

ممارسات إدارة الموارد البشرية بالجماعات المحلية -دراسة حالة ولاية باتنة-

Human resource management practices at local government level -A case study of Batna state department-

لامية رحال، مخبر: إدارة التغيير في المؤسسة الجزائرية¹، (جامعة الجزائر 3)،

rahal.lamia@univ-alger3.dz

مباركة سواكري، (جامعة الجزائر 3)، Souakri.mebarka@univ-alger3.dz

2020-05-26	تاريخ القبول	2020-03-30	تاريخ الاستلام
------------	--------------	------------	----------------

ملخص:

تسلط هذه الدراسة الضوء على ممارسات إدارة الموارد البشرية بولاية باتنة، من خلال تحليل محتوى المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات 2015، 2016، 2017 و2018، بحثا عن البعد الاستراتيجي لهذه المخططات أمام الرهانات التي تعرفها الولاية كإدارة عمومية وميدان الموارد البشرية بها على وجه التحديد. وخلصت الدراسة إلى وجود تأخر كبير في تبني ممارسات الإدارة العمومية الجديدة للموارد البشرية، وضعف في النصوص القانونية المؤطرة لهذه الممارسات، واقتصر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية على سرد معطيات إحصائية لا تعمل ضمن أي خطة استراتيجية متكاملة.

الكلمات المفتاحية:

الإدارة العمومية: الموارد البشرية: المخطط السنوي ؛ ولاية باتنة.

Abstract:

This study highlights the practices of the department of human resources in the state of Batna by analyzing the content of the management's annual plans of human resources for the years 2015, 2016, 2017 and 2018, in search of the strategic dimension of these plans in front of the great challenges in the state of Batna as a public department and specifically the field of human resources.

The study concluded that there is a significant delay in adopting the practices of new public human resources management, weak legal texts framing these practices, and limiting the annual plan of human resources management to listing the statistical data that does not work within any integrated strategic plan.

Keywords:

Public administration; human resources; annual plan of human resource management; Batna state department.

¹ لامية رحال

مقدمة

عرف قطاع الجماعات المحلية تحولات كبرى وضعته أمام تحديات عديدة وحتمية التكيف مع المستجدات الراهنة، منها: تطور حاجات المواطن في مجال الخدمات الإدارية لا سيما ما تعلق بالولوج إلى ميدان الإدارة الإلكترونية، الحاجة لتنمية محلية تتماشى وتطلعات ومتطلبات المواطن المتزايدة، السياسة الاقتصادية للدولة التي تتوجه نحو إشراك الجماعات المحلية في تحصيل مداخيل إضافية لميزانياتها والتخلي عن الاعتماد على الإعانات التي تقدمها الدولة بخلق أكبر عدد من المشاريع الاستثمارية.

الأمر الذي وضع الإدارة المحلية أمام ضرورة توفير موارد بشرية مؤهلة وكفؤة قادرة على مواجهة هذه التحديات ومسايرة التطورات الحاصلة، من خلال إعادة النظر في سياسات التكوين والتوظيف، إعادة هيكلة التنظيم الإداري وإعادة النظر في بعض الوظائف والمناصب واستحداث أخرى جديدة، إضافة إلى تبني تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

تشرف مصالح الوظيفة العمومية كسلطة وصية على تحديد معالم تسيير الموارد البشرية في المؤسسات الإدارية للدولة، عن طريق وضع مجموعة من الأطر في محاولة منها لتطوير أساليب إدارة الموارد البشرية على مستوى هذه الهيئات، والتي تتمثل في المخططات السنوية والمتعددة السنوات للتسيير وللتكوين كذلك، ويعتبر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية أبرزها وأكثرها شيوعا واستعمالا وقربا من فكرة التسيير التقديري للموارد البشرية بشكل عام.

أهمية الدراسة:

يستمد موضوع الدراسة أهميته من كون الجماعات المحلية أحد أهم الأقطاب الفاعلة في الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأن الظرف الراهن الذي تعيشه مؤسسات الدولة خاصة الإدارية منها، يجعلها في مواجهة صعوبات كثيرة خلقتها تراكمات ونقائص فادحة في التعامل مع الموارد البشرية داخل هذه الهيئات سواء من الناحية القانونية أو الإدارية. كما تفرض الإدارة العمومية الحديثة والمتجددة للموارد البشرية منطقتها اليوم كأهم الركائز للانخراط في مقاربة الإدارة العمومية الجديدة¹.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تحديد الاختلالات التي تعاني منها إدارة الجماعات المحلية في جانبها المتعلق بالموارد البشرية، ومحاولة إسقاط مضامين الفكر الإداري الحديث على الممارسات الموجودة والتي تعاني من الجمود، كما تهدف إلى تثمين بعض الممارسات التي يمكن أن تشكل انطلاقة فعلية نحو تجديد إدارة الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية.

إشكالية الدراسة:

تتناول هذه الدراسة، الحثثيات القانونية والتنظيمية والمفاهيمية لاستخدام المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية كألية ذات بعد استراتيجي لإدارة الموارد البشرية، بتسليط الضوء على

المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية على مستوى ولاية باتنة وعمل مصلحة المستخدمين بها،
فكيف تتم إدارة الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية؟
هيكلة الدراسة:

في شقين نظري وتطبيقي، تم عرض إشكالية الموارد البشرية بالقطاع العمومي وكيف برزت الإدارة العمومية الحديثة للموارد البشرية ضمن سياق الإدارة العمومية الجديدة، ثم التعرض لممارسات إدارة الموارد البشرية بولاية باتنة كجماعة محلية تستخدم التخطيط السنوي وتدير مواردها البشرية عن طريق مصلحة للمستخدمين حيث تواجه العديد من الصعوبات والنقائص.

1. إشكالية إدارة الموارد البشرية بالقطاع العمومي

تطمح إدارة الموارد البشرية العمومية في السنوات الأخيرة إلى لعب دور استراتيجي داخل المنظمات العمومية، وذلك انطلاقاً من التحديات المرتبطة بهذا الطموح حيث أصبحت تخضع لعوامل متعددة ومتنوعة، فرضت هذه الأخيرة ضرورة تحسين شروط العمل والاعتماد على المقاربات النظرية الحديثة المرتبطة بمنطق الإدارة العمومية.

1.1. الانتقال من الإدارة العمومية التقليدية إلى الإدارة العمومية الجديدة

عانت الإدارة العمومية التقليدية (Balafrej, 2017, p.3) من بطء وثقل البيروقراطية والمركزية الشديدة، فأصبحت الإدارة العمومية الجديدة تركز على مسلمة أن الفرق بين الإدارة في القطاع العمومي ونظيرتها في القطاع الخاص ضئيل جداً، ومنه يمكن الاعتماد على ممارسات إدارة القطاع الخاص وتكييفها واستعمالها مع احترام خصوصيات القطاع العمومي.

