن محاسبين هما (NCT و PCE)، مع إجراء التصحيحات دوريا. والشكل الموالي يلخص الإجراءات المتّعبة في تطبيق المخطّط المحاسبي للدّولة.

شكل (09) : الإجراءات المتبعة في تطبيق المخطط المحاسبي للدولة.



المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 19.

### المطلب الخامس: عمليات التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة .

كما ذكرنا أنفا أن الخطوة الأولى التي يرمي إليها المخطط المحاسبي للدولة هي التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة. ونظرا لتعدد حسابات المخطط المحاسبي للدولة من جهة وتنوع إيرادات الدولة من جهة أخرى، بالإضافة إلى تنوع الوكالات المالية المكلفة بالتحصيل مع عدم توفر التقييد المحاسبي التفصيلي للحقوق المثبتة والعمليات التي تليها على أي مستوى، سوف أعرض أساسا المثال المذكور في مذكرة جاب الله بداية من الصفحة 43 بأكثر تفصيل. حيث تسجل الحقوق المثبتة على مراحل بداية بالوكالات المالية أولا ليتم نقلها إلى المحاسب المركزي، الذي يعيد نقلها بدوره إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة.

المثال التطبيقي يوضح التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة للضريبة على أرباح الشركات. فإذا كانت قيمة الضرائب هي 1000 دج حصل منها في العام الأول 200 دج وألغيت 100 دج. في العام الثاني حصل قابض الضرائب 300 دج وألغى 200 دج. وفي العام الثالث حصل 100 دج. فيكون التقييد المحاسبي كما يلي بعد تبيان أرقام الحسابات المستخدمة في هذا المثال.

جدول رقم (08): حسابات المخطط المحاسبي للدولة المتعلقة ب IBS.

N <sup>0</sup> de compte	Intitulés des comptes
101	Résultat de l'année .
320	Compte courant entre les receveurs des impôts et trésoriers des wilayas .
370	Compte de centralisation de fin d'année .
380.021	produit de l'impôt sur le bénéfice des sociétés à recouvrir - année courante-
380.022	produit de l'impôt sur le bénéfice des sociétés à recouvrir - années antérieures - .
387.002	annulation des droits constatés concernant le produit de l'IBS à recouvrir au cours des années antérieures.
400.021	Redevables au titre de l'impôt sur le bénéfice des Sociétés - année courante-.
400.022	Redevables au titre de l'impôt sur le bénéfice des Sociétés - années antérieures
551	Numéraire chez les receveurs des régies financières .
61	Services .
672	Annulations de produits constatés au cours d'années antérieures
700	Produits des contributions directes .
900.021	produit de l'impôt sur le bénéfice des sociétés - année courante -.
900.022	produit de l'impôt sur le bénéfice des sociétés - années antérieures - .
98	Résultats d'exécution de la loi de finances .
99	Réflexion des résultats d'exécution de la loi de finances.

المصدر : حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 41.

### الفرع الأول : تسجيل الحقوق المثبتة على مستوى قبضة الضرائب:

يتمّ التّسجيل المحاسبي للحقوق المثبتة على مستوى قابض الضرائب الذي يندرج ضمن مجال إقليمه الحقّ التّابع للدولة المراد الاستفاضة منه، وهو يلعب هنا دور المحاسب التّانوي المكلف بتحصيل إيرادات الدولة المصادق عليها في قانون الماليّة. وتشمل هذه المرحلة تسجيل ومتابعة مبالغ الحقوق المثبتة سواء المحصّلة أو الواجب تحصيلها من خلال الحسابات المخصّصة لذلك.

لذا ووفقاً لمبدأ التّقييد المزدوج للحقوق المثبتة، يقوم كل محاسب عمومي مكلف بهذا التّسجيل بالعمليات

التّالية :

**1- الاثبات:** وهو أول مرحلة في تنفيذ العمليات المالية حيث يسجل فيها القابض مستحقات الدولة من خلال أوامر التّحصيل الصادرة من الأمر بالصرف وهذا في الحسابين الفرعيين المتقابلين للحسابين "38" و"40"، لذا فإن ما يميّز هذه المرحلة عدم التّحصيل الفعلي لهذه الحقوق أي أنّ المبالغ المسجّلة مقيّدة فقط محاسبياً في الحسابين المخصّصين لتحصّل لاحقاً.

**2- الأمر بالتّحصيل:** وهنا يقوم الأمر بالصرف بإصدار أمر بتحصيل الحقّ الذي نشأ للدولة، ويتجسّد في وثيقة محاسبية\* تتضمّن طبيعة هذا الحقّ وقيّمته، يرسلها الأمر بالصرف مباشرة الى المحاسب التّانوي يأمره فيها بالتّحصيل.

**3- التّحصيل:** في هذه المرحلة يباشر المحاسب التّانوي التّحصيل الفعلي للمبالغ المثبتة ضمن أحد الحسابات الماليّة للخرينة العموميّة، ويتمّ تسجيلها مباشرة في الحسابات النهائيّة المخصّصة لها ضمن الحساب الرئيسي "90" إيرادات الميزانية في الصّنف التاسع.

**4- الإلغاء:** في إطار محاسبة الدّم، يمكن للمحاسب العمومي عدم تحصيل بعض الحقوق عن طريق إلغائها إذا ثبت حدوث خطأ في تسجيل المبالغ المستحقّة، زوال السّبب المنشأ للحقّ...الخ.

\* Ce document est connu dans les milieux administratifs par l'abréviation BETR : Bulletin d'Envoi de Titre de Perception.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

5/ التصفية : تتميز الحقوق المثبتة بدورية التقييد المحاسبي، حيث تخفّض المبالغ المحصّلة في الحساب

"90" إيرادات الميزانية " من الحسابين "38" و "40" ، وذلك :

- يوميا بالنسبة للمحاسبين الرئيسيين للدولة.

- تاريخ 25 من كل شهر بالنسبة لمحاسبي الوكالات الماليّة.

تطبّق مجموع هذه العمليّات على كل الحقوق المثبتة، سواء كانت هذه الحقوق :

- حقوقا مثبتة ناشئة في السنّة المحاسبية الحاليّة.

- حقوقا مثبتة في السنّة الحاليّة نشأت في السنّة السابقة أو ما تسمى ببواقى الحقوق الناشئة في السنوات

السابقة، هذه الأخيرة عبارة عن مستحقّات للدولة نشأت في سنوات سابقة، لكنّها إمّا تحصّل بعد أو أنّها لم

تثبّت في قيود المحاسبين العموميين إلاّ في السنة الحاليّة لأسباب إدارية أو محاسبية.

لكن تطبيق هذه العمليّات لا يمنع من وجود إختلاف في الحسابات المستعملة أثناء عملية التقييد

المحاسبي التي تتناسب مع طبيعة كل حق. ومن أجل توضيح أكثر لهذه العمليّات، نورد المثال التطبيقي حول

طرق التقييد المحاسبي لمختلف الحقوق المثبتة، وذلك حسب الإطار الزماني لنشوء هذا الحق.

أوّلا: تسجيل الحقوق المثبتة الناشئة في السنّة الحاليّة (ن).

إنطلاقا من العمليّات المذكورة سابقا، يكون التقييد المحاسبي لهذه الحقوق وفق المراحل التالية :

\* الإثبات : مبلغ الحقوق القابلة للتحويل = 1000 دج.

400.021	380.021
مدّين	مدّين
دائن	دائن
1000	1000

الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

\* التَّحْصِيل: مبلغ الحقوق المحصَّلة = 200 دج.

900.021

دائن	مدين
200	

551

دائن	مدين
	200

\* الإلغاء: مبلغ الحقوق الملغاة = 100 دج.

400.021

دائن	مدين
	-100

380.021

دائن	مدين
-100	

\* التَّصْفِيَة: تخفيض مبلغ 200 دج من حسابات الحقوق المثبتة.

400.021

دائن	مدين
200	

380.021

دائن	مدين
	200

إنَّ كلَّ الحسابات المذكورة أعلاه تتضمَّن النهائية 021 وهي تمثل متابعة لتحصيل نفس الحقَّ في السَّنَة

الجارية.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

عند ترصيد الحساب 380.021، ينتج باقي يمثّل مبلغ الحقوق المثبتة غير المحصّلة خلال السنّة الحاليّة والتي سيتم تحويلها إلى السنّة المقبلة (ن+1) من خلال ميزان المراجعة لنهاية السنّة (ن) و ميزان المراجعة لبداية السنّة (ن+1)، بغية متابعة عملية تحصيلها في هذه السنّة وفقا لما يلي :

\* الإثبات: يتمّ فيه تحويل المبالغ غير المحصّلة عن طريق ميزان المراجعة في 31/21/ن ، ليكون بذلك مبلغ الحقوق الواجبة التّحصيل في العام الموالي مساويا ل 700دج.

400.022	
مدّين	دائن
700	

380.022	
مدّين	دائن
	700

\* التّحصيل : مبلغ الحقوق المحصّلة = 300دج.

900.022	
مدّين	دائن
	300

551	
مدّين	دائن
300	

\* الإلغاء : مبلغ الحقوق الملغاة = 200

400.022	
مدّين	دائن
-200	

380.022	
مدّين	دائن
	-200



الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

\* التصفية:

400.022		380.022	
دائن	مدين	دائن	مدين
300			300

عند إنتهاء السنة (ن+1)، بعد تسجيل عمليات تحصيل بواقى الحقوق المثبتة للسنة (ن)، يتم إعداد

ميزان المراجعة من خلال إستخراج الفرق بين :

الحساب الدائن	380.022	:	700 دج.
الحساب الدائن	900.022	:	300 دج. -
حساب الإلغاء	387.002	:	200 دج. -

-----  
المتبقي الواجب تحصيله : 200 دج. =

إذن فالباقي المسجل في ميزان المراجعة لنهاية السنة (ن+1) مساو ل200 دج.

ويظهر هذا الباقي في القيود المحاسبية لبداية السنة (ن+2) على الشكل التالي :

400.022		380.022	
دائن	مدين	دائن	مدين
	200	200	

## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

ثانياً: تسجيل بواقى الحقوق الناشئة في السنوات السابقة :

يتم تسجيل هذه الحقوق منذ أول عملية للتقييد المحاسبي في الحسابات الفرعية للحسابات الرئيسية "38"،

"40"، "90" ذات النهاية "2"، لكونها حقوق لم تنشأ في السنة الجارية. وهو ماسنوضّحه من خلال إسترسالنا

في نفس المثال السابق :

\* الإثبات: مبلغ الحقوق الباقية للتّحصيل = 200 دج.

400.022	
مدّين	دائن
200	

380.022	
مدّين	دائن
	200

\* التّحصيل : مبلغ الحقوق المحصّلة = 100 دج.

900.022	
مدّين	دائن
	100

551	
مدّين	دائن
100	

\* التّصفية :

400.022	
مدّين	دائن
	100

380.022	
مدّين	دائن
100	

وتظهر أخيراً حسابات الحقوق المثبتة مدينة بـ 100 دج للحساب 400.022 ودائنة بـ 100 دج

للحساب 380.022 وهذا في نهاية السنة (ن+2)، كما هو موضّح أدناه :

400.022	
مدّين	دائن
100	

380.022	
مدّين	دائن
	100

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

الفرع الثاني : عمليات النقل إلى المحاسب المركزي.

عند نهاية السنة، يقوم محاسبو الوكالات المالية بتوقيف التقييد المحاسبي المتعلق بالحقوق المثبتة

من أجل الشروع في تحديد بواقي الحسابات وتوضيح الوضعية المالية للحقوق المثبتة للدولة، من خلال إبراز

المبالغ المحصلة و المبالغ المتبقية للتحويل، ليتم بعد ذلك إعداد وثيقة يتم نقلها إلى المحاسب الرئيسي،

المتتمثل في أمين الخزينة الولائية التي يتبع لها هذا المحاسب الثانوي.

