

إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعات في قطاع الوظيف العمومي (*)

مفهوم المراقبة و هدفها عموما .

نظام مراقبة المشروعات *Système du contrôle de légalité* من المواضيع الأنية المطروحة بحددة في نظام القانون الإداري الجزائري ، و المراقبة هي نشاط إداري يسعى إلى تحقيق كفاءة و فاعلية المؤسسات و الإدارات العمومية . من خلال الأعمال الإدارية المختلفة و تمكينها من تنفيذ خططها و تحقيق أهدافها بأقل جهد و وقت ممكنين و بأقل التكاليف ، كما يسعى إلى تحقيق المسؤولية الإدارية و تنفيذها و ترجمتها إلى الواقع العملي .

و تحديد المسؤولية يتم من خلال مساءلة المسيرين عن الأخطاء و الإنحرافات المسجلة بعد كشفها و تحديد أسباب حدوثها واقتراح الحلول و العلاج الملائم لها ، و ذلك بإدخال و تطبيق نظام التدقيق (*Système d'audit dans la fonction publique*) في قطاع الوظيف العمومي

و في المقابل ينبغي أيضا تطوير نظام للحوافز المادية و المعنوية للعناصر التي يكون لها دورا معتبرا في التقليل من الأخطاء .

(*) السعيد مقدم : أستاذ مشارك بالمدرسة الوطنية للإدارة .

و نظرا لما للمراقبة من أهمية في تحقيق الأهداف المسطرة للإدارة أو المؤسسة المعنية ، فإن طرق و أشكال ممارسة المراقبة كثيرا ما تكون موضع نقائص و تحتاج إلى إعادة تكييف و مراجعة بهدف ضمان التطبيق السليم للأحكام القانونية السارية المفعول باعتبار مراقبة المشروعات من المهام الأساسية التي تضطلع بها المديرية العامة للتوظيف العمومي ، سواء أكانت هذه المراقبة مراقبة سابقة أو لاحقة .

و في هذا الإطار عقدت عدة لقاءات على المستوى المركزي و المحلي لشرح أبعاد الإجراءات الجديدة المقرر دخولها حيز التنفيذ بعنوان سنة 1995 و التي ترمي أساسا إلى التخلي عن ممارسة مراقبة المشروعات بواسطة نظام التأشير المسبقة الذي يرجع ميلاده إلى سنة 1965 ، واستخلافه بنظام مخطط تسيير الموارد البشرية (plan de gestion des ressources humaines) القائم على العقلنة و الترشيح ، و الرغبة في التحكم في تعداد المستخدمين .

و للوقوف على محاولة الإصلاح هذه أو إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعات إرتأينا التطرق أولا :

إلى تشخيص نظام مراقبة المشروعات الممارس من قبل هيئات التوظيف العمومي تم إلى العوامل المشجعة للإصلاح ، و بعض المآخذ المسجلة على هيئات المراقبة وصولا إلى الأهداف المتوخاة للإصلاح ، و بدء تطبيقه .

تشخيص نظام مراقبة المشروعات الممارس من قبل مصالح التوظيف العمومي .

إذا كانت مراقبة المشروعات قد تجلت حتى اليوم في شكل التأشيرة المسبقة (visa préalable) المكروسة بالمرسوم 168/65 المؤرخ في 01/06/1965 التي تضعها مصالح التوظيف العمومي على مختلف مشاريع المقررات و القرارات الإدارية ذات الصلة بالمسار المهني للمستخدمين المسيرين بأحكام القانون الأساسي للتوظيف العمومي باستثناء بعض الفئات من الموظفين كالقضاة و رجال الجيش الوطني الشعبي والقائمين بالشعائر الدينية ، فإن نظرة المشرع في سنة 1985 كانت تجنح إلى توسيع نطاق تطبيق أحكام القانون النموذجي لعمال الإدارات و المؤسسات العمومية الصادر بالمرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 " المواد 3,2 منه ، ليشمل أكبر عدد ممكن من مستخدمي الدولة والحزب ، وعمال المجلس الأعلى للمحاسبة والمجلس الشعبي الوطني والقضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة المتعلقة بمسارهم المهني ، وكذا جميع الهيئات الخاضعة لنظام المحاسبة العمومية ؛ وبالتالي توسيع مجال مراقبة المشروعات التي تمارسها مصالح التوظيف العمومي .