حدد Laufer et Burlaud في 1980 الخصوصية التي تميز الإدارة العمومية كمنطق إداري شامل يتعلق بكل جهاز أو هيئة انطلاقاً من اللحظة التي يمس فيها هذا الجهاز بطريقة أو بأخرى الجمهور² في شكله الواسع، حدد المؤلفان ثلاث خصوصيات أساسية للمنظمات العمومية التقليدية والتي يجب مراعاتها (Ladner et.al, 2013, p.325):

- لا يوجد هدف يتم تكميته بسهولة مثل الفائدة المالية أو حجم المبيعات كما هو شأن القطاع الخاص،
- لها قيود قانونية وميزانية قوية (الوظيفة العمومية التي تضمن المنصب مدى الحياة، أو استحالة تحويل بواقي الحسابات المالية من سنة لأخرى)،
- غالباً لا تتعامل مع زبائن ولا تواجه منافسة، بل تخدم مواطنين (كهيئات أو كأفراد)، لهم حق الانتخاب، ويستطيعون اختيار ممثليهم على مختلف المستويات وبطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

مع بداية الثمانينيات وبالاكتفاء على المقاربات الاقتصادية والإدارية (Van Haepere, 2012, p.85) تطور توجه جديد وهو الإدارة العمومية الجديدة حيث إن المنظمات التي كانت تعتمد على مبادئ البيروقراطية الويبرية أصبحت غير فعالة، ولهذا تم اقتراح تحويل طرق الإدارة الخاصة إلى

القطاع العمومي والتي تركز على الثلاثية E: الاقتصاد، الفعالية والكفاءة، والتي تحقق متطلبات المواطنين بأقل التكاليف من خلال المستويين الأساسيين التاليين:

- المستوى الأول حيث تتواجد الأفكار الأساسية المتأتية من ممارسات الإدارة ونظرية القطاع العمومي: التفكيك والمنافسة والتحفيز، تمس الأولى هياكل المنظمات العمومية الكثيفة والكبيرة وتجزئتها إلى هياكل مستقلة وأقل مستويات سلمية، أما المنافسة ستفرض على تلك المنظمات أن تحسن جودة الخدمات وتقدمها بأقل تكلفة، في حين ومن جانب التحفيز تعوض الإدارة العمومية الجديدة نظام التحفيز والتعويضات الخاص بالمنطق العمومي إلى نظام يعتمد على تحفيز مالي يرتبط بالأداء الخاص.

- المستوى الثاني حيث تتواجد أفكار متأتية من تطبيق مبادئ جديدة اقتصادية وإدارية للإدارة العمومية الجديدة والمرتبطة بمسائل خاصة بالقطاع العمومي، أدى ذلك إلى توسيع وضبط مجال الإدارة العمومية الجديدة، ونجاح ذلك يتجلى من خلال ارتباط ذلك بأفكار المستوى الأول.

تتميز هذه الإدارة العمومية الجديدة (Chappoz&Pupion, 2012, p.1) بـ:

- الفصل بين اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتأتية من السلطة السياسية والقرارات العملية المتأتية من الإدارة،
- توجيه النشاطات الإدارية وتخصيص الموارد حسب المنتجات والخدمات المقدمة وليس حسب القواعد والإجراءات،
- إرساء وكالات لامركزية من أجل الضبط،
- التخلي عن منطق الموظف والتحفيز على أساس الأقدمية،
- إدخال آليات السوق في عرض سلع وخدمات الصالح العام والبحث عن الفعالية في استخدام الأموال العمومية،
- تطبيق مبدأ الشفافية في تكاليف وجودة الخدمات المقدمة ومساهمة مستعملي الخدمة في التعريف وتقييم الخدمات العمومية.

1.2. الإدارة العمومية للموارد البشرية من وجهة نظر الإدارة العمومية الجديدة

من زاوية وظائف الدولة، تعتبر الإدارة العمومية الجديدة (Van Haepere, 2012, p.86) متعددة الاختصاصات، حيث تمس الوظائف الاستراتيجية، المالية، التسويق والموارد البشرية، هذا ما يجعل الإدارة العمومية الجديدة تدفع الدول للتساؤل عن دورها ومهامها التي تتكفل بها وتلك التي توكلها إلى وكالات أو مؤسسات خاصة وأخرى التي تتعاون فيها مع مؤسسات القطاع الخاص.

تطورت الإدارة العمومية للموارد البشرية خلال العشرين سنة الأخيرة (Ladner et.al, 2013, p.481) من إدارة إدارية بسيطة لملفات المستخدمين، إلى التوجه حالياً نحو الإدارة الاستراتيجية لرأس المال البشري، حتى وإن كان ذلك كمدخل، لأن مستوى نضج الإدارة العمومية للموارد البشرية لا يسمح بالجزم اليوم بأن البعد الاستراتيجي قد تحقق فعلاً.

اعتمدت إدارة الموارد البشرية في القطاع العمومي على التطبيق الجماعي والمشارك للقواعد والإجراءات، والذي يظهر من خلال صور عديدة (Aouine, 2005, p.10): التنقيط الذي يمتص طاقة المسيرين بملاحظات مبهمة، التقدم في المسار المهني المؤسس على الأقدمية، إجراءات التوظيف وشروط المسابقات التي تعتمد على معايير جامدة (تحديد السلوكيات المنتظرة مسبقاً) إضافة إلى أن الإدارة توظف أعواناً للانخراط في مسار مهني مدى الحياة، يعيق ذلك كله الإداريين على امتلاك أي نظرة للمستقبل لأنهم أمام حتمية التصرف بنفس الإمكانيات المتاحة .

إلا أن تطبيق مبادئ الإدارة العمومية الجديدة من خلال الإدارة التقديرية للموارد البشرية أدى إلى توقع تطورات المهن الأساسية في المنظمة، حيث تتضمن المقاربة التقديرية في إدارة الموارد البشرية (Ladner et.al, 2013):

- التنبؤ بالمغادرة نحو التقاعد، وإظهار مناطق الضعف والهشاشة، إضافة إلى نمذجة اختلال التنظيم من حيث: المساواة، الوظائف، نقاط الاختناق أو الضغط.
 - توفر أدوات التقييم البعدي لإدارة الموارد البشرية خزان الكفاءات من مجموع العاملين.
 - التنبؤ بتطورات تعداد المنظمة: تحليل هرم الأعمار.
 - تحديد المهن والوظائف الحساسة أو المعرضة لأن تكون محل اختلال أو توتر.
- إن التوجه إلى الإدارة التقديرية للوظائف والكفاءات يسمح بتطور مقاربات تتمحور حول الفرد، بمنطق الكفاءة، حيث أن الكفاءة من وجهة نظر موقفية " هي مهارات ذات مصداقية عملية (Bencherqui et.al, 2011, p.17)، والمهارات بمعنى القدرة على الفعل وليس فقط المعرفة، بمعنى تنفيذ مادي مجسد ملموس في موقف عمل "، في حين يرى البعض الآخر (Loufrani & Adebert, 2013) أن الكفاءة تجسد زاوية تحفيزية، حيث تصبح إدارة الكفاءات تستخدم من طرف جهات تملك عقلانية إجرائية وموقفية ذات صلة بمجال زمني خاص.
- تعتمد إدارة الكفاءات على الأساليب والتقنيات الحديثة المتمثلة أساساً في (خالدي، 2014، ص. 312):

- الإدارة التقديرية للوظائف والكفاءات من خلال التحليل الدقيق للمهام والوظائف وتقييم تطورها،
 - تحديد نوعية الكفاءات الضرورية لها باستعمال مدونات وبطاقات الوظائف النموذجية والاعتماد على النظام المرجعي للكفاءات.
- تتسم هذه الرؤية بأنها أكثر كيفية منها كمية، حيث تتضمن انطلاقة من استراتيجية محددة الأهداف، إعداد مخططات عمل موجهة نحو تحديد- بطريقة توقعية- الاختلالات الكمية أو النوعية بين الاحتياجات المستقبلية (الوظائف) والموارد البشرية (الكفاءات المتوفرة)، كما يجب (Noguera & Lartigau, 2009, p.299). أن تكون وظيفة الموارد البشرية، قادرة على إعطاء علامات ومؤشرات تسمح للموظفين بتوقع أحسن حول إدارة مساهم المهني من خلال إعلامهم بالتحويلات الحاصلة في القطاع، أو المهنة أو النشاط.