تتمثل هذه الوثيقة في ميزان المراجعة لنهاية السنة الموضح كما يلي :

أولاً: ميزان الحقوق المثبتة المسجل في 12/31/ن على مستوى قباضة الضرائب:

جدول رقم (09): ميزان المراجعة بتاريخ 12/31/ن .

320		900.021		551		400.021		380.021		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
							1000	1000		الإثبات
		200			200					التحصيل
							100 -	100-		الإلغاء
						200			200	التصفية
		200			200	200	900	900	200	المجاميع المؤقتة
	200			200						النقل الى TW
	200	200		200	200	200	900	900	200	المجاميع النهائية
<u>200</u>			<u>200</u>			<u>700</u>			<u>700</u>	ميزان المراجعة لنهاية السنة (أرصدة)

المصدر : حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 48.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

بعد إستقبال أمين الخزينة الولائي لكل موازين الحقوق المثبتة المنقولة إليه من طرف كل محاسبي القباضات التابعة إليه، يقوم بدوره بإعداد ميزان مراجعة آخر لنقل هذه العمليات إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة. هذا الميزان يظهر كمايلي :

### جدول رقم (10): نقل العمليات المحاسبية ل ACCT.

370		320		900.021		551		400.021		380.021		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
			200	200		200	200	200	900	900	200	عملية التجميع
	200	200										النقل إلى ACCT
	200	200	200	200		200	200	200	900	900	200	المجموع
<u>200</u>					<u>200</u>			<u>700</u>			<u>700</u>	ميزان نهاية السنة

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 49.

الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

ثانيا : ميزان بواقى الحقوق المثبتة غير المحصلة فى السنّة الحاليّة و المسجّلة بتاريخ 12/31/ن+1 على مستوى محاسب القباضة:

جدول رقم (11): ميزان بواقى الحقوق المثبتة بتاريخ 12/31/ن+1 على مستوى قبّاضة الضرائب.

387.002		320		900.022		551		400.022		380.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
									700	700		الاثبات
				300			300					تحصيل ح.س.س
200								200			200	إلغاء ح.س.س
								300			300	تصفية ح.س.س
200				300			300	500	700	700	500	المجاميع المؤقتة
			300			300						النقل إلى TW
200			300	300		300	300	500	700	700	500	المجاميع النهائية
	<u>200</u>	<u>300</u>			<u>300</u>			<u>200</u>			<u>200</u>	ميزان نهاية السنّة

المصدر: من اعداد الباحث.

بعد إستقبال أمين الخزينة لكل موازين الحقوق المثبتة المنقولة إليه من طرف كل محاسبي القبّاضات

التابعة إليه، يقوم بإعداد ميزان آخر لنقل هذه العمليات إلى العون المحاسبي المركزي للخزينة. هذا الميزان

الذي يظهر فى بداية السنّة ن+1 كمايلى :

الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

جدول رقم (12): ميزان نقل العمليات المحاسبية إلى ACCT.

370		387.002		320		900.022		551		400.022		380.022		العمليات
د	م	د	م	د	م	د	م	د	م	د	م	د	م	
											700	700		ميزان الدخول
						300			300					تحصيل ح.س.س
		200								200			200	إلغاء ح.س.س
										300			300	تصفية ح.س.س
					300			300						النقل إلى TW
		200			300	300		300	300	500	700	700	500	المجاميع المؤقتة
	300			300										النقل إلى ACCT
	300	200		300	300	300		300	300	500	700	700	500	المجاميع النهائية
<u>300</u>			<u>200</u>				<u>300</u>			<u>200</u>			<u>200</u>	ميزان الخروج
	300	200				300					200	200		ميزان الدخول ن+2

المصدر: من إعداد الباحث.

**ملاحظة :** بالنسبة لبواقي الحقوق الناشئة في السنوات السابقة، تتم المعالجة المحاسبية لميزان نهاية السنة في

12/31/ن بنفس طريقة ميزان بواقي الحقوق المثبتة غير المحصلة في السنة الحالية وذلك على مستوى كل

من محاسبي الوكالات المالية وكذا العون المحاسب المركزي للخزينة .

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

الفرع الثالث :عملية التّجميع على مستوى العون المحاسبي المركزي للخرزينة ACCT.

بعدها تتم عملية التّجميع الأولى على مستوى كل الخزائن الولائية المتواجدة عبر التراب الوطني، يقوم العون المحاسبي المركزي للخرزينة بعملية التّجميع النهائية التي يركّز من خلالها كل المعطيات و المعلومات المحاسبية عن الحقوق المثبتة للدولة لتتم معالجتها وتحديد النتائج النهائية .

ولتوضيح هذه العملية أكثر، نستعرض في طرق المعالجة المحاسبية للحقوق المثبتة على هذا المستوى.

أولاً : الحقوق المثبتة الناشئة في السنة الحالية (ن) .

\* في نهاية السنة (ن) : 1- عملية تجميع الحسابات في نهاية السنة :

جدول رقم (13): تجميع الحقوق المثبتة في نهاية السنة لدى ACCT.

370		320		900.021		551		400.021		380.021		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
	200	200	200	200		200	200	200	900	900	200	عملية التّجميع
<u>200</u>					<u>200</u>			<u>700</u>			<u>700</u>	في نهاية السنة

المصدر: من إعداد الباحث.

2- النتيجة المالية :

جدول رقم (14): تجميع المبالغ المحصلة في نهاية السنة لدى ACCT.

98		370		900.021		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
			200	200		التقبيد المحاسبي لعملية النقل
200					200	النتيجة المالية

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 51.

الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

3- نتيجة الذمة : جدول رقم (15): نتيجة الذمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.

700		99		380.021		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
200			200			تصور التحصيلات
700					700	تصور المبالغ المتبقية للتحصيل
900			200		700	المجموع

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 52.

من الواضح أنه بإمكان العون المحاسب المركزي للخزينة التعرف بسهولة على المبالغ المحصلة وتلك الباقية للتحصيل، وإستخراج نسبة المبالغ المحصلة ( في مثالنا هي 28.57%).

ثانيا : السنة ن+1 : عملية تجميع بواقى الحقوق المثبتة غير محصلة في السنة (ن) .

1- عملية تركيز الحسابات في نهاية السنة :

جدول رقم (16): ميزان نقل العمليات المحاسبية إلى ACCT.

370		320		900.022		551		400.022		380.022		العمليات
د	م	د	م	د	م	د	م	د	م	د	م	
300									700	700		ميزان الدخول
				300		300	300				300	تحصيل ح.س.س
								200			200	إلغاء ح.س.س
			300			300						النقل ل TW
	300	300			300							النقل إلى ACCT
	300	300	300	300	300	300	300	500	700	700	500	المجاميع النهائية
300									200		200	ميزان الخروج



الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

2- النتيجة المالية : جدول رقم (17): تجميع المبالغ المحصلة في نهاية السنة لدى ACCT.

98		370		900.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
			300	300		التقييد المحاسبي لعملية النقل
300					300	النتيجة المالية

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 53.

3- نتيجة الذمة :

جدول رقم (18): نتيجة الذمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.

700		99		380.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
				700		ميزان الدخول
300			300		300	تحصيلات ح.س.س
					200	إلغاء ح.س.س
300			300	700	500	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث.

الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

ثانيا : مكملات الحقوق الناشئة في السنوات السابقة.

1- تجميع محاسبات أمناء الخزينة الولائية:

جدول رقم (19): تجميع الحقوق المثبتة في نهاية السنة لدى ACCT.

370		320		900.022		551		400.022		380.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
100		100	100	100	100	100	100	100	200	200	100	عملية التجميع
100		100	100	100	100	100	100	100	200	200	100	المجموع
100							100		100	100		ميزان الخروج

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 54.

2- النتيجة المالية: جدول رقم (20): تجميع المبالغ المحصلة في نهاية السنة لدى ACCT.

98		370		900.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
			100	100		التقيد عملية النقل
100					100	النتيجة المالية

المصدر: حاج جاب الله آمال، مرجع سابق، ص 54.

3- نتيجة الذمة : جدول رقم (21): نتيجة الذمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.

700		99		380.022		العمليات
دائن	مدين	دائن	مدين	دائن	مدين	
				200		ميزان الدخول
100			100		100	مبلغ التخصيلات
100			100	200	100	المجموع

المصدر: من إعداد الباحث.

أما عن تحديد نتائج السنة المالية فيكون على مستوى ACCT ، أي أن هذا الأخير تتجمع لديه كل المعلومات المحاسبية ويمكنه الإطلاع عليها في أي لحظة زمنية. في معرض تحليلنا لاحقا لهذا المخطط، سنتبين أكثر أهمية هذا المخطط الذي لا يتطلب فقط ضبطا دقيقا للجانب التقني وإنما يقتضي نجاحه احتراما مطلقا للبعد الأول من المتغير الوسيط في الدراسة ألا وهو الشرعية.

### المبحث الثاني : المخطط الاستراتيجي التساهمي (P.S.P).

في اطار عصرنة مصالح المديرية العامة للأموال الوطنية، أنجز هذا العمل المتعلق بمفهوم جديد لتنظيم المهام ومناهج العمل وكذا كفاءات تسيير المحافظات العقارية، والذي يعرف بالمخطط الإستراتيجي التّساهمي. هذا المخطط هو أداة للتّسيير الغرض منها تبيان إحتياجات الأطراف المتعاملين الذين لهم علاقة بالمحافظة العقارية\* المختصة إقليمياً، و توقع التغيرات المراد إجراءها لتحسين الخدمات المقدّمة، وهو مخطّط موجّه بالدرجة الأولى لأصحاب القرار بالنسبة للحفظ العقاري (إطارات الإدارة المركزيّة، مديري الحفظ العقاري، المحافظين العقاريين، ودرجة أقل فهو موجّه أيضا للمتعاملين الخارجيين مثل : الموثّقين، الخبراء العقاريين، إطارات مسح الأراضي و الإدارات العموميّة، ممثلي الجماعات المحليّة، الجمعيات، لذلك سمّي تساهميا، أي بمساهمة جميع الأطراف.

إنّ هذا المخطّط الإستراتيجي التّساهمي موجّه بالدرجة الأولى لأصحاب القرار بالنسبة للحفظ العقاري ( إطارات الإدارة المركزيّة، مديري الحفظ العقاري، المحافظين العقاريين، وأقرب مساعديهم، وهو موجّه أيضا للمتعاملين الخارجيين مع المحافظات العقارية مثل: الموثّقين، الخبراء العقاريين، إطارات مسح الأراضي و الإدارات العموميّة، ممثّلوا الجماعات المحليّة، الجمعيات، لأجل هذا سمّي تساهميا حيث يساهم فيه جميع الأطراف.

\* هي مصلحة عمومية تابعة للمديرية الولائيّة للحفظ العقاري، مكلفة بتسجيل وإشهار عقود الملكية العقارية والرّهون.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

جسد هذا المخطط في شكل دليل عملي يتضمن جزئين، خصص الأول لإدارة الأعمال التطبيقية للمحافظات العقارية من خلال عصرنة القطاع، إحترام أخلاقيات المهنة في المحافظات العقارية، عقود النجاعة، تطوير برنامج توحيد قواعد النجاعة في كل المحافظات العقارية، الإتصال والتفاوض، تسيير النزاعات. أما الجزء الثاني فتحدث بالتفصيل عن التخطيط الإستراتيجي التساهمي من حيث مسار تحضيره، إعداد الوضعية القائمة في المحافظة العقارية، التعريف بإحتياجات المحافظة العقارية والتعريف بشركائها وزبائنها، التعريف بالأهداف الكبرى لتحسين الخدمات ومن ثم إعداد مخطط عمل المحافظة العقارية وتنفيذه.