و مما يلاحظ أن إجراءات ممارسة الهيئات المكلفة بمراقبة المشروعات المسبقة عرفت مع مرور الوقت عملية مد و جزر .

فمسايرة لمقتضيات إعادة التنظيم الإقليمي التي عرفت بها بلادنا منذ الإستقلال و ما نجم عنها من توسع في مهام الإدارة و بالتالي اللجوء إلى التوظيف المكثف للمستخدمين لسد الإحتياجات الضرورية لمراقبتنا العمومية فرض على السلطة إتخاذ إجراءات لتكييف النظام الإداري القائم على مركزية التسيير Centralisation de la Gestion إلى

إنتهاج سياسة عدم التركيز Déconcentration لا سيما بعد المرسوم 137/73 المؤرخ في 09/08/1973 مما كان له تأثير على ممارسة نظام مراقبة المشروعات من قبل الجهاز المركزي للتوظيف العمومي الذي سارع في سنة 1976 إلى تدعيم هيكله بإنشاء مفتشيات للتوظيف العمومي بالمرسوم رقم 104/76 المؤرخ في 10/06/1976 كان الهدف الرئيسي منها يكمن في تقريب أجهزة مراقبة المشروعات من المسيرين و ضمان مبدأين :

* - ضمان مبدأ التأشير المسبقة .

* - ضمان متابعة تطور تعداد المستخدمين على المستوى المحلي . (بفرض تزويد السلطة المركزية المكلفة بالتوظيف العمومي بخلاصة المعطيات الأساسية لتنظيم ومتابعة تطور تعداد المستخدمين على المستوى الوطني) .

و مع مرور الوقت واتساع مهام الدولة فإن نظام المراقبة أصبح يتصف بنوع من الجمود و لم يعد يتماشى و مقتضيات ديناميكية التنمية الإدارية و ما تحتاج إليه من وسائل بشرية و ميكانزمات أكثر حيوية في تسيير الحياة المهنية لموظفي قطاع التوظيف العمومي الذي يظم اليوم أزيد من (01 مليون موظف) (1) فكان على السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي إجراء عملية تشخيص لنظام مراقبتها و تكييفه بإدخال آليات حديثة عصرية و فعالة ترمي إلى ترشيد التسيير الإداري و

(1) حصيلة الشغل لعام 1992 (م.ع.و.ع.) تقدر تعداد المستخدمين في قطاع التوظيف العمومي بأزيد من 1.200.000 مليون و مائتي ألف موظف موزعين على مختلف نشاطات هذا القطاع .

حتى المالي بدراسة إمكانية تطبيق نظام " ترشيد الميزانية R.C.B. " (*)
قصد التحكم الأمثل للنظامين الإداري و المالي باعتبارهما متلازمان و مكملان لبعضهما البعض .

و كانت حوصلة هذه المحاولات هي ضرورة المراجعة و التكيف مع النظام الحديث في مجال تسيير الموارد البشرية . إذ كيف يعقل أن تعهد للمسيرين بحكم " نظرية التفويض " تسيير ميزانيات قطاعاتهم المقدرة بالمليارات ، و لا يمكن لهم تسيير عدد معين من مستخدميهم بحرية و بأمانة و مسؤولية دون التأشير المسبقة لمراقبة المشروعية؟

و في هذا السياق و تحت تأثير الأفكار المنادية بتطبيق و تعميم نظام اللامركزية الإدارية في مجال تسيير المستخدمين ، جاء المرسوم 114/81 المؤرخ في 1981/06/06 ليضيق من دائرة المراقبة المسبقة ليشمل بعض القرارات دون الأخرى .

غير أنه إعتبارا للتجاوزات المسجلة من قبل بعض الإدارات في مجال تسيير القرارات المعفية من التأشير المسبقة ، تراجع المشرع في سنة 1985 ليعيد ثانية إلى دائرة المراقبة المسبقة ، تلك القرارات التي كانت معفية من ذلك قبل هذا التاريخ كقرارات التثبيت مثلا : المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 .