تتضمن الإدارة التقديرية للوظائف والكفاءات، تصميم، تنفيذ ومتابعة استراتيجيات وسياسات وخطط عمل متناسقة بهدف تقليص -بطريقة توقعية- الفجوة بين احتياجات المنظمة ومواردها البشرية، حيث تركز الإدارة العمومية الجديدة على منطق الفكر الاستراتيجي على الرغم من محدودية المنافسة مقارنة بالقطاع الخاص. إلا أن لمنهجية المقاربة الاستراتيجية دورا كبيرا في ذلك، وأن الفكرة الأساسية حول حقيقة الرابط والعلاقة بين إدارة الكفاءات والاستراتيجية تجلت من خلال مجموعة من الأعمال لعدد من المؤلفين الذين درسوا على وجه الخصوص الرابط بين الاستراتيجية والكفاءات، حيث حددت ثلاثة نماذج للعلاقة بين الاستراتيجية وإدارة الكفاءات (Loufrani&Adebert, 2013, p. 60):

- النموذج الاستراتيجي أو من الأعلى إلى الأسفل³: من الاستراتيجية إلى الكفاءات المكتسبة، ويتعلق بالمقاربة الاستراتيجية الكلاسيكية حيث أن نقطة بداية انطلاق هذا النموذج هي تكوين وصياغة استراتيجية المنظمة، بعد ذلك يطلب من إداريي ومسؤولي وظيفة الموارد البشرية تحديد الكفاءات الفردية المكتسبة لتنفيذ هذه الاستراتيجية، في هذه المقاربة يكون الاصطفاغ العمودي بين استراتيجية المنظمة وإدارة الموارد البشرية، حيث تقوم هذه الأخيرة بتنفيذ الاستراتيجية.
 - النموذج الناشئ أو من الأسفل إلى الأعلى⁴: أين تكون الكفاءات أساس صياغة الاستراتيجية، يتعلق الأمر بالمقاربات الاستراتيجية الحديثة والمجسدة من خلال مقارنة الموارد والكفاءات حيث يجب أثناء إعداد استراتيجية المنظمة إعطاء اهتمام خاص لموارد وكفاءات المنظمة، وتصميم الاستراتيجية لا يخضع لمنطق التكيف مع البيئة ولكن كتممين للموارد والكفاءات المتراكمة داخل المنظمة، و أن تحديد الكفاءات المكتسبة أو الموجودة من طرف المنظمة هو الذي يغذي بناء الاستراتيجية.
 - النموذج المختلط: يتعلق برؤية اندماجية للنموذجين السابقين، حيث يستجيب للتوافق الحتمي للتحليلين الداخلي والخارجي المعلن والمباشر من طرف عدة فاعلين. حيث يمكن اعتبار المقاربة الاستراتيجية الكلاسيكية ومقاربة الموارد والكفاءات مقاربتي متكاملتين.
- هذا التحليل المرافق للعوامل الاستراتيجية للمنظمة والموارد والكفاءات الموجودة بها هو الذي يسمح بتحديد الأصول الاستراتيجية التي تبنى عليها المنظمة.

II. ممارسات إدارة الموارد البشرية بولاية باتنة

تعتبر ولاية باتنة إحدى أكبر الجماعات المحلية على مستوى الجزائر نظرا للتعداد السكاني الهام الذي يفوق المليون نسمة وعدد البلديات والدوائر التابعة لها⁵. كأول منظمة عمومية إدارية على المستوى المحلي الولائي، تضم الولاية حاليا ما يقارب 900 موظف في مختلف المستويات ومختلف الأسلاك والرتب موزعين بين من هو دائم ومن هو متعاقد، ويجمع السلك فئة أو عدة فئات من الموظفين الذين ينتمون إلى رتبة أو عدة رتب ويخضعون لنفس القانون الأساسي الخاص (المادة 06

من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية)، تضم الأسلاك المشتركة على سبيل المثال فئات المتصرفين والمحاسبين والمهندسين والأعوان بكل الرتب. وتختلف الرتبة عن منصب الشغل حيث أنها صفة تخول لصاحبها الحق في شغل مناصب مخصصة لها (المادة 05 من الأمر رقم 06-03)، تحتوي فئة المتصرفين مثلاً على خمسة رتب يمكن التدرج فيها خلال المسار المهني حسب تدرجها كآلاتي: مساعد متصرف، متصرف، متصرف محلل، متصرف رئيسي ومتصرف مستشار التي تمثل أعلى رتبة، لذلك تبدو إدارة الموارد البشرية بالولاية أمراً في غاية الأهمية والصعوبة أيضاً، خاصة أمام التحديات الإدارية والتنموية التي تواجهها الولاية، والرهانات المستقبلية التي تضع الإدارات العمومية المحلية في الواجهة.

1.1. المنهجية

أجريت الدراسة على مستوى مصلحة المستخدمين بولاية باتنة التابعة لمديرية الإدارة المحلية، وإلى جانب ملاحظة الممارسات اليومية في إدارة الموارد البشرية بهذه الإدارة العمومية باعتبار إحدى الباحثتين موظفة بهذه الولاية، تم إجراء عدد من المقابلات مع بعض مسؤولي المصلحة أثناء الاطلاع على الإجراءات المعمول بها، حيث تتضمن الدراسة عرض ووصف وتحليل محتوى المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات 2015، 2016، 2017 و 2018، وذلك لتوضيح ممارسات إدارة الموارد البشرية بولاية باتنة خلال السنوات الأربع الأخيرة بحثاً عن البعد الاستراتيجي لهذه المخططات أمام الرهانات والمستجدات والتطورات التي تعرفها الولاية كإدارة عمومية بصفة عامة وميدان الموارد البشرية بها على وجه التحديد.

2. 1. مصلحة المستخدمين لإدارة الموارد البشرية بالجماعات المحلية

يحكم إدارة الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية بالجزائر نظام الوظيفة العمومية المغلق، الذي يعتمد على نظام المسار المهني، وتمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العمومية (مقدم، 2013، ص.63)، فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية وتشجع على الاستمرارية كركائز أساسية، خلافاً للنظام القائم على البنية المفتوحة الذي تحكمه اعتبارات أخرى أكثر عملية تشجع المرونة والمنافسة في التسيير (مقدم، 2013، ص.91).

يعكس توزيع الموارد البشرية على مستوى هياكل الولاية: ديوان الوالي، الأمانة العامة، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية التنظيم والشؤون العامة، إضافة إلى الدوائر التي يبلغ عددها بولاية باتنة إحدى وعشرين دائرة (21)، الدور الكبير الذي تقوم به الإدارة المكلفة بتوفير الأفراد المؤهلين حسب الاختصاص، المستوى، السن، وطبيعة العلاقة التي تربطهم بالإدارة، إضافة إلى مقرات العمل ونوع الميزانية التي تغطي تكاليفهم.

تتم إدارة الموارد البشرية بالولاية عن طريق مصلحة المستخدمين التي تعنى أساساً بإعداد مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية. تحت وصاية المديرية العامة للوظيفة العمومية ووزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، تمارس مصلحة المستخدمين مهامها كأحد هياكل

الولاية التابعة لمديرية الإدارة المحلية، وتأتي في الدرجة الثالثة في الهيكل التنظيمي، تشتمل على مكتبين: لتسيير مستخدمي الولاية والآخر لمتابعة تسيير مستخدمي البلديات.