### المطلب الأول : أهداف المخطط الإستراتيجي التساهمي.

إذن كل هذه هي أبعاد المخطط المزمع تحقيقها، ويبقى الهدف الرئيسي المراد تحقيقه هو تحسين الخدمة

العمومية و العصرنة. وهذا من خلال تحقيق ما يلي :

#### 1- الترقيم العقاري و ممسك بطاقات السندات العقارية:

- بلوغ نسبة 100% فيما يخص الترقيم العقاري مع اعتماد "0" خطأ في وثائق المسح المسلمة.

- إعداد 100% من السندات العقارية (دفاتر أو شهادات).

- مسك و ضبط مجموعة البطاقات العقارية مع "0" خطأ.

#### 2- الإشهار و مسك السجل العقاري :

- التّكفل بالوثائق المودعة للإشهار، إما بإشهارها أو رفضها أو الرّد عليها في الآجال القانونية مع "0" خطأ

و"0" نزاع. (أي دون أخطاء من شأنها إثارة نزاعات مع المتعاملين مع المحافظة العقارية).

- المسك و الضبط اليومي لمجموعة البطاقات مع "0" خطأ.

#### 3- تسليم المعلومات :

- تلبية الطلبات طبقا لما هو موجود في السجل العقاري في أقرب الآجال مع "0" خطأ.

المطلب الثاني : مراحل المخطط الإستراتيجي التساهمي.

المرحلة الأولى : تحضير مسار المخطط الإستراتيجي التساهمي:

والتي تهدف إلى الفهم المشترك لمسعى المخطط الإستراتيجي التساهمي من طرف كل أعوان المحافظة العقارية و المتعاملين الخارجيين، وكذلك اعتماد منهجية جيدة لتجسيد كل مراحل مسار المخطط. كما يتم أيضا تحديد الأدوار والمسؤوليات للمعنيين بالقرار وكذا مجموعة العمل المكلفة بإعداد رزنامة لمراحل مسار المخطط ومن ثم تجسيد المراحل والخطوات التي يتضمنها.

ويتم في هذه المرحلة وعن طريق دورة تكوينية فهم وإستيعاب مسار المخطط الإستراتيجي التساهمي من طرف مدير الحفظ العقاري وكذا المحافظ العقاري، اللذان يقومان بعدها توضيحه وشرح محتواه وأهدافه لرؤساء المصالح عن طريق إلقاء محاضرات من طرف المدير بالإستعانة بالدليل المتعلق بهذا المخطط، كما يجب على رؤساء المصالح أن يقوموا بدورهم بشرحه لجميع الأعوان و التأكد من أن الجميع قد تحصلوا على الدليل. كما يجب أن يتم التشجيع للقيام بهذا العمل و تبني هذا المخطط عن طريق وثيقة الحجج. تحتوي هاته الوثيقة على عرض لأسباب تساعد على إقناع الآخرين بالإنضمام إلى المسار لبلوغ الأهداف المتبعة من طرف مديرية الحفظ العقاري. وهي عبارة عن وثيقة تحوي بصورة مبسطة على أهداف عملية التخطيط والطريقة المتبعة، ويمكن تدعيمها بأمثلة دقيقة و مؤثرة أو حتى بشعارات مرحة، وهي تقدم الإنشغالات العامة للمتعاملين و كذا الإنشغالات الخاصة بكل محافظة عقارية وتشرح وثيقة الحجج بشكل موجز رغبات مديرية الحفظ العقاري بأسلوب سهل ومفهوم. كما يتم إعداد جدول للمتعاملين الخارجيين من المهم إلى أقل أهمية. ويتم تشكيل خلية أو نواة تقوم بمتابعة المخطط و في الأخير يعلن المحافظ العقاري و مدير الحفظ العقاري عن انطلاق المسار و يعلم مختلف المتعاملين الأساسيين للمحافظة العقارية و إن المدة اللازمة لهذه المرحلة هو من 6 إلى 8 أسابيع.

المرحلة الثانية : إعداد الوضعية الحالية للمحافظة العقارية أو مديرية الحفظ العقاري.

## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

إنّ مسار التّخطيط ينطلق من حصر الوضعية الحاليّة لمديرية الحفظ العقاري المعنيّة، لذا يتوجّب جمع أكبر قدر من المعلومات حول الحالة التي توجد عليها، فالهدف الأساسي من هذه المرحلة هو إعداد تشخيص مفصّل لمديرية الحفظ العقاري، هذا التّشخيص يجب أن يشمل المعطيات الكميّة و النوعية التي تسمح بتقييم إنجازات المديرية، وذلك من خلال:

- إعداد و ضبط قاعدة المعلومات حول المحافظة أو مديرية الحفظ العقاري.
- تحديد الإستراتيجيات المنتهجة من طرف المديرية.
- تحديد نقاط القوّة و نقاط الضّعف داخل المحافظات فيتم دراسة وضعية الإمكانيات البشريّة والماديّة، وكذلك جرد النّشاطات. ويمكن تحديد هذه النّقاط من طرف مجموعات وأفواج من خلال جلسات عمل يمكن أن يشترك فيها المتعاملون والزبائن، كما يتم أيضا تحليل نقاط القوّة والضعف للمحيط العام لبعض الجماعات المحلية من طرف مديرية الحفظ العقاري.

و نوجز فيما يلي أهم النّقاط في هذه المرحلة :

- تعيين فوج العمل المكلف بالمعاينة.
- إحصاء الموارد البشريّة و الماديّة المتوفّرة.
- معاينة الحالة الوظيفيّة ( إحصاء النّشاطات والمهام ).
- إدخال المعلومات في جداول "Excel".
- مراقبة سلامة المعلومات.
- تحديد نقاط القوّة و الضّعف.
- تحليل و دراسة المحيط.
- تحرير تقرير عن الوضعية و التصديق عليها من طرف مدير الحفظ العقاري.
- توزيع التقرير على أعضاء لجنة التّخطيط.

• متابعة سير المرحلة.

• إنجاز التقرير التقييمي للمرحلة.

إنّ المدة المخصّصة لتحضير و إنجاز هذه المرحلة هي أسبوعين، وبعدها تكون النتائج محل تقارير أو مذكرات شفافة توضع تحت تصرّف المتعاملين الرئيسيين.

**المرحلة الثالثة : تحديد إحتياجات المحافظة العقارية و التعريف بشركائها و زبائنها:**

إنّ التعريف باحتياجات المحافظة العقارية يسمح بإزالة العراقيل التي تعيق سيرها من أجل تحسين الخدمات كما ونوعا (التّرقيم، الإشهار، تسليم المعلومات). ففي هذه المرحلة سيتم إحصاء الإحتياجات الرئيسية للمديريّة من خلال طاولات مستديرة تجمع الأشخاص المعنيين، وبناءا على مجمل هذه الإحتياجات تتخذ إجراءات التّحسين والعصرنة.

يكون كل صنف من أصناف الإحتياجات موضوع قائمة منفصلة ومن ثمّ تكون هذه القوائم محل مناقشة عامة من طرف لجنة التّخطيط على مستوى مديريةية الحفظ العقاري. كما يمكن دعوة المتعاملين مع الحفظ العقاري إلى المساهمة في النقاش بغرض دراسة كل صنف من مختلف جهات النّظر. يتمّ بعد ذلك المصادقة على الإحتياجات من طرف لجنة التّخطيط على أن تكون نتائج هذه المرحلة موضوع تقارير توزّع على المتعاملين الأساسيين بكل شفافية.

**المرحلة الرابعة : تحديد الخطوط العريضة لأهداف تحسين الخدمات.**

**أولا : ماهية أهداف و التحسين.**

إنّ أهداف التّحسين هي مسعى تحاول المحافظة العقارية الوصول إليه من خلال خطوات ملموسة و هذا من أجل التحسين المستمر والابتكار والرّقي بالمحافظة العقارية نحو مستوى الإمتياز و لا تقتصر هذه الأهداف على طلبات وسائل إضافة بل تعني أساليب العمل و سلوك الأعوان على حد سواء.

ثانيا : الشروط الواجب توفرها لتحقيق أهداف التحسين :

للتّوصل إلى تحقيق أهداف التّحسين لابد من توفّر شروط :

1. تحديد الوضعيّة الحاليّة للمحافظة العقاريّة ومديريّة الحفظ العقاري و تشخيصهما.
2. تحديد الإحتياجات الشّاملة للمحافظة العقاريّة والمتعاملين معها وزبائنها وصياغتها بشكل واضح.
3. إطلاع الجميع على نتائج التّشخيص و هذا بعد توزيعها بكل شفافية.

ثالثا : كيفية تحديد أهداف التحسين :

يمكن لهدف أو لعدة أهداف من تقليص الفارق بين الواقع الحالي والنظرة المثاليّة لمهام المحافظة العقاريّة، أي أنّ هذه الأهداف محدّدة لعصرنة المحافظة العقاريّة، ولاختيار أهداف التّحسين يجب تقديم إقتراحات لها.

رابعا : إقتراحات أهداف التحسين :

قبل استخلاص هذه الإقتراحات يجب معرفة النّتائج العمليّة من :

1. تحليل التّشخيص.
2. معرفة جميع الإحتياجات لجميع الفاعلين المتّدخلين في المحافظة العقارية.
3. صياغة النظرة المثاليّة لمهمّة المحافظة العقاريّة.

و هكذا بإمكان مجموعات العمل الإجابة على الأسئلة :

ما هي أهداف التحسين الواجب تحديدها لـ :

- تحسين الوضعيّة الحاليّة، من خلال الزيادة في الفعالية،
- تحفيز الأعون لجعلهم أكثر حيويّة.
- تحضير التغيّيرات المزمع تحقيقها، التي تسمح باقتراب من النظرة المثاليّة لمهمّة المحافظة العقارية.



**خامسا : خصائص أهداف التحسين :**

- يجب أن تكون ممكنة لاحتواء جميع المشاكل المحددة و الأخذ بعين الإعتبار الإحتياجات.
- يجب أن تكون واقعية قابلة للإنجاز.
- يجب أن تصاغ بطريقة قابلة للقياس و التقييم.

**المرحلة الخامسة : إعداد مخطط عمل.**

**أولا : التعريف بمخطط العمل للمحافظة العقارية :**

يقوم هذا المخطط بجمع أهداف التحسين الهامة التي تم صياغتها و اختيارها خلال المرحلة الرابعة، يحدد المخطط جميع النشاطات المناسبة و كذا الإمكانيات المادية و البشرية اللازمة و توزيع الكفاءات و المسؤوليات، و يحدد أيضا التوقع بالأجال و يعتبر المخطط وثيقة ضرورية لتحقيق كل هدف و السير الحسن لعملية التخطيط.

**ثانيا : أهداف إعداد مخطط عمل.**

- تفصيل كل هدف إلى نشاطات رئيسية و فرعية.
- تحديد الإمكانيات المادية و البشرية و المالية اللازمة لتحقيق أي هدف و كذا رزنامة التنفيذ.

**ثالثا : كيفية إعداد مخطط عمل و تنفيذه.**

يتم إعداد مخطط عمل لكل هدف و بالتالي يتحوّل كل هدف من أهداف التحسين إلى مشروع صغير، حيث يتم تفصيل الهدف إلى نتائج يجب بلوغها و كذلك إلى نشاطات رئيسية و أخرى فرعية. ويتم إعداد مؤشرات لكل هدف، مهمة أو نشاط و تقدير تكلفته، وتقع مسؤولية إعداد مخطط العمل ووضعه حيز التنفيذ على عاتق المحافظ العقاري أو مدير الحفظ العقاري.

**المرحلة السادسة : المتابعة و التقييم. إن المتابعة و التقييم هما جزءان من مسار التخطيط الإستراتيجي**

التساهمي، فالمتابعة الدائمة تسمح بالتعديل قبل فوات الأوان، أما التقييم يتم في نهاية المسار و يسمح بقياس

نتائج المسار. كما يتدخل التقييم والمتابعة في عدة مستويات :

\* فبالنسبة للتنظيم الداخلي للفرق التقنية فيسمحان ب:

- تسجيل ملاحظات حالة تنفيذ المشروع حسب مرحلة محددة.
  - إقتراح أو اتخاذ قرارات التسيير.
  - السهر على تطبيق هذه القرارات.
  - التحقق من فعالية القرارات باستعمال المقارنة بين التوقعات و الإنجازات.
- أما بالنسبة للعلاقة بين الفرق و محيطها، فإنّ المتابعة تسمح بتحليل الأهداف ووضعها حيز التنفيذ بالنظر إلى يتم توقعه من طرف المتعاملين.