(*) حول هذا الموضوع : أنظر مقالتنا المنشورة في العدد السابق من هذه المجلة . العدد 1 . 1995

بعض العوامل المشجعة على إمداد النظر في نظام مراقبة المشروعية

لم يدم هذا الوضع طويلا حتى بدت الحاجة ماسة إلى إصلاح أو إعادة النظر من جديد في نظام المراقبة الممارسة من قبل أجهزة الوظيف العمومي ، و ذلك تحت تأثير عدة عوامل منها على سبيل الذكر .

* - صدور دستور 23 فيفري 1989 الذي كرس مبدأ الفصل بين السلطات .

* - إقرار مبدأ التعددية النقابية و الحزبية .

* - اعتماد " لامركزية التسيير الاداري في النظام الاداري

الجزائري مرسوم 90 / 89

* - إلغاء القانون الأساسي العام للعامل إبتداء من عام 1990 و

بالتالي إقرار مبدأ التعددية القانونية في عالم الشغل .

* - مختلف إفرزات الإصلاحات الجارية في البلاد في شتى

الميادين .

* - إعادة النظر في دور الدولة ككل وانسحاب الإدارة من بعض

النشاطات .

هذه العوامل و غيرها ساعدت كثيرا في بلورة فكرة ضرورة تدعيم دور الدولة في مجال التقنين و التنظيم و بالتالي المراقبة سواء منها السابقة أو اللاحقة : réglementation, régulation, contrôle

و باعتبار الإدارة كائن حي يؤثر و يتأثر بالمحيط الذي تعيش في فلكه كان على الجهاز المركزي للوظيف العمومي أن يعيد النظر في سبل ممارسته للمراقبة التي أصبح البعض ينظر إليها على أنها تعيق التسيير الحسن لوظيفة المكلفين بتسيير الموارد البشرية و ذهب البعض الآخر إلى حد اعتبارها عائقا في وجه التنمية الإدارية .

إن الممارسة العملية أثبتت أنه بالرغم من الصرامة التي تطبع أجهزة مراقبة المشروعات ، فإن المسيرين لا سيما غير الخاضعين منهم لنظام المراقبة المالية أصبحوا يلجؤون إلى وسائل و طرق إحتيالية في تسييرهم لمستخدميهم ، كالمبالغة في إحداث مناصب مالية خيالية لتبرير مضاعفة نسب الترقيات أو التوظيف ، كما هو الحال مثلا بالنسبة لقطاع الجماعات المحلية ، البلديات و الولايات ، و كذا القطاعات الصحية المنتشرة عبر الوطن . و ذلك بسبب طبيعة ميزانيتها و طرق مراقبة تسييرها . و هي ممارسات كثيرا ما كانت مصدرا لخلافات بين مصالح المراقبة للتوظيف العمومي و وصايتهم ، غالبا ما يصعب تسويتها لتترك معلقة ، بسبب إنعدام قنوات مؤهلة للتحكيم في هذا المجال .

بعض المآخذ المسجلة على هيئات مراقبة المشروعات

يمكن أن نسجل على مصالح مراقبة المشروعات بعض المآخذ ،
منها أساسا :

* - تدخلها المباشر " أحيانا " في عمليات التسيير .

و إذا كان هذا الانتقاد صحيحا بالنسبة لبعض الإدارات فهو غير صحيح بالنسبة للبعض الآخر ، الذي تتصف إدارتهم بالعجز و سوء في التسيير ، و عدم إحترام القواعد القانونية و التنظيمية السارية المفعول ، سواء لعدم تلقيهم لتكوين متخصص في مجال تسيير الموارد البشرية . مما ينعكس سلبا على العلاقات بين المراقب و المسير ، لذا نجد أن المراقب و في كثير من الأحيان يحل محل المسير بطريقة تكاد تكون مباشرة ، كما هو الحال في إعداد و تقديم مشاريع قرارات التسيير تفاديا لتكرار الأخطاء .

* - التصدي لأعمال التسيير .

