

تمهيد

تعتبر الدول (النامية، العربية و الجزائر) دولا حديثة العهد، حيث كانت واقعة تحت قبضة الدول الاستعمارية، ومن البديهي جدا أن يعمل الاستعمار على إنشاء أجهزة إدارية تحقق أطماعه، فأصبحت بالتالي هذه الأجهزة الإدارية ونظمها التقليدية تشكل عبأ على الحكومات الوطنية في مرحلة ما بعد الاستقلال.

ولهذا فقد اصطدمت عمليات النمو والتغير الاجتماعي والحضاري لهذه البلدان بسلبيات الجهاز الإداري الموروث من عهد الاستعمار؛ هذه السلبيات منها ما هو خاص يختص به جهاز إداري دون غيره ومنها ما هو عام تستطيع ملاحظته في أي من هذه الأجهزة الإدارية.

سوف نحاول ذكر أهم السمات والظواهر التي نراها عامة وبارزة في معظم الأجهزة الإدارية لهذه البلدان ثم نحاول التطرق إلى أهم سمات و أنماط الموارد البشرية هذا على مستوى الإدارات (النامية، العربية) باعتبارها محورا رئيسيا تركز عليه هذه الأخيرة في تنفيذ سياساتها في الدول النامية .

أولاً: سمات وخصائص الإدارة العامة في الدول النامية

❖ إن الإدارة العامة هي إدارة مقلدة أكثر منها أصيلة، حيث أن معظم الدول حتى التي لم تخضع للاستعمار تحاول أن تنتقل صورة بيروقراطية الغربية، فالإدارة في الدول النامية تحاول تقليد نمودجا إداريا يشبه نمودج الإدارة الدولة التي استعمرتها، رغم أنها استقلت عنها حيث يذكر لنا "كنجرلي" كيف أن تنظيم المكاتب وسلوك الموظفين المدنيين ومظهر الكاتب العام في الدول النامية هو مرآة في نفس الخصائص في الدول المستعمرة⁽¹⁾ .

إن عمليات التقليد هذه هي التي قادت ومازالت إلى يومنا الحاضر تقود العديد من حكومات الدول النامية للفشل في تنفيذ ما طمحت إليه من تنمية وبالتالي الفشل في تحقيق طموحات شعبها وهذا بدوره يؤثر على الاستقرار الإداري وهكذا...

❖ المركزية الشديدة وعدم التفويض: حيث تعمل القيادات الإدارية على عدم تفويض اختصاصاتها وصلاحياتها لقيادات الصف الثاني من السلم الإداري مما يؤدي إلى السيطرة ويرجع بعض الكتاب ظاهرة مركزية إلى رواسب سياسية واجتماعية خلفتها عهود الاحتلال .

(1) فيريل هيدي، الإدارة العامة منظور مقارن، ترجمة محمد قاسم القريوتي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1983، ص 184.

ومن أهم الطرق الناجعة للحد من ظاهرة المركزية في الدول النامية تدريب القيادات الإدارية في أجهزتها على تفويض السلطات للمرؤوسين باستخدام أساليب التدريب .

❖ تعقد الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية : تتصف الأجهزة الإدارية بسمات معينة في

الدول النامية وتنعكس آثارها السلبية على القيادات ومن أهم هذه السمات ما يلي:

- تعدد مستويات التنظيم وضيق نطاق التمكن للمديرين على رؤسهم.
- تشتت أقسام ووحدات التنظيم الإداري الواحد.
- التكرار والازدواجية في اختصاصات الأجهزة الإدارية.
- وجود تنظيمات غير رسمية داخل الأجهزة الإدارية، حيث تؤثر على سلوك العاملين وقد تكون عامل ضغط على القيادات الإدارية مما يعيق قراراتها⁽¹⁾

❖ تهتم النظم الإدارية في الدول النامية في أغلب الأحيان بأمور خارجة عن نطاق خدمة

الجمهور بل وربما خارجة عن إطار العمل، حيث أن العديد من الفعاليات الإدارية توجه نحو أهداف ليست من الأهداف الإدارية للمؤسسات نفسها ، ففي أغلب الأوقات نجد أن الموظف العام لا يقوم بعمله المفروض إلا بواسطة الرشوة أو بالواسطة من صاحب العلاقة، إنها سمة ظاهرة بجلاء وتتميز بها الإدارة في الدول النامية .

❖ إن النظم الإدارية تعاني من التباين الواضح بين الشكل والحقيقة أو بين النظرية

والتطبيق وهذه الظاهرة تعكس حالة الحاجة إلى إظهار الأمور لكي تبين على ما أريد لها إن تظهر به بدلا من أن تعبر عن الواقع الفعلي أي الاهتمام بمظهر الأمور وليس بمحتواها⁽²⁾.

❖ البيروقراطية وتباين وتعقد الإجراءات: وتعتبر البيروقراطية، إصلاح يوصف به الجهاز

الحكومي الذي تكون الرقابة عليه في يد مجموعة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد في هذا الجهاز ومنهم القيادات الإدارية التي بيدها صنع القرار، كما تشكل الإجراءات الإدارية المعقدة قيودا تحد من فعالية و تقضي على روح المبادرة والابتكار⁽³⁾.

❖ التمسك بحرفية القانون أو النظام: يلجأ كثير من الموظفين في الدول النامية إلى

التطبيق الحرفي للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات التي تصدر إليهم من الإدارة العليا ويؤدي هذا التصرف إلى مضايقة المواطنين الذين يحصلون على الخدمات من تلك الأجهزة الحكومية⁽⁴⁾.

(1) رجب عبد الحميد السيد، دور القيادة في اتخاذ القرار خلال الأزمات، مطبعة الإيمان، 2000، ص 16.

(2) محمد مهنا العلي، مرجع سابق ، ص 220.

(3) رجب عبد الحميد السيد، مرجع سابق ، ص 16.

(4) محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، دار المسيرة للنشر والتوزيع، 1999، ص 241.

❖ التسبب الإداري: تعد ظاهرة التسبب الإداري ظاهرة عامة ومشاركة تتصف بها إدارات الدول النامية، حيث نرى شيوع سلوكيات معينة يتصف بها الموظف في هذه الإدارات من بينها عدم شعوره بالمسؤولية والتراخي في أداء الواجبات وإهمال العمل والارتجال بالوظيفة والانتهازية، وتحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، والانحراف بالسلطة واستخدامها في غير مجالاتها وتشويه القرارات الإدارية وعرقلتها؛ كل هذه المظاهر انعكست سلبا على أداء الإدارة والى فقدان ثقة المواطنين بدورها الفاعل والحيوي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

هناك عدد كبير من العاملين في الإدارة العامة أصبح قلقا على مستقبله الوظيفي، نظرا لندني وضعه الاجتماعي والمادي وهذا بدوره سينعكس سلبا على حسن سير المرافق العامة وعلى هيبة الدولة⁽¹⁾.

❖ الموارث الاجتماعية وما يرتبط بها من عادات وتقاليد: استمرارية بعض الأساليب والإجراءات خلال فترة الاستعمار لدي بعض الدول رغم استقلالها، والتركيب الطبقي وتفاوت المستويات الاقتصادية وتأثير ذلك على نظم التعيين والترقية والوساطات وأشكال المحاباة التي تتم بدوافع حزبية أو طائفية وانفراد المسؤول بصنع القرار واتخاذ⁽²⁾.

❖ إضفاء طابع من السرية الشديدة على الأعمال الإدارية بالقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات وبعض الأعمال العادية تعتبر في نظر بعض الموظفين من الأمور السرية وللسرية جوانب سلبية، منها أنها تسبب في إعاقة البحوث العلمية عن نظم وإجراءات العمل وفي تشخيص المشكلات و تقديم الحلول من قبل المستشارين الإداريين، كما أنها تؤدي إلى انعزالية الجهاز الإداري عن المواطنين وفقدان الثقة فيه وفي خدماته⁽³⁾.

❖ تخلف وظائف الإدارة الأساسية من تخطيط وتنظيم ومتابعة وشيوع الارتجال في اتخاذ القرارات وغياب النظم والإجراءات المدروسة المرشدة للأداء⁽⁴⁾.

❖ تضخم عدد الموظفين بأجهزتها الإدارية: إن من خصائص الدول النامية تضخم عدد الموظفين بأجهزتها الإدارية، فهي سمة دائمة وعامة في هذه الدول وهي ناتجة عن اختلال في هيكل العمالة وعدم التوازن بين العرض والطلب على هذا العنصر من عناصر الإنتاج⁽¹⁾. و وجود

(1) عبد الله طلبة، "ظاهرة التسبب في إدارات الدول النامية" مجلة الأمن، الإدارة العامة للعلاقات والتوجيه، العدد 4، جوان، 1991، ص 151.

(2) رجب عبد الحميد السيد، مرجع سابق، ص 18.

(3) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 343.

(4) علي السلمي، ل. نهري، سياسات واستراتيجيات الإدارة في الدول النامية، دار غريب للطباعة، بدون سنة نشر، ص 36.

(1) محمد محمود غنيمي، مرجع سابق، ص 70.

مثل هذه الفجوة بين العدد المطلوب وبين ما هو موجود فعلا في الدول النامية، لا يمكن معالجتها إلا بجهود متواصلة، وذلك بالاعتماد على الأساليب العلمية في تحديد حجم القوي العاملة التي تتفق وحجم العمل. ويتخذ فائض العمالة أشكالا متعددة أهمها :

- فائض العمالة غير الماهرة: يفتقر الجهاز الإداري لدول العالم الثالث إلى الكوادر الماهرة والقادرة على تخطيط وتنفيذ البرامج التنموية، وهذه المشكلة لا تعني النقص العام في الأيدي العاملة، بل هناك فائض في الأيدي العاملة مقارنة بالموارد الأخرى⁽²⁾ لكنها غير ماهرة وغير مؤهلة للعمل الإداري، الأمر الذي يتطلب اتخاذ سياسات رشيدة في عملية اختيارهم وتوجيههم بحيث يوضع كل فرد في العمل الذي يلائمه، كما يتطلب الأمر أيضا تطبيق سياسات تدريبية موضوعية على أسس علمية ووضع التنظيم اللازم لتنسيق جهودهم حتى لا تتضارب مع بعضها مما يؤدي إلى بطئ وعرقلة الأداء الإداري⁽³⁾.

