

الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية ودورها

في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر -

أ. د. العايش عبد العزيز
جامعة الطارف
أ. بن عمران بوبكر
جامعة خنشلة
باحث دكتوراه بجامعة بسكرة

ملخص

تعد هذه الدراسة محاولة لإعطاء نظرة شاملة حول الأهمية الكبيرة لرأس المال البشري باعتباره الوسيلة الأساسية لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة في جميع المجالات. كما تعتبر تحليل موجزا لأهم آليات تشكيل رأس المال البشري في قطاع الوظيفة العمومية ودور مختلف الإصلاحات القانونية والتشريعية التي عرفها القطاع منذ الاستقلال في تحقيق هذا الهدف. من خلال اهتمام مختلف عمليات الإصلاح بأهم العوامل المساعدة على تشكيل هذه الثروة البشرية وتطويرها وتنميتها وصيانتها لاستخدامها في مواجهة مختلف التحديات الاقتصادية والإدارية التي يواجهها القطاع.

هذه الدراسة لا تهدف إلى تقييم الإصلاحات التي مرت بها مختلف القوانين والتشريعات التي تحكم قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر. وإنما تهدف لتحديد مدى اهتمام هذه الإصلاحات بكل ما من شأنه أن يساهم في تشجيع الأفراد للالتحاق بقطاع الوظيفة العمومية. وجعل هذا القطاع أكثر استقطابا للكفاءات مع المحافظة على ما تشكل لديه من رأسمال بشري وتطويره عن طريق التكوين والتدريب والتأهيل.

لقد توصلنا بعد تناولنا بالدراسة والتحليل والتفسير لمختلف هذه الإصلاحات منذ الاستقلال إلى جملة من النتائج أهمها: اهتمام المشرع الجزائري باستمرار جميع القضايا والمسائل ذات الصلة بدعم الطاقة البشرية في قطاع الوظيفة العمومية وتشكيل رأسمال بشري أهمها التكوين والتدريب، الترقية والتأهيل، المشاركة في اتخاذ القرار بالمؤسسة، مع دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير الموارد البشرية، وهو ما مكن القطاع من أن يخطو خطوات كبيرة نحو التطور والنمو ليستطيع مواكبة مختلف تحديات العصر الحديث بواسطة ما تشكل لديه من طاقة بشرية قادرة مواجهة مختلف هذه التحديات.

Résumé

Cette étude est une tentative pour concevoir un aperçu général sur l'importance majeure du capital humain considéré comme l'un des moyens principaux dans le développement global et durable dans tous les domaines.



Cette étude présente une brève analyse des mécanismes essentiels dans la création du capital humain dans le secteur de la fonction publique.

La présente étude traite également le rôle des différentes réformes juridiques et législatives qu'a connu le secteur depuis l'indépendance du pays, ceci à travers la mise de l'accent des différentes réformes sur les facteurs essentiels permettant la création des ressources humaines ainsi que leurs développements et entretiens dans l'objectif de faire face aux divers défis économiques et administratifs auxquels le secteur est confronté.

Il est à noter que cette étude ne présente pas une évaluation des réformes qu'ont connu les lois et les législations qui régissent le secteur de la fonction publique en Algérie, l'objectif est de déterminer à qu'elle point les réformes ont pris en considération tous ce que peut encourager les individus à rejoindre le secteur de la fonction publique, et comment rendre ce secteur plus attractifs pour les compétences tout en préservons son capitale humain ainsi que son développement à travers la formation et le perfectionnement.

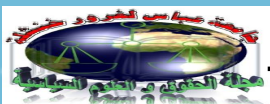
L'étude, les analyses et les explications des différentes réformes ont permis de conclure les points suivants :

Le législateur algérien a prêté une attention particulière pour toutes les affaires et les moyens en relation avec l'appui des ressources humaines, la constitution d'un capital humain dans le secteur de la fonction publique. Parmi ces moyens nous citons la formation, le perfectionnement, la réadaptation, la promotion et la participation dans la prise des décisions.

La prise en compte et la considération des éléments cités dans le point précédent ont permis au secteur de la fonction publique de suivre son développement en répondant aux besoins liés à la modernité grâce à un potentiel humain hautement qualifié pour faire face aux divers défis.

01. مقدمة

لقد جعل التطور الكبير الذي عرفته منظمات الأعمال في وقتنا الحالي، والمنافسة القوية والحادة التي تتعرض لها هذه المنظمات القائمين عليها يفكرون في أجمع السبل لضمان استمرارها في ظل هذه المنافسة. ويعتمدون جميع الاستراتيجيات التي من شأنها أن تساعد المنظمات على البقاء والتطور. وتعزز من كفاءتها على مواكبة التحديات التي تواجهها. والمتتبع للتطورات التي عرفها مناخ الأعمال يلاحظ وبسهولة زيادة الوعي بأهمية المورد البشري بالنسبة للمنظمات خصوصا، وبالنسبة للتنمية الوطنية بشكل عام. ولذلك فقد أولى المشرع أهمية كبيرة للأسس والمعايير والقواعد الواجب اعتمادها للوصول إلى أفضل الأفراد كفاءة، وأقدرهم على شغل الوظائف الصعبة والمعقدة التي تتناسب مع كفاءاتهم ومؤهلاتهم. هذا الاهتمام يبدوا واضحا على المستوى الدستوري العام وعلى المستوى القانوني الخاص بمختلف القطاعات، إذ نجد أغلب القوانين والدرسات حرصت على ضمان المساواة والعدالة في شغل المناصب والوظائف بين جميع الافراد مهما اختلفت توجهاتهم من جهة.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

وحرصت على ضمان وضع الآليات والطرق القانونية التي تضمن تطور أداء هؤلاء الأفراد وكفاءتهم .

الجزائر كغيرها من الدول النامية أدركت أن التنمية الاقتصادية لا تتحقق إلا في وجود العنصر البشري الكفاء. القادر على التكيف ما جميع التحولات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجيا التي تفرضها العولمة. والقابل لتطوير مستوى أدائه عن طريق ما توفره القوانين والتشريعات من طرق ووسائل لتطوير الأداء وتحسينه. بالإضافة إلى سهولة تحفيزه للوصول بها إلى مستويات عالية من الرضى الوظيفي عن طريق ما تكفله له القوانين والتشريعات من حقوق بمناسبة وأثناء تأديته لمهامه. لذلك حرص المشرع الجزائري على إثراء القوانين التي تنظم علاقات العمل سواء على مستوى قطاع الوظيفة العمومية أو على مستوى القطاع الاقتصادي بالكثير من القواعد والمواد التي تضمن تشكل رأس مال بشري لا يقل أهمية عن رأس المال المادي في عملية الانتاج وذلك على المداين المتوسط والبعيد

02. الإشكالية:

من المؤكد أن المشكل التنموي الحالي الذي تعاني منه أغلب الدول النامية على غرار ما تعرفه الجزائر يرجع بشكل أساسي إلى إغفال السياسات التنموية المطبقة في تلك الدول للأبعاد الديناميكية وعلاقات التأثير المتبادل بين ما تخصصه الدولة من استثمارات مادية للتكفل بأكبر قدر ممكن من اليد العاملة المتاحة والاستثمار فيها وتطويرها من أجل خلق موازنة متكافئة بين كل من الرأس المال المادي والرأس المال البشري كعوامل أساسية في دالة الإنتاج . وما تتضمنه النصوص القانونية واللوائح التنظيمية التي تحكم عملية إدارة المورد البشري واستقطابه وتوظيفه وتكوينه وتحفيزه. وقد انعكس ذلك بشكل فجوة عميقة وواسعة بين ما تحقق من تكفل بهذا الكم الكبير جدا - خاصة في السنوات الاخيرة - من اليد العاملة النشطة . وبين التراجع المستمر الذي شهدته تلك الدول في نوعية اليد العاملة المتاحة من حيث الكفاءة في الأداء والقدرة على شغل المناصب الإشرافية .