\* بالنسبة لتنفيذ المشاريع : فتساعد المتابعة على :

- الإلتباه المستمر للفرق و للجنة التخطيط لمديرية الحفظ العقاري و الإطارات على نتائج المشاريع التي تشكل مخطط عمل.
- إعلام أصحاب القرار مدير الحفظ العقاري بمدى تقدم المشروع.
- قياس نجاعة المحافظة العقارية بالقياس الفعلي للنتائج المتحصل عليها عند إنجاز مخطط العمل.
- مراجعة و إحكام مخطط العمل حسب الشروط حيث يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار التغيرات المحتملة.

**المطلب الثالث : تحضير مسار المخطط الإستراتيجي التساهمي.**

إن أول عملية تم القيام بها هي القيام بدورة تكوينية لمدرء الحفظ العقاري الولائيين بكندا حول هذا المخطط، ليقدموا بعدها شروحات لموظفيهم في كل المحافظات العقارية المنتشرة عبر الوطن . فعلى مستوى مديرية الحفظ العقاري ببسكرة، تولّى المدير عقد أول اجتماع بتاريخ 28-9-2004 حضره رؤساء المصالح بالمديرية، المحافظون العقاريون، ممثلوا المحافظات العقارية عبر الولاية. تطرق فيه المدير إلى موضوع الإجتماع و هو المخطط الإستراتيجي التساهمي، ثم وزّع عليهم دليل المخطط الإستراتيجي التساهمي، وتمّ تكوين النواة التي ستقوم بمتابعة عملية تحضير المخطط .

كان يفترض أن يباشر الموظفون المشكلون لكل نواة أعمالهم في إطار المخطط، إلا أن العملية ودون سابق إنذار توقفت بعد سنتين فقط من إنطلاقها لتضييع ملايين الدينارات التي رصدت لهذا المخطط هباءا. يذكر أن عدم التركيز على محاسبة الذمم المالية ولن تمكن أحدا من معرفة التكلفة الحقيقية للمشروع.

### المبحث الثالث: عرض خلاصة البحث.

#### المطلب الأول: التحليل.

قمت بتحليل كل البيانات الثانوية التي تمّ جمعها من مختلف المصادر وكذا وثائق الخزينة العمومية فيما يتعلّق بالمخطط المحاسبي للدولة، ووثائق الحفظ العقاري فيما يتعلّق بالمخطط الإستراتيجي التساهمي، مع إسقاط الجانب النظري للدراسة على الغاية من تطبيق المخططين بهدف تحليل مساهمتهما في إصلاح تسيير الوظيفة العمومية وفق النقاط التالية :

1- تعرضنا في الجانب النظري للمذكّرة أن القانون العام هو أحد مصادر التسيير العمومي على أساس أن الدولة تظهر بصفقتها صاحبة سيادة أثناء تعاملها مع المواطنين، وذكرت أنّ الشرعية كما سبق وأن أشرنا في الجانب النظري للمذكّرة مرتبطة أساسا بالعدل، وهذا عند حديثنا فـجهاز العدالة في أي دولة يعدّ مؤشرا حقيقيا لمدى تطبيق العدالة الإجتماعية ذلك أنه في بلد لا يتمتع جهازه القضائي بالاستقلالية فلا مجال فيه للحديث لا عن الشرعية و لا عن العدالة. فوضعية الشرعية في دولة ما تنقل المواطن من التفكير بمنطق ما إلى التفكير بالنقيض تماما حسب حالة الشرعية في هاته الدولة، فالأمر متعلق بمدى تفاعل المواطن مع مسؤوليه، أي حديث عن الديمقراطية.

فلو تتبّعنا بعض مؤشرات الشرعية في بلادنا، من خلال تحليل بعض الوثائق كالتقرير الذي نشره "مخبر 'The Economist Intelligence Unit' في سبتمبر 2008 عن مؤشر الديمقراطية في عدّة دول في العالم، لوجدنا أن الجزائر تأتي في المركز 133 من مجموع 167 دولة. وهو تقرير أعدّ على أساس معايير

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

محدّدة مثل "التعايش"<sup>1</sup>، التّصويت الحر، حق المواطنين في المتابعة القضائيّة لمسؤولين حكوميين أو لعناصر شرطة. وقسم هذا التقرير الدّول إلى أربع قوائم :

الدّول الديمقراطيّة حقًا، وعددها 30 دولة.

الدّول التي يتضمّن نظامها الديمقراطي نقائصا، وعددها 50 دولة.

الدّول ذات النّظام المختلط (ديمقراطي ومستبد ) ، وعددها 36 دولة.

الدّول ذات النّظام المستبدّ وعددها 51 ، والتي من ضمنها الجزائر.<sup>2</sup>

"كما احتلت الجزائر المركز الأخير في شفافية تسيير صندوق الإيرادات للثلاثي الأخير من سنة

2009 حي لا يتمّ الكشف عن حجم أموالها أو نشاطاتها أو عوائد إستثماراتها وإعادة توزيعها."<sup>3</sup> حيث تكتفي

المحاسبة العموميّة في الجزائر بالكشف عن النّفقات فقط دون الإيرادات وفق أرقام مطلقة تصعب التحديد

الدقيق لإيرادات الجزائر. ومرد هذا أن الجزائر لا تطبق ولا معيار واحد من المعايير المحاسبية الدولية في

محاسبتها العمومية (IPSAS) والتي بلغ عددها 25 معيارا.

" كما أدى الفساد المنظمّ الذي يهدّد الدولة الجزائرية، حيث تراجعت الجزائر على سلّم الحكم الرّاشد

من المرتبة 80 إلى المرتبة 111 عالميا لعام 2009 ، وطالت الصّفقات المشبوهة قطاعا يفترض أنه القطاع

الأكثر إلتزاما بمبادئ المحاسبة والنّزاهة وهو قطاع الأمن، وبلغ حجم نهب المال العام في حالة واحدة هي

حالة البنك الوطني الجزائري 287 مليون دولار. وبالتالي خنت الجزائر خطوات متقدّمة في مجال الفساد

المنظمّ في غفلة من أجهزة المحاسبة أو بتواطؤ من أشخاص نافذين في الحكم أو بعمل خفي لا أحد يعرف

من يقف وراءه".

<sup>1</sup> Traduction du terme **pluralisme** qui est un cadre d'interaction dans lequel différents groupes montrent suffisamment de respect et de tolérance pour coexister et interagir dans un climat plus harmonieux que conflictuel et sans volonté d'assimilation.

<sup>2</sup> Rapport de "The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008", p7.

<sup>3</sup> جريدة الخبر اليومي الصّادرة بتاريخ 2010/03/03، ص9.

## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

ليكرس بعد ذلك هذه الوضعية المتأزمة قضاة مجلس المحاسبة، "الذين دقوا ناقوس الخطر وأكدوا أنّ الوضعية التي آلت إليها مؤسستهم كارثية، جرّاء اللاتسيير والتّزيم الذي شهده المجلس منذ سنة 1995 واستمرّ لمدة 15 عاماً.<sup>1</sup>

إن موضوع بحثي ليس دراسة مؤشر الشّرعية في البلاد، ولكنني أردت فقط تسليط الضوء على مدى أهمية المؤشر الأساسي في الإصلاحات المنتهجة في إطار إحترام أسس التسيير العمومي. وما يؤكد وجود خلل في هذا المؤشر هو المشاركة الضعيفة جدّاً في الإنتخابات التشريعية لعام 2007، حيث صرّحت السّطات الرّسمية نفسها عن نسبة مشاركة لم تتجاوز 36.51% أي أنّ ثلثي الشعب أصبحت لا تثق في ممثّليهم، هذا دون الخوض في ما قالته المعارضة بأنّ النسبة لم تتجاوز 20%، الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث طلاق بائن بينونة كبرى بين الشعب والسّطة. لأنّ إنقطاع حبل التّواصل بين السّطة والشعب يضعنا أمام أزمة شرعية، فقد بيّنت في الجزء النظري أنّ الشّرعية بمقارباتها الثلاث تقوم على الصّلة القويّة الموجودة بين السّطة و الشعب، لأنّ هذا يسهّل عملية مرور الرّسائل من و إلى السّطة.

2- تستمد الشّرعية عند إطارات الوظيفة العموميّة من التّطبيق الصّارم للقوانين، حتّى وإن تعارضت هذه القوانين مع ظروف وحالات إستثنائية تستدعي فعالية في التّعامل مع هاته الوضعيات. إنّهُ تفوق منطق العقلانية القانونية على حساب العقلانية التسييرية.

3- إنّ الطّريقة المعتمدة في التّقييم الدّوري للنتائج تقوم على مدى توفير النّفقات والوسائل المستعملة في إنجاز المنشآت العموميّة في مختلف الوزارات، فتحضير الموازنة يتمّ على أساس النّفقات دون الإهتمام بالنتائج. ما أردت قوله هنا هو: مالفائدة مثلاً من إنجاز جامعات وكليات ومعاهد دون ربطها بالنتائج المرجوة من وراء هاته الإنجازات؟ فأضحى الطّلبة والأساتذة مجرد أرقام يختبأ وراءها الوزراء على أنّها "إنجازاتهم"، في حين أنّ الواقع يرصد حقائق أخرى كتدني مستوى التّأطير بسبب تغلب سياسة الكم على الكيف، وقلة

<sup>1</sup> من حديث للدكتور بشير مصيطفي لجريدة الخبر اليومي الصّادرة بتاريخ 2010/05/12، ص5.

## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

إهتمام الطلبة بالدراسة بالإضافة إلى تدني مستواهم مما جعل الجامعات الجزائرية تغيب عن الترتيب العالمي لأحسن الجامعات، "حيث احتلت جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان بصفحتها الأولى على المستوى الوطني المرتبة السابعة والعشرين (27) إفريقيا والمرتبة (3207) عالمياً، في حين حلت جامعة بسكرة في المرتبة (83) إفريقيا و(6718) عالمياً. والذي يؤشر أكثر على تدهور المستوى أن جامعات من دول إفريقية مغمورة منها من غرق في دهاليز الحرب الأهلية تجاوزتنا في الترتيب، يتعلق الأمر بدول موريشيوس، اثيوبيا، تنزانيا، رواندا، ناميبيا، زيمبابوي، كينيا وبوتسوانا"<sup>1</sup>، وهذا على سبيل الذكر لا الحصر. والأخطر من ذلك، تخرج عدد من الطلبة - لا أقول أنهم لا يتقنون لغة أجنبية واحدة على الأقل - وإنما يتتأثرون في لغتهم الأم ويجدون صعوبة في التعبير عن أفكارهم من خلالها. إن عدم تحمل الوزراء لمسؤولياتهم في الحكومة وتحبيذهم للمهام الخاصة بكل وزارة (mono mission) هو إجراء لا يسمح بقراءة الموازنة العامة بدقة.

4- أما عن المواطنة فبالنظر إلى الإطار النظري الذي ينظم هاته العلاقة، فأزمة الشرعية تقف عائقاً أمام مقاربة "jean Leca" حول مفهوم المواطنة المكونة من الحقوق، الواجبات، الدور والقيم المعنوية، والتي على ضوءها تحدد نوع العلاقة بين السلطة والمواطن، وكذا أمام مقاربة "George Frederickson" الذي يعتبر من خلالها أن المواطنة هي علاقة تفاعلية بين السلطة والمواطن، تعتمد على نفس العناصر الثلاثة السابقة مع استبدال عنصر الدور بعنصر المشاركة.