كما أن تصدي المراقب لأعمال التسيير المشابة بعيب في شكلها أو في إجراءاتها المخالفة لنص تنظيمي ، سرعان ما يكيف من قبل المسيرين على أنه خطأ في المراقبة ، أو حتى تعسف في ممارسة وظيفة المراقبة ، بل إجراء بيروقراطي كاف كسبب للإدارة لتصب جام غضبها على أجهزة المراقبة ، من ذلك على سبيل المثال : ما تشترطه مصالح مراقبة الوظيف العمومي على المسيرين " بمناسبة تقديم مشاريع أعمال التسيير الخاضعة لمراقبة الوظيف العمومي المسبقة " إظهار جدول تعداد المناصب المالية المفتوحة ومؤشر عليه من قبل مصالح مراقبة المالية ، état des effectifs budgétaires dûment visé par le contrôleur financier و ذلك لمقارنة تلك المناصب المالية بالنسب المئوية المقررة في قانون سلك الإستقبال .

علما بأن هذا الإجراء ينبغي أن يزول بزوال نظام التأشيرة المسبقة طالما أن الإنشغال الذي وجد من أجله يأخذ بعين الإعتبار بصدد تحضير المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية .

هذه بعض العوامل المهنية و النفسية التي شجعت على التعجيل بطرح ملف إعادة تكييف نظام المراقبة للمناقشة في صالح التخلي عن التأشيرة كتعبير عن ممارسة المراقبة المسبقة .

و هذا الاعتقاد الراسخ لدى السلطة المكلفة بالوظيف العمومي منذ عام 1981 دفعها إلى التفكير الجدي في إعادة تكييف نظام إجراءات المراقبة و جعلها ناجعة و رشيدة بدء بإلغاء نظام التأشيرة المسبقة ابتداء من 1995/07/01 واستبداله بنظام المراقبة المزدوج " المسبقة و اللاحقة " .

هذا الملف كما يدرك الكثير منا أعدَّ بعناية فائقة بمشاركة العديد من المسيرين و كان موضوعا من مواضيع الملتقى الذي نظمته المديرية العامة للتوظيف العمومي بنزل الأوراسي في شهر مايو 1995 حول " عصرنة و نجاعة الوظيفة العمومية " أين أخذت بعين الإعتبار توصيات هذا الملتقى حول موضوع الإجراءات الجديدة لممارسة مراقبة المشروعات ، و صيغت في نصوص ، صدرت في شكل مراسيم تنظيمية منها مرسوم 126/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المعدل و المتمم للمرسوم رقم 145/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 و المرسوم رقم 123/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بصلاحيات المديرية العامة للتوظيف العمومي ، إذ حولها مثلا تحديد عناصر سياسة التشغيل في قطاع التوظيف العمومي ، و وضع ميكانزمات و آليات تنظيم تعداد المستخدمين ومتابعة

تطوره ، و المرسوم رقم 124/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بإعادة تنظيم المديرية العامة للتوظيف العمومي ، و المرسوم رقم 125/95 المؤرخ في 29 أبريل 1995 المتعلق بإعادة تكييف صلاحيات و مهام مفتشيات التوظيف العمومي على المستوى الولائي ، و كل ذلك في إنتظار إعادة بلورة إستراتيجية جديدة للوظيفة العمومية ، تأخذ بعين الإعتبار مقتضيات التحولات الجديدة التي يعرفها مجتمعنا الحديث .

أهداف إعادة تكييف نظام مراقبة المشروعات

من بين ما يرمي اليه هذا " الإصلاح " هو وضع بعض الأدوات الملائمة للتمكن من ضمان :

* - تحقيق النجاعة l'efficience في تسيير الموارد البشرية .

* - التحكم العقلاني في قواعد و إجراءات التسيير الصارم من قبل المسيرين وصولا إلى :

إلغاء نظام التأشيرة المسبقة ابتداء من 1995/07/01 واستبداله بنظام التدقيق " AUDIT " في الوظيف العمومي كشكل من أشكال المراقبة في تسيير المخططات السنوية للموارد البشرية المصادق عليها .

- * - إعادة تكييف مهام أجهزة المراقبة بما يتماشى و مقتضيات التسيير العصري للموارد البشرية .
- * - الانتقال من إدارة إجراءات إلى إدارة قرارات و مسؤولية .
- * - إدخال إجراءات جديدة من شأنها حث المسيرين على التكفل التام بمهام التسيير و إخضاع تسيير مستخدميهم لنظام مراقبة مزدوج .