لقد وجدت الإدارة في الجزائر على غرار ما عرفته أغلب الدول حديثة الاستقلال نفسها بعد الاستقلال أمام عجز بشري وتشريعي كبير صعّب كثيرا مهمة التكفل بتسيير أغلب المرافق العمومية. ومن أجل مواجهة هذا الوضع الصعب لجأت الدولة إلى اتخاذ عدت تدابير وإجراءات من أجل ضمان توفر العنصر البشري القادر على إدارة شؤون مؤسسات الدولة مع الحرص على صياغة منظومة قانونية وتشريعية من شأنها أن تساهم في ضمان إطار عام



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ. د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

يأخذ بعين الاعتبار أهمية الفرد كرأس مال قابل للتطوير والاستثمار قادر على تحقيق التنمية على جميع الأصعدة .

عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر عدة إصلاحات تناولت في مجملها إرساء الهياكل والقواعد التي تُعنى بتسيير شؤون الموظفين.. هذه الإصلاحات والمبادرات حاولت التكيف مع التطورات التي عرفها الاقتصاد الجزائري وحتى العالمي. فالوظيفية العمومية من الناحية الإدارية تعرف بأنها الأداة المفضلة لتحضير وتنفيذ سياسات الدولة وأعمالها. وتتصف بمواصفاتها وتعبّر عن الأسس التي تقوم عليها وذلك من خلال تنظيم هياكلها وقواعد سيرها¹. في هذا الإطار جاءت دراستنا هذه لجأول من خلالها الإجابة على التساؤل الرئيس :

هل أخذت مجمل هذه الإصلاحات القانونية والتشريعية التي عرفتتها الوظيفة العمومية في الجزائر بعين الاعتبار الحرص على تكوين رأس مال بشري قادر على إحداث تنمية اقتصادية وإدارية حقيقية.

03. أهمية الدراسة

إن التطور والتحول الذي عرفته وظيفة إدارة الموارد البشرية في نهاية القرن العشرين واعتبارها مدخل استراتيجي لإدارة المؤسسات المعاصرة يعكس الإدراك بقيمة الفرد في المؤسسة باعتباره المصدر الأساس والوحيد للتفكير والإبداع وهذا ما أعطي بعد جديد في التنمية الاقتصادية مبني على العنصر البشري أو ما اصطلح عليه برأس المال البشري. لعل هذه التطورات الكبيرة الحاصلة في النظرة والتوجهات نحو العنصر البشري في المنظمات وما ترتب عنها من تحولات وإصلاحات في منظومة القوانين التي تسيّر هذه العنصر ساهم في تشكيل ثروة حقيقية لدى المؤسسات في الفترات الحديثة، حيث تحول العنصر البشري في هذه المؤسسات نتيجة ما اكتسبه من معارف وكفاءات بفضل مرونة القوانين والتشريعات وما ضمنته للفرد من حقوق مرتبطة بالتكوين وتحسين المستوى وترقية المعارف وتفويض للسلطات وحرير للمبادرة -تحول- إلى أهم عنصر من عناصر الإنتاج ومورد مهم يتوقف عليه نجاح واستمرار المنظمات. في هذا الإطار تكمن أهمية دراستنا هذه في الوقوف على الأثر الذي ترتب على مختلف الإصلاحات التي عرفتتها قطاع الوظيفة العمومية ومدى مساهمة هذه الإصلاحات في تشكيل رأس مال بشري كفاء.

¹- احمد عبد العال صبري جليبي. نظام الجدارة في توليد الوظائف العامة. دار الجامعة الجديدة. مصر 2008. ص 20.



04. أهداف الدراسة

إننا لا نهدف من خلال دراستنا هذه إلى إجراء عملية تقييم لمختلف الإصلاحات التي عرفتها القوانين والنصوص التي تحكم الوظيفة العمومية ولا إلى إجراء مقارنات بين مختلف هذه القوانين والوقوف على نتائجها. لكن الهدف من هذه الدراسة هو الوقوف على مدى اهتمام هذه الإصلاحات بعنصر المورد البشري في الإدارة العمومية. ومدى توجهها نحو التركيز على الاستثمار وتنمية العنصر البشري باعتباره رأس مال لا يقل أهمية كما ذكرنا سابقاً عن المورد المالي في العملية الإنتاجية وذلك انطلاقاً من دراسة موجزة لمختلف هذه الإصلاحات مع متابعة كل من عمليات التكوين، التكوين أثناء الخدمة، عمليات الترقية وآلياتها، شروط تشغيل المناصب الإشرافية ومدى مساهمة هذه العناصر في تشكيل رأس مال بشري كفاء قادر على ضمان تسيير وترقية المرفق العمومية.

05. منهج الدراسة

نظراً لطبيعة دراستنا هذه فقد اعتمدنا المنهج الوصفي التحليلي وهو أنسب مناهج البحث لمثل هذه الدراسات، من أجل وصف مختلف التعديلات والإصلاحات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية وتحليل العلاقة القائمة بين هذه الإصلاحات ومدى تطور الخدمة العمومية للوقوف على الأثر الكبير لمختلف القوانين والتشريعات والدور الذي تلعبه في تشكيل رأس مالي بشري في المؤسسات العمومية من شأنه أن يساهم في تطوير وتحسين الخدمة العمومية والرقى بها إلى مستويات التطور والإبداع.

06. الإطار النظري والمفاهيمي للدراسة :

1.06. الوظيفة العمومية:

تعتبر الوظيفة العمومية هي الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها أغلب دول العالم في إدارة مرافقها العمومية ومؤسساتها وهيكلها الإدارية. ورغم أن الكثير من الآراء تعتقد بأن قطاع الوظيفة العمومية لا يشكل عاملاً أساسياً في تحقيق الفعالية الاقتصادية إلا أن هذه الآراء والاعتقادات تظل بعيدة عن الحقيقة التي يفرضها عالمنا المعاصر. من خلال واقع المنافسة العالمية التي أصبحت تشكل تحدياً كبيراً للمؤسسات والإدارات العمومية. ولم تعد هذه المنافسة تقتصر فقط على القطاع الصناعي والإنتاجي. فقد أثبتته الكثير من الدراسات التي أجريت في هذا المجال أهمية الجانب الإداري المتمثل أساساً في جهاز الوظيفة العمومية في رفع القدرة التنافسية لهذه الدول وتصنيفها تصنيفاً محترماً. ولعل الدراسة التي أجراها البنك



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

العالمي سنة 2002* وصنف من خلالها 109 دول بناء على جودة وكفاءة الجهاز القضائي فيها خير مثالا على ذلك، هذا التصنيف الذي يعد عاملا جاذبا للاستثمار ومعيارا لتصنيف الدول في التنمية الشاملة، ورغم تعدد الأنظمة السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية في هذه الدول إلا أن أنظمة الوظيفة العمومية تنحصر في نوعين أساسيين هما: الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة *Systeme Fermé*، والوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة *Systeme Ouvert*.

أولا: نظام الوظيفة العمومية المفتوح:

يرتبط مفهوم الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة بمضمون الوظيفة ذاتها، يعتمد هذا النظام في فلسفته على وضع توصيفا دقيقا لمختلف الوظائف المتاحة دون التفريق بين القطاعين العام والخاص، مع تحديد مجمل الكفاءات والمهارات المشترط توفرها في شاغلي هذه الوظائف، وضبط مختلف الحقوق والحوافز المرتبطة بكل وظيفة حسب ما تتطلبه هذه الوظيفة من أداء، وقد اصطلح عليها بالمفتوحة نظرا لقابلية هذه الوظائف للتحويل بين مختلف القطاعات من جهة، ولأن الأعوان المستخدمين في النظام المفتوح يوجدون في علاقة حرة مع مؤسساتهم، كما يتميز نظام الوظيفة العمومية المفتوح بنوع من السلاسة في تسيير المستخدمين إضافة إلى قدرة هذا النظام على الوصول للكفاءات العالية وحسن إدارتها واستخدامها¹، ولأن مفهوم الوظيفة العمومية في النظام المفتوح مرتبط بمضمون الوظيفة ذاتها فهو مشروع لا يسير بالضرورة من طرف الدولة ويمكن أن يكون مستقلا وخاصا²، وهذا النموذج يعتمد بشكل واسع في الدول الانجلوسكسونية ككندا، والولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا.