إن تكريس المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية على مستوى مختلف المؤسسات والإدارات العمومية يندرج في إطار التسيير التقديري لتعدادات الوظيفة العمومية (الموقع الرسمي للمديرية العامة للوظيفة العمومية، 2019)، حيث أن تسيير الموارد البشرية هو تسيير للوظائف، التعدادات والكفاءات، ففي الوظيفة العمومية، يجب أن يتماشى هذا التسيير مع وجود الأسلاك والرتب. نصت المادة 111 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: "يتم تسيير المسار المهني للموظفين في إطار سياسة تسيير تقديرية للموارد البشرية تركز من خلال المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمخططات السنوية أو المتعددة السنوات للتكوين وتحسين المستوى"

يعتبر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية من أهم الأدوات التي تتبناها إدارة الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، حيث يهدف إلى وضع خطة تنبئية لتسيير الموارد البشرية. وهو بمثابة برنامج عمل يُعده المسير وفق الميزانية الممنوحة له سنويا، ليجعل منه القاعدة المرجعية قصد تجسيد الأهداف المسطرة، ولهذا الغرض فإنه من الضروري أن يحظى هذا المخطط بعناية كبيرة عند إنجازه كونه يهدف إلى التخفيف من حدة المركزية من خلال (تيشات، 2015، ص.234):

- توفير أحسن الشروط قصد التشجيع على إبراز تسيير توقعي للموارد البشرية ووضع الآليات والميكانيزمات لضمان التحكم المنتظم في عدد موظفي الإدارات العمومية؛
 - إنشاء مهام التدقيق التابعة لمصالح الوظيفة العمومية من أجل تقييم فعالية المصالح المكلفة بتسيير الموارد البشرية؛
 - تحميل المسيرين العموميين المسؤولية التامة على جميع الوثائق المتعلقة بتسيير الحياة المهنية للموظفين؛
 - تحديد الأهداف والأعمال المزمع إجراؤها خلال السنة المالية في مجال التوظيف، الترقية، التكوين، الإحالات على التقاعد؛
 - تعويض الرقابة القبلية بالرقابة البعدية أو اللاحقة، وبالتالي يعتبر وسيلة رقابية.
- وهو عبارة عن وثيقة تسجل فيها كل العمليات التنبئية المتعلقة بالتوظيف، الترقية، التكوين، الإحالة على الاستيداع، والتقاعد خلال السنة المعنية، كما يعتبر إجراء يستجيب للنظام الجديد للمراقبة اللاحقة من طرف هيئات المديرية العامة للوظيفة العمومية، تشترك في ضبطه الولاية، ومصالح السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية بمجرد تحديد أعداد المناصب المالية وقبل الشروع في تنفيذه.

تم تكريس المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية من خلال المرسوم التنفيذي رقم 126 - 95، الذي وضع أن الغرض من المخطط، هو ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية، لاسيما ما يتعلق منها بالتوظيف، الترقية، التكوين والإحالة على التقاعد (المرسوم التنفيذي رقم 95-126 مؤرخ في 29 أبريل سنة 1995، يعدل ويتمم المرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 2 يونيو سنة

1966، والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها).

بمجرد الحصول على الاعتمادات والمناصب المالية للسنة المعنية عن طريق مدونة المناصب⁶، يُشرع في إعداد وإنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية حسب الجداول المكونة له على أن يُقدم إلى مصالح الوظيفة العمومية قبل تاريخ 15 مارس قصد المصادقة عليه كما هو منصوص عليه في التعليمات الوزارية المشتركة رقم 1278، المتعلقة بإنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، حيث تمر عملية إنجاز هذا المخطط بالمراحل التالية (التعليمات رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995، المتعلقة بإعداد المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمصادقة عليها في إطار السنة المالية الجديدة):

جرد المتاح من الموارد البشرية: يتم جرد المناصب من خلال إعداد وضبط القائمة الاسمية، وكذا حصيلة التشغيل؛

تقدير الاحتياجات المستقبلية من الموارد البشرية: عن طريق استخراج الفوارق، بمعنى أن المناصب الشاغرة هي محصلة فرق المناصب المالية النظرية والمناصب المالية المشغولة؛

إنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية: بعد أن تتمكن مصلحة المستخدمين من معرفة المناصب المالية الجديدة، يشرع في إنجاز المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية حسب الجداول المشكلة له، ويذكر هنا أن توزيع المناصب المالية بالنسبة للأسلاك والرتب بين خيارات التوظيف الداخلي والخارجي يخضع للنسب المئوية للتوزيع المحددة بالقوانين الأساسية الخاصة، ويعتبر المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية في مرحلته الأولى عبارة عن مشروع يجب مراجعته من قبل مصالح الوظيفة العمومية المختصة التي تقوم بدراسته وتعديله عند الضرورة من خلال عقد حصص عمل بين المصلحة ومصالح الوظيفة العمومية التي تتأكد من خلال هذا أن الولاية قد التزمت بتطبيق واحترام النصوص التنظيمية المعمول بها، وفي الأخير يُؤشر مخطط التسيير التقديري من قبل المؤسسات المذكورتين، وبذلك تلتزم المصلحة بكل ما جاء فيه.

ويتشكل مخطط تسيير الموارد البشرية من ثلاثة عشر (13) جدولاً مقسمة على شطرين

نذكرها فيما يلي:

الشرط الأول: يتجسد من خلاله التسيير التوقعي للموارد البشرية، ويشمل الجداول من 01 إلى 07، ويعد اعتماداً على حصيلة السنة السابقة ويصادق عليه في أجل أقصاه شهر بين مدير الإدارة المحلية والوظيفة العمومية، ابتداءً من تاريخ إبلاغ مدونة المناصب المالية.

يضبط الجدول رقم 01 من المخطط كل المعلومات الخاصة بتعداد المستخدمين إلى غاية 31 ديسمبر للسنة المالية الفارطة، مع إظهار الأعداد حسب الصفات بما فيها أعداد الأعوان المؤقتين بالساعة أو اليوم. حسب حالة الدراسة ولاية باتنة، تتضح وضعية التعداد من خلال الجداول الآتية:

الجدول رقم 1: تعداد الموظفين الشاغلين لوظائف ومناصب عليا

السنة	المناصب المالية	التعداد المالي الحقيقي إلى غاية 12/31			الفارق مناصب شاغرة
		التعداد	بالنيابة	نساء	
2014	96	71	0	08	24
2015	96	66	0	08	31
2016	96	61	0	04	36
2017	96	78	0	09	23

المصدر: ولاية باتنة، مصلحة المستخدمين، المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات: 2015،

2016، 2017 و2018

يظهر من خلال الجدول أعلاه فئتين من الموظفين بالولاية وهما: فئة الوظائف العليا وفئة المناصب العليا، تتمثل الوظائف العليا بالولاية في كل من: الأمين العام، مندوب الأمن لدى الوالي، المفتش العام، رئيس الديوان، رؤساء الدوائر، مدير الإدارة المحلية ومدير التنظيم والشؤون العامة. وهي وظائف كما عرفت المادة 15 من الأمر 03/06: "تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية. تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية"، بينما يشغل المناصب العليا كل من: ملحقي الديوان، الأمناء العامون للدوائر، رؤساء المصالح، مفتشي المفتشية العامة ورؤساء المكاتب. وهي مناصب كما عرفت المادة 10 من القانون 03/06: "زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا. المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية"، ويتم اختيارهم من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية لهذا النوع من المناصب، حيث يتم دمجهم ضمن التعداد الإجمالي للموظفين كل حسب رتبته والسلك المنتمي له.

يمثل الفارق في الجدول المناصب الشاغرة وتتعلق بالمناصب العليا، حيث وعلى الرغم من ثبات التعداد المالي المتوفر لهذه المناصب (المناصب العليا تحديدا) إلا أن عدد شاغليها تناقص عبر السنوات.