- 1 - نظام المراقبة المسبقة : Contrôle a priori
- 2 - نظام المراقبة اللاحقة : Contrôle a postériori

1) بالنسبة لممارسة نظام المراقبة المسبقة ، و يتمثل في إخضاع مخطط التسيير التوقعي الحقيقي للموارد البشرية المعدّ إعدادا مشتركا بين مصالح الوظيف العمومي و المسيرين (الجداول من 1 إلى 9) المقررة كدعامات لمخطط تسيير الموارد البشرية المنصوص عليه في المرسوم رقم 126/95 المتعلق بتحرير و نشر بعض القرارات ذات الطابع التنظيمي أو الفردي المتعلقة بالمسار المهني للموظفين " السابق الإشارة إليه " .

(2) أما بالنسبة للمراقبة اللاحقة فتتم من طرف مصالح الوظيف العمومي في شكل تقييم درجة إنجاز مخطط التسيير التوقعي للموارد البشرية المعد من قبل مصالح الوظيف العمومي و المسيرين (الجداول من 10 إلى 13) .

* - المرحلة الإنتقالية لدخول هذا الإصلاح حيز التنفيذ :

تبدأ هذه المرحلة من 07/01 إلى 1995/12/31 و هي بمثابة مرحلة تحضير واستعداد لعام 1996 ، فكل مؤسسة أو إدارة عمومية مسيرة بأحكام قانون الوظيف العمومي تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال الإداري و المالي هي معنية بذلك ، أي بالتحضير و الاستعداد للعمل بالنظام الجديد باستثناء البلديات التي أجل تاريخ دخول هذا الإصلاح بها إلى وقت لاحق حدد وفقا للمادة 5 من أحكام المرسوم 126/95 بتاريخ 1995/12/31 .

* - القوة القانونية للمخطط السنوي للتسيير و

النتائج المترتبة على الأعمال الإدارية غير المشروعة

طالما كان مخطط تسيير الموارد البشرية يخضع لإعداد مشترك بين المسيرين و مصالح الوظيف العمومي و بالتالي متابعة تنفيذه طيلة صلاحية سريانه ، سواء في صيغته الأصلية المصادق عليها أو المعدلة ، فإنه يكون لزاما للأطراف المعنية المسيرة و المراقبة المالية و المحاسبة العمومية التقيد بمضمونه و السهر على إحترام أحكامه و كل مخالفة في التسيير و التطبيق يترتب عنها جزاء البطلان المطلق للقرار المخالف للمشروعية ، و ذلك وفقا لأحكام المرسوم رقم 126/95 السابق الإشارة إليه الذي يستمد المخطط السنوي منه حجيتّه

و فيما يتعلق أيضا بالإجراءات المخالفة للأحكام القانونية الأساسية و التنظيمية المعمول بها ، فإنه يتعين على السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أن تطلب وفقا للمادة 6 من المرسوم 126/95 مراجعة كل مقرر مشاب بعيب قانوني ، و تظل مسؤولية السلطة التي لها صلاحية التعيين قائمة و ملزمة ، قد تصل إلى حد المتابعة الجزائية و العقوبات التأديبية ، و هي مسائل تحتاج في نظرنا و في أقرب وقت إلى ضبط إجراءاتها ، و ذلك حرصا على انسجام إدارتنا و مؤسساتنا العمومية في مجال التسيير و التحكم فيه تفاديا لنزاعات جديدة ، إدارة ، إدارة .

*** - مدى إمكانية مراجعة مخطط التسيير السنوي للموارد البشرية بعد المصادقة عليه :**

الأصل أن المخطط السنوي للتسيير غير قابل للمراجعة بعنوان سنة مالية معتبرة غير أنه و نظرا لخاصية التقدير و الاحتمال التي تطبع إعداد هذه المخططات و حرصا على مصداقية التسيير و الأهداف المتوخاة منه ، فإن المرسوم رقم 126/95 أجاز إمكانية المراجعة استجابة لبعض الظروف المستجدة الطارئة التي يمكن أن تحدث خلال السنة المالية أو المدنية كاستبدال مؤسسة بأخرى أو إدماجها في مؤسسة أخرى أو إستخدام مؤسسة جديدة بمهام جديدة ، و حل المؤسسة الأصلية ... إلخ . و هذه مسائل عملية يمكن معالجتها حسب طبيعة النص القانوني الجديد .