ثانيا: نظام الوظيفة العمومية المغلق:

هذا النظام يعتمد في فلسفته على ديمومة الوظيفة العمومية واستقرارها، حيث يستقطب هذا النظام الأفراد الذين تتوفر فيهم شروط معينة ليشغلوا الوظائف المتاحة، هذه الوظائف تعتبر بداية لمسارهم الوظيفي الذي يتدرجون فيه إلى غاية نهاية خدمتهم³ ما لم يحدث أي مانع يحول دون استمرارهم في وظائفهم، كما أن هذا النظام يختلف عن النظام المفتوح

* - تم تصنيف الجزائر في المرتبة 106 على المستوى العالمي في مجال التنمية البشرية حسب تقرير البنك العالمي سنة 2002 المتعلق بالتنمية.

¹ - بن فرحات مولاي الحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنه الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، 2012، ص 08.

² - عبد الله طلبة، الوظيفة العمومية في دول عالمنا المعاصر، ط 1، مطابع مؤسسة الوحدة، دون ذكر البلد، 1981، ص 31.

³ - أحمد عبد العال صبري جليبي، مرجع سبق ذكره، ص 58.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

في أن الموظف يتمتع بحياة مهنية متنوعة. فلا يرتبط بوظيفة معينة طيلة مساره المهني. بل يمكن له شغل العديد من الوظائف المختلفة في الطبيعة والدرجة. فالموظف في نظام الوظيفة العمومية المغلق عليه أن يتفرغ لخدمة الدولة ويمكن للدولة الاستفادة من خدماته في أي وظيفة أخرى تراها مناسبة. على أساس أن الموظف في هذا النظام في وضعية قانونية تنظيمية. هذا النظام معمول به في أغلب الدول الفرنكفونية وعلى رأسها فرنسا. يقوم نظام الوظيفة العمومية المغلق على فكرتين أساسيتين:

- القانون الأساسي للموظفين Statut des Fonctionnaires
- الحياة المهنية للموظفين Carrière Professionnelle

يعتبر القانون الأساسي للموظفين في فلسفة الوظيفة العمومية، مجموعة القواعد النوعية Règles Spécifiques المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان منذ التحاقهم بالوظيفة العمومية إلى انتهاء الخدمة بطرق محددة سلفا. وهي قواعد تهدف في مجملها إلى تحديد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري عليهم. ويحدد كفاءات مسار و تسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة المنظمة أو الدولة¹.

2.06. تطور قانون الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري :

الجزائر كغيرها من بقية دول العالم، أقر دستورها الصادر في 1996 في مادته الـ 51 (وقبله الدساتير السابقة) مبدأ المساواة في تولي الوظائف: " يتساوى جميع الموظفين في تقلد المهام و الوظائف في الدول دون أية شروط، غير الشروط التي يحددها القانون. " ومع التطورات والتحويلات الاقتصادية والسياسية التي عرفت الجزائر، حاولت في كل مرة إجراء الإصلاحات الضرورية التي تتطلبها هذه التحويلات على قوانينها الإدارية، محاولة بذلك تحقيق أفضل النتائج في رفع الكفاءة الإنتاجية في أجهزتنا الاقتصادية والإدارية. وحرصا منها على جعل قوانينها تأخذ بعين الاعتبار قضية تكوين الرأس المال البشري القادر على مواكبة مختلف التحويلات، والذي من شأنه تغطية العجز في الموارد المادية لمؤسسات الدولة خاصة في مرحلة التسعينيات. وقد وجدت الجزائر نفسها غداة الاستقلال مجبرة على تبني نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الموروثة عن الاستعمار الفرنسي. وهو النظام الذي أفرزته القوانين المعمول بها قبل الاستقلال وفي مايلي أهم مراحل تطور نظام الوظيفة العمومية في الجزائر.

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 52



1.2.06. المرحلة الانتقالية للوظيفة العمومية 1962-1966

يعد القانون الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 أول قانون للوظيفة العمومية عرفته الجزائر خلال الفترة الاستعمارية. أعقبه بعد ذلك قانون 1959. بعد الاستقلال شهدت الجزائر فراغا قانونيا وتنظيميا في مختلف المجالات، وتفاديا لتعطيل وتجميد الحياة الاقتصادية والاجتماعية في انتظار وضع القوانين والتشريعات المناسبة للجزائر المستقلة. بادرت الدولة في الأشهر الأولى للاستقلال إلى إصدار القانون القاضي بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما تعارض مع السيادة الوطنية. في سنة 1965 شُكلت لجنة وزارية مكلفة بوضع مشروع قانون أساسي للوظيفة العمومية. عرض على الإدارات الجزائرية، و بعد إجراءات المناقشات صدر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في 02 جوان 1966 ممتثلا في الأمر 66-133 و الذي يبين المبادئ التي تسير الإدارة العمومية في الجزائر والعناصر الأساسية التي يجب توفرها في الشخص حتى يعتبر موظفا عموميا. كما حدد كيفية الدخول إلى الوظيفة العمومية، حقوق وواجبات الموظف و كيفية الخروج من الوظيفة .

2.2.06. مرحلة التكيف مع التحولات السياسية والاقتصادية 1966-1978:

تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل في حياة الوظيفة العمومية في الجزائر. حيث عملت السلطات العمومية خلالها على توخي تحقيق الانسجام لهياكلها ونصوصها. في هذه المرحلة تمت مراجعة المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العمومية الجزائرية، وقد تم في هذه المرحلة إقرار المبادئ الأساسية الثلاثة التي تقوم عليها وهي¹ :

- مبدأ ديمقراطية الوظيفة العمومية.
- مساواة المواطنين في تولي الوظائف العمومية.
- حق الموظف في المشاركة في تسيير حياته المهنية عن طريق اللجان الاستشارية الإدارية والتقنية.

كما اهتمت بمنظومة التكوين الإداري لأعوان الإدارة من أجل ضبط احتياجات الدولة ليس فقط من حيث الكم ولكن من حيث الكيف، عن طريق مختلف أشكال التكوين وتحسين المستوى وتطوير المعارف المهنية للموظفين. حيث شهدت هذه المرحلة تأسيس المدرسة الوطنية للإدارة² التي تعد المؤسسة الأولى المكلفة بتكوين إطارات الدولة.

¹ - سعید مقدم، نفس المرجع، ص 118.

² - المرسوم رقم 155/64 المؤرخ في 08/06/1964، الجريدة الرسمية ج 61 رقم 61.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

أما بالنسبة لمسألة الأجور والمرتبات، فقد قامت السلطات العمومية المكلفة بعالم الشغل سنة 1974 بإنشاء لجنة وطنية مكلفة بدراسة واقتراح سياسة وطنية تضمن الانسجام في لأجور والمرتبات بين القطاع الاقتصادي العمومي وقطاع الوظيفة العمومية¹. كما حرصت في هذه المرحلة على ضمان استقرار الموظفين في قطاعاتهم والتصدي لظاهرة هجرة الموظفين لقطاع الوظيفة العمومية نحو القطاع الاقتصادي بحثا عن وضع مادي أفضل إما عن طريق ما يعرف بالانتداب أو حتى التخلي عن المنصب، وهي ظواهر أثرت سلبا على تشكيل رأس مال بشري كفاء وفعال في قطاع الوظيفة العمومية.

3.2.06. مرحلة توحيد قطاع الشغل 1990-78

يعتبر الهدف الأساسي لهذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل في الجزائر وإعادة تنظيمه وتطويره وفق ما تقتضيه ضروريات المرحلة.