- الفائض في المؤهلات العليا : حيث يميل المؤهلون تأهيلا عاليا نحو التزايد سنة بعد أخرى في الدول النامية، سواء كان لهذه المؤهلات مراكز أدبية في المجتمع تعتبر مطمح شبابه أو لما للقوانين والظروف التعليمية من أثر في إتاحة الفرص أمام شتى طبقات المجتمع، مما يترتب عليه حدوث فائض كبير في حملة المؤهلات العليا خاصة في تخصصات العلوم الإنسانية. حيث يشكل هذا الفائض مشاكل يتمثل أبرزها في :

1. النفقات المالية الكثيرة التي يتكبدها المجتمع في تخصصات تزيد عن حاجته .
2. يضاعف من العجز في التخصصات الأثر التي تتميز بعجز مزمن .
3. اضطراب المجتمع لتشغيلهم في أماكن لا تتلاءم وتخصصاتهم مما يشكل عبئا كبيرا على المجتمع .
4. يهدد هذا الفائض الاستقرار السياسي والاجتماعي، ويخلق أثار اجتماعية سيئة الأمر الذي يجعل أخطار هذا الفائض تزيد عن أخطار الفائض في القوي العاملة غير الماهرة⁽⁴⁾.

ومن هنا تبرز أهمية تنظيم وتنمية الموارد البشرية في كافة المجالات، فإذا اختل هذا التنظيم كزيادة عدد العمال المطلوب أو عدم مناسبتهم وتأهيلهم للعمل فهذا نقضي على كثير من

⁽²⁾ فيريل هيدي، مرجع سابق ، ص 185.

⁽³⁾ عادل حسين، مصطفى زهير، الإدارة العامة، بيروت: دار النهضة العربية، 1986، ص 32.

⁽⁴⁾ رأفت أبو فرحانة، أهمية الموارد البشرية في استقطاب أنماط التنمية في الدول العربية، رسالة ماجستير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1995، ص 119.

الكفاءات وتعطل المواهب ونوقع المؤسسات في فوضى وضعف الأداء⁽¹⁾. وبالتالي يكون لها تأثير سلبي من دون شك على الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

← أهم سمات نمط إدارة الموارد البشرية في مؤسسات الدول النامية

تعتبر الموارد البشرية دعامة أي نظام اقتصادي، وعنصر محوري في عملية التنمية من خلال ماتملكه من قدرة في النواحي العلمية والفنية والتنظيمية لتحقيق التقدم، وضمن هذا المسعى برزت أهمية تنمية الموارد البشرية للنهوض ببرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ففي ظل التنافسية بين الإدارات أصبح للموارد البشرية دور كبير في التنمية من خلال تدريبها وتطويرها ووضع برامج وسياسات للقيام بذلك، وباعتبار أنها نتاج لواقع بنائي معين فإنها تتسم بمجموعة من السمات، التي يمكننا سحبها على واقع البلدان العربية، من أبرز هذه المظاهر نذكر منها مايلي:

تتميز معظم الإدارات في الدول النامية بصعوبة استقطاب القوى العاملة ذات المؤهلات العالية وقد يرجع السبب في هذا إلى:

- عدم التوافق بين أنظمة التعليم الرسمية وأنظمة التدريب.
- الاتجاهات السلبية نحو مهن معينة (تفضيل الوظائف الإدارية على الوظائف الفنية)، حيث تشير تقارير الأمم المتحدة فيما يتعلق بتعليم المهارات الفنية والصناعية، أن التعليم المهني قليل وغير مصمم بطريقة جيدة وهذا بدوره يشجع تكوين اتجاهات سلبية تجاه هذه النوعية من التعليم، أو اكتساب هذه النوعية الفنية من المهارات. فبالإضافة إلى هذه الاتجاهات السلبية والمشاكل المرتبطة بتنمية وتدريب الأفراد في المجالات التكنولوجية الحديثة فقد ساهم في نقص الأيدي العاملة المدربة⁽²⁾. كما أنه من أهم عوامل فساد الإدارة في الدول النامية نجد عدم موضوعية الاختيار، وما قد ينجر عنها من سلبيات من ذلك مثلا أن الشخص الذي يشغل وظيفة ويكون غيره أحق منه في شغلها يكون ولاؤه للشخص الذي حاباه في هذه الوظيفة لا للمنظمة التي يعمل فيها⁽³⁾.

كما تواجه الدول النامية صعوبات كبيرة في مجال توفير قوة العمل المناسبة لاستراتيجيتها التنموية، وبخاصة في مجال تنمية وتخطيط واستخدام مواردها البشرية في التنمية الاقتصادية⁽¹⁾. أضف إلى

(1) محمد ظاهر وتر، الاستراتيجية الإدارية، بيروت: مؤسسة الرسالة، ط2، 1980، ص 294.

(2) راوية حسن، مدخل استراتيجي لتخطيط وتنمية الموارد البشرية، مرجع سابق، ص 36.

(3) نادر أحمد أبو شيخة، مرجع سابق، ص 82.

(1) جهيئة سلطان العيسى و آخرون، مرجع سابق، ص ص 194-195.

ذلك، هناك صعوبة تطبيق أساليب تخطيط القوى العاملة المأخوذة من الدول المتقدمة، والتي قد تنتج من عدم ملاءمتها للظروف الحقيقية لهذه الدول⁽²⁾.

ثانياً: سمات وخصائص الإدارة العربية

سنحاول فيما يلي إبراز أهم سمات وخصائص الإدارة العربية :

- النمو العشوائي لأجهزة الدولة: يعود ازدياد حجم الأجهزة الحكومية الغير طبيعي إلى محاكاة هذه الأخيرة للأجهزة الإدارية الغربية والغربية عن بيئتنا وواقعنا، والتي اعتبرتها مؤشراً للتحضر ورمزاً للتحديث، الأمر الذي جعلها تقف عاجزة عن تحقيق أهدافها، حيث ظلت حبيسة الروتين ونمطية الأداء.
- تفشي البيروقراطية في شكلها الجامد الذي لا يتماشى ومتطلبات الإدارة الحديثة، وكذلك الميل للمركزية الإدارة وحصر السلطة (سلطة اتخاذ القرار) بالإدارة المركزية، مما يؤثر على مضمون القرار المتخذ ويضعف من قدرة تلك الإدارات بالقيام بمهمة التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة .
- الروتين وطول الإجراءات: وقد يكون الروتين نمطا من إفرازات البيروقراطية.
- شيوع الرشوة والاستخدام غير المشروع للأموال العامة، فهي أمراضا تؤثر على نوعية القرار الذي تتخذه الإدارة دون النظر لمصلحة الجهاز الإداري والمصلحة العامة⁽³⁾.
- يكمن دور الإدارات الحكومية في تسخير الإمكانيات (المادية والبشرية) واستغلالها لصالح الشعوب ومشكلتنا الرئيسية في العالم العربي تمكن في النقص الملحوظ في الإطار الإدارية المتخصصة في جميع الميادين، إلا أن هذه المؤسسات لم ترق إلى مستوى المؤسسات بالدول الغربية.
- إن عدم التزام بلدان العالم الثالث وبلدان العالم العربي بصفة خاصة بتطبيق مبدأ الرجل الملائم في المكان المناسب، سوف يؤدي بها إلى التخبط في دائرة التخلف، فعملية إسناد الإدارة إلى إطارات غير مؤهلة أو متخصصة تؤدي إلى قلة الاهتمام بشؤون الموظفين وعدم تنمية وتطوير مهاراتهم الإدارية؛ وعليه فإن الإدارة في البلدان النامية والتي تنتمي إليها الدول العربية بحاجة ماسة إلى وجود إطارات عربية متخصصة في مجال الإدارة تستطيع القيام بنفس الدور القيادي الذي قامت به الإطارات الغربية، وذلك بربط الممارسة والعمل اليومي في إداراتهم وبين نظريات الحديثة التي تتماشى وتتلاءم مع واقع المجتمع العربي .

⁽²⁾ بوشنافة أحمد، مرجع سابق ، ص ص 142-143.

⁽³⁾ مهدي حسن زويلوف، سلمان أحمد اللوزي، مرجع سابق ، ص ص 131-132.

وكما قلنا سابقا، بأن الجهاز الإداري لأي دولة هو المرآة التي تعكس الوجه الحقيقي للسلطة وعليه فالجهة المكلفة بتصحيح الأخطاء الإدارية هي الدولة التي تحقق المصلحة العامة⁽¹⁾. ففي داخل المجتمع العربي مثلا، نجد أن دول الخليج لها الثروة المالية التي بإمكانها مساعدة إدارتها على تلبية حاجات مواطنيها مادامت تعتمد على العائدات النفطية، لكن المشكل الذي تعاني منه الدول الخليجية يتمثل في نقص الإطارات الوطنية الكافية لمتطلبات التنمية المحلية بمعنى قصور الطلب من قوة العمل المؤهلة عن ملاحقة الطلب، ويصل هذا القصور إلى مداه في حالة قطر إذ تقدر قوة العمل الوطنية بـ10% من جملة الطلب. وفي الكويت تساهم القوة العاملة الكويتية بـ13.5% فقط من مجموع قوة العمل المتوفرة فيها. ولهذا فالاختلافات في عرض العمال المدربين يمكن سد معظمها بجلب عمالة من دول غير نفطية⁽²⁾. أما في بعض الدول العربية كسوريا والأردن ومصر والجزائر وتونس والمغرب، فإنها تمتلك الإطارات البشرية المؤهلة والقادرة على إحداث نهضة إدارية شاملة، إلا أن الإمكانيات المطلوبة غير متوفرة بالشكل المرغوب⁽³⁾. وبصورة عامة، فإن الأجهزة الحكومية في البلدان العربية تعاني من العمالة الفائضة، إلا في مواقع محدودة حيث ترجع هذه الظاهرة إلى الزيادة السكانية الكبيرة ونظام التعليم الذي لا يهتم بتوفير يد عاملة مؤهلة وكفؤة تتناسب واحتياجات سوق العمل بالإضافة إلى ذلك انخفاض معدل النمو الاقتصادي في البلدان العربية في الآونة الأخيرة مع وجود قيم اجتماعية تعطي للعلاقات الشخصية مكانة كبيرة في قرارات التوظيف والترقية⁽⁴⁾.