لذلك فالحديث عن حوكمة المواطنة في الجزائر سابق لأوانه بكثير، إلى حين تحقيق علاقة الحكومة بالشعب بأنواعها الأربع: حكومة الشعب، من أجل الشعب، بالشعب، وحسب الشعب. فهي حالياً ترمي إلى تسيير علاقتها مع المواطن من خلال فقط تحسين الخدمات المقدمة له، وتتغافل في ذات الوقت عن إستشارته وكذا إدماج إقتراحاته في السياسة العمومية. وبالتالي فليس الآن مجال للحديث عن إسقاط الحوكمة على التسيير العمومي.

<sup>1</sup> www.umkb.org visité le 29/07/2010.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

5- إنّ المخطّط المحاسبي للدولة الذي تمّ إعتماده، مستمد مباشرة من المخطط المحاسبي العام الفرنسي PCG، فقد شكّلت المديرية العامة للمحاسبة في الجزائر بداية من شهر سبتمبر 1995 فوج عمل مكوّن من إدارات المديرية، أجرى هذا الفوج زيارات متكرّرة لمديرية المحاسبة العمومية الفرنسية، وكذا لخبراء من البنك العالمي وصندوق النقد الدولي لإعداد مشروع محاسبي يسمح بالانتقال من نظام محاسبة الصندوق - الذي يعتمد فقط على التسجيل المحاسبي لما تمّ إنفاقه- إلى محاسبة الدّمة والتي تهتم أيضا بالتقييد المحاسبي لموارد الدولة العقاريّة والمنقولة، وهذا من خلال إعداد إطار محاسبي يسمح بهذا التقييد المزدوج يعدّ على مرحلتين هي :

أ - التفكير أو تصوّر مشروع الإصلاح.

ب - الصياغة التّقنية لقواعد مشروع المخطّط المحاسبي.

وتمّ فعلا جمع وإحصاء كل النصوص القانونيّة والوثائق التّقنية المتعلّقة بالمحاسبة العموميّة بهدف الدّراسة والاستشارة والتّحليل، وأعدت تقارير تشخيصيّة لأنظمة المحاسبة المعمول بها حاليا من طرف مختلف المصالح الخاضعة لقواعد المحاسبة العموميّة في الجزائر. وبناء على هذه التقارير تمّ إعداد وثيقة ملخصّة لنظام المحاسبة العموميّة حسب القطاعات، وتمّ أيضا في هذه المرحلة الاتّصال بالمديرية العامّة للمحاسبة العموميّة (DGCP) التابعة لوزارة الميزانية الفرنسية منذ 1995 من أجل الإستفادة من التّجربة الفرنسية في هذا المجال، حيث عقد فوج العمل التّقني عدّة ورشات عمل مع الخبراء الفرنسيين سمحت له بجمع مختلف الوثائق المتعلّقة بإصلاح المحاسبة العموميّة الفرنسيّة، خاصّة إصلاحات سنتي 1970 و1995 بهدف تحديد محاور مشروع الإصلاح. وإعتمادا على الوثائق والتقارير التشخيصيّة، لاسيما الدّراسة المقارنة لمدوّنات حسابات الخزينة الحاليّة مع المخطط المحاسبي الوطني (PCN) الجزائري، وكذا مع المخطّط المحاسبي للدولة الفرنسيّة (PCE) ، تمّ من خلالها تحديد الخطوط الكبرى لإصلاح محاسبة الدولة التي كانت موضوع تقرير رفع لمجلس الحكومة من أجل المناقشة و الإثراء.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

وبعد وضع الإطار العام لمشروع الإصلاح شرع فوج العمل في نوفمبر 1996 في تحضير ملف كامل حول مشروع الإطار المحاسبي الجديد من خلال المبادئ المحاسبية والإختيارات التقنية المتعلقة به، تمّ تحويل هذا الملف مؤسساً على التّوصيات المعدة من طرف الخبراء الفرنسيين لمجلس الحكومة الجزائرية، التي أرسلت هذا الملف إلى مختلف مصالح و هياكل وزارة المالية لإبداء الرّأي و الملاحظات، والتي على أساسها تمّ إعداد التقرير النهائي الذي قدّم لمجلس الحكومة. هذا الأخير صادق على محتوى المشروع في 23 أبريل 1997 وأوصى بالشروع في إنجازهِ ضمن مداولات تجمع مختلف الأطراف المعنية على المستوى الوطني. فهو ضمناً مصادقة على توصيات الخبراء الفرنسيين وإضفاء شرعية على مقترحاتهم.

وما جرى بعدها هو إسترسال في تنفيذ مراحل هذا المشروع من خلال عقد مداولات موسّعة و مفتوحة على مختلف الوزارات والهيآت المعنية، شملت هذه اللّقاءات دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة من خلال الجوانب التالية :

- التقييد المحاسبي للإستثمارات، الإهتلاكات، المخزونات، حقوق الدولة وديونها.

- العلاقات المحاسبية الداخليّة الخاصة بالدولة.

فتتبع كل هذه المراحل يؤكّد فقدان المخطط المحاسبي للدولة لخصوصيته الجزائرية، من خلال عرض التقارير التشخيصية المعدة من طرف اللجنة المختصة على الطّرف الفرنسي من أجل مناقشتها وإبداء الرّأي حول مشروع مخطط حسابات الدولة. فإذا كانت الإستفادة من تجارب الغير أمر وارد ومن الحكمة القيام، لكن أن تعرض التقارير والنتائج المستخلصة على الجانب الفرنسي لإبداء آرائه وملاحظاته فهذا يفتقد هذا المخطط خصوصيته ويحصر عمل الفوج في جمع المعطيات والوثائق من مصادرها ويضع الخبراء الفرنسيين في موقف إملاء تفاصيل المخطط المحاسبي الواجب إعتمادها.

6- إنّ الإطار المحاسبي الجديد مجسّداً في المخطط المحاسبي للدولة غير تماماً طريقة التقييد المحاسبي لنفقات الدولة، بالإضافة إلى منح إمكانية تقييد إيرادات الدولة محاسبياً. ويتجسّد هذا من خلال التركيز على



## الفصل الرابع: دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

تقييد الحقوق المثبتة للدولة، الشيء الذي يسمح للمحاسب المركزي للخرينة العمومية من التعرف في أي لحظة أرادها هو على قيمة ممتلكات وإيرادات الدولة محاسبيا، بعدما كان جمع هذه الأرقام في السابق يمرّ عبر سلسلة مراسلات تنطلق من كل وزارة باتجاه مديرياتها العامة والتي بدورها ترسل كتابيا دائما مديرياتها الولائية، فيستغرق هذا وقتا ليس بقليل، لتتضاعف هذه المدّة ريثما تنتقل المعلومات من الأسفل إلى الأعلى، وهي معلومات وأرقام كثيرا ما كانت غير حقيقية.

إنّ هذا التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة مهمّة مشتركة بين الأمرين بالصرف والمحاسبين الثانويين الخاضعين لهم وظيفيا، لتفعيل هذا النوع الجديد من التقييد.

7- من أبرز الإضافات التي قدّمها المخطط أيضا، التقييد المحاسبي للإهلاكات، على إعتبار وجود الصنف رقم "2" والمخصّص لإستيعاب "إستثمارات" الدولة. إلا أنّ هذه الأرقام والحسابات المخصّصة لهذا الغرض ظلّت جامدة وتنتظر التحريك. السبب في هذا هو عدم الإنتهاء من إعداد المرحلة الأساسية التي تسبقه، والمتعلّقة أساسا بالجرد العام للممتلكات العامّة التابعة للدولة. هذه العمليّة التي انطلقت منذ سنة 1992، وخصّص لها مكتب منفرد على مستوى كل المديريّات الولائيّة لأملك الدولة لم تعرف نهاية إلى حدّ كتابة هذه المذكرة لأسباب عدّة أهمّها :

أ- عدم إهتمام مسؤولي المصالح العموميّة بعملية الجرد بإعتبارها عمليّة لا تدخل ضمن مجال إختصاصاتهم، فهم عادة لا يقومون بملئ الإستثمارات التي ترسلها إليهم مديريةية أملك الدولة والمتضمّنة التّعيين الدقيق للعقار ( موقعه، حدوده، مساحته، قيمته،...)، ويكون مصيرها الإهمال. وحتى وإن أعيدت فهي لا تعبّر عن حقيقة العقار.

ب- عدم تمكّن مصالح مسح الأراضي من تحديد هويّة الأراضي، فلا زلنا حتّى اليوم نعتد على مخطّطات "السيناتيس كونسيلت" التي أعدها آنذاك المحتلّ الفرنسي، والتي تجاوزها الزمن ولم تعد تعبّر عن الوضعية الحقيقيّة للعقار، لأنّ عديد الصّفقات العقاريّة تمّت ولم يقابلها تحيين على مستوى هذه المصلحة.

ج- عدم إهتمام مصالح المديرية العامة ذاتها بهذا الملف وإنما تكتفي من حين لآخر بحملات غير دقيقة ومركزة، تنتهي عموماً بإلقاء اللوم والمسؤولية وفشل عملية الجرد على المصالح العمومية بوصفها غير متعاونة في إنهاء عملية الجرد.

د- تعتمد بعض الأطراف لتعطيل عملية الجرد، لأنّ هذا من شأنه أن يفضح تلاعبات كبيرة بالعقار استفاد منها بعض الأشخاص سمحت بإنتقالهم من الرفش إلى العرش، ولا أدلّ على ذلك ما شهدته الأملاك الوقفية من إستنزاف جرّاء تغيير وجهتها القانونية، لأنّ الإدارة الفرنسية عمدت إلى تسجيل الأملاك الوقفية ضمن سجلات أملاك الدولة الخاصة مما أتاح إمكانية التصرف فيها.

8- أمّا المخطّط الإستراتيجي التساهمي فهو مستمد من دراسة كندية بحثة، ويعدّ جيّداً من الناحية النظرية، وهو ما تجسّد أهدافه المتمثلة في تحقيق :

#### (1) الترقيم العقاري و مسك بطاقات سندات عقارية :

- بلوغ نسبة 100% فيما يخص الترقيم العقاري مع اعتماد "0" خطأ في وثائق المسح المسلمة.

- إعداد 100% من السندات العقارية ( دفاتر أو شهادات )

- مسك و ضبط مجموعة البطاقات العقارية مع "0" خطأ.

#### (2) الإشهار و مسك السجل العقاري :

- التكلّف بالوثائق المودعة للإشهار إما أن نقوم بالإشهار لها أو أن يكون بالرفض أو الرد في الآجال

القانونية مع "0" خطأ و "0" نزاع.

- المسك و الضبط اليومي لمجموعة البطاقات مع "0" خطأ.

#### (3) تسليم المعلومات :

- تلبية الطلبات طبقاً لما هو موجود في السجل العقاري في أقرب الآجال مع "0" خطأ.

كما أنّ الهدف الرئيسي المراد الوصول إليه مع كل هذه الأهداف هو تحسين الخدمة العمومية و العصرية.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

كلّ هذه أهداف نظريّة اصطدمت بواقع مخالف للواقع الذي أعد فيه هذا البرنامج أدت إلى توقّف المخطط مثل: عدم توفر الموارد الماديّة، عدم وعي المتعاملين الخارجيين بالمخطط الإستراتيجي التساهمي حيث أنه تم شرحه فقط لرؤساء المصالح، للمحافظين العقاريين، فنجد أن الموثقين ليسوا على إطلاع بهذا المخطط وهم أكثر المتعاملين مع مديرية الحفظ العقاري، وحتى أعوان الحفظ العقاري غير متمكّنين منه جيّداً. والأهمّ من هذا أنّ هذا المخطّط أعدّ في كندا في محيط يختلف تماما عنه في الجزائر.