بدأت هذه المرحلة بصدور القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 (SGT) الذي يحمل رقم: 78-12 المؤرخ في 05 أوت 1978 والذي جاء بأحكام عامة لجميع العمال في مختلف القطاعات. ففي هذه المرحلة أقر المشرع الجزائري مبدأ الشمولية في تطبيق قانون العمل بما في ذلك عمال وموظفي الإدارة العمومية على اختلاف مستوياتها، حيث ورد في المادة الأولى منه: «يحدد هذا القانون حقوق العامل، والواجبات التي يخضع لها مقابل تلك الحقوق، مهما كان القطاع الذي ينتمي إليه». لكن نتيجة وجود اختلافات كبيرة في شروط وظروف العمل بين عمال النشاطات الإنتاجية وموظفي الإدارات العمومية، بدأ التفكير في وضع قانون يتوافق مع بيئة الموظف العمومي. وبذلك ظهر القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، أو ما يعرف بالمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985. مع أن هذا القانون يكرس نفس السياسة التي اتبعها المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-133 إلا أنه حسم بعض القضايا التي كانت غامضة فيه كحصر قطاع نشاط المؤسسات والإدارات العمومية، واستبعاد المؤسسات العمومية التجارية لأنها خاضعة لمبادئ المحاسبة التجارية و ليس المحاسبة العمومية..

4.2.06. مرحلة الإصلاحات في الوظيفة العمومية:

في هذه المرحلة ونتيجة لما أملته التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر كان لزاما على الدولة الشروع في إحداث إصلاحات عميقة في قطاع الوظيفة العمومية.

¹ - الرسم رقم 10/74 المؤرخ في 30 جانفي 1974 المتضمن إنشاء اللجنة الوطنية المكلف بدراسة انسجام القوانين والأجور المطبقة على مستخدمي القطاع العمومي وشبه العمومي، الجريدة الرسمية ج ج رقم 11 الصادرة بتاريخ 1974/02/05، ص 11



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ. د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

لجعلها فعالة وناجعة ومتماشية مع التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لتكون أكثر فعالية وقدرة على إحداث التوازن المطلوب بين حقوق موظفيها وخدمة متعاملينها. عن طريق تحقيق نوع من استقلالية الإدارة عن السلطة السياسية، وقد مرت مرحلة إصلاح الوظيفة العمومية في الجزائر بمحطات أساسية أهمها:

1. تشكيل مجموعة عمل وزارية مشتركة سنة 1987 مكلفة بإعداد تقرير شامل ومفصل لواقع الإدارة العامة وبالخصوص مجال وطرق تدخلها ومهامها في محاور أساسية (معاينة واقع القطاع العمومي الجزائري، مراجعة مهام الإدارة المركزية، اعتماد لامركزية التسيير، تحقيق الانسجام في العمل الإداري)¹.
2. في سنة 1990 تم الفصل وبصفة نهائية بين كل من قطاع الوظيفة العمومية والقطاع الاقتصادي نظرا لما تتميز به الوظيفة العمومية من خصوصية، وذلك بالمصادقة على القانون 90-11 المؤرخ في 21 افريل 1990 المتضمن علاقات العمل.
3. تشكيل مجموعة العمل الوزارية المشتركة لعام 1991، أوكلت لها مهمة إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الجزائرية وسبل تطويرها. أنهت مهامها بتقديم تقرير وافي للحكومة يتضمن مجموعة من التوصيات والمقترحات أهمها ضرورة بناء إدارة قوية، محايدة وملتزمة، قادرة على الاضطلاع بمهامها باحترافية وكفاءة.
4. تشكيل لجنة وطنية لإصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2000، هذه اللجنة أنشئت لتفادي فشل سلسلة الإصلاحات الترقيعية المختلفة التي باشرت السلطات العمومية في المراحل السابقة، من أجل ضبط المعالم الملائمة لمنظومة الوظيفة العمومية الجزائرية وأعوانها على اختلاف مستوياتهم، وتكييفها مع مقتضيات تطور مجتمعنا بصورة عامة، مراعية المعطيات الجديدة لعالم الشغل وطموحات الفئات المنتمة إليه، وتكريس مبدأ الاستقلالية لقطاع الوظيفة العمومية عن باقي قطاعات النشاطات المهنية المنظمة سابقا بالقانون الأساسي العام للعامل لعام 1978.
5. صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية: بعد كل المحاولات الإصلاحية صدر القانون الأساسي للوظيفة العمومية بالامرية رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 والذي اشتمل على 11 باب و224 مادة. جاء من أجل تطوير وتكييف الآليات القانونية مع المعطيات الجديدة المتعلقة بدور الدولة وحقوق وواجبات و ضمانات الموظف العام. مع تحديد

¹ - Rapport relatif a l'adaptation de l'Administration centrale (Groupe Administration Centrale) ; Ministère de L'intérieur ? Alger ; Juillet 1998 ; P 08



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

المسؤوليات القانونية والمهنية والإدارية لكل من الإدارة والموظف العام، ومن بين الأهداف الأساسية لهذا القانون¹:

- تكييف مهام الوظيفة العمومية " إستراتيجية إدارة الموارد البشرية " مع الدور الجديد للدولة.
 - تكييف عمليات الوظيفة العمومية مع المعطيات والمتغيرات السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة.
 - ضبط وتقنين قطاع الوظيفة العمومية بصورة تضمن وحدته وانسجامه العام وتحديد مسؤولياته باعتباره أداة من أدوات الدولة لأداء مهامها ووظائفها الأساسية.
 - العمل على إقامة نظام إداري وطني قوي وفعال بغرض الاستجابة الكاملة لتطلعات وانشغالات المواطنين.
 - تطوير عملية تسيير الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية على أسس ومبادئ علمية قانونية، متمثلة أساسا في المشاركة والتحفيز والاندماج في خدمة الدولة والمواطنين، مع احترام دولة القانون وحقوق الإنسان وحرية المواطن.
 - دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير الموارد البشرية.
 - ضمان احترام قيم الحوار والتشاور والحياد والمساواة أمام القانون في الحقوق والواجبات بين جميع الموظفين.
 - تحديد الحقوق والواجبات والضمانات والمسؤوليات المختلفة بصورة جامعة مانعة للموظفين العموميين في الإدارة العامة الجزائرية.
 - تحديد و تحليل و توصيف الوظائف " مناصب العمل " العامة .
 - رسم معالم سياسة شبكة الأجور في نطاق الوظيفة العامة .
 - تحديد طبيعة العلاقة القانونية بين الموظفين العموميين و الإدارة العامة
- هذه عموما أهم المراحل التي مر بها قطاع الوظيفة العمومية منذ الاستقلال، وأهم الإصلاحات التي عرفها القطاع وأبرز القوانين والتشريعات والأوامر التي ظلت تنظم قطاع الوظيفة العمومية بالجزائر.

¹-مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، نوفمبر 2006، ص 224.



3.06. رأس المال البشري:

لقد تبنت في العصر الحديث أغلب منظمات الأعمال في العالم، الشركات والمؤسسات، وحتى الإدارات العمومية فلسفة « البشر هم أكثر الاستثمارات أهمية ¹ » وذلك منذ ظهور فكرة المنظمات دائمة التطور والتعلم، هذه الفكرة التي تركز بالخصوص على زيادة مهارات وكفاءات الأفراد العاملين بها من أجل خلق قيمة للطاقات البشرية التي تمتلكها وتحويلها إلى رأس مال قابل للاستثمار، وهي المعالم الأولى لظهور مفهوم رأس المال البشري.

يشير مفهوم رأس المال البشري إلى ما تمتلكه المنظمات من طاقة بشرية كامنة في أفرادها، قادرة على رفع أداء المنظمة وتحسين مردودها، تمتد جذور مفهوم رأس المال البشري إلى أمد بعيد، فلقد كان آدم سميث مؤسس لهذا المفهوم، عندما اعتبر أن الطاقات الفردية للإنسان، مخزون من رأس المال الإنتاجي ²، غير أن هذا المفهوم لم يتطور إلا بعد الحرب العالمية الثانية من طرف مدرسة شيكاغو، إثر تطرقهم إلى مفهوم اقتصاد التربية الذي أصبح بعد ذلك فرعاً من فروع النظرية الاقتصادية، وفي نهاية الخمسينات بدأ استعمال مفهوم رأس المال البشري بطريقة علمية من طرف شولتز W.Shultz * وبيكر G. Becker **.