و بهذا الصدد نظمت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 2503 الصادرة عن وزارة المالية و السلطة المكلفة بالوظيف العمومي بتاريخ 09 جوان 1993 المتعلقة بتعداد المناصب المالية المعدلة و المكملة بالتعليمات رقم 2603 المؤرخة في 04 جويلية 1994 المتعلقة بنفس

الموضوع ، كـيفيات تعديل مخطط التسيير السنوي للموارد البشرية بعد المصادقة عليه خلال السنة المعنية ، و ذلك باتباع نفس الإشكال و الإجراءات التي تمت المصادقة الأولى عليه ، و ذلك في حالات ، منها تعديل توزيع تعداد المستخدمين أو نتيجة لتحويل المناصب المالية ، أو حركات التعدادات المالية .

تقدير :

إن المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية الذي أدخل في نظام تسيير المستخدمين لا يعد غاية في حد ذاته و إنما وسيلة لا يمكن الحكم على فعاليتها على الأقل في مدى متوسط من تطبيقه .

فالعمل به من قبل الإدارات و المؤسسات العمومية المسيرة بالقانون الأساسي للوظيف العمومي ، يعدّ نقطة تحول هام و معتبر في تاريخ إدارتنا من شأنه التغيير من السلوكات الإدارية ، و ما يطبعها من شوائب جعلت الجميع في قفص الإتهام ، كما يهدف إضفاء طابع الاستعمال الرشيد و العقلاني في تسيير الموارد المادية و المالية و البشرية القائمة على التقدير و التوقعات المتوسطة المدى " المحددة أساسا بسنة مالية " يمكن خلالها للمسيرين اقتراح تعديل المخطط السنوي بناء على مشاورات بين المصالح المختصة ، المالية و الوظيف العمومي ، كما بينا سابقا .

إن استبدال نظام التأشيرة المسبقة المطبقة على نظام مراقبة التسيير بنظام مخططات التسيير ، لا يعد انسحابا لهيئات مراقبة التسيير " و .ع " و إنما تدعيما لمبدأ التسيير بالمشاركة la gestion participative أين نجد عدة أطراف تشارك في العملية " المسير و المراقب (الوظيف العمومي و المالية) " و كذا الموظفين بواسطة

الهيئات الإستشارية " لجان المستخدمين " بحثا عن تسيير عادل و سليم للموارد البشرية يتفادى التهرب من المسؤولية هي التسيير و يحث على التحكم في طرق التسيير بطريقة آلية وصولا " ربما مع مرور الوقت " إلى الانفراد بالتسيير و بإعداد مخططاته من قبل المسير دون حاجة إلى تدخل أطراف أخرى ، لأن التسيير يعني التوقع و كل منهما يتطلب مهارات فنية متخصصة سواء في ضبط التوقعات التي يقتضيها السير الحسن لمؤسسة أو إدارة ما ، أو في التحكم في تعداد المستخدمين و جعلها تتماشى و طبيعة المهام الموكلة للجهة المستعملة ، دون إهمال للمتابعة و التقييم .

و أخيرا ، فإنه إذا كانت محاولة الإصلاح هذه مشجعة ، فإننا نعتقد أنه كان من المستحسن الشروع وفقا لأحكام المادة 3 من القانون 11/90 الخاص بالعلاقات الفردية الشروع بإصلاح قطاع الوظيفة العمومية بدء بتدعيمه بقانون أساسي عام يحكمه ، " كبادرة " للتخلص من رواسب أحادية التشريع التي فرضها القانون الأساسي العام للعامل على عالم الشغل في بلادنا ، وصولا إلى تدعيم هياكل قطاعه و الإستجابة إلى مقتضياته المستجدة التي تفرضها المهام الجديدة لإدارتنا و التوجهات الحديثة لمجتمعنا .