### المطلب الثاني: النتائج.

1- هناك مشكل شرعية في بلادنا أثر سلبا على عمليّة إنسياب ومرور الرّسائل والقرارات من أعلى إلى أسفل. كما أنّ نظام المحاسبة العموميّة يكتفي فقط بالكشف عن النّفقات فقط دون الإيرادات الإجماليّة، فهو يعتمد على مدونة حسابات الخزينة (NCT) التي تكتفي بتسجيل ما تم تحصيله و انفاقه بعيدا عن مفهوم الذمة المالية للدولة. هذا المفهوم الذي بدأت بوارده الأولى تطفو من خلال المخطط المحاسبي للدولة، غير أنّ تعليمة صادرة سنة 2007 عن المديرية العامة للخزينة جمدت تطبيقه دون ذكر الأسباب.

2- يعتقد مسؤولوا الإدارات العمومية أنّه لا مجال لتطبيق التّسيير في قطاع الوظيفة العمومية، ويحاول بعض إطارات الوظيفة العمومية وصف القطاع العام بالقطاع الجامد المحكوم بمجموعة من القواعد القانونية، وعليه فمجال التّغيير منحسر أمام قوّة التّعليمات، ومردّد هذا التّصور هو العقلانية القانونية المسيطرة على هذا القطاع على حساب العقلانيّة التّسييريّة.

3- تركيز التّقييم الدّوري للنتائج على مدى توفير الأموال والوسائل المستعملة في إنجاز المنشآت العموميّة في مختلف الوزارات، وهو إجراء لا يسمح بالقراءة الدّقيقة للموازنة العامّة، فبرزت سياسة الأرقام والإحصائيات على حساب تحقيق الأهداف ومؤشرات النتائج والمراقبة والمحاسبة كما تهدف اليه المعايير المحاسبية الدولية.

4- لا يمكن الآن الحديث عن حوكمة المواطنة في الجزائر ، لأنها تستدعي العلاقات الأربعة للحكومة مع الشعب على التسيير العمومي. فأين نحن من الإدارة العمومية الإلكترونية وما توفره من خدمات متعدّدة مثل التصريح الإلكتروني للمواطنين بضرائبهم، بالتغييرات في الوضعيّة الإجتماعيّة، تسديد مختلف الفواتير أيضا عن طريق الأنترنت، حجز تذاكر السّفر في مختلف وسائل النّقل آليًا. كلّ هذه المكاسب في الدّول المتقدّمة جاءت نتاجا لمتانة علاقة الحكومة مع الشعب وفق الأوجه الأربعة لها.

5- إنّ تشكيل نخبة من الخبراء المحاسبين الجزائريين ومنحهم مدّة تجاوزت الخمس سنوات انتهت بإقتراح المخطط المحاسبي للدولة الذي مستمد من المخطط الحاسبي العام الفرنسي.

6- يرتكز المخطط المحاسبي للدولة على فكرة الإنتقال من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمم وهو التّقيد المحاسبي للحقوق المثبتة، والذي يستدعي إهتمام الأمرين بالصّرف في المديرّيات العموميّة المعنيّة بإصدار بيانات التّحصيل المتضمّنة المبالغ المستحقّة للدولة، إلّا أنّ العلاقة الحاليّة بين الأمر بالصّرف والمحاسب الثّانوي لا تسمح بتحقيق ذلك بسبب ما يلي:

أ- عدم إدراك الأمر بالصّرف جيّدًا بدوره المهم في التّقيد المحاسبي للحقوق المثبتة، ذلك أنه يعتقد دوما أنّ هذا من عمل المحاسب الثّانوي التّابع له على إعتبار أنّ التنظيم الهيكلي لمديريّته لا يتضمّن مصلحة أو مكتبا للمحاسبة.

ب- غياب مكاتب على مستوى المديرّيات التّابعة للأمرين بالصّرف يكلف بمتابعة التّقيد المحاسبي للحقوق المثبتة، الشّيء الذي يعقّد عمليّة مراقبة مدى تقييد هذه الحقوق على مستوى المحاسبين العموميين.

ج- تعمّد بعض الأمرين بالصّرف عدم إظهار بعض المبالغ في حسابات الحقوق المثبتة حتّى لا يكتشف نقصيرهم في تحصيل هاته الإيرادات لاحقا.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

د- في ظلّ عدم مراقبة الأمر بالصرف لتقيد المحاسب الثانوي للحقوق المثبتة، يقوم هذا الأخير أيضا بتجاهل تقيد بعض الحقوق مما يعطي في نهاية السنة المالية وضعيّة ماليّة غير حقيقيّة للمحاسب المركزي للخزينة العمومية.

7- عدم الإنطلاق في التقيد المحاسبي للإهلاكات بسبب التأخر في الإنتهاء من عمليّة الجرد العام للممتلكات العامّة التابعة للدولة. فلا مجال للحديث عن الإهلاكات في المحاسبة العمومية طالما لم تنته بعد عمليّة الجرد العام للأموال الوطنيّة. هاته العملية الجوهرية والقبليّة لتقيد ممتلكات الدولة في المجموعة الثانية.

8- أمّا عن المخطّط الإستراتيجي التساهمي فقد تمّ إعداده إنطلاقا من الظروف السياسيّة، الإقتصاديّة، الإجتماعيّة والثقافيّة لدولة كندا، والتي لا تلتقي البتّة مع ما يقابلها من ظروف في الجزائر. فليس ثمة إشكال إن إستمدينا أفكار الآخرين الناجحة في مختلف المجالات، لكن مع صياغتها وقولبتها في برامج تتماشى وخصائصنا، لكن أن نقوم بالنسخ الحرفي لهاته البرامج فهو خطأ كبير، ومن أمثلة فشل هذه السياسة "إنتقاد البروفسور عبد الكريم شلغوم رئيس نادي المخاطر الكبرى قانون قواعد مطابقة المنشآت الفنيّة (كالجسور والأنفاق والسدود) للمعايير الزلزالية الذي سيشرع في تطبيقه سنة 2010. وقال أنه بدل إنشاء مخابر بحث جزائريّة في مجال الزلازل، تمّ نسخ القانون من قوانين أمريكيّة وفرنسيّة، ودعا هيئته إلى مباشرة حملة تحسيس المهندسين المعماريين بنقائص هذا القانون."<sup>1</sup>

إنّ هذا الإستتساخ ترتّب عليه ما يلي :

أ- مضيعة للوقت.

ب- هدر وتبديد للمال العام.

ج- فشل ذريع للبرامج يتجسّد في توقّف هاته البرامج وأحيانا إلغائها.

د- تعطيل مصالح المواطنين.

<sup>1</sup> جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/03/21، ص2.

فكيف يمكن الحديث عن بلوغ نسبة 100% فيما يخص الترقيم العقاري، في حين أن عدد البلديات التي مسح أراضيها لا يتجاوز 10%، مما يعني قاعدة معلومات صحيحة وصلبة يتم على أساسها الإنتهاء من إعداد الدفاتر العقارية. إن مصالح مسح الأراضي المنتشرة عبر الوطن مازالت إلى غاية اليوم تعتمد على مخططات مجلس الشيوخ التي أعدها الإحتلال الفرنسي في نهاية القرن التاسع عشر، و التي لاتعبر بتاتا عن الوضعية الحقيقية للعقار في الجزائر، فمنذ ذلك التاريخ إلى غاية اليوم شهد الوعاء العقاري تحولات كبيرة وصفقات بيع وشراء وتبادل وهبات لم تواكبها عمليات تحيين السجلات العقارية. كل هذا قبل الحديث عن تحقيق ما أطلق عليه "بالصفر خطأ" في وثائق المسح المسلمة، فأعداد هذه الوثائق من طرف اللجان المشتركة المكلفة بهاته العملية يتميز بعدم الدقة والتحرّي الجيد عن المالكين الحقيقيين للعقار محل التحقيق، بالإضافة إلى تعقّد وضعيات إثبات الملكية في كثير من الحالات بسبب عدم إحترام القوانين السارية المفعول فينتج عنها وضعيات تسمى إستثنائية " أو "وضعية الأمر الواقع"، فتسوّى ضمن إطار خاص، لتتكرّر العملية مرّات و مرّات ويجعلنا أمام تقنين لمخالفات وتجاوزات عادة ما ينتج عنها صراعات عقارية تنتهي في المحاكم.

### المطلب الثالث :التوصيات.

1- معالجة مشكلة الشرعية لتدعيم موقف الدولة بصفتها صاحبة سيادة في تعاملها مع المواطنين، ضمن نظام ديمقراطي يستمد قوته من صوت الشعب وهذا من خلال نشر ثقافة الحرية في التفكير والتعبير لكل الجزائريين بأفكار بناءة تبعث على الحياة ضمن إطار الأخلاق العامة كوننا دولة دينها الإسلام كما ينص عليه الدستور الجزائري.

2- البحث عن الآليات العملية لتغليب العقلانية التسييرية على حساب العقلانية القانونية في القطاع الوظيفة العمومية، من خلال الأبحاث و الملتقيات الدولية في هذا المجال.

3- التقييم الدّوري للنتائج يجب أن ينصب على أساس تحقيق الأهداف المسطرة وليس على أساس مدى توفير الاعتمادات المالية لانجاز مختلف المشاريع، فهي وسائل لتحقيق أهداف محددة.

## الفصل الرابع:دراسة وتحليل المخطط المحاسبي للدولة والمخطط الإستراتيجي التساهمي.

4- تفعيل دور المساجد والجامعات المتخصصة في ضرورة التوعية للجمع و التوفيق بين عبادة الشعائر وعبادة المعاملات.

5- تشجيع الإطارات على إعتقاد أساليبهم الخاصة في التسيير مع احترام قاعدة "5C"،

6- التخلي تماما عن سياسة إستنساخ البرامج من تجارب الغير، وأقصد بالإستنساخ النقل الكامل والشامل للبرامج المطبقة في دول أخرى ومحاولة جزأرتها. إنما الأصح هو الإستفادة من أفكار غيرنا الناجحة، ثم إعداد برامج متوافقة ومتجانسة مع ظروفنا السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية والثقافية.

7- تفعيل التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة من خلال تحميل الأمرين بالصرف في المديریات العمومية المعنية مسؤولة إصدار بيانات التحصيل المتضمنة لكل المبالغ المستحقة للدولة، ومعاينة من يقصر عمدا أو تهاونا في إصدار البيانات، مع مراقبة أيضا مدى إلتزام المحاسب الثانوي بالتكفل بهاته الحقوق.

8- الإنتهاء من الجرد العام للممتلكات العامة التابعة للدولة من خلال إنهاء هاته العملية التي مضت ثلاثون سنة عن إنطلاقها، ثم بتكثيف الجهود والتنسيق بين مصالح أملاك الدولة، الحفظ العقاري ومسح الأراضي من جهة والمؤسسات العمومية الخاضعة للمحاسبة العمومية من جهة أخرى، كل هذا مرحلة تحضيرية للحديث لاحقا عن الإهتلاكات في المحاسبة العمومية.

9- أمّا عن المخطط الإستراتيجي التساهمي فالواقع يثبت فشله، حيث توقّف العمل به منذ سنة 2008 لا لشيئ إلا لأنه مستنسخ من التجربة الكندية المغايرة تماما لظروف الجزائر وأوضاعها، فأوصي هنا بالاستفادة من أخطائنا وعدم تكرار مثل هذه الإستنساخات المبددة للوقت والمال العام.

### الخاتمة :

من خلال دراستنا لعينة من البرامج التقنية المعتمدة لإصلاح تسيير الوظيفة العمومية في الجزائر كمتغير مستقل، ثبت لنا بعد التحليل أنّ البرامج محل الدراسة، وهي المخطط المحاسبي للدولة (PCE) والمخطط الإستراتيجي التساهمي (PSP) مستنسخان من التجربة الفرنسية والكندية على الترتيب دونما تعديل أو تكييف. هذه البرامج أعدت في دول تختلف ظروفها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية عن نظيرتها في الجزائر، مما أدى إلى فشلها في المساهمة في إصلاح تسيير الوظيفة العمومية.