لقد اعتبر كيندريك Kendrick بأن رأس المال البشري يتمثل في رأس المال الفكري غير المادي وغير الملموس، والذي يتراكم بالاستثمار في التعليم والبحوث بهدف زيادة كفاءة الموارد في المستقبل ³.

وعليه فإن رأس المال البشري يمثل كل ما يزيد من إنتاجية العنصر البشري، من مهارات معرفية وتقنية اكتسبها من خلال العلم والخبرة، وتتمثل الميزة الأساسية لرأس المال البشري

¹ - اتحاد الخبراء والاستشاريين الدوليين، عائد الاستثمار في رأس المال البشري، إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص 176.

² - بعلي ليلي، الاستثمار في رأس المال البشري والعائد من التعليم، مجلة المؤسسة، مجلة علمية دورية محكمة في العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، مخر إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية، جامعة الجزائر، 03، العدد 2015/4، ص 167.

* - ولد ثيودور شولتز (Theodore W. Schultz) في داكوتا في 30 أبريل 1902 وكان يقيم في مزرعة أسرته وفجأة انخفضت أسعار المنتجات الزراعية وافلست البنوك وعانى الكثير من المزارعين فساءت الحياة السياسية أو الاقتصاد، وتعطلت الدراسة بسبب نقص العمل أثناء الحرب العالمية الأولى ثم في أواخر 19 21 تلقى دورة قصيرة في الزراعة في جنوب داكوتا وتمكن من دخول الكلية في عام 1924 ودرس الاقتصاد حتى حصل على الدكتوراه وكان الكساد الكبير في الاقتصاد خلال تلك الفترة مؤثراً في التجربة الفكرية لشولتز التي حد كبير.

** - Gary S. Becker a forgé une théorie essentielle, celle du capital humain. Par Sylvain Fontan, économiste
Né en 1930 aux Etats-Unis, Gary Stanley Becker est un économiste américain néoclassique de l'école libérale de Chicago. Ses travaux les plus connus, pour lesquels il reçoit le prix Nobel d'économie en 1992, portent sur l'élargissement de l'analyse économique à de nouveaux domaines concernant les comportements humains et les relations humaines.

³ - إيمان محمد فؤاد محمد، تكوين رأس المال البشري - المؤشر العلمي الثاني والعشرون للاقتصاديين المصريين، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة، 2000، ص 10.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

بكونه غير مادي بطبيعته أو غير ملموس. وبذلك أصبح من الضروري الاهتمام برأس المال البشري وصيانته عن طريق التكفل بالأفراد بالتدريب والتعليم المستمر والصحة والعناية اللائقة. من أجل تنمية الفرد والمجتمع ودفع البلاد نحو التقدم والازدهار.

يعرف Becker, G. S. في كتابه Human Capital (1993). رأس المال البشري بأنه مجموعة الأصول التي يجلبها الفرد معه إلى المنظمة. مثل التدريب والتعليم في الوظائف السابقة والخبرة المهنية وغيرها. وهي في مجموعها وتراكمها لدى الأفراد تشكل رأس المال البشري. هذه العوائد والأصول يفترض أنها تؤدي إلى إحداث تأثيرات إيجابية على الفرد والمنظمة¹. غير أن المنظمات الحديثة لا تعول فقط على ما يجلبه الأفراد الوافدين إليها من عناصر مشكلة لرأس المال البشري بل تعتمد إلى اتخاذ مختلف التدابير والإجراءات والسياسات التي من شأنها أن تخلق هذا الرأسمال لديها وهو ما نريد الوقوف عليه في الإدارة العمومية بالجزائر وبصفة خاصة قطاع الوظيفة العمومية.

4.06. أهمية رأس المال البشري

يمثل رأس المال البشري أهم عناصر الإنتاج التي لها علاقة مباشرة بكل أشكال التنمية. وهو العنصر الذي يمكن على أساسه تفسير النتائج الاقتصادية لتراكم المعارف والكفاءات لدى الأفراد والمنظمات. غير أن هذا العنصر لا يمكن له أن يؤدي دوره على أكمل وجه إلا إذا تم إعداده وتكوينه وتأهيله لهذا الغرض. حيث تؤدي عمليات التكوين والتأهيل والتعليم المستمر للعنصر البشري في المنظمات إلى تراكم المعارف والكفاءات لدى الأفراد وهو ما يشكل رأس المال البشري. لقد أكدت أغلب نظريات النمو الاقتصادي الدور الكبير للتطور التقني على معدل النمو الاقتصادي. ويزداد مستوى التقدم التقني في المنظمات كلما كانت القوة العاملة أحسن تأهيلا وتكوينا. ولذلك فتراكم رأس المال البشري يساهم بقوة في التقدم التقني الذي يعد أهم وسائل النمو الاقتصادي. إن التقدم التكنولوجي الكبير الذي تعيشه المنظمات في الوقت الراهن لا يعطي أهمية كبيرة للوظائف التي لا تحتاج إلى مهارات عالية وتطلب فقط مستوى معين من المعرفة. بل تحول الاهتمام إلى الوظائف التي تتطلب أفرادا مميزين من حيث التكوين والتأهيل والكفاءة. ذلك ما أدى إلى تغيير نسبي في مستوى الأهمية لمختلف عوامل الإنتاج. ليصبح العنصر البشري الكفاء والمؤهل أهم وسائل الإنتاج. وبناءا عليه فإن أغلب التحديات التي

¹ - Becker, G. S. (1993). Human Capital. Chicago: University of Chicago Press Combs, J. G., & Skill, M. S. 2003.
Managerialist and human capital explanations for key executive pay premiums: A contingency perspective.
Academy of Management Journal.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

يفرضها التقدم التكنولوجي على منظمات الأعمال في العصر الحديث لا يمكن مواكبتها إلا عن طريق العنصر البشري دائم التطور والنمو بواسطة التكوين والتأهيل المستمرين.

07. اثر إصلاحات قوانين الوظيفة العمومية على تشكل رأس المال البشري بالمؤسسات العمومية:

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

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

1.07 التكوين والتدريب:

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

¹ -REMILI Abderahmane, les institutions Administrative Algérienne, S.N.E.D Alger 1967 p76.



لقد تضاءلت احتياجات الإدارة الجزائرية للأعوان المؤهلين في ظل غياب نظام صارم للتوظيف والتكوين، وبسبب قلت الاهتمام بالاستثمار في المورد البشري الذي يعد كما قلنا سابقا رأس مال في الفكر الإداري الحديث، مع عدم انفتاح الإدارة على الطرق والتقنيات الحديثة للتسيير. ظل التكوين والتأهيل في مجال الوظيفة العمومية مهمشا نظرا لعدم تقنيته بصورة ملزمة للإدارات والأعوان إلى غاية سنة 1996 أين صدر المرسوم رقم 92/96 المؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معارفهم، والذي يضمن حق الموظف في ضرورة قيام الإدارة بتنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة. بغرض ضمان تأهيله وترقيته لمهام جديدة، وظلت الإصلاحات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية تأخذ بعين الاعتبار عنصر التكوين وتحسين المعارف باعتباره من العوامل الأساسية في تشكيل رأس مال بشري كفاء وذلك ما يتضح جليا في ما نصت عليه المادة 104 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006: « يتعين على الإدارة تنظيم دورات تكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية». كما كرس هذا الأمر وفي المادة 111 منه مخطط سنوي ومتعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى كأداة لتنمية الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، حيث اشترط المشرع في هذا الأمر من أجل ترقية الموظف من رتبة إلى رتبة أعلى ضرورة إخضاعه لدورة تكوينية لتطوير مهاراته ومؤهلاته بما يتوافق مع الرتبة الجديدة، وهو ما أشارت له المادة 109 من نفس الأمر¹: « تتوقف كل ترقية من فوج إلى فوج أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة 08 من هذا الأمر على ضرورة متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة». ولعل أهم ما ركز عليه الأمر 06-03 هو مسألة تطوير عملية إدارة الموارد البشرية في نطاق الوظيفة العمومية على أسس ومبادئ علمية قانونية متمثلة أساسا في: التكوين، تحسين المستوى، تحفيز الموظفين والاندماج في خدمة الدولة والمواطن، مع التأكيد على دعم سياسة التكوين كآلية فعالة لتطوير الموارد البشرية من أجل خلق الرأس مال البشري المنشود². واستمر المشرع الجزائري في إصدار الأوامر والمناشير والتعليمات المتعلقة بمسألة التكوين وتحسين المستوى باعتبارها الوسيلة الأساسية لضمان تشكيل رأس مال بشري لدى الإدارة العمومية، فأصدر في سنة 2008 التعليم رقم 45/م ع و ع/2008 المؤرخة في 1 ديسمبر 2008 المتعلقة بتحديد كفايات تنظيم برامج التكوين قبل الترقية في بعض رتب الأسلاك