بالنسبة لباقي فئات الموظفين، يتضح تعدادها من خلال الجدول الآتي:

الجدول رقم2: تعداد باقي فئات الموظفين على مستوى ولاية باتنة

الفئة	العدد					
	2017/12/31		2016/12/31		2015/12/31	
	تعداد مالي	تعداد حقيقي	تعداد مالي	تعداد حقيقي	تعداد مالي	تعداد حقيقي
المتصرفين الإقليميين	03	03	04	02	04	01
الأسلاك المشتركة	743	568	744	602	748	522
مندوبي الأمن	83	34	83	34	83	28
الأعوان المتعاقدين	181	139	181	138	181	119
الأسلاك التقنية	142	138	142	128	142	125
العمال المهنيين	96	88	94	78	94	57
المجموع	1248	970	1248	982	1252	852

المصدر: ولاية باتنة، مصلحة المستخدمين، المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات: 2015،

2016، 2017 و2018

يشكل تعداد الموظفين الدائمين فئتي الموظفين المرسمين والمتربصين، بينما يمثل تعداد الأعوان المتعاقدين العقود محددة المدة والعقود غير محددة المدة، وبالتوقيتين الكامل والجزئي لكلي النوعين.

نلاحظ من خلال التطور الزمني للتعداد في الجدول عبر السنوات الأخيرة أن العدد الإجمالي للموظفين في تناقص خاصة فئة الموظفين الدائمين بينما التعداد المالي المسموح به لكل سنة يبقى أكبر، ويعود ذلك لأسباب الإحالة على التقاعد وعدم تعويض المناصب الشاغرة، إضافة إلى سياسة الدولة المتجهة نحو تجميد عمليات التوظيف.

يتبين كذلك من خلال الجدول حجم الفجوة في المناصب الشاغرة التي تصل إلى 400 منصب بنسبة 30٪ من إجمالي التعداد المالي المتوفر وهي في تزايد، ويعكس هذا الرقم حالة عدم استقرار في التعداد الحقيقي خاصة في فئتي الأعوان المتعاقدين والأسلاك المشتركة. إن الإبقاء على نفس التعداد المالي رغم تناقص التعداد الحقيقي وتوسع الفارق في المناصب الشاغرة كل سنة يعود إلى الالتزام بمحتوى تعليمية صادرة سنة 2015 (تعليمية وزارية مشتركة رقم 01 مؤرخة في 23 ديسمبر 2015 تحدد كفاءات تجسيد التدابير العملية الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد)، يتم بموجبها تجميد عمليات التوظيف والتي لازالت سارية المفعول إلى اليوم، حيث أبقى على نفس التعداد المالي إلى غاية إعادة إطلاق عمليات توظيف جديدة ممكنة السنوات القادمة.

بينما خصص الجدول رقم 02 من المخطط⁷ للجان الموظفين ولجان الطعن، ويتم هنا التأكد من صلاحية هاته اللجان بمراجعة قرارات الإنشاء وتاريخ نفاذ صلاحياتها، حيث تنقضي آجال عهدة اللجان الحالية في سبتمبر 2020. وتتابع هذه اللجان وضعية الحالات التأديبية والقضايا والمنازاع فيها، ولم يتم خلال سنوات الدراسة تسجيل أي حالة.

في حين تدون في الجدول رقم 03 كل القرارات المتعلقة بتسيير مختلف الأسلاك والرتب المسيرة من طرف القطاع ولاسيما تلك المتعلقة بالتوظيف، الامتحانات المسابقات... الخ؛ أين يتم تحديد السلك أو الرتبة والمرجع القانوني الخاص بكل فئة، ويشمل إجمالاً آليات التوظيف الخارجي (مسابقة على أساس الشهادة أو عن طريق الاختبار أو الفحص)، والتوظيف الداخلي (الامتحان المهني والفحص المهني)، إضافة إلى الالتحاق بالتكوين خارجي أو داخلي.

إذا كان الجدول رقم 01 عبارة عن عرض عددي لمختلف فئات الموظفين، فإنه يتضح من خلال محتوى الجدولين 02 و03 أنهما مخصصان لمراقبة مدى الالتزام بتطبيق النصوص القانونية، حيث يتم سرد المراجع القانونية التي يتم اعتمادها وتحيينها، ما أدى إلى تحول هذا الإجراء إلى محتوى شكلي روتيني متكرر.

أما الجدول رقم 04 من المخطط، فيعتبر الركيزة الأساسية لكل عمليات التوظيف المتوقع إنجازها بعنوان السنة المالية المستهدفة، ويعتبر من أهم جداول المخطط التي تعكس تصورا مستقبلياً سنوياً لعمليات التوظيف التي سيتم إجراؤها.

لا يمس التوقع في التوظيف الوظائف العليا على مستوى الولاية البالغ عددها 28 وظيفة، لأن التعيينات فيها تتم مركزياً وهي وظائف نادراً جداً ما يمسها الشغور. بينما تعاني المناصب العليا - والتي تم تعريفها سابقاً- من الشغور، ويبلغ عدد هذه المناصب بولاية باتنة 68 منصبا، والملاحظ من خلال عينة الدراسة أن تخطيط التوقع لشغل هذه المناصب لا يتم تحديده في المخطط بل يتم الاكتفاء بملاحظة "زيادة استدلالية" ذلك أن الاقتراح لشغل المناصب العليا يخضع للسلطة التقديرية للمسؤول وبقرار من الوالي خلال السنة المعنية وبالتالي يمكن استنتاج أن عامل التوقع هنا غائب.

الجدول رقم 3: تطور تعداد المناصب العليا الشاغرة على مستوى ولاية باتنة

السنة	عدد المناصب	المناصب المشغولة	المناصب الشاغرة
2015	68	44	24
2016	68	37	31
2017	68	34	34
2018	68	45	23

المصدر: ولاية باتنة، مصلحة المستخدمين، المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات: 2015،

2016، 2017 و2018

يلاحظ من خلال الجدول أن نسبة الشغور فاقت 33٪ من إجمالي المناصب العليا المتاحة، ويمس هذا الشغور على وجه الخصوص مناصب الأمناء العاميين للدوائر ورؤساء المكاتب وهي مناصب مهمة

نظرا لتموقعها الرابط بين الإدارة العليا وباقي الموظفين ويتطلب شغلها كفاءات مختارة بعناية اعتمادا على مهارات ومؤهلات ما هو متوفر من المخزون البشري واستنادا إلى إعداد بطاقات منصب لكل من هذه المناصب يعمل على تطويرها المسؤول وشاغل المنصب ومسؤول الموارد البشرية وهي الممارسة الغائبة عن مصلحة المستخدمين بالولاية بسبب غياب الإطار القانوني الذي يجدد معظم المهام من جهة وغياب المبادرة من طرف المسيرين من جهة أخرى.

بالنسبة لباقي فئات الموظفين، كانت التعدادات كما يبين الجدول التالي:

الجدول رقم 4: المخطط التوقعي للتوظيف باقي الموظفين

السنة	من متصرف مستشار إلى مهندس دولة			من عامل مهني إلى مساعد أمن			الموظفين المتعاقدين			المجموع العام		
	مناصب مالية	مناصب مشغولة	مناصب شاغرة	مناصب مالية	مناصب مشغولة	مناصب شاغرة	مناصب مالية	مناصب مشغولة	مناصب شاغرة	مناصب مالية	مناصب مشغولة	مناصب شاغرة
2015	890	811	79	177	120	57	181	141	40	1248	1072	176
2016	890	732	158	177	110	67	181	140	41	1248	982	266
2017	890	664	226	177	91	86	181	132	49	1248	887	361
2018	890	647	243	177	85	92	181	127	54	1248	859	389

المصدر: ولاية باتنة، مصلحة المستخدمين، المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات: 2015،

2016، 2017 و2018

تجدر الإشارة إلى أن التعدادات التوقعية تشمل المناصب المالية التي لا يعتبر تعدادها ثابتا بل يتغير، إما بتدعيم تعداد فئة معينة أو استحداث فئة جديدة لم تكن موجودة سابقا، كما تجدر الإشارة إلى أن تعداد المناصب العليا مدمج في تعداد باقي فئات الموظفين، ذلك أن اختيار الموظفين لشغل هذه المناصب لا يتم إلا من داخل الفئات والرتب الموجودة، عكس الوظائف العليا التي يتم تعيين أصحابها مركزيا.