- إن تضخم عدد العاملين بالجهاز الإداري وما صاحبه من سوء توزيع في عملية التوظيف، بمعنى أن الموظف لم يوضع في المكان الذي يمكن الاستفادة من تخصصه الدراسي والمهني واستغلال قدراته وطاقته كما يجب، سينعكس سلبا على الموظف بحيث يشعر بعدم الرضا الوظيفي وبالتالي تتدنى مستويات أدائه⁽¹⁾ ومن ثمة عدم الوصول إلى الأهداف النوعية في تقديم الخدمات للمواطنين .
- انتشار الفساد الأخلاقي والإداري : حيث أن الشخص المؤهل علميا وخلقيا يستطيع أن يتقدم ويتطور في العمل ويطور العمل ذاته، فيما ليس بالإمكان لغير المؤهل أن

(1) عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 8.

(2) فؤاد حيدر، التنمية والتخلف في العالم العربي - طروحات تنموية للتخلف -، بيروت: دار الفكر العربي 1990، ص ص 142-143.

(3) عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 8.

(4) إبراهيم شحاتة، "الإصلاح الإداري في البلدان النامية"، مجلة المستقبل العربي، العدد 182، أبريل، 1994 ص ص 31-32.

(1) حسين الدوري وآخرون، تطور الإدارة العامة في العراق، بغداد : مكان النشر غير مبين، 1979، ص 174.

يحقق هذا التطور؛ كما كثر نفاق العاملين والمواطنين على حد سواء لأفراد الإدارة مادامت بأيديهم السلطة.

- فقدان معايير التقييم الموضوعي للعاملين: إذ عجزت بعض الإدارات في إيجاد طرق ومعايير موضوعية لتقييم جهود العاملين حيث إعتد في تقييم العاملين على النظرة الشخصية، كما انتشرت المحاباة بين العاملين، حيث تتغاضى الإدارة عن هفوات وأخطاء البعض بينما تشدد الرقابة المجهريّة الدقيقّة على البعض الآخر، الأمر الذي أفقدهم روح العدالة في الحساب والثواب وشجعهم على اللامبالاة مادام إرضاء الإدارة عنهم أمرا متعذرا.
- يمكننا القول أن الإدارة العربية أقرب أن تكون إلى " إدارة تسيير " منها أن تكون إدارة تطوير وإن لجوءها إلى الأساليب الحديثة والتقنيات الجديدة في التنظيم والإدارة ما يزال متعثرا وإن ما يعرف باسم التكنولوجيا الإدارية ما يزال غريبا عنها.
- إن العقبة الأساسية التي تقف في وجه تطوير الإدارة العربية وفي وجه قيادتها للتنمية وبالتالي قيادة فعالة هي غياب الجهود اللازمة لتحقيق تطويرها من داخل النظم الإدارية التقليدية ومن خلال ثقافة المجتمع وعاداته، بحيث يجعل من استخدام التقنيات الحديثة في الإدارة والتنظيم، عملية منبثقة من قلب النظام القائم، مدركة لمعوقاته.

ولهذا فقد ارتفع في العقود الأخيرة شعار " الإدارة الذاتية " كما ارتفع شعار التنمية الذاتية ويعني هذا الشعار ضرورة تجذر الإصلاح الإداري في البنية الاجتماعية الثقافية للشعب⁽²⁾.

◀ أهم سمات نمط إدارة الموارد البشرية على مستوى الإدارة العربية

- تمثل إدارة الموارد البشرية إحدى حلقات ضعف الإدارة العربية، ولا تزال لحد الآن يغلب عليها النمط التقليدي الذي لا يتماشى مع حجم التطورات التكنولوجية والعلمية الحاصلة، ولهذا فهي تتميز بمجموعة من السمات يمكن إيجازها في النقاط التالية:
- انفصال وانعزال إدارة الموارد البشرية عن مجالات العمل في منظمات الأعمال العربية واعتبارها من الأنشطة الأقل أهمية.

(2) عبد الله عبد الدايم، مرجع سابق، ص 132.

- تدني الموقع التنظيمي لإدارة الموارد البشرية.
- انحصار نظم شؤون الموارد البشرية في الجوانب القانونية والأمور التعاقدية المتعلقة بالحقوق والواجبات للعاملين وأصحاب الأعمال وكذا مسائل المخالفات والجزاءات.
- غلبة الجانب الإجرائي على أعمال إدارة الموارد البشرية وافتقار الجانب التخطيطي والتطويري في تلك الإدارات.
- انحصار وظائف الإدارة في معظم الأحيان في مجال التوظيف وحساب الرواتب والمستحقات ومتابعة الدوام والتصريح بالإجازات.
- تفتقد معظم إدارات الموارد البشرية العربية للرؤية المستقبلية للاحتياجات والتخطيط الفعال للموارد البشرية لفترة زمنية قصيرة أو بعيدة المدى.
- تعتمد إدارة الموارد البشرية في منظمة الأعمال العربية على أساليب تقليدية في مجال العمل، فنادرا ما تتوافر نظم معلومات للموارد البشرية تعتمد تقنية المعلومات والحاسب الآلي.
- لا تولي أهمية بالغة لعمليتي الاستقطاب والاختيار ولا توجد في أغلب المنظمات دراسات لسوق العمل أو مستويات الأجور والرواتب، وتتركز أساليب الاستقطاب غالبا في إعلانات الصحف وتتم عملية الاختيار عن طريق المقابلات الشخصية المتعجلة وغير مصممة بدقة⁽¹⁾.
- افتقار الكثير من منظمات الأعمال العربية إلى البنية الإدارية الأساسية التي تقوم عليها إدارة الموارد البشرية الحديثة وفي مقدمتها:
 1. الهياكل التنظيمية المخططة بعناية.
 2. بطاقات توصيف الوظائف.
 3. نظم تقييم الوظائف.
 4. نظم تحديد الرواتب.
 5. سياسات واضحة ومدروسة.

وعليه يغلب على إدارة الموارد البشرية طابع الاجتهاد الشخصي للقائمين عليها.

- الكثير من المنظمات العربية لا تعمل على استثمار فترة الاختبار لمعرفة القدرات والمهارات الحقيقية للفرد ومدى ملاءمته للوظيفة، وفي غالب الأحيان لا يلقى الفرد خلال فترة الاختبار أي توجيه بل يعهد به إلى موظف قديم ليتولى تشغيله تتميز

(1) علي السلمي، إدارة الموارد البشرية، مرجع سابق، ص ص 15-16.

نظم قياس الأداء وتقييمه بالشكلية وعدم الموضوعية الأمر الذي يفقدها قيمتها في كثير من المنظمات.

- تتحصر عملية تنمية الموارد البشرية في عملية التدريب بشكلها التقليدي.
- يسود في منظمات الأعمال بالدول العربية المستوردة للعمالة (دول الخليج) نظام للموارد البشرية يتصف بالثائية، بحيث يوجد نظام متميز يخص العاملين من المواطنين، ونظام آخر يقل عنه، يطبق على باقي الجنسيات. وهذا النظام ينعكس سلبيا على مستويات الأداء وإنتاجية المورد البشري.

وأمام هذا الوضع المتردي، يكون من أهم أولويات تحديث الإدارة العربية التركيز على تطوير وتحديث إدارة الموارد البشرية من جانب النقاط التالية:

- تحديث وتطوير المفاهيم التي ترتكز عليها إدارة الموارد البشرية.
 - تحديث وتطوير النظم التي ترتكز عليها إدارة الموارد البشرية.
 - تحديث وتطوير الأساليب والآليات التي تستخدمها الموارد البشرية⁽¹⁾.
- بالإضافة إلى ما سبق، فإن محاولة وضع أية استراتيجية لتنمية الموارد البشرية في الوطن العربي لا بد أن تأخذ بعين الاعتبار المجالات الآتية:
- تنمية الموارد البشرية تنمية مترابطة متكاملة في جوانبها الأساسية كالسياسات السكانية والظواهر الديمغرافية والخصائص الهيكلية للقوى العاملة وسياسات التربية والإعداد والتدريب وسياسات الاستخدام، على أن يتم ذلك في إطار الخطط الاقتصادية والاجتماعية الشاملة ومن خلال الأهداف الاستثمارية والإنتاجية.
 - تحقيق التطور النوعي للقوى العاملة العربية ورفع كفاءتها ومهارتها في شتى قطاعات النشاط الاقتصادي، بشكل ينسجم ومستلزمات تحقيق التنمية الشاملة، ويشمل ذلك رفع إمكانات التدريب وتوسيع قاعدته، بحيث يتناول مختلف أصناف المهن ومستويات المهارة والاختصاص.
 - النهوض بمستوى القوى العاملة العربية من أجل تمكينها من استيعاب التكنولوجيا، ومن أجل تسهيل إسهامها في تطوير التكنولوجيا وابتكارها.
 - تحقيق الموازنة بين جانبي العرض والاحتياجات من القوى العاملة، بغية الوصول إلى الاستخدام الكامل لقوة العمل.