¹ - المادة 109 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

² - مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، مجلس الأمة، نوفمبر 2006، ص 224.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية، كما أصدر في سنة 2009 التعليمتين: رقم 2/م ع و ع/2009 ورقم 3/م ع و ع/2009، الأولى مؤرخة في 3 يناير 2009 متعلقة بتحديد كفاءات تنظيم التكوين التحضيري أثناء فترة التبرص لشغل بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية والبرامج المتعلقة به، والثانية مؤرخة في 31 مارس 2009 متعلقة بالمناصب المالية المخصصة في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية للترقية في إطار التكوين المسبق.

في 07 سبتمبر 2009 استمرت الإصلاحات المتعلقة بالتكوين وتحسين المستوى باعتبارهما الطرق الرئيسية لخلق الأفراد الأكفاء والمؤهلين في الإدارة العمومية الذين يشكلون رأس المال البشري، حيث تم إصدار المرسوم رقم 21/ك خ / م ع و ع/2009 المتضمن تحيين المخطط القطاعي السنوي والمتعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتحديث المعلومات، الذي أكد في ديباجته على أهمية التكوين في تنمية المورد البشري في الإدارة العمومية، وكذا أهمية التكوين في عصرنة وتحسين أداء الوظيفة العمومية معتبرا عملية تكوين الموظفين عمل أساسي لتكييف المؤهلات والكفاءات مع تطور الإدارة العمومية، وقد تضمن هذا المنشور ضبط مختلف أصناف التكوين المسطرة من طرف الإدارة وهي¹:

1. التكوين المتخصص وهو التكوين الخاص والمحدد في القوانين الأساسية الخاصة بعنوان التوظيف (التكوين المشروط لشغل مختلف الوظائف)
2. التكوين اثناء فترة التبرص وهو كل تكوين أولي موجه للموظفين الجدد لتحضيرهم لأداء مهامهم.
3. التكوين الأولي المخصص للتعين في المناصب العليا.
4. التكوين الاستثنائي الذي افترضته عملية الانتقال من الأحكام القديمة إلى الأحكام الجديدة للوظيفة العمومية في إطار عملية الإصلاحات قصد إدماج الأفراد في الرتب الجديدة.
5. التكوين بالخارج الذي سبق واقرته المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 03-309 المؤرخ في 11 سبتمبر 2003 المتضمن تنظيم التكوين وتحسين المستوى بالخارج.

وتواصلت الإصلاحات في قوانين الوظيفة العمومية المتعلقة بالتكوين وتحسين المستوى وتحديث المعارف للأعوان إلى غاية سنة 2010 بصدور الرسالة رقم 712 المؤرخة في 19 ماي 2010 المتعلقة بالتكوين عن بعد للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات

¹ - المرسوم رقم 21 / ك خ / م ع و ع/2009 المؤرخة في 07 سبتمبر 2009 المتضمنة تحيين المخطط القطاعي السنوي والمتعدد السنوات للتكوين وتحسين المستوى وتحديث المعلومات



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ.د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

العمومية. ثم منشور رقم 198 المؤرخ في 13 أوت 2014 بخصوص برنامج التكوين و الرسكلة و تحسين المستوى في سنة 2014.

كل هذه القرارات والمراسيم تضمنت تنظيم برامج ومخططات تكوين لأعوان الإدارة من أجل تحسين مستواهم ومعارفه بمختلف الأشكال والطرق : تكوين أثناء الخدمة. تكوين المسبق وقبل الترقية. تكوين عن بعد لضمان استفادة مختلف الفئات من التكوين. بالإضافة إلى ذلك فإن مختلف الأوامر والقوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية ومنذ الاستقلال حرصت على ضمان حق الموظف في الانتداب لمزاولة أي تكوين مرتبط بوظيفته من أجل تحسين مستواه وكفاءته وحتى مركزه. هذه الوضعية التي تجعل الموظف محتفظا بحقوقه في الاقدمية والترقية في الدرجة وفي التقاعد إلى غاية نهاية فترة الانتداب¹. كما حرص المشرع الجزائري في مختلف إصلاحاته التي مست قطاع الوظيفة العمومية على تحفيز أعوان الإدارة العامة وتشجيعهم على مزاولة أي دورة تكوينية في مؤسسات متخصصة يرونها مفيدة لهم في مسارهم المهني أو في تحسين مستوى أدائهم وكفاءتهم. فصدرت جملة من القوانين المشجعة للتكوين والتدريب أهمها: المنشور رقم 07 المؤرخ في 30 جوان 2003 المتعلق بالاعتراف بمعادلة الشهادات المتحصل عليها عن طريق التمهين و الدروس المسائية. والمنشور رقم 32 المؤرخ في 20 ديسمبر 2003 المتعلق بالاعتراف بمعادلة الشهادات المتحصل عليها بعد متابعة تكوين مهني في المؤسسات الخاصة للتكوين المهني. اللذان يعترف المشرع من خلالهما بالمؤهلات والشهادات المحصل عليها عن طريق التكوين المهني والتمهين والدروس المسائية واعتمادها في التوظيف والترقية لتعزيز فكرة التكوين والتدريب باعتبارها أداة لتشكيل رأس مال بشري معتبر لدى الإدارة العمومية

3.06. المشاركة و التمكين :

يقصد بمفهوم فكرة المشاركة و التمكين في المجال الإداري اعتماد المسؤول مبدأ إشراك المستخدمين في مناقشة انشغالاتهم ومشاكلهم. والعمل سويا على تشخيصها ومعالجتها والوقوف على أسبابها من أجل التوصل إلى حلول مرضية لجميع الأطراف. وذلك تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الإدارة. و حق الموظفين في المشاركة في إدارة أمورهم وشؤونهم الوظيفية بواسطة طرق وآليات استشارية تمثيلية تستجيب لمتطلبات الإدارة الحديثة والعصرية. وللضمانات الدستورية المقررة للموظفين². بل وقد أصبح مبدأ المشاركة من مقتضيات الإدارة الحديثة

¹ - المادة 138 من الامر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.

² - احمد بوضيف. الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. الجزائر. المؤسسة الوطنية للكتاب. ط 1. 1989. ص 09.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ. د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

والناجحة ذات البعد الديمقراطي الفعال في التسيير. ولعل أهم تجليات مبدأ المشاركة في الإدارة العمومية في الجزائر هو تمكين الأعوان من المشاركة في تسيير مسارهم الوظيفي عن طريق اللجان الاستشارية المشكلة منهم. هذه اللجان تتكفل بإعداد وتقديم الآراء ووجهات النظر حول الكثير من القضايا المرتبطة بالحياة المهنية الخاصة بالأعوان لأصحاب القرار. وذلك لتمكينهم من اتخاذ القرارات المناسبة للطرفين (الإدارة والموظف).