إلا أنّ المخطط المحاسبي للدولة المندرج ضمن فكرة الإقتراب أكثر من المعايير المحاسبية الدولية المطبقة في القطاع العمومي حتى تسمح بقراءة شفافة وواضحة لميزانية الدولة، فهو كفكرة يجد مبررا لضرورة اعتماده. لكن الخلل يكمن في الطريقة التي انتهجت في تحضيره وإعداده، حيث نسخ كلية من المخطط المحاسبي للدولة الفرنسي. ليس عيبا الإستفادة من أفكار وتجارب غيرنا الناجحة لكن هذا لا يبرر جلب نماذجهم وإسقاطها على مجتمعنا. فإعداد مخطط محاسبي للدولة يتيح إمكانية التقييد المحاسبي للحقوق المثبتة وكذا الإستثمارات والإهلاكات، ويضمن الانتقال تدريجيا ولو بخطوات متتالية من محاسبة الصندوق إلى محاسبة الذمم، بدءا بالتقييد المحاسبي للحقوق المثبتة من خلال الحسابين 38 و 40 كمرحلة أولى أمر غاية في الأهمية، وأشير هنا أنه يمكن هنا الإنطلاق من المخطط الحالي كأرضية لكنها تستدعي التعديل من خلال إعداد مقاربات دورية بينه وبين مدونة حسابات الخزينة وتصحيح كل الفوارق التي تظهر بينهما، وهو ما يوفر إمكانية الحصول على قراءة مؤقتة ولو لجزء من الدّمة الماليّة للدولة إلى غاية ضمان نجاعته نهائيا. إلا أنّ التّوقف المؤقت عن العمل به على مستوى الخزائن الولائيّة منذ سنة 2007 بمجرد مراسلة من المديرية العامّة للمحاسبة دون توضيح أسباب ذلك أمر غير مبرر تماما، لأنه في كل الأحوال أفضل من مدونة حسابات الخزينة المعمول بها.



## الخاتمة

أمّا عن المخطّط الإستراتيجي التّساهمي فقد فشل تماما في الإستجابة لإحتياجات المتعاملين مع المحافظة العقاريّة، فالحديث عن بلوغ نسبة 100% فيما يخص الترقية العقاري في دولة لم يتجاوز فيها عدد البلديات التي مسحت أراضيها 10% غير منطقي ومستحيل التّجسيد، فكيف يمكن الحديث عن تحقيق ما أطلق عليه "بالصّفر خطأ" في وثائق المسح المسلّمة. وبالفعل فقد تمّ التوقّف عن العمل به منذ 2008، حيث غابت تماما نجاعته ولم يزد شيئا في الخدمات المقدّمة للمتعاملين مع المحافظة العقاريّة، وأضحى حبرا على ورق وضاعت معه أموال عمومية لايمكن تحديدها بالضبط لأن مدونة الحسابات الحالية لا تتيح قراءة مثل هذه الأرقام.

أمّا عن مدى تطبيق أسس التسيير العمومي في الوظيفة العموميّة، فلا بد من الاهتمام أكثر بتدعيم الشرعيّة كأساس لعمليّة الإصلاح، فدونها لن ينجح أي برنامج إصلاحي في أي قطاع كان. فالثقة المتبادلة بين السلطة والمواطنين هي الأرضية الصلبة التي تبنى عليها ليس فقط دول قوية في شتى المجالات بل حضارات بأكملها. كما أن التخلي عن وصف هذا القطاع بالجامد والمحكوم بمجموعة من القواعد القانونية يستدعي ضرورة تغيير فكرة العقلانية القانونية المتجذرة في أذهان الموظفين بالعقلانيّة التسييريّة.

وقد بينت الدراسات السابقة المتعلقة بجانب إصلاح تسيير الوظيفة العمومية كمتغير تابع وجود ما يسمى بخصوصية التسيير العمومي، فما يليق بدولة ما قد لا يصلح لدولة أخرى. ورأينا سابقا أن التسيير العمومي الجديد (NPM) - هذا المنتج الإنجليزي البحت في عهد رئيسة الوزراء السابقة (Margaret Thatcher) - نجح في إنجلترا، في حين أن تطبيقاته في سويسرا فشلت لأنه يركز على الجوانب التّقنية وفي ذات الوقت يهمل الجوانب الثقافيّة لدولة سويسرا، وهذا ما يؤكد إمكانية التسيير على الطريقة الجزائرية المتوافقة مع معتقداتنا وعاداتنا الحسنة وكذا ذهنياتنا. وقد بينت دراسة غازي محمد فريج دور الدين في التأثير على نظام قيم كل موظف، وهو نفس ما توصلت إليه دراسات غربية في أمريكا وأوروبا كما بيناه في الجانب النظري للمذكورة. بدليل أن التجربة السويسريّة في إصلاح تسيير الوظيفة العمومية نجحت معتمدة على طريقة تسيير

## الخاتمة

عمومي تتماشى وثقافة الفرد السويسري كحبه للعدالة، الإنضباط في العمل، العقد النفسي الضمني بين المؤسسة والعمال لتحقيق أهداف المؤسسة من خلال إحترام جزء من استقلالية الموظف ومعاملته بصفته إنسانا لا موردا بشريا، و منحه أجره معقولة، ومن جهة أخرى يتحلّى هو بالمهارة، الإخلاص في العمل، الصدق في العمل، الإبتعاد عن الغشّ، النفاق، الكذب وكل الرذائل.

أيضا تبرز التجربة الفرنسية من خلال (LA LOLF) أهمية وصاية الدولة الفعلية على المؤسسات العمومية، لتنفيذ سياسات الحكومة المتعددة والتي منها الإصلاح الإداري، وتقترن هذه الوصاية حتما ببرلمان حقيقي لا صوري يمثل غالبية المواطنين، وهو الشيء الذي يدعم شرعيتها، لأن هذه الأخيرة مفتاح لكل الإصلاحات، وغيابها يفتح الباب على مصراعيه أمام أشكال متعددة للفساد كما كان الشأن في التجربة الإيطالية.

- ACCT : Agent comptable central du trésor.  
BETR : Bulletin d'Envoi de Titre de Perception.  
DGC : Direction Générale de Comptabilité.  
IPSAS : International Public Sector Accounting Standards  
IBS : Impôt sur le bénéfice des sociétés.  
IRM : Imagerie par raisonnement magnétique.  
NCT : Nomenclature des comptes du trésor.  
NPM : New Public Management.  
PCE : Plan comptable de l'état.  
PSP : Plan Stratégique de Participation.  
PTT : Postes et Télégraphes et Téléphones.  
TR6 : Relevé des opérations journalières  
TW : Trésor de la wilaya.

## قائمة الجداول :

الصفحة	العنوان	الرقم
15	أقسام التسيير .	01
22	المقارنة بين العقلانية التسييرية والعقلانية القانونية.	02
31	استطلاع حول تساؤل " ماذا يظن العالم في الله؟".	03
94	مختلف الحوارات التي قد تكون بين الإطار ومساعديه.	04
164	مفارقات التسيير العمومي الجديد	05
187	مقارنة بين أنظمة الترقيم في (PCE) و (NCT).	06
202	الحسابات الرئيسية في المخطط المحاسبي للدولة.	07
203	حسابات المخطط المحاسبي للدولة المتعلقة ب IBS.	08
210	ميزان المراجعة بتاريخ 12/31/ن .	09
211	نقل العمليات المحاسبية ل ACCT.	10
212	ميزان بواقى الحقوق المثبتة بتاريخ 12/31/ن+1 على مستوى قباضة الضرائب.	11
213	ميزان نقل العمليات المحاسبية إلى ACCT.	12
214	تجميع الحقوق المثبتة في نهاية السنة لدى ACCT.	13
214	تجميع المبالغ المحصلة في نهاية السنة لدى ACCT.	14
215	نتيجة الذمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.	15
215	ميزان نقل العمليات المحاسبية إلى ACCT.	16
216	تجميع المبالغ المحصلة في نهاية السنة لدى ACCT.	17
216	نتيجة الذمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.	18

217	تجميع الحقوق المثبتة في نهاية السنة لدى ACCT.	19
217	تجميع المبالغ المحصّلة في نهاية السنة لدى ACCT.	20
217	نتيجة الدّمة المالية في نهاية السنة لدى ACCT.	21

## قائمة الأشكال :

الصفحة	العنوان	الرقم
13	إنشغالات الإطار في المؤسسات	01
23	تشبيه الإدارة العمومية بالعلبة السوداء.	02
28	تأثير العوامل الخارجية، الداخلية والشخصية على أسلوب التسيير.	03
35	مفهوم الشرعية حسب المقاربة الأولى.	04
37	أنواع السلطة الشرعية لدى Max Weber	05
92	دراسة سلوك الموظفين حسب درجة العناية والرضا.	06
99	الوضعيّات الممكنة للتفاوض.	07
109	إسقاط التسيير بالأهداف (MPO) على الإدارة العمومية الجزائرية.	08
201	الإجراءات المتبعة في تطبيق المخطط المحاسبي للدولة.	09

## قائمة المصادر والمراجع:

### 1- المصادر :

1-القرآن الكريم.

### 2- الكتب :

#### • بالعربية:

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، الطبعة الرابعة، 2006.

2- حسين حريم، مبادئ الإدارة الحديثة النظريات والعمليات الإدارية ووظائف المنظمة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمّان، الطبعة الثانية، 2009.

3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000.

4- صالح مهدي محسن العامري وطاهر محسن منصور الغالبي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر، عمّان، الطبعة الثانية، 2008.

5- عبد الغفار حنفي و رسمية قرياقص، أساسيات الإدارة وبيئة الأعمال، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 2000 .

6- محمد مسعي، المحاسبة العموميّة، شركة دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2003.

#### • En français:

1- Alain Fernandez, Les nouveaux tableaux du bord des managers, Eyrolles, Edition d'organisation, 4<sup>ème</sup> édition, 2008.

2- Alexander Bergmann, Le Swiss way of management, edition ESKA, Paris1994.

3- Annie Bartolli, Le management dans les organisations publiques, Dunod, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2005.

4- Antoine Giscard D'Estaing, La gestion publique, P.U.F, Paris, 1991.

- 5- Caroline vayrou, Le management public : Discours et fonctions Lui-jean, Paris, 1995.
- 6- Christophe Dupont, La négociation : conduite, théorie, application, Dalloz gestion, 3<sup>ème</sup> édition, 1990.
- 7- David Huron et Jacques spindler, Le management public en mutation, L'Harmattan, Paris, 2008.
- 8- Florence Vidal, Le management à l'italienne, Interdiction, Paris, 1990.
- 10- Jacques despond, Le coaching quotidien, mieux diriger son équipe tous les jours, Maxime, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2006.
- 11- Jean claude Tarondeau, Le management des savoirs, P.U.F, 1<sup>ère</sup> édition, 1998.
- 12- Jean François des Robert et jacques Colibert, Les normes IPSAS et le secteur public, Dunod, Paris, 2008.
- 13- J.F. BETHIER , Comment l'Etat tient ses comptes , BORDAS , Paris , 1990.
- 14- Michel Beau, L'art de la thèse, la Découverte, nouvelle édition, 2006.
- 15- Michèle Boyé et Gérard Ropert, Gérer les compétences dans les services publics, Edition d'organisation, Paris, 1994.
- 16- Patrick Joffre, Louis lemire et christian Rouihard, Gestion privée et management public, une perspective québécoise et française, édition Ems, 2005.
- 17- Pierre Muller, Les politiques publiques, P.U.F, 1<sup>ère</sup> édition, 1990.
- 18- Serge Alécian et Dominique Fourcher, Le management dans le service public, Editions d'organisation, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, 2002.
- 19- Vitario manuel Santoro et Pierre Eric Verrier, Le management public, P.U.F, Paris, 1993.