بملاحظة فارق المناصب الشاغرة خلال السنوات التي شملتها الدراسة، يتبين أن الشغور في توسع، رغم المخططات التوقعية لشغل هذه المناصب الشاغرة خلال السنوات السابقة، إلا أن الفارق بين المناصب المالية الممنوحة والمناصب المشغولة في تراكم وتزايد إلى غاية سنة 2018 التي سجلت أعلى رقم بـ 389 منصب شاغر، وهذا ما يطرح التساؤل حول مدى جدوى وفاعلية أسلوب وآليات التوقع المعتمدة التي تتضمن: الترقية سواء على سبيل الاختيار أو عن طريق امتحان مهني، التوظيف الخارجي سواء على أساس الشهادة أو المسابقة أو الاختبار المهني، إضافة إلى استغلال منتوج التكوين كخريجي المدرسة الوطنية للإدارة.

بالانتقال إلى الجدول رقم 05 من المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، نجده يحدد الرزنامة السنوية لكل العمليات المبرمجة في مجال التسيير بهدف السماح للمسير من تنظيم أعماله طيلة السنة، والتواريخ التوقعية لإجراء عمليات التوظيف التي تم تحديد أسلوها في الجدول رقم 04، إضافة إلى التواريخ التوقعية للترقية، التثبيت والالتحاق بدورات التكوين.

في حين يتضمن الجدول رقم 06 قائمة الموظفين الذين بلغوا أو من المتوقع بلوغهم 60 سنة من العمر، وهو الشرط الأساسي والمرجعي للإحالة على التقاعد بالنسبة لجميع الأسلاك والرتب. وهو جدول إحصائي بحث بالنظر إلى غياب سياسة شاملة لخيارات إدارة الموارد البشرية يتم من خلالها تعويض هذه المناصب ودراسة آثارها وتعويضها مستقبلا.

وينتهي الشطر الأول من المخطط بالجدول رقم 07، وهذا الجدول منبثق عن الجدول رقم 05 بنوع من التفصيل، وهو خاص بالمخطط التوقعي التكويني وتحسين المستوى وتجديد المعلومات بعنوان السنة المعنية، وهو ملخص عن المخطط السنوي والمتعدد السنوات للتكوين الخاص بالقطاع. وقد تمت برمجة العملية التوقعية للتكوين خلال سنوات الدراسة كآلاتي:

الجدول رقم 5: عمليات التكوين المبرمجة من خلال المخططات التوقعية للتكوين

2015	تمت برمجة تكوين 04 عون مكتب تكويننا أوليا، 03 ملحق إدارة و01 عون إدارة تكويننا إضافيا.
2016	تمت برمجة تكوين 19 متصرف، 21 ملحق للإدارة و16 عون إدارة، كلهم استفادوا من تكوين إضافي.
2017	تمت برمجة تكوين عون إدارة واحد 01 تكويننا إضافيا.
2018	تمت برمجة تكوين 04 ملحق للإدارة و03 عون إدارة تكويننا إضافيا.

المصدر: ولاية باتنة، مصلحة المستخدمين، المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية لسنوات: 2015،

2016، 2017 و2018

يظهر العدد القليل جدا من الموظفين المستفيدين من التكوين، ويلاحظ أن التكوين شبه غائب مقارنة بالعدد الإجمالي للموظفين، إذا ما استثنينا التكوين الأولي الذي يعتبر قاعديا، وبالتالي غياب التركيز على تحديث معارف ومهارات الموظفين وضعف كبير في تحفيز الموظف الذي يمنحه التكوين دافعا لتحسين مردوده.

باعتبار التكوين ركيزة أساسية في ممارسات إدارة الموارد البشرية الحديثة، ومكون استراتيجي هام تعتمد المنظمات العمومية حاليا، فإن العجز الذي يعانيه الموظفون بولاية باتنة بارز بشكل كبير، وتهميش هذه الوظيفة الحيوية هو أحد أهم أسباب جمود وتأخر الموارد البشرية داخل الإدارات العمومية. رغم تخصيص مخطط سنوي للتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعلومات، الذي يحتوي ثمانية جداول تُستخدم لغرض إحصائي هي الأخرى.

بعد إتمام إعداد الجداول السبعة (07) تبلغ مفتشية الوظائف العمومي إجباريا نسخة من المخطط السنوي عن طريق مراسلة رسمية للإدارة المعنية وإلى المراقب المالي أو المحاسب العمومي حسب الحالة في ظرف ثمانية أيام من تاريخ المصادقة (التعليمية رقم 240 للمديرية العامة للوظيفة العمومية المؤرخة في 1995/05/27).

الشطر الثاني: يتم إعداده بعد انتهاء السنة المالية، وبداية السنة الموالية، ويضم الجداول من 08 إلى 13، ويعتبر ملخصا لنشاط الولاية إلى غاية نهاية السنة المالية، من خلال قائمة إسمية لجميع الأعوان الدائمين، المتعاقدين والمؤقتين وحركتهم بالالتحاق أو المغادرة، مهما كانت رتبتهن وبكل أنواع التوقيت. إضافة إلى احتواء هذه الجداول على استمارات مراقبة لعمليات التوظيف بمختلف أنواعها. وتعتبر هذه الجداول الستة نوعا من الرقابة اللاحقة لما تم القيام به خلال السنة، خاصة ما تعلق بعملية التوظيف.

ويعد هذا الشطر الثاني بدوره إحصائيا يستعرض معلومات موجهة للرقابة مع الحرص على مطابقتها للنصوص القانونية والالتزام بالآجال. ويتبين كيف أن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية عبارة عن أداء رقابية على آجال الالتزام بمحتوى النصوص القانونية أكثر منه أداء تسيير وتوقع واستشراف للموارد البشرية بالولاية.

تفرض تطورات الإدارة العمومية الجديدة للموارد البشرية التوجه نحو تسيير استراتيجي للأفراد كرأس مال بشري، التخلي عن التحفيز على أساس الأقدمية وتقليل مستويات السلمية لتجسيد متطلبات الفعالية، إضافة إلى لامركزية القرارات، لكن التطبيق الجماعي للقواعد والإجراءات وغياب منطق الكفاءة، يجعل الجماعات المحلية بعيدة كل البعد عن مجارة القطاع الخاص وتوطين مبادئ الإدارة العمومية الجديدة للموارد البشرية.

في الوقت الذي يتجه فيه التسيير التقديري للوظائف والكفاءات نحو تثمين الفرد والكفاءة أكثر فأكثر والابتعاد عن الوصف الكمي السائد، فإن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية بالولاية مازال يفتقد المضمون الذي يجعل منه أداة تقديرية يبرز من خلالها تحليل المهام والوظائف والممارسات ذات البعد الاستراتيجي المدروس، حيث تظهر أهم الممارسات على شكل قواعد وإجراءات قانونية جامدة:

- التوظيف: احتل حيزا معتبرا من المخطط، لكن اقتصر على عرض تواريخ مسابقات التوظيف وأشكالها المحدد قانونا وتحديد الرتب المعنية في كل سلك، وإذا كان المخطط بالأساس بمثابة لوحة قيادة تنبؤية تخدم استراتيجية محددة، فإن آليات التوظيف المعتمدة تهتم بمطابقة محتوى التعليمات والنصوص القانونية أكثر منها بتبني طرق حديثة متعددة مكيفة مع احتياجات الولايات وتطورات سوق العمل.