ومما لا شك فيه، أن مثل هذه الاستراتيجية تتطلب إجراءات متعلقة بجمع البيانات وتحديد الاتجاهات المستقبلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووضع صيغة علمية وعملية لانتقال قوة

(1) المرجع السابق، ص ص 17-18.

العمل بين الأقطار العربية، ووضع الحلول للحد من الهجرة خارج الوطن العربي، هذا بالإضافة إلى توثيق الصلة والعمل العربي المشترك في مجال تنمية الموارد البشرية، باللجوء إلى شتى الوسائل الممكنة. وقد أوصت بذلك كثير من المؤتمرات العربية لا سيما مؤتمر القمة في عمان عام 1980 الذي أقر وثيقة العمل الاقتصادي القومي واستراتيجية العمل الاقتصادي المشترك في عام 2000، وقد وجهت الوثيقة الكثير من عنايتها إلى القوى العاملة وتنميتها⁽¹⁾.

2. دور الإدارة العربية في مواجهة تحديات العولمة

لعل ظاهرة العولمة اكتسبت أبعادا متشابكة تكاد تشكل صلب التحديات التي تواجهها الإدارة العربية، ولقد تضافرت عوامل شتى في عالم الإدارة مثل التكتلات الاقتصادية بين الدول المجاورة و التحالفات الإستراتيجية للشركات العملاقة و قوة المنافسة التي أفرزتها "الجات" و تكنولوجيا الاتصال التي أسهمت في جعل العالم قرية واحدة ، و ربطت أسواقه على شبكة الانترنت متخطية جميع الحواجز، و في خضم هذا⁽²⁾ فإن الخطوة المنطقية الأولى أن تعترف الإدارة العربية بأنها تواجه موقفا مختلفا يتطلب التصرف بشكل مغاير. كما ينبغي أن تقر الإدارة العربية وبوضوح بأهمية وضرورة الالتحاق بالسوق العالمي والتفاعل مع المتغيرات الحاصلة فيه وأمام هذه التحديات سوف تكون الإدارة العربية مطالبة وبشكل سريع وحاسم بتطوير المجالات الحيوية التالية من عملها.

1. الإعداد والتهيؤ للتعامل في سوق مفتوح لا تتمتع فيه بالحماية والمساندة الحكومية.
2. الاهتمام والسعي الدائب للاقترب منهم والاستجابة لطلباتهم بمستوى الجودة المقبول منهم.
3. الاهتمام بتطوير فلسفة وسياسات التعامل مع الموارد البشرية والتحول عن اعتبارهم "اجراء" يؤدون ما يطلب منهم تنفيذه، فمن الضروري النظر إليهم "كشركاء" في المسؤولية والعائد.
4. أهمية التخلي عن الشكلية في الإدارة من حيث الاكتفاء بوجود الهياكل التنظيمية ونظم وسياسات دون تفعيلها ووضعها موضع التنفيذ الإيجابي.
4. ضرورة استكمال البنية التحتية الإدارية في المؤسسات العربية بحيث تتكافأ مع المؤسسات الأجنبية المنافسة لها⁽¹⁾.

ثالثا: سمات وخصائص الإدارة الجزائرية

(1) عبد الله عبد الدايم، التربية وتنمية الإنسان في الوطن العربي، استراتيجية تنمية القوى العاملة، بيروت: دار العلم للملايين، 1991، ص ص 46-47.

(2) [http:// www.arado.org.eg/qeida.ebda3ya-asp](http://www.arado.org.eg/qeida.ebda3ya-asp)

(1) علي السلمي، خواطر في الإدارة المعاصرة، القاهرة: دار غريب للنشر والتوزيع، 2001، ص ص 151-152.

إن الأجهزة الإدارية في الجزائر يمكن القول بأنها فنية العهد، وتجربتها قياسا إلى البلدان المتقدمة قليلة ومحدودة، فالعاملين في هذه الأجهزة هم إما تلمسوا على العمل الإداري دون دراسة مسبقة، وإما كانوا قادمين من مختلف البلدان الأجنبية ولهذا نرى أن الأجهزة الإدارية ظلت لفترة طويلة تعاني من مسألة رفع المستوى الإداري والتنسيق بين أجهزته باعتبار أن الإدارة هي العصب المحرك لجميع القطاعات الاقتصادية و الخدمية.

وإذا دققنا في الفرق بين الأجهزة الإدارية في الجزائر والبلدان المختلفة، نجد الفرق كبير وهذا كان سببا في أن تعاني الأجهزة الإدارية في الجزائر بوجه عام من سلبيات عديدة ودرجات متفاوتة⁽²⁾ نذكر منها ما يلي:

1. الروتين الإداري

إن أسباب الروتين الإداري تتمثل في عدم الكفاءة الإدارية وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب و التمييز في الصلاحيات والمسؤوليات بين الإدارات ذات الأغراض المتقاربة وصولا إلى بعض أسباب وعوامل نشوء البيروقراطية ذاتها كالتضخم في الأجهزة والتخوف من المسؤولية والتمسك الحرفي بالقوانين.

إن ظاهرة الروتين ظاهرة متفشية في معظم إدارتنا التي تطبق القانون الأساسي للوظيفة وأجهزة الرقابة المالية، وليس أدل على ذلك ما يعانيه أعوان الموظف العمومي من انتظار حتى يسلم راتبه الشهري نتيجة الإجراءات الروتينية، وهذا من دون شك له تأثيراته السلبية على نفسية الموظف⁽¹⁾.

2. التسبب في العمل الإداري واحتكار المناصب

يعتبر التسبب ظاهرة سلبية في العمل الإداري فعدم التقيد بقواعد العمل يؤثر في المردود العملي ويخلق الشلل التام في الأجهزة الإدارية فتضيع المسؤوليات وتبتعد بذلك الأجهزة الإدارية الوصول إلى الهدف المنشود⁽²⁾.

3. المنصب الإداري هدفا في حد ذاته وليس وسيلة

يعتبر المنصب الإداري بالنسبة للكادر القديم هدفا في حد ذاته وليس وسيلة ولهذا فإنه لا يفسح المجال للعناصر الكفوة والشابة والمبدعة أن تشق طريقها في العمل الجاد والمثمر الذي

⁽²⁾ رابح حلايمية، الآثار الإيجابية والسلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993، ص 188.

⁽¹⁾ علي سعيدان، بيروقراطية الإدارة الجزائرية، الجزائر: الشركة الوطنية للنشر والتوزيع 1981، ص ص 48-49.

⁽²⁾ رابح حلايمية، مرجع سابق، ص 185.

يؤدي إلى التطوير الإداري، وهكذا يحدث صراع بين الكادر القديم والجديد وتكون الغلبة للإطار القديم، فبالرغم من اكتساب الإطار القديم خبرة عملية في ميدان العمل إلا أنها تتصف في حالات عديدة بالجمود والعمل الرتيب⁽³⁾.

4. قلق العاملين بالإدارة على مستقبلهم الوظيفي

نظرا لتدني الوضع الاجتماعي والمادي للعامل بالإدارة الجزائرية، فإن الموظف يعيش قلقا دائما على مستقبله الوظيفي، ويؤثر بدوره سلبا على حسن سير المرافق العامة وعلى هيبة الدولة، ومما يزيد الوضع تأزما هو استمرار مشاكل الوظيفة العامة والموظف العام، فهي من أخطر مشاكل عصرنا الحالي.

5. عدم الالتزام الموظف باحترام الشرعية القانونية

نحن نعرف جيدا أن الوظائف العامة تخضع إلى إجراءات تنظيمية من الدستور والقوانين والأنظمة الخاصة لأي بلد، فمن الضروري على الموظف احترام الشرعية القانونية من حيث قواعد الاختصاص وقواعد الإجراءات الشكلية، إذا كان بعض الموظفين لا يلتزمون بالشرعية القانونية فإن ذلك قد يفقد القانون احترامه مما يؤدي إلى ارتفاع نسبة الخارجين عن

حكم القانون والمبديين لأموال الدولة ومشروعاتها العامة⁽¹⁾.

6. الرشوة

تعتبر الرشوة جريمة من أشد الجرائم التي تؤدي إلى فساد العمل الإداري، فحينما تعين الدولة موظفا تتوسم فيه الأمانة والأخلاق والقيام بعمله الإداري على أكمل وجه وبالتالي تحقيق المصلحة العامة ويتم ذلك كله وفق النظم والقوانين المنظمة للعمل الإداري، وعندما يجنح هذا الموظف بعمله لتحقيق مصلحته الخاصة يكون قد اتجر بأعمال وظيفته ونزل بمستوى الوظيفة الحكومية إلى الحضيض وهذا الأمر يخلق فجوة بين المواطنين والدولة وتجعل المواطن يتصور أن العدالة مفقودة⁽²⁾.

7. التبذير واختلاس أموال الدولة

⁽³⁾ المرجع السابق، ص 190.

⁽¹⁾ علي غربي وآخرون، تنمية الموارد البشرية، مرجع سابق، ص ص 26-27.

⁽²⁾ عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص 60.

يعد التبذير الظاهرة الأكثر انتشارا وعلى المستوى الحكومي بصفة أخص فتظهر على المستوى الحكومي في استعمال السيارات الحكومية للأغراض الشخصية والإنفاق على أشياء غير ضرورية يمكن الاستغناء عنها، بالإضافة إلى عدم تقدير المسؤولية عند دراسة المشروعات والإهمال في التنفيذ وهذا ناجم عن فقدان الضمير المهني فكلما زاد التلاعب بأموال الدولة والشعب زادت النفقات المالية كتعويض، فمن الضروري محاربة هذه الظاهرة بكافة الوسائل إلى جانب هذه الجرائم التي يرتكبها أصحاب المكاتب هناك جرائم أخرى تتمثل في اختلاس أموال الدولة وتوجيهها لخدماتهم الذاتية وهذه الظاهرة عامة نشأت منذ العهد التركي وازدادت شدتها أثناء الاحتلال الفرنسي واستمرت بعد الاستقلال والأمر الذي زاد في ترسيخ هذه الظاهرة هو الفوضى الإدارية التي عاشتها الجزائر بعد خروج الفرنسيين منها، فاستحوذت عليها بعض العناصر ونفذت من خلالها مآربها⁽³⁾.