لقد جاء في ديباجة الدستور الجزائري لسنة 1989 المعدل والمتمم في استفتاء 28 نوفمبر 1996 بأنه من حق كل جزائري وجزائرية المشاركة في تسيير الشؤون العمومية. وهو ما تبناه المشرع الجزائري في جميع القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية ومختلف الإصلاحات التي عرفت هذه القوانين منذ صدور المرسوم 143/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 إلى غاية صدور المرسوم 10/84 المؤرخ 14/01/1984 الذي يحدد الهيئات والأجهزة الاستشارية للمستخدمين. المتواجدة على جميع المستويات الإدارية ومجال عملها وأهم هذه اللجان¹:

- اللجان المتساوية الأعضاء Commissions paritaires
- لجان الطعن Commissions de recours
- اللجان التقنية Commissions techniques
- المجلس الأعلى للوظيفة العمومية

تتمتع هذه اللجان بالكثير من الصلاحيات المرتبة خصوص بمسألة اتخاذ القرارات على مستوى المؤسسة. كما تسهر على احترام الضمانات الأساسية للموظفين التي نص عليها الدستور الجزائري.

أولاً: اللجان متساوية الأعضاء:

لقد ألغى المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 أحكام المرسوم رقم 143/66 المتعلق بمركزية تسيير اللجان متساوية الأعضاء وإعادة النظر في تسييرها بما يتلاءم ومقتضيات عالم الشغل الحديثة. حيث حث هذا المرسوم على إيجاد على مستوى الوظيفة العمومية لجان متساوية الأعضاء تضطلع أساساً بصلاحيات المشاركة والمساهمة في تسيير الحياة المهنية للموظفين والتي تتشكل من عدد متساوي من ممثلي الإدارة والأعضاء المنتخبين من طرف الأعوان. تستشار هذه اللجان وبصفة إلزامية في جميع المسائل المرتبطة بالحياة المهنية للموظفين أهمها: الترقية في الدرجة أو الرتبة، الانتداب لمزاولة تكوين أو تدريب أو شغل منصب نوعي خارج الإدارة، النقل من جهة إلى جهة وهي في مجملها مسائل ذات صلة بدعم تشكيل

¹ - سعيد مقدم، مرجع سبق ذكره، ص 358.



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ. د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

رأس مال بشري كفاء قادر على تسيير مصالحه وقضاياها في إطار القوانين والتشريعات المعمول بها..

ثانيا: اللجان التقنية:

المشرع الجزائري أخذ بعين الاعتبار إشراك الموظفين بتحديد الظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات العمومية عن طريق ممثليهم في اللجان التقنية المشكلة وفقا لأحكام المادة 71 من قانون الوظيفة العمومية الجزائري. هذه اللجان مكونة من عدد متساوي من ممثلي الإدارة وممثلي العمال وهو ما جاء في المادة 70 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية «تستشار اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات العمومية»¹. هذا الإجراء من شأنه أن يرفع من قدرة الأفراد على اتخاذ القرار بناء على ما يتراكم لديهم من خبرة وتجربة في معالجة مثل هذه القضايا.

ثالثا: المجلس الأعلى للوظيفة العمومية :

في 22 ديسمبر 1990 تم إنشاء مجلس الوظيفة العمومية Conseil paritaire de la fonction publique بموجب المرسوم التنفيذي رقم 416/90 المؤرخ في 22 ديسمبر 1990 الذي يرأسه المدير العام للوظيفة العمومية. يتشكل المجلس من ممثلين عن التنظيمات النقابية الأكثر تمثيلا . يتكفل أساسا بمعالجة النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وإبداء الرأي في مجال إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحكم شروط العمل في الإدارات العمومية والعمل على تكييفها. هذا المجلس من شأنه المساهمة في عملية تفريخ النخب في قطاع الوظيفة العمومية عن طريق تمكين العمال ومثليهم في دراسة ما يعرض عليه من قضايا ذات طابع مهني وظيفي مما يؤدي إلى تراكم التجربة والخبرة لدى الأعضاء الذين يشكلون بدورهم رأس مال بشري معتبر.

3.07. الترقية والتدرج الوظيفي:

إن الحياة المهنية التي يمكن لمختلف الموظفين التمتع بها في نظام الوظيفة العمومية تستند إلى فكرة تعزيز ارتباطهم بالمرافق العمومي. وذلك بتقوية واجباتهم المهنية. وضمان حقوقهم وترقيتهم إلى غاية وصولهم إلى التقاعد. من هذا المنطلق فإن العون لا يلتحق بالوظيفة ليشغلها لمدة معينة ثم يغادر. ولكن لينضم لفئة وظيفية تتوافق ومؤهلاتها وكفاءاته المبدئية. وليتمكن بعد ذلك خلال مساره الوظيفي من شغل مناصب متنوعة

¹ - المادة 70 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.



ومتفاوتة في المستوى والدرجة عن طريق الترقية والتدرج الوظيفي، ما يرفع من مستوى كفاءاته ومؤهلاته نتيجة لما يتراكم لديه من خبرة أثناء مساره الوظيفي.

حرص المشرع الجزائري في اغلب الإصلاحات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية في الجزائر ومنذ الاستقلال على تعزيز ارتباط الموظف بالإدارة أو المرفق العمومي الذي ينتمي إليه، عن طريق التكفل بإدارة وتسيير حياته المهنية وضمان تطوره في السلم الهرمي للوظائف بما يتوافق وما اكتسبه الموظف من كفاءة وخبرة وتكوين علمي ومهني. وذلك ما يساعد على تشكيل رأس مال بشري و طاقة بشرية من شأنها أن تقوي المرفق العام.

لقد أخذ بعين الاعتبار المشرع الجزائري خلال عمليات الإصلاح والتعديل التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية في الجزائر مسألة الأقدمية في المنصب كعامل أساسي لتراكم الخبرة لدى الأفراد. فكلما كانت فترة الأقدمية في شغل منصب معين كبيرة كلما كانت كفاء ومستوى الأداء لدى الفرد شاغل هذا المنصب معتبرة نتيجة ما تراكم لديه من خبرة. لذلك اعتمد المشرع الجزائري الأقدمية كشرط للترقية من منصب إلى منصب أعلى أو من درجة إلى درجة أعلى وهو ما يعرف بالترقية بالأقدمية والترقية بالتسجيل في قوائم التأهيل. ولعل كل من التعليم رقم 14 المؤرخة في 08 أوت 2004 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بالترقية بعد التسجيل على قوائم التأهيل المهنية، وكذا المنشور رقم 25 المؤرخ في 29 ماي 2005 المتعلق باحتساب الأقدمية المهنية للترقية في الرتبة تعتبران من أهم القرارات المتخذة في قطاع الوظيفة العمومية المتعلقة بالتكفل بترقية الموظفين الذين يسجلون أقدمية يترتب عليها تراكم في للخبرة. ذلك ما يؤكد حرص المشرع على تنمية وتطوير رأس المال البشري المتشكل في قطاع الوظيفة العمومية بالترقية والتطوير.

في سنة 2008 صدر المنشور رقم 19 المؤرخ في 10 ماي 2008 المتعلق بالترقية على أساس الشهادة إلى رتبة أعلى. وذلك للتكفل بالموظفين الذين زاولوا تكوين متخصصا أو دراسة أكاديمية ذات صلة بالمنصب لترقيتهم بناء على ما حصلوا عليه من شهادات أو مؤهلات. باعتبار هذه العناصر هي اللبنة الأساسية في تشكيل رأس المال البشري المرغوب في الإدارة العمومية.