- التكوين: رغم أنه حلقة مهمة جدا في ممارسات إدارة الموارد البشرية، إلا أنه يحتل مكانة ضعيفة جدا بعيدة على كونها أولوية، وإهمال التكوين يعتبر سببا رئيسيا في تأخر إدارة الموارد البشرية بالولاية والجماعات المحلية بشكل عام، حيث تعكس الأرقام الهزيلة للمستفيدين هذا الواقع، ناهيك عن مضمون العملية التكوينية في حد ذاتها وانعكاساتها على تحفيز الموظفين وتعزيز انتمائهم ومردوديتهم.

- الأجور والتعويضات: لم تتم الإشارة إليها مطلقا في المخطط، لكن نظام الأجور يخضع لقواعد كبرى حددها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الباب الخامس (من المادة 114 إلى المادة

126 من الأمر رقم 06-03)، وتطرح قيمة هذه الرواتب ومدى تنافسيتها مقارنة بالقطاع الاقتصادي إشكالية كبيرة، وسببا أولا في مغادرة الكفاءات للإدارة العمومية نظرا لعدم تلبية لها لمصالح الموظفين ولا جدوى من استخدامها كحافز لرفع أدائهم. وبالتالي لا يمكن الحديث عن تثمين وترقية الكفاءات بكل مستوياتها الفردية والجماعية والتنظيمية.

II. 3. حدود الانتقال من التسيير التقديري للموارد البشرية إلى الإدارة التقديرية للوظائف والكفاءات
إن العمليات الإحصائية التي تعطي صورة مفصلة بالأرقام والأشكال عن وضعية الموارد البشرية داخل الولاية، تعتبر إجراء قاعديا ينطلق منه المديرون في اتخاذ قراراتهم ووضع برامج التوظيف والتكوين، وأهم من ذلك، يعتبر اختيار المعايير التي تتم على أساسها التقسيمات أمرا مهما، وكلما كانت كثيرة ومتنوعة كلما أعطى ذلك صورة أحسن لمسؤول الموارد البشرية، مثل: معيار السن، معيار الأقدمية، معيار التوزيع على هياكل الولاية ومقرات العمل، معيار المستوى التعليمي، المقارنة مع السنوات السابقة لمعرفة درجة التطور أو التراجع، معدل الغيابات سنويا، معدل الترقيات سنويا، معدل التوظيف سنويا، نسبة المستفيدين من التكوين. وغيرها من المؤشرات التي لا يستغني عنها مسؤول الموارد البشرية.

بالنسبة لمصلحة المستخدمين على مستوى ولاية باتنة، تفتقر كثيرا للإحصائيات المفصلة المتعلقة بموظفيها، التي عادة ما تجمع في حصيلة سنوية وتستعمل في لوحة القيادة، حيث تقتصر على إعداد المعلومات التي تطلبها الجهات الوصية، ويتم العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية، الذي يخص الموظفين التابعين لميزانية الدولة، المطلوب والمفروض قانونا. مصلحة المستخدمين ومن ورائها مديرية الإدارة المحلية لا تتمتع بالحرية الكافية واللازمة لوضع تنبؤاتها المستقبلية فيما يتعلق بالموارد البشرية حسب خصائصها واحتياجاتها وسياساتها الإدارية وأهدافها لا السنوية ولا على المدى الطويل، حيث يتم تحديد عدد ونوع المناصب المسموح بها على المستوى المركزي رغم طلب تعبير أولي عن الاحتياجات الخاصة بالولاية. ذلك أن نظام تسيير الموارد البشرية محليا هو نظام موحد لا يتمتع بالاستقلالية لكنه في الوقت ذاته يتميز بالمرونة في الحركة الجغرافية للموظفين بين مختلف الولايات.

أثبتت التجارب أنه لا توجد طريقة معيارية لتطوير مقاربة التسيير التقديري للوظائف والكفاءات، ولكن حسب حجم المنظمة ووضعية إعداد مخططها الاستراتيجي وخاصة المشاكل الملموسة وذات الأولوية لتكيف الموارد البشرية الذي من الضروري اختيار "طريقة الالتحاق" الأكثر ملاءمة لوضعية المنظمة. مع ذلك سيرورة GPEC يجب أن تحترم بعدين متكاملين (Obada, 2017, p.116):

- بعد سياسي واستراتيجي الذي يمثل نقطة دخول حتمية لإعطاء معني ومشروعية لكامل المقاربة (مقاربة التسيير التقديري للموارد والكفاءات)، حيث يركز على مشروع المنظمة، توجهاتها، أهدافها وأولوياتها.

- بعد عملياتي: الذي يحدد كيفية الانتقال من التصورات إلى الفعل والذي يحدد مقارنة تنفيذ التسيير التقديري للوظائف والكفاءات.

لم يرق المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية لمنطق التسيير التقديري للوظائف والكفاءات الذي يعتبر أحد أسس الإدارة الاستراتيجية للموارد البشرية، كونه لا يترك مكانا للكفاءة ولا لتحليل الوظائف، إن تحليل الوظائف الذي يعتبر خطوة أولى في التعيين والتوظيف لشغل مناصب لا تراعي توصيف الوظيفة وتطابقه مع مؤهلات شاغلها فبطاقات المنصب غائبة في مختلف المصالح. كما أن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية لا يسمح بمعرفة موارد واحتياجات الولاية من الكفاءات بصفة دقيقة فهو يعتمد على معطيات عديدة بحتة.

تعتمد الترقية على أساليب كلاسيكية كالأقدمية والسلطة التقديرية للمسؤول التي تفتقد غالبا للموضوعية، كما لا يتم التعبير على احتياجات كل وظيفة ومنصب ببطاقات تشارك في إعدادها كل مديرية أو هيئة حسب نقائصها وأهدافها التي تتفرع عن الأهداف الكلية.

في ظل غياب مخطط تنموي محلي للولاية وتوجه استراتيجي مصرح به، واضح المعالم ومنسجم مع استراتيجية الوزارة تعد على أساسه استراتيجية الموارد البشرية، تبقى الإدارة المعنية بتسيير المستخدمين تعاني من الجمود والمحدودية في أداء مهامها، إلى جانب استقلاليتها المحدودة، ولذلك عليها محاولة استغلال أهم المكاسب التي جاءت بها القوانين والنصوص في هذا المجال، وبخصوص تحويل المناصب المالية، من الضروري أن تتم على المستوى المحلي بين مفتشية الوظائف العمومي والمراقبة المالية لتفادي كثرة الإجراءات وربح الوقت.

تعتبر طريقة الجداول والرقابة عليها غير كافية ومحدودة وتخضع للقواعد والإجراءات على حساب تقنيات التسيير الفعالة المرتكزة على الكفاءة والبعد الاستراتيجي. إضافة إلى ضعف الإطار القانوني المنظم لممارسات إدارة الموارد البشرية على المستوى المحلي، وفي ظل غياب مرجعية استراتيجية محددة الأهداف والمعالم تعمل وفقها الولاية، لا يمكن البحث عن البعد الاستراتيجي لممارسات إدارة الموارد البشرية داخل هذه المنظمة العمومية.

يتم اعتماد المرسوم الذي أدرج العمل بالمخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية منذ سنة 1995 أي منذ 25 سنة، حتى بعد صدور الأمر 06-03 الخاص بالوظيفة العمومية. في الوقت الذي يشهد فيه المجال الفكري لإدارة الموارد البشرية العمومية تطورات هامة، وقطعت أشواطاً جعلتها تلعب دوراً استراتيجياً بامتياز.