8. تضخم عدد العاملين في إدارات الدول النامية

وحتمية اعتماد هذه الدول على الجهاز الإداري الحكومي في إسناد دور رئيسي له في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية فإن قصور وضعف إمكانيات هذا الجهاز التقنية والبشرية

تقف حائلا دون قدرته على النهوض بكفاءة بالمهام المنوطة به⁽¹⁾.

وعموما يمكننا القول بأن الأجهزة الإدارية سواء كانت (عربية نامية، جزائرية) تشترك في غالبية الخصائص والسمات ولعل أبرزها ظاهرة التضخم الإداري هذه الأخيرة التي تسببت في نشوء مثل تلك المظاهر والسلبيات التي تحدثنا عنها سابقا حيث تتعكس سلبا على واقع الإدارة الجزائرية وتؤدي إلى ضعف وإخفاق الأداء الإداري وبالتالي فشل السياسة العامة التي تحددها الدولة وعليه فمن الضروري تجاوز هذه السلبيات بإعادة هيكلة عملية التوظيف تكون مبنية على أسس وتنظيم عقلائي صحيح بحيث يكون هناك تحديد دقيق وجيد للمهام والواجبات مع إسناد المهام الإدارية إلى إطارات بشرية مؤهلة قادرة على إحداث تنمية إدارية شاملة.

رابعا: تطور الإدارة المحلية في الجزائر

شهد النظام الإداري في العالم تطورات مختلفة عبر مراحل زمنية متعاقبة وصل في العصر الحالي إلى أعلى مستويات التطور والرقى ومن الملاحظ أن هذا التطور اقتصر فقط على الدول الاستعمارية، بينما ظلت الدول المستعمرة تعاني من هيمنة هذه الأخيرة واستمر ذلك حتى بعد

⁽³⁾ علي سعيدان، مرجع سابق ، 54.

⁽¹⁾ علي غربي وآخرون، تنمية الموارد البشرية، مرجع سابق ، ص 25.

الاستقلال نتيجة للتبعية التي تعاني منها هذه الدول، وعدم وجود ركائز تقوم عليها المؤسسات الإدارية في هذه البلدان وهذا بالرغم من المحاولات الحثيثة والمتكررة لإصلاح الإدارة ومحاولة تطويرها .

ونظرا لسعي دول العالم لتحقيق أكبر قدر من التنمية، اقتضت بأهمية الدور المحوري الذي تلعبه أجهزة الإدارة المحلية في تنفيذ الخطط والمشاريع التنموية، فهي التي تضع الأهداف وتقوم بإعداد الخطط المستقبلية وتتكفل بتوظيف العناصر الكفوة والمؤهلة .

وباعتبار الجزائر جزء من الدول العالم الثالث أولت بعد الاستقلال اهتماما خاصا بتطوير الإدارة المحلية باعتبارها الآلية الأساسية في تنفيذ الخطط والمشاريع التنموية في إطار التوجهات الاقتصادية الكبرى لنظام الحكم السائد حينها وأدركت أن الإدارة المحلية هي بمثابة القلب النابض لكل العمليات التنموية وأن التنمية الإدارية مدخل أساسي للتنمية الشاملة الاجتماعية والاقتصادية والتربوية والثقافية لتؤمن لخطتها ومشاريعها وبرامجها القيادات والإداريين والتنظيمات والنظم والأدوات التي تستطيع تحقيقها وتشغيل مشاريعها بكفاءة.

ككل الدول الحديثة اتبعت الدولة الجزائرية نظاما إداريا مختلطا، جمع بين النظام الإداري المركزي والنظام الإداري اللامركزي، غير أن الجزائر أسلوبها الخاص في تحديد نطاق ومجال تطبيق كل من النظامين وفقا للعوامل والظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وثقافية .

1. الإدارة المحلية أثناء الاحتلال الفرنسي

يمكننا تقسيم تطور الإدارة المحلية أثناء الإحتلال الفرنسي إلى ثلاث مراحل هي:

1.1. المرحلة الأولى

كان يمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام، وهو عسكري، يتبع وزير الحربية، ويعاونه مجلس من كبار الشخصيات المدنية والعسكرية وللمجلس صفة استشارية استعانت السلطات الفرنسية بأصحاب النفوذ، واستفادت أيضا من النظم السائدة في العهد العثماني، قسمت الجزائر إلى ثلاث مناطق في إدارتها فكانت هناك مناطق إدارة مدنية وتطبق فيها النظم الإدارية الفرنسية ويتمركز فيها الأوروبيين ومناطق إدارة مختلطة، وتطبق في الأماكن التي يقطنها الأوروبيين وعدد ضئيل من الجزائريين ومناطق إدارة عسكرية وهي المناطق التي لا يسكنها سوى العنصر الوطني⁽¹⁾.

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، 1988، ص ص 41-42.

بعد قيام الجمهورية الثانية لشهر واحد في فرنسا، صدر في شهر مارس 1848 قانون يضم الجزائر إلى فرنسا ويعتبرها جزءا من الأراضي الفرنسية، وقسمت الجزائر لثلاث ولايات وهي الجزائر و قسنطينة و وهران ويرأس كل منهما والي ومجلس على النحو الذي كان سائدا في فرنسا.

2.1. المرحلة الثانية

وبعد زيارة نابليون الثالث إلى الجزائر عام 1861 قام بإدخال تعديلات كبيرة على نظام الإدارة الجزائرية⁽²⁾.

3.1. المرحلة الثالثة

وفيها قسمت الولايات إلى قسمين الشمال حيث يتركز الأوروبيين فأقيمت المجالس البلدية ذات السلطة الكاملة وتتولى هذه المجالس للإشراف على الخدمات الاجتماعية والتعليمية، والقسم الآخر الجنوبي وهي التي يقل بها العنصر الأوروبي والمجالس البلدية فهي تتكون من الأوروبيين والنصف الآخر من السكان الأصليين أما في المناطق الآهلة بالسكان الجزائريين فقد أقيمت البلديات الأهلية ويشرف بإرادتها أشخاص معينون من طرف الحاكم العام.

وهكذا نجد أنه قد وجد في الجزائر في هذه المرحلة الوحدات البلدية الآتية:

- بلديات كاملة الاختصاص
- بلديات مختلطة
- بلديات أهلية⁽¹⁾

والملاحظ أن الإدارة المحلية أثناء هذه الفترة لم تكن إلا إدارة لتلبية مصالح الأقلية الأوروبية ولم تقم بأي دور لخدمة مصالح الشعب الجزائري.

2. الإدارة المحلية بعد الاستقلال

ورثت الجزائر تركة مثقلة بعد الاستقلال وخاصة بعد مغادرة الفرنسيين، تمثلت في انعدام الإطار الجزائرية القادرة على إدارة وتسيير الشؤون الإدارية، مع عجز البلديات من الناحية المالية وازدياد نفقاتها بسبب المساعدات الاجتماعية التي كانت تمنحها للمواطنين.

وأمام هذه الوضعية قامت الجزائر بالإصلاح الإداري الشامل بإعداد المواطنين لتقلد الوظائف الإدارية والعمل على رفع كفاءتهم الإدارية وتخفيض عدد البلديات إلى النصف تقريبا لنتمكن من إدارتها وتسييرها بالوسائل والإمكانات البشرية والمادية المتوفرة⁽²⁾.

⁽²⁾ المرجع السابق، ص 43.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص 44.

⁽²⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 177.

والجدير بالذكر أن الإدارة المحلية في الجزائر لا مركزية في التسيير قد عرفت تطورات ارتبطت مباشرة بالتحويلات الإستراتيجية التي عرفت الساحة السياسية ونظام الحكم السائد.

3. مقومات الإدارة المحلية

يمكننا تحديد أهم مقومات الإدارة المحلية في النقاط التالية:

- مساحة محدودة قد تكون قرية أو مركز أو مدينة.
- مجالس محلية تمثل الإدارة العامة لأهالي الوحدات المحلية تستند إلى دستور الدولة إلى قانون خاص.
- وجود موازنات مستقلة لها (تمويل محلي ذاتي)
- وجود علاقات معينة بين السلطات المحلية والحكومية المركزية⁽¹⁾

4. مزايا الإدارة المحلية (اللامركزية)

يساعد نظام الإدارة المحلية على الخلاص من التعقيدات الناجمة عن المركزية الإدارية، فإدارة المرافق العامة المحلية بواسطة هيئات مستقلة يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري بتفادي البطء في التصرف والتعقيد في العمل إذ تقوم الهيئات المحلية لقربها من المرافق المطلوب إدارتها بحل المشكلات محليا دون إضاعة وقت وتبديد الأموال العامة بالرجوع إلى السلطات المركزية⁽²⁾ كما يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى تنوع أسلوب الإدارة تبعا للظروف المحلية فحسن أداء الخدمات العامة وإدارة المرافق يقتضي تنوع أسلوب العمل بحسب الظروف السائدة في الوحدات الإدارية المختلفة بدلا من وضع أنماط متشابهة متماثلة لكل أنواع النشاط في الدولة تسري على جميع المواطنين وتسري على جميع بقاع الدولة بالرغم من اختلاف الظروف، فمثلا مدينة مكتظة بالسكان مترامية العمران تختلف مشكلاتها المحلية عن مدينة محدودة السكان ضئيلة العمران.