كما أن المشرع الجزائري اثناء قيامه بمختلف الإصلاحات في قطاع الوظيفة العمومية بما في ذلك إصلاح وتعديل القوانين والتشريعات التي تحكم هذا القطاع. حاول قدر الإمكان الاحتفاظ بما تشكل في قطاع الوظيفة العمومية من خبرات في مختلف المستويات والفئات وتكفل بها واخذها بعين الاعتبار خلال عملية الإصلاح. فصدرت التعليم الوزارية التي أخذت



بعين الاعتبار هذه الخبرات وهي التعليم الوزارية المشتركة رقم 02 المؤرخة في 26 أوت 2014 المتعلقة بترقية الموظفين المنتمين للرتب الآيلة إلى الزوال. من أجل الاحتفاظ بهذه الفئة ضمن رأس المال البشري المشكل لدى قطاع الوظيفة العمومية وإعادة تكييفها مع النظام الجديد تعتبر هذه بإيجاز أهم المؤشرات على اهتمام الدولة بالعنصر البشري في قطاع الشغل. ومواكبتها للتطور الكبير الذي عرفه الفكر الإداري في العصر الحديث. ومحاولتها تجاوز النظرة التقليدية التي تربط التنمية الاقتصادية بما يتوفر من عوامل مادية للإنتاج. وتبنيها لفكرة الإنسان أهم مورد تقوم عليه التنمية ليعاد ترتيبه في خانة الموارد بدلا من ترتيبه في خانة الأعباء. ولأن قطاع الوظيفة العمومية هو أكثر القطاعات اعتمادا على العنصر البشري في نشاطه فقد اخترناه نموذج لدراسة هذا التحول في السياسة التنموية للدولة الجزائرية التي أخذت في أولوياتها تنمية العنصر البشري وتطويره لتشكيل رأسمال متجدد لا يقل أهمية عن غيره من الموارد الاقتصادية.

خاتمة :

إن التحولات التي عرفها العالم المعاصر في جميع مناحي الحياة الاقتصادية، السياسية والاجتماعية، والثورة العلمية والمعرفية التي ميزت القطاع الاقتصادي بالذات. أدت بالعالم إلى التحول من فكرة الاقتصاد المادي الذي تلعب فيها الموارد المادية الدور المحوري. إلى فكرة اقتصاد المعرفة الذي تمثل فيه المعرفة العنصر الأساس. وقد ترتب عن هذه التحولات تغير في كثير من المفاهيم المتعلقة بالإدارة لتصبح المعرفة أهم عنصر من عناصر الإنتاج عن طريق العنصر البشري الذي أصبح بهذه النظرة رأسمال لدى المنظمات.

لم تكن الجزائر في منأى عن هذه التحولات التي عرفها العالم المعاصر لذلك وجدت نفسها مجبرة على مواكبة هذه التحولات السريعة في المجال الاقتصادي عموما وفي المجال الإداري خاصة. لذلك كان لزاما عليها تبني مختلف الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والتشريعية لتدارك ما قد يترتب عن مواكبتها لهذه التحولات. من هذا المنطلق حاولنا دراسة -وبإيجاز- واقع الإصلاحات التشريعية التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية في الجزائر كنموذج. ومدى تكييف هذه الإصلاحات مع التحول من الاقتصاد القائم على الموارد المادية إلى الاقتصاد القائم على المعرفة والأفراد. باعتبارها رأسمال لا يقل في أهميته وقيمه التنموية عن أي مورد مادي آخر. ولأن قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر هو أكثر القطاعات اعتمادا على العنصر البشري في تسيير أموره. فقد ألقينا الضوء من خلال دراستنا هذه على مختلف الإصلاحات التي عرفتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية. ومدى أخذها بعين الاعتبار



التكفل بصيانة وتطوير والحفاظ على الرأسمال البشري من خلال ثلاث محاور أساسية: محور التكفل بقضية التكوين والتدريب في مختلف الإصلاحات باعتبارها وسيلة لتشكيل رأسمال بشري كفاء، محور التكفل بمشاركة الافراد في تسيير شؤونهم الوظيفية وتمكينهم من إدارة مسارههم الوظيفي باعتبارها طرق لتحقيق الرضا الوظيفي للأفراد وبالتالي الاستقرار في رأس المال البشري، ومحور اهتمام المشرع بقضية الترقية والتطور الوظيفي في مختلف التعديلات والإصلاحات باعتبارها الحوافز المستقطبة لرأس المال البشري، وهي المحاور الأساسية الثلاثة التي ترتبط ارتباطا مباشرا بتشكيل رأس مال بشري مهم في قطاع الوظيفة العمومية حيث أدت هذه الإصلاحات إلى تحقيق جملة من النتائج المهمة على مستوى قطاع الوظيفة العمومية نذكر¹ منها:

1. النمو السريع لقطاع الوظيفة العمومية بحيث بلغ تعدادات مستخدمي القطاع إلى غاية 2014.12.31، 2 020 172 موظف وعون عمومي، وهي الجزء الأكبر من الفئة النشيطة للمجتمع الجزائري، وبالتالي فقد أصبح هذا القطاع أكثر القطاعات استقطابا للعنصر البشري بعدما تعرض في السابق لمنافسة شرسة من طرف القطاع الاقتصادي والقطاع الخاص اللذان استنزفا منه كم كبير من الكفاءات بسبب ما كان يتميز به القطاعين من امتيازات لم يكن قطاع الوظيفة العمومية يتوفر عليها.

2. بالنظر إلى توزيع مستخدمي قطاع الوظيفة العمومية حسب الفئات:

- أعوان التصميم : 787 439 عون.
- أعوان التطبيق : 244 436 عون.
- أعوان التحكم : 290 224 عون.
- أعوان التنفيذ: 698 073 عون.

جد أعوان التصميم يشكلون نسبة 56.57% وهي أكبر نسبة مقارنة بباقي فئات مستخدمي القطاع، هذه الفئة تشكل رأسمال فكري يعد أهم عناصر رأس المال البشري، مما يدل على أن قطاع الوظيفة العمومية عرف تطورا كبيرا منذ الاستقلال مستفيدا من مختلف التعديلات التي عرفتها القوانين والتشريعات التي تحكم القطاع حيث تمكن من خلق رأس مال بشري معتبر.

3. بلغ تعداد العنصر النسوي في الوظيفة العمومية 720 330 عون أي 35,66% من التعداد الإجمالي. وهو ما يشير إلى عنصرين مهمين:

¹-الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية، 2017/05/30 الساعة 22.35



الإصلاحات القانونية والتشريعية في قطاع الوظيفة العمومية
أ. د. العايش عبد العزيز
ودورها في تشكيل رأس المال البشري في القطاع العمومي - الجزائر - أ. بن عمران بوبكر

- قطاع الوظيفة العمومية أكثر القطاعات استقطابا للعنصر النسوي لما له من امتيازات واهتمام بالعنصر البشري مقارنة بالعناصر المادية للإنتاج، وهو ما يدعم فكرة تشكيل رأسمال بشري كفاء.
 - الطابع الفكري الذي يميز رأس المال البشري في قطاع الوظيفة العمومية باعتبار العنصر النسوي في اغلبه يشغل المناصب ذات النشاط الفكري.
- لذلك فمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص التي تبنتها مختلف الإصلاحات في قوانين الوظيفة العمومية أدت الى استقطاب عدد معتبر من العنصر النسوي الذي دعم حجم رأس المال البشري في القطاع.

4. يتوزع الموظفون و الأعوان العموميين حسب هرم السن كمايلي: أقل من 30 سنة : 674 274 عون. من 30 إلى غاية 40 سنة : 735 756 عون. من 41 إلى غاية 50 سنة : 668 725 عون. من 51 إلى غاية 55 سنة : 227 493 عون . من 56 إلى غاية 59 سنة : 92 580 عون . من 60 سنة فأكثر: 20944 عون . بحيث تشكل الفئة الشابة من 30 إلى 40 سنة النسبة الأكبر وهو ما يدل على أن القطاع أكثر القطاعات استقطابا للطاقت الشابة. هذه الأخيرة تشكل رأسمال بشري شاب قابل للاستثمار لفترات طويلة جدا تصل إلى 20 سنة بالنظر إلى السنة القانونية التقاعد - أكثر الصيغ انتشارا في إنهاء علاقات العمل - وبالتالي ضمان استقرار الأعوان في مؤسساتهم وفي وظائفهم ما يساعد على تراكم الخبرة وتشكل رأس المال البشري.

هذه عموما أهم النتائج المباشرة وغير المباشر للأثر الكبير لمختلف الإصلاحات التي عرفتتها القوانين التي تحكم الوظيفة العمومية منذ الاستقلال في تحقيق هذا الحجم المعتبر من الأفراد العاملين في القطاع من مختلف الفئات والأعمار والمستويات والمؤهلات. مما يكسب القطاع عامل من عوامل النجاح والاستمرار متمثل في عنصر رأس المال البشري.