- **En anglais :**

- 1- Christopher Pollitt, Sandra van Thiel and Vincent Homburg, New public management in Europe : Adaptation and Alternatives , Palgrave MacMillan, New York, 2007.
- 2 -Collins (J.-C.), Porras (J.-I.), Built to Last — Successful habits of visionary companies, New York, Harper collins publishers, 1997.
- 3- Jan-Erik lane, New public management, Routledge, London, 2000.



- 4- J V. Denhardt and Robert B. Denhardt, The new public service: Serving not steering, M.E. Sharpe, Inc. New York, 2007.
- 5- Kuno scheduler et Isabelle propeller, Cultural aspects of public management reform, Research in public policy analysis and management, Volume 16, 3–28 Copyright r 2007.
- 6- Laurence E.Lynn, Jr., Public management: Old and New, Routledge, New York , 2006.
- 7- Michael Barzelay, The new public management: Improving research and policy dialogue, University of California Press. Berkeley and Los Angeles, Oxford, England, 2001.
- 8 -Peters (T.-J.), Waterman (R.-H.), In search of excellence, Harper et row, New York, 1982.

### 3- قوانين ومراسيم وتعليمات:

- 1- القانون 08/81 المؤرخ في 27/06/1981 المتعلق بنظام العطل والإجازات.
- 2- القانون 11/83 المؤرخ في 02/07/1983 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية.
- 3- القانون 12/83 المؤرخ في 02/07/1983 المتعلق بالتقاعد.
- 4- القانون 11/90 المؤرخ في 21/04/1990 المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم.
- 5- القانون 14/90 المؤرخ في 02/06/1990 المتعلق بحق ممارسة العمل النقابي.
- 6- الأمر 133/66 المؤرخ في 22/06/1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة.
- 7- المرسوم 135/66 المؤرخ في 22/06/1966 الخاص بالعطل المختلفة والمختلفة وإجراءاتها.
- 8- المرسوم 10/84 المؤرخ في 14/01/1984 والمتعلق باختصاص،تشكيل،تنظيم وتسيير اللجان المتساوية الأعضاء.
- 9- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال الهيئات والإدارات العمومية.

- 10 -DGC, Communication portant sur la réforme de la comptabilité de l'Etat, Décembre 2000 .
- 11- DGC , Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat Tome1 – règles de fonctionnement de PCE (classe 1 à 4)
- 12- DGC, Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat Tome 2 – règles de fonctionnement de PCE (classe 5 à 0).
- 13- DGC , Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat Tome 3 – la nomenclature du plan comptable de l'Etat.
- 14- DGC , Instruction générale sur la comptabilité de l'Etat Tome 6 , Modalités de comptabilisation des droits constatés.
- 15- Ministère délégué au trésor, Direction centrale du trésor, Direction de la gestion comptable des opérations du trésor public. Instruction N°78 du 17 Août 1991 portant réformes de la comptabilité des receveurs des régies financières et mise en oeuvre de la méthode à partie double.

#### 4- مذكرات :

- 1- حاج جاب الله آمال، إصلاح محاسبة الدولة، دراسة مشروع المخطط المحاسبي للدولة PCE، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2004، ص-ص 6-7.
- 2- مفيدة الباي وآمال بنوناس، دور المخطط التّساهمي الإستراتيجي في تحسين الخدمات العموميّة، مقدمة كمذكرة ليسانس بجامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم التسيير، سنة 2008.

#### 5- مواقع الكترونية:

- 1- <http://islameiat.com/main/?c=54&a=3297>. Visité le 20/08/2007.
- 2-<http://www.islamstory.com/ArticlePrint.aspx?ArticleID=14.19> Visité le 20/02/2010.
- 3- [www.unpef-edu.org/modules.php](http://www.unpef-edu.org/modules.php). Visité le 15/03/2006
- 4- [www.islammemo.cc/filtz/one\\_news.asp](http://www.islammemo.cc/filtz/one_news.asp). Visité le 15/03/2006.
- 5- [www.mohdkottb.5u.com/](http://www.mohdkottb.5u.com/). Visité le 12/04/2006.
- 6- [www.almtym.com](http://www.almtym.com). Visité le 12/04/2006.

7- <http://www.dahsha.com/viewarticle.php?id=24670>. Visité le 17/02/2009.

8- [www.umkb.org](http://www.umkb.org) . Visité le 29/07/2010.

## **6- تقارير ودروس :**

1- Rapport de "The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2008".

2- Benouchfoun, Cours de la comptabilité de l'Etat, Ecole Nationale d'Administration. 2003/2004 .

## **7- المداخلات:**

1- عبد الوحيد صرارمة و مهدي بالوطار، دور المعرفة في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، مجمع المداخلات في الملتقى الدولي الثالث حول تسيير المؤسسات "المعرفة الركيزة الجديدة والتحديات التنافسي للمؤسسات والاقتصاديات، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير جامعة بسكرة، بسكرة في 12 و13 نوفمبر 2005.

## **8- الجرائد:**

1- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/02/17.

2- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/02/20.

3- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/03/03.

4- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/03/06.

5- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/04/18.

6- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/04/19.

7- جريدة الخبر اليومي الصادرة بتاريخ 2010/05/12.

8- Quotidien elwatan du 27/05/2010

## الملاحق :

ملحق رقم (01): مساهمات الحضارات السابقة في مجال الإدارة.

الحضارة	التاريخ	الأفكار	متطلبات الوقت	مساهمتها في التطور وملاءمتها للإدارة المعاصرة
السومريون	5000 سنة ق.م	الكتابة أو التدوين	تكوين الحكومات والتجارة	المعلومات المدونة مهمة للتنظيمات المختلفة
المصريون	2000-4000 ق.م	التخطيط والتنظيم والرقابة.	تنظيم 100000 عامل لبناء الأهرام	الخطط وتسلسل السلطة مهم لتحقيق الأهداف
البابليون	1700 - 2000 ق.م	القوانين والمسؤولية	وضعت شريعة حمورابي للأجور والحقوق والعقوبات	تنظيم السلوك للسيطرة على الأفراد لتحقيق الأهداف
الصينيون	500 ق.م	الأنظمة	التجارة والعسكرية تتطلب إجراءات محددة	النمطية والإجراءات مطلوبة في عمل المجموعة
الإغريق	350-500 ق.م	التخصص والطرق العلمية	التخصص ووضع الأساس للطريقة العلمية والمنطق.	التنظيمات تحتاج إلى التخصص والتفكير العلمي يؤدي إلى التطور
الرومان	300 ق.م-300	التنظيم المركزي	إمبراطورية واسعة تحتاج إلى نظم اتصالات للسيطرة.	أهمية وفاعلية هذه النظم للإشراف للسيطرة على التنظيمات الكبرى.

الحضارة الإسلامية	1800-600	تشريع، سياسة، إدارة، علوم	دولة واسعة، تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية	سلطات مدنية وعسكرية وعلاقات دولية، عدالة اجتماعية
الفينيقيون	1300	الأشكال القانونية للتنظيم	التجارة الفينيقية تحتاج إلى وسائل قانونية	الإطار القانوني للتجارة كأساس للمخاطرة
باكيولي	1400	نظم المحاسبية	قواعد التكاليف والإيرادات في التجارة	النظام المحاسبي ومسك السجلات
ماكيفيلي	1500	الإستعمال العملي للقوة	إعتماد الحكومة على تأييد الجماهير	أهمية التوجيهات والإرشادات الحقيقية لإستخدام السلطة
آدم سميث	1776	تقسيم العمل	نظام المنافسة الذي نتج عن التخصص	التخصص والأرباح أساس المشروع الخاص
الأمم الغربية	القرن 19	المنظمة	حاجة إلى رؤوس أموال كبيرة من المنظمة	فصل الملكية عن الإدارة

الملحق رقم (02): الحسابات الرئيسية في المخطط المحاسبي للدولة.

CLASSE	COMPTES PRINCIPAUX
<b>CLASSE 01:</b> <b>Résultats et dettes .</b>	10 Résultat patrimonial. 11 Dette intérieure a moyen et long terme . 12 Dette extérieure a moyen et long terme . 13 Dette intérieure a court terme. 14 Dette extérieure a court terme. 18 Echéance de la dette à moyen et long terme exigible à moins d'un an.
<b>CLASSE 02 :</b> <b>Immobilisations</b>	20 Immobilisations incorporelles. 21 Immobilisations corporelles. 25 Prêts. 26 Titres de participation et de placements . 27 Avances . 28 Amortissements des immobilisations
<b>CLASSE 03 :</b> <b>Comptes de stocks et de liaisons internes.</b>	30 Stocks. 31 Régisseurs de l' Etat . 32 Comptes courants entre les comptables secondaires et les comptables principaux du trésor. 33 Transferts des recettes entre comptables principaux du trésor . 34 Transferts des dépenses entre comptables principaux du trésor 35 Transfert à l'ACCT pour le compte de l'agent comptable des P et T et des trésors étrangers . 36 Comptes de règlement entre le trésor Algérien et les trésors étrangers . 37 Compte d'ordre, de centralisation et d'apurement de fin d'année.

	38 Produits à recouvrir .
<b>CLASSE 04 :</b> <b>Comptes de tiers</b> <b>Et correspondants</b>	40 Redevables 41 Correspondants . 3 Tiers débiteurs divers . 44 Tiers créditeurs divers . 45 Chèques et ordres de paiement émis sur le trésor public en règlement de dépenses publics . 46 Consignations . 47 Comptes d'imputation provisoire ou d'attente. 48 Comptes de régularisation .
<b>CLASSE 05 :</b> <b>Comptes financiers .</b>	50 Effets à recevoir, traites et valeurs mobilisables. 51 Chèques bancaires émis en paiement d'impôt, droits et taxes au niveau des comptables des régies financiers. 52 Chèques bancaires émis en paiement d'impôts , droits et taxes et créances divers étrangères à l'impôt reçus par les comptables principaux. 53 Banque d'Algérie . 54 Comptes courants postaux . 55 Numéraire .
<b>CLASSE 06 :</b> <b>Comptes de charges .</b>	60 Achats 61 Services . 62 Subventions . 63 Prestations à caractère social . 64 Frais de personnel . 65 Charges des comptes spéciaux du trésor . 66 Charges financières. 67 Charges exceptionnelles . 68 Dotations aux amortissements .
	70 Produits fiscaux .

<p><b>CLASSE 07 :</b> <b>Comptes de produits .</b></p>	<p>71 Produits des autres recettes ordinaires . 72 Produits de fiscalité pétrolière . 73 Produits des fonds de concours , dons et legs . 75 Produits des comptes spéciaux du trésor . 76 Produits financiers . 77 Produits exceptionnels . 78 Reprise sur amortissements et transferts de changes .</p>
<p><b>CLASSE 08 :</b> <b>Avoirs et découverts du trésor .</b></p>	<p>80 Avoirs et découverts du trésor . 89 Réflexion des avoirs et découverts du trésor.</p>
<p><b>CLASSE 09 :</b> <b>Exécution de la loi de finances .</b></p>	<p>90 Recettes budgétaires . 91 Dépenses budgétaires . 93 Comptes d'affectation spéciale . 94 Comptes de commerce . 98 Résultats d'exécution de la loi de finances . 99 Réflexion des résultats d'exécution de la loi de finances</p>
<p><b>CLASSE 0 :</b> <b>Engagement de l'Etat.</b></p>	<p>01 Engagement de l'Etat . 02 Dette garantie par l'Etat .</p>



**الملحق رقم (03): المخطط المحاسبي للدولة (PCE) والمخطط الإستراتيجي التساهمي (PSP)**

نظرا للحجم الكبير لكل مخطط ارتأيت عدم إدراجهما في قائمة الملاحق. كل باحث يريد الإطلاع عليهما

عليه الإتصال ب :

- خزينة الولاية في بسكرة أو في غيرها من الولايات بالنسبة ل PCE.
- المحافظة العقارية الولاية لبسكرة أو غيرها من الولايات بالنسبة ل PSP