حيث يمكن نظام الإدارة المحلية من إدراك حاجات المواطنين المحليين فيعطي لسكان كل إقليم حق التصرف في شؤونه بنفسه والسكان في كل إقليم أقدر من غيرهم على التعرف على مشاكلهم وما يحتاجون إليه، وأكثر دراية وخبرة بحل هذه المشاكل، وبذلك تستطيع الهيئات المحلية تنظيم أعمالهم وتحدد سلوكها بما سيمكنها من إشباع تلك الحاجات بصورة أفضل ومما يؤدي إلى حسن الإدارة أن الإدارة المحلية تتيح للأقاليم فرصة ممارسة تجارب إدارية متعددة بغية الوصول

(1) محمد عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص 104.

(2) جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 4.

إلى أفضل الأوضاع لإشباع حاجات الأفراد وإذا نجحت إحدى التجارب أمكن نقلها إلى المناطق الأخرى لتعميم الفائدة في جميع الأقاليم⁽³⁾.

5. أهمية الإدارة المحلية

للإدارة المحلية أهمية كبيرة على المستوى السياسي فتعتبر مقدمة للديمقراطية السياسية وعلى المستوى الإداري أثبتت التجارب جدارتها.

فالإدارة المحلية أداة هامة لربط الهيئات الحكومية بالهيئات المحلية والجماهير فيتولد لديهم بذلك شعور بوجود ذاتي مستقل، حيث تقضي على العزلة التي يعيشها بعض المواطنين بعض المناطق من خلال تكامل الجهود المحلية لتحقيق الأهداف الوطنية (الاجتماعية والاقتصادية والسياسية)⁽¹⁾

خامسا: مستويات الإدارة المحلية (الولاية، البلدية)

بازدياد مهام ووظائف السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في - الولاية والبلدية- تحت إشراف الحكومة وتوجيهها لتحقيق اللامركزية الإدارية والديمقراطية فيجب أن يشارك المواطن في إدارة المرافق العامة المحلية ويحقق سيادة المواطنين في تنفيذ ما اتفقوا عليه في المجالس المنتخبة.

1. الولاية

تعرف الولاية بأنها جماعة لا مركزية ودائرة حائزة على السلطات المتفرقة للدولة تقوم بدورها على الوجه الكامل، وتعتبر على مطامح سكانها لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة⁽²⁾.

لقد تم إنشاء الولاية بموجب الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 من جملة التشريعات التي بادرت إلى العمل على إيجاد نظام إداري جديد حيث يتضمن هذا الأمر قانون الولاية وبالتالي فهي تجسد مبدأ الديمقراطية وذلك لأنها تقوم بتسيير شؤون المواطنين والسهرة على تقديم الخدمات لهم، فالولاية تم إنشاؤها تطبيقا لإدارة الشعب وذلك لأن الولاية كمؤسسة محلية تهدف إلى تحقيق مصلحة المواطن ومحاولة تنفيذ البرامج التنموية وبالتالي فهي تسعى إلى تنسيق الجهود بين الحكومة والشعب من أجل الخدمة العامة للمجتمع وقد أعطى للمواطن فرصة حل مشاكله بنفسه ومشاكل المجتمع الذي يعيش فيه من خلال مشاركته في إدارة مؤسساته المحلية.

⁽³⁾ المرجع السابق، ص 4.

⁽¹⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سبق ذكره، ص 177.

⁽²⁾ نفس المرجع السابق، ص 178.

ولعل ما يعبر عن الإدارة الشعبية للمواطن في تسيير شؤون الولاية هو تسييرها من طرف الممثلين الحقيقيين لسكان الولاية⁽³⁾.

1.1. خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لا مركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات منها:

- أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لا مركزية فنية أو مصلحة أو مرفقية، فقد وجدت وضحت الاستقلال والشخصية المعنوية وضحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني أو موضوعي⁽¹⁾.

- أن الولاية وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري وتعتبر حلقة وصل بين المصالح والحاجات المحلية المتميزة عن المصلحة العامة في الدولة، وتعمل الولاية على تحقيق التنسيق والتعاون بين وظائف واختصاصات البلديات وبين مهام السلطة المركزية في الدولة وتقوم بتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة⁽²⁾.

تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة، وذلك لأن أعضاء هيئة جهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب، وإنما يختار بعضهم بالانتخاب العام وهم أعضاء المجالس الشعبي للولاية، بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم وهم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية والي يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها والي⁽³⁾.

2.1. إنشاء الولاية

⁽³⁾ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص ص 312-313.

⁽¹⁾ عمار عوابد، دروس في القانون الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ط3، ص 166.

⁽²⁾ المرجع السابق، ص 167.

⁽³⁾ المرجع السابق، ص 167.

تتشأ الولاية بقانون ويحدد اسم الولاية ومركزها الإداري وتعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية وباقتراح من المجلس الشعبي الولائي، إن عملية إنشاء الولاية تمر بثلاثة مراحل وهي:

أولاً: مرحلة التقرير

ففي هذه المرحلة تتجه إرادة السلطة العامة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات والمداورات والمناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

ثانياً: مرحلة التحضير

تتمثل هذه المرحلة في تحضير وتجهيز وإعداد الوسائل اللازمة القانونية والبشرية والمادية والإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.

ثالثاً: مرحلة التنفيذ

تعد مرحلة التنفيذ المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ والتطبيق وأن عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية⁽¹⁾.

• هيئات و أجهزة إدارة و تسيير الولاية

يتشكل ويتركب جهاز وهيئة إدارة وتسيير الولاية من ثلاثة أجهزة وهيئات إدارية أساسية

هي:

-المجلس الشعبي الولائي

-الهيئة التنفيذية للولاية (المجلس التنفيذي للولاية)

-الوالي⁽²⁾.

3.1.6. اختصاصات المجلس الشعبي للولاية

يمارس المجلس الشعبي للولاية الكثير من الاختصاصات التي تتصل بمهمة الإدارة الرئيسية في الولاية، فبعض هذه الاختصاصات لها طابع إداري بحت والبعض الآخر له طابع

(1) عمار عوايدي، مرجع سابق ، ص 168.

(2) المرجع سابق ، ص 168.

اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو صناعي كما توجد اختصاصات أخرى ذات طبيعة عمرانية أو تتعلق بالتنمية الفلاحية أو السياحية وذلك فضلا عن اختصاصات عامة أخرى، ولكي تصبح اختصاصات المجلس منتجة وفعالة فإنه يستعين في تنفيذها بالمجلس التنفيذي بالولاية . نحاول فيما يلي أن نعرض بإيجاز اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

• اختصاصات ذات طابع إداري

تتمثل في تحديد شروط تنظيم وسير المؤسسات في نطاق الولاية، والمجلس له الحق في أن يصادق على الأنظمة السياسية الخاصة بالمصالح والمؤسسات العمومية للولاية في نطاق القوانين والأحكام المعمول بها، وللمجلس الحق في أن يمنع حقوق الامتياز الخاصة باستغلال بعض المرافق العامة بالولاية بشرط مصادقة وزير الداخلية على ذلك⁽¹⁾.

• في مجال التخطيط والإنعاش الاقتصادي

- القيام بكل الأعمال التي من شأنها تحقيق تنمية الولاية من جميع النواحي
 - تشجيع الاستثمار الوطني في نطاق الولاية.
 - يقوم المجلس الشعبي بإبداء الرأي في العمليات التي يجب على الولاية القيام بها مع مراعاة القواعد الفنية والمخطط القومي .
 - يوافق المجلس الشعبي للولاية على برنامج التجهيز والتنمية للولاية الذي يقدمه الوالي مع مراعاة الواجب البدء بها على ضوء القواعد التقنية وقواعد المخطط الوطني ومع مراعاة مقترحات البلدية وكل الأعمال التي من طبيعتها أن تسير التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية⁽²⁾.

• اختصاصات في مجال التنمية الصناعية

أصبحت الإدارة الجزائرية تركز الكثير من عنايتها على إنشاء مناطق صناعية لتسهم في التنمية، وتخدم الاقتصاد الوطني ولذلك فقد أعطي للمجالس الشعبية حق إنشاء هذه المناطق وتحقيقا لهذا الغرض فقد أصبح من حقها إحداث أو استغلال أية مؤسسة صناعية .

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، الجزائر: ديوان المطبوعات الجزائرية، 1996، ص 141.

(2) جعفر أنس قاسم ، مرجع سابق ، ص ص 53-54.

• اختصاصات في مجال التنمية الفلاحية

فقد أصبح من حق المجلس الشعبي للولاية أن يشرع كل نشاط يمكن أن يساعد على استثمار الأراضي وحماية التربة واستصلاحها، وله في هذا المجال أن يتخذ في كل مبادرة لمكافحة أخطار الفيضانات والقيام بعملية التشجير.....الخ.

• اختصاصات في مجال التنمية السياحية

فقد أصبح من اختصاص المجالس الشعبية بالولاية المختلفة العمل على تسهيل انطلاق السياحة وتحقيقها لهذا الغرض أصبح من حقها أن تستغل أو تسيطر أو تراقب كل المؤسسات والمرافق العامة ذات الطابع السياحي⁽¹⁾.

• اختصاصات متعلقة بالتهيئة العمرانية والتجهيز

يضطلع المجلس الشعبي الولائي بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه، وبذلك يشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني كما يعمل على إيجاد تجهيزات تتجاوز من حيث حجمها وأهميتها قدرات البلدية. يبادر المجلس بالأعمال المتعلقة بأشغال طرق الولاية وصيانتها ويقوم بالأعمال التي شأنها تنمية الريف.

• اختصاصات في المجالين الاقتصادي والاجتماعي والثقافي

للسهر على حسن تسيير المرافق الاجتماعية والصحية والتربوية يباشر المجلس الشعبي الولائي مهام كثيرة في المجالين الاجتماعي والثقافي منها ما يلي:

- يبادر ويشجع ويساهم في برامج ترقية تشغيل الشباب بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين .
- يقوم المجلس بإنجاز المؤسسات الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية.
- يساهم المجلس بالتنسيق مع المجالس البلدية في الأنشطة الاجتماعية التي تهدف إلى مساعدة الطفولة والمعوقين والمعوزين والتكفل بالمرضى والمشردين.