وعليه، تظهر محدودية المخطط السنوي كأهم أداة كرسها نظام الوظيفة العمومية لإدارة الموارد البشرية، ويبقى مجرد وثيقة إحصائية رقابية للتعدادات والمناصب المالية، مع النقص الكبير لنظام متابعة الكفاءات وتحليل الوظائف أو العمل ببطاقات المناصب التي تعمل على تموقع الأشخاص المناسبين لأداء مهام تخدم الأهداف المسطرة.

خاتمة ونتائج الدراسة

من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية ومن أجل تجاوز سلبيات الإدارة البيروقراطية الويبرية، اتجهت مؤسسات القطاع العمومي إلى تبني ممارسات المؤسسات الخاصة في مجال الإدارة بشكل عام وإدارة الموارد البشرية بشكل خاص، حيث عرفت إدارة الموارد البشرية تطورات عديدة مرتبطة بتطور المقاربات الإدارية. فرض التوجه الذي يعرفه الاقتصاد الجزائري بشكل عام ومؤسساته بشكل خاص تبني مؤسسات القطاع العمومي تلك الأفكار المرتبطة بالإدارة العمومية الجديدة، حيث عرفت ممارسات الجماعات المحلية وولاية باتنة على الخصوص حدودا تتجلى من خلال النتائج التالية:

- لم تبتعد بعد عن المنطق التقليدي للإدارة،
 - تلعب وزارة الداخلية والجماعات المحلية دورا كبيرا في صياغة استراتيجية الولاية، حيث تلعب الولاية دور المنفذ بشكل أساسي.
 - تخضع الولاية لتطبيق منطق الوظيفة العمومية في إدارة الموارد البشرية،
 - تبتعد الولاية عن تطبيق الممارسات الحديثة في إدارة الموارد البشرية.
- إن هذه الحدود تفرض على الجماعات المحلية بشكل عام والولايات بشكل خاص من أجل تجسيد مقاربة الكفاءات على وجه التحديد والمقاربات الحديثة لإدارة الموارد البشرية بشكل عام إلى التحلي بهذه الاقتراحات:
- التوازن بين المركزية واللامركزية في اتخاذ القرارات،
 - المرونة في اتخاذ القرارات،
 - متابعة سيرورة اتخاذ القرارات بشكل عام والقرارات الخاصة بإدارة الموارد البشرية بشكل خاص.
- تبقى غاية التسيير التوقعي الممثلة في المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية تعرف حدودا من الجانب المالي، ثم إن القانون حدد مدة التخطيط بسنة واحدة، فمنطق التسيير التوقعي لا يعني التخلي أو التقليل من أهمية المعايير القانونية، ولكنه يعني التسيير العقلاني والمجدد لنظام قواعد التسيير العمومي، إذ أنه بالاعتماد على شروط الالتحاق بمختلف الأسلاك والرتب يصبح دور التسيير التوقعي للموارد البشرية يتمثل في إعطاء نظرة مستقبلية لمناصب العمل والمهن المختلفة بتقديم الكفاءات اللازمة بالأدوات اللازمة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: المراجع باللغة العربية

- تيشات، سلوى. (2015). آفاق الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل تطبيق المناجمنت العمومي الجديد بالنظر إلى بعض التجارب الأجنبية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في علوم التسيير، جامعة بومرداس.
- خالدي، فراح. (ديسمبر، 2014). تسيير الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية الجزائرية - دراسة استكشافية-. مجلة العلوم الإنسانية، (4)، 308-324.
- مقدم، سعيد. (2013). الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة (ط.2). الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة بتاريخ 16 جويلية 2006.

- مرسوم تنفيذي رقم 95-126 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1415 الموافق 29 أبريل سنة 1995، يعدل ويتمم المرسوم رقم 66-145 المؤرخ في 2 يونيو سنة 1966، والمتعلق بتحرير بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي التي تهم وضعية الموظفين ونشرها، الجريدة الرسمية رقم 26.
- تعليمة وزارية مشتركة رقم 01 مؤرخة في 23 ديسمبر 2015 تحدد كفاءات تجسيد التدابير العملية الرامية إلى تعزيز التوازنات الداخلية للبلاد.
- التعليمة رقم 1278 المؤرخة في 30 ديسمبر 1995، المتعلقة بإعداد المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية والمصادقة عليها في إطار السنة المالية الجديدة.
- التعليمة رقم 240 للمديرية العامة للتوظيف العمومية المؤرخة في 1995/05/27.
- الموقع الرسمي للمديرية العامة للتوظيف العمومية، الرابط: <http://www.dgfp.gov.dz/ar/index.as>
- تاريخ الدخول: 25.09.2019.
- الموقع الرسمي لولاية باتنة، الرابط: <http://wilaya-batna.gov.dz> تاريخ الدخول: 2020/01/01.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

- Aouine Rachid. (2005). *La professionnalisation de la fonction G.R.H, vecteur de modernisation de la fonction publique*. Ecole nationale d'administration. master en administration publique cycle international long, France.
- Balafrej, Nabil. (2017). *EVALUATION DE LA STRATEGIE RH : Cas de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) dans l'administration publique*, thèse de doctorat national, Centre d'Etudes Doctorales : Homme-Société-Education.
- Bencherqui, Dominique Baruel et al.(2011). La Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et son effet sur l'employabilité des salariés. *Management& Avenir*, 8 (48), 14-36.
- Chappoz, Yves., Pupion, Pierre-Charles. (2012). *LE NEW PUBLIC MANAGEMENT*. Cairn. Info(2), 1-3.
- Ladner, A., Chappelet, J-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N. et Varone, F. (2013). *manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne : presses polytechniques et universitaires romandes.
- Loufrani-Fedida, Sabrina.& Bénédicte Aldebert. (2013). Le management stratégique des compétences dans un processus d'innovation: le cas d'une TPE touristique. *Revue de gestion des ressources humaines* 3 (89), 56-72.
- Noguera, Florence., Lartigau, Jérôme. (2009). De la prospective à la gestion prévisionnelle des métiers et des compétences dans la fonction publique hospitalière : enjeux et perspectives. *Management& Avenir* 5 (25), 290-314.
- Obada, Meriem. (2017). La GPEC : un levier stratégique de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. *Moroccan Journal of Entrepreneurship, Innovation and Management* (1), 111-129.
- Van Haeperen, Béatrice. (2012). Que sont les principes du new public management devenus ? le cas de l'administration régionale wallonne. *Cairn.Info*(2), 83-99.

الهوامش:

¹ -New Public Management

² -Le public

³ - Top down

⁴ - Buttom up

⁵ - تحصي ولاية باتنة عدد سكان يقارب 1400000 نسمة حسب الموقع الرسمي للولاية موزعين عبر 21 دائرة و61 -

بلدية. حسب الموقع الرسمي -<http://wilaya-batna.gov.dz/%D9%88%D9%84%D8%A7%D9%8A%D8%A9%D8%A8%D8%A7%D8%AA%D9%86%D8%A9/>

تاريخ الدخول 2020/01/01.

⁶ - هي وثيقة تصدر سنويا عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية والهيئة العمرانية تحدد تعداد المناصب المالية

المفتوحة لكل ولاية ويتم تأشيرها من طرف الرقابة المالية.

⁷ - تجدر الإشارة إلى أن الترقيم المستعمل في عرض الجداول في هذه الدراسة ليس له علاقة بترقيم الجداول وترتيبها

كما جاءت في المخطط السنوي، أي لا يوجد تطابق بين الترقيمين.