(1) المرجع السابق ، ص 142.

- يقوم بالأعمال المتعلقة بالوقاية من الأوبئة، كما يعمل على إنشاء منشآت ثقافية ورياضية وترفيهية لضمان تحسين وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية في الولاية.
- يقوم المجلس بكل الأعمال التي تخص مجال ترقية التراث الثقافي والمحافظة عليه.
- يعمل المجلس على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان إذ يساهم في

إحداث المؤسسات وشركات البناء العقاري ويشجع تنمية الحركة التعاونية في ميدان السكن المخصص للإيجار، ويشارك في عمليات الإصلاح⁽¹⁾.
من خلال عرضنا السابق لمفهوم الولاية باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية تعرضنا وأيضا المراحل المنظمة التي يتم من خلالها إنشاء الولاية وصولا إلى اختصاصاتها في المجالات المختلفة، نتطرق بعد ذلك إلى البلدية بشيء من التركيز نظرا للاعتبارات التالية :

- تعد البلدية الجهاز التنظيمي الأساسي سياسيا، وإداريا واقتصاديا وثقافيا في الدولة
- باعتبار البلدية هيئة ممثلة للدولة على المستوى القاعدي، فإن هيئة الدولة لا تكون إلا باسترجاع هيئة البلدية ووضع سلطتها على كل المجالات التي للبلدية حق التدخل فيها والتي هي مسؤولة عنها .

2.6. البلدية

كانت البلدية في عهد الاستعمار أداة لخدمة مصالح وأهداف الإدارة الاستعمارية حيث كانت تسير وفق القوانين الفرنسية ويقوم بإدارتها موظف من الإدارة الاستعمارية ويساعده في ذلك موظفون جزائريون تابعين للإدارة الفرنسية وبما أن البلديات في عهد الاحتلال الفرنسي لم تكن تهتم بمصالح الجزائريين فهي بالتالي بعيدة عن تحقيق طموح الجزائريين.

البلدية الجزائرية من 1962 - 1967 بعد الاستقلال مباشرة عاشت البلدية نفس الأزمة التي عاشتها باقي المؤسسات حيث غابت الهيئات البلدية من الحياة الفعلية وحلت بإجراءات إدارية ولسد هذا الفراغ تم تعيين مندوبيات خاصة على رأسها رئيس يقوم بمهام شيخ البلدية. ومن الجهة النظرية كان هناك اهتمام يرمي إلى جعل البلدية خلية أساسية.

⁽¹⁾ فريدة فصير مزياني، مرجع سابق، ص ص 198 - 199.

الإصلاحات: وتتمثل أساسا في الإصلاحات والتعديلات الإقليمية وبعلاقتها مع نظام التسيير، ففي عام 1962 كان هناك أكثر من 1500 بلدية مشلولة عن العمل إنسانيا وتقنيا وماليا وكان من المستحيل إيجاد إداريين قادرين على إدارة العدد الهائل من الأجهزة الإدارية ولذلك في 16 ماي 1963 صدر مرسوم بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات وموازة للإصلاح الإقليمي قامت البلدية بمساهمات معتبرة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾.

لكن بالرغم من المحاولات العديدة للإصلاح البلدي إلا أن معظمها باءت بالفشل ترجع إلى الفوضى التي كانت تعيشها البلدية إلى نقص الإطارات المؤهلة والكفوة القادرة على إدارتها. إن تعريف البلدية تعريفا مانعا شاملا يعتبر من الموضوعات المعقدة والشائكة لأن البلدية حقيقة متشعبة يصعب ضبطها ومع هذا فهي لا تخلو من المبدئين الأساسيين، أن البلدية في المعنى الجغرافي هي جزء من التراب الوطني كما أنها الخلية الأساسية للشعب والثورة⁽¹⁾.

البلدية كما نصت على ذلك المادتان الأولى والثانية من قانون البلدية رقم 08/90 مؤرخ في 17/4/1990 هي كالتالي:

البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون وللبلدية إقليم واسم ومركز⁽²⁾.

تستمد البلدية في النظام الإداري الجزائري سماتها من النظام اليوغسلافي والفرنسي ولكنها تتميز بخصائص تميزها عنها، فنجد اختصاصات البلدية الاقتصادية والاجتماعية قريبة الشبه بالاختصاصات الكوميكون اليوغسلافي أما من حيث تشكيل المجالس الشعبية فقد تأثر المشرع كثيرا بالتشريعات الفرنسية⁽³⁾.

1.2.6. خصائص البلدية

تتميز البلدية في النظام الجزائري بمجموعة من الخصائص منها:

⁽²⁾ LAKHDAR ABID, *L'organisation administratif des collectives locales*, Alger:office des publications Universitaires, PP17-18.

⁽¹⁾ مسعود شريط، التنمية الإدارية والعمرانية ببلديات المدن الجزائرية، رسالة ماجستير، معهد علم الاجتماع جامعة قسنطينة، 1998، ص24.

⁽²⁾ قانون رقم 80/90 المؤرخ في 06/07/1990 المتعلق بقانون البلدية.

⁽³⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 211.

أن البلدية هيئة إقليمية لامركزية مطلقة لأن جميع أعضاء المجلس الشعبي والهيئة التنفيذية واللجان يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري وتعتمد البلدية على مواردها الذاتية في تلبية حاجات السكان.

للبلدية في النظام الإداري الجزائري اختصاصات متعددة سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية لأن البلدية تعد الخلية الأساسية للدولة الجزائرية في الميادين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية.

تخضع البلدية لنظام الرقابة السياسية والإدارية، لكن في ظل تطبيق مبدأ التعددية السياسية والتغيرات على المستوى الاقتصادي نرى أنه يجب التخفيف من الرقابة التي تمارس على البلدية وهذا لتحقيق مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي⁽⁴⁾.

2.2. هيئات البلدية

قسمت البلدية إلى أربعة هيئات وذلك من أجل تقديم خدمات أكثر فاعلية للمواطن وكذلك من أجل أن تكون الدولة واقعا مباشرا ومشرفا على تسيير ومراقبة شؤون المواطنين⁽⁴⁾.

◀ الهيئات الاستشارية

ويتكون مجلس هذه الهيئة من الجمعيات والهيئات واللجان ذات الطابع الثقافي والاجتماعي والتضامني المتواجد على مستوى البلدية، وتبرز أهميتها في إعطاء آراءها حول المشاريع التنموية واقتراح مشاريع تنموية أخرى.

◀ الهيئة التداولية (المجلس الشعبي البلدي)

يتكون من أعضاء منتخبين والأمين العام للبلدية تمثل للإدارة البلدية كما يستوجب على هذا المجلس تحديد اختصاصاته وكذا وضع قانون أساسي للمنتخب المحلي مع تحديد حقوقه وواجباته.

◀ الهيئة التنفيذية

وتتمثل في المجلس الشعبي البلدي ويقوم بتمثيل البلدية أمام مختلف السلطات والأجهزة كما أن له الحق في تسخير المؤسسات والأشخاص وأمر الصرف على ميزانية البلدية، كما يمضي على المداورات والقرارات من جانب آخر يعتبر ممثل للدولة في المهام المستمدة إليه قانونيا وتحت

⁽⁴⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق ، ص 213.

سلطة الوالي وحتى يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ممثلا للدولة وللبلدية لا بد من تحقيقه للقوانين وتطبيق مداولات المجلس الشعبي البلدي.

← هيئة الإدارة (الأمين العام)

حتى يتمكن الأمين العام على مستوى كل البلديات من القيام بمهامه على أكمل وجه لا بد أن تصبح إدارة البلدية تحت سيطرته والأمين العام يتم تعيينه من طرف السلطة الوصية أو باقتراح من الوالي وتتمثل مهام الأمين العام في التسيير الإداري للبلدية كما يمارس صلاحيات في الجانب المالي وذلك من خلال الإطلاع على مهام المحاسب وبالتالي فهو يمثل الدولة على مستوى إدارة البلدية والسهر على تطبيق قوانينها⁽¹⁾.

3.2. اختصاصات المجلس الشعبي البلدي في ميدان التنمية المحلية

يقوم رئيس المجلس الشعبي بعدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلا للدولة وبعضها باعتباره ممثلا للبلدية، فيما يخص اختصاصات البلدية فإنها تمارس عن طريق هيئاتها المحلية. لقد تحدثنا فيما سبق وقلنا أن البلدية الجزائرية قريبة الشبه بالكوميكون ليوغسلافيا ولهذا فهي تقوم باختصاصات ومهام إدارية واقتصادية واجتماعية وثقافية ذلك على النحو التالي:

← الاختصاصات الإدارية

وتقوم في هذا المجال بوظيفتين هما المحافظة على النظام العام وتطوير تنسيق التجهيزات العمومية.

حيث تعمل السلطات البوليسية على المحافظة على النظام العام المحلي في نطاق البلدية، وسلطات البوليس للبلدية تمارسها بواسطة شرطة بلدية معينة وموضوعة تحت تصرف الهيئة التنفيذية برئاسة المجلس الشعبي البلدي والبلدية بهذه السلطة تحقق خدمة المجتمع المحلي في المجال الإداري⁽¹⁾.

← اختصاصات البلدية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي

⁽¹⁾ قانون البلدية (بلدية بسكرة)

⁽¹⁾ جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص ص 64-65.

يقوم المجلس البلدي بوضع المخطط التنموي (القصير - المتوسط - الطويل) ويصادق عليه وتعمل البلدية على تنفيذه تماشيا مع مخططات التهيئة العمرانية ويعمل على تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية والمخطط التنموي⁽²⁾.

- يقوم المجلس الشعبي في نطاق الخطط الوطنية العامة وفي حدود اختصاصات البلدية المحددة بالقوانين، وفي نطاق مواردها واحتياجاتها بالتجهيز المحلي.

يساهم المجلس الشعبي البلدي في إعداد وتنفيذ المخطط الوطني للتنمية، وتضمن الدولة في هذا النطاق للبلدية المعونة التقنية والفنية والمالية اللازمة⁽³⁾ بالإضافة إلى دور البلدية في تنمية المجتمع سياسيا وإداريا.

تقوم بدور كبير أيضا في تنمية المجتمع في المجال الاقتصادي وذلك عن طريق ترك مسؤولية اتخاذ المبادرات إقتصادية وكذا إيجاد حلول في اقرب وقت وفي أحسن ظروف ممكنة لمشكلتي: عدم الاستثمار الأمثل للموارد البشرية المؤهلة والرغبة في رفع مستوى معيشة أبناء المجتمع، وبالإضافة إلى مهمتها في مجال المبادرة والتنشيط فإنها بذلك تخدم الدولة في مجال الاقتصاد وأيضا في مجال التخطيط والتنفيذ⁽⁴⁾.

- تقوم البلدية بإنجاز منشآت تعليمية وتعمل على صيانة هذه المؤسسات وتشجيع النقل المدرسي وتتخذ الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي وترقيته، وللمجلس الشعبي البلدي أيضا أن يعمل على التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة وتقديم المساعدة لها في مجالات الصحة والشغل والسكن، وعلى البلدية أيضا التكفل بإنجاز مراكز صحية وصيانتها في حدود إمكانياتها وصيانة أيضا المراكز الثقافية المتواجدة في إقليم البلدية.

وفي ميدان السياحة تقوم البلدية بتوسيع قدراتها السياحية وتشارك في صيانة المساجد والمدارس القرآنية ويضمن المحافظة على الممتلكات الدينية⁽²⁾.

انطلاقا مما سبق نلاحظ أن للبلدية دور هام في التنمية المحلية، حيث منحت لها كافة الصلاحيات التي تجعل منها أداة لخدمة المواطن وهذا لن يأتي إلا إذا كانت البلدية متكاملة من حيث مواردها البشرية والمادية ونحن نركز دائما على الموارد البشرية المؤهلة والكفوة التي من شأنها تسيير شؤون البلدية وفقا للقوانين المنصوص عليها وتجعل منها أداة للتنمية المحلية.

⁽²⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 224.

⁽³⁾ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 204.

⁽¹⁾ جعفر أنس قاسم، مرجع سبق ذكره، ص ص 65-66.

⁽²⁾ فريدة قصير مزياني، مرجع سبق ذكره، ص 226.

4.2.6. البلدية كجهاز إداري قادر على التغيير

تعتبر الإدارة أداة لتقدم المجتمعات والمدن وتطورها. فلقد أثبتت الدراسات الميدانية أن سر نجاح أو فشل المجتمعات الحديثة يعود أساسا إلى فهم وتحليل الظاهرة الإدارية المعقدة.

ففي السنوات الأخيرة احتلت الإدارة الصدارة في منظمات الخدمات العامة بوصفها القطاع الحيوي في المجتمع، فمن الضروري أن تكون المنظمات المسؤولة عن هذه الخدمات العامة متصلة بعلوم الإدارة وتطبيقاتها وأساليب التنظيمات الحديثة، ففي قطاع البلديات تبرز أهمية الإدارة والتنظيم وضرورة الاستفادة من التطور العلمي والتقني لمواجهة ظروف العمل المتشابكة والمعقدة نتيجة للمتغيرات العديدة في التركيب الاجتماعي والزيادة الضخمة في عدد السكان وحجم المدن وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كما ونوعا⁽³⁾

5.2

5.2. العنصر البشري داخل الجهاز الإداري

إن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية يتطلب مايلي:

- العمل على تطبيق مختلف النصوص المتعلقة بالمناصب الخاصة للمستخدمين وهذا يتطلب ترشيد الاستغلال الأمثل لمختلف الطاقات البشرية المتواجدة.
- وضع خطة مرتبطة بالتكوين المستمر للأعوان عن طريق التكوين المتخصص سواء لدى المعاهد أو التجمعات أو المحاضرات أو حتى التريصات، كما يتطلب تشجيع المبادلات بين الإدارات ومختلف الهيئات من معاهد ومؤسسات خاص في تقنيات المحاسبة، الإعلام الآلي، الهندسة.
- العمل على توظيف أصحاب الشهادات الجامعية في اختصاصات مختلفة، ولكنها متكاملة المهام وتوظيفهم في إطار مختلف المصالح، خاصة التقنية، معماريين، مهندسين في الإعلام الآلي، في المحاسبة، في القانون في الصحة العمومية، البيطرة، الإعلام والاتصال... وغيرها أي وضع الشخص المناسب في المكان المناسب، مما يساعد البلدية على رفع مستواها الأدائي والقيام بمهامها على أكمل وجه.

⁽³⁾ مسعود شريبط، مرجع سبق ذكره، ص 62.

فعملية التوظيف هاته ستمكن البلدية من استرجاع هيبتها ومصداقيتها والعمل على توظيف أصحاب الاختصاص، عوض توظيف عشوائي لأفراد يساهمون أكثر في إضعافها سواء لقلّة تخصصهم وكفاءتهم أو لعدم حاجة البلدية لهم⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار من الضروري العناية بالموظفين الذين يشكلون العنصر البشري الهام في الأجهزة المحلية وذلك باتباع الأسس السليمة في اختيارهم ثم تدريبهم على أداء عملهم ووضع كل في المكان المناسب له.

7. واقع الإدارة المحلية المتضخمة

إن ظاهرة التضخم الإداري ليست وليدة الساعة ولم تنشأ من فراغ وإنما هي محصلة لمجموعة من التراكمات والقرارات الغير مدروسة، فلظاهرة خلفيات أيديولوجية واقتصادية واجتماعية كانت سببا في وجودها.

أولاً: الأساس الأيديولوجي للنظام الإداري

إن النظام الاشتراكي الذي كان فلسفة وأيديولوجية النظام الاجتماعي أن ذاك لا بد أن يدمغ الإدارة العامة الجزائرية بالصفات والسمات الاشتراكية من حيث أهدافها ووظائفها⁽²⁾.

فبسبب سياسة التحول الاشتراكي، واعتبارها الخيار الحتمي والسبيل الوحيد في تحقيق الأهداف التنموية الكبرى التي حددتها الجزائر في تلك الفترة أخذت الدولة على عاتقها مهمة القيام بمشروعات تتجاوز بكثير من ضخامتها وحاجاتها فأمام هذا التطور في وظائف الدولة تبعها تطور وتوسع في حجم وأهداف النشاط الإداري لأن الإدارة المحلية هي المسؤولة عن تطبيق السياسة العامة للدولة بمعنى المسؤولة عن قيادة وتوجيه وتسيير وإدارة العمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأمام هذا التعدد والتنوع والاتساع أدى إلى وجود زيادة مستمرة في عدد العاملين من أجل قيامهم بالمهام المسندة إليهم لكن التطور في الإدارة المحلية لم يواكبه تطور في وظائف الدولة ولم تستطع الإدارة المحلية القيام بما أصبح مطلوباً منها لا من الناحية الكمية ولا من الناحية النوعية ويعود السبب في ذلك إلى مشكلة التضخم الإداري التي تعاني منها إدارتنا المحلية، فبسبب انعدام المقاييس الكمية والنوعية في تحديد حاجة الإدارة المحلية من الموظفين والأسس التي يتم بموجبها تحديد الواجبات والمسؤوليات التي تستغرق وقت العمل بكامله، قد أدى هذا إلى وجود فائض بأجهزتها، دون أن يرافقه زيادة مماثلة في حجم العمل المطلوب إنجازه وبالتالي تدني في كفاءة

(1) العمري بوحيط، مرجع سابق، ص ص 57-58.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 161.

الأداء الإداري ومما لا شك فيه أن وجود هذه الظاهرة يؤدي إلى إشاعة الفوضى وعدم استتباب النظام الإداري المحلي كما يؤدي أيضا إلى زعزعة ثقة الجمهور بالنظام الوظيفي.

ثانيا: سياسة التعليم

هناك علاقة مباشرة بين الخلل في سياسة التعليم والخلل في هيكلية التوظيف ويرجع ذلك إلى عدم الربط بين مخرجات قطاع التعليم احتياجات سوق العمل وهو ما يحدث بالفعل في العديد من الدول العربية بصفة عامة وبصفة خاصة .

في إدارتنا المحلية، حيث ينعدم التوافق بين أعداد وتخصصات الخريجين من ناحية والأعداد والتخصصات التي يحتاجها سوق العمل من ناحية أخرى مما يؤدي التضخم الإداري والمتمثل في وجود أعداد كبيرة من الخريجين تفوق الأعداد التي يطلبها الجهاز الإداري⁽¹⁾

ثالثا: الطبيعية المجتمعة والبيئة

من السمات التي تميز التوظيف في الوطن العربي بصفة عامة وبصفة خاصة في إدارتنا المحلية هو توجه شريحة كبيرة من طالبي العمل إلى شغل الوظائف ذات الياقات البيضاء والمتمثلة في الوظائف الإدارية أو وظائف الخدمية مع عزوفهم على شغل الوظائف ذات الياقات الزرقاء والمتمثلة في الوظائف الفنية أو وظائف الإنتاج ولاشك أن التوجه إنما يدعمه أمران:

* طبيعة أعرافنا وتقاليدنا العربية التي تعطي المزيد من التقدير والمكانة الاجتماعية العالية لشاغلي الوظائف الإدارية أو المكتبية.

* هيكل الأجور والامتيازات: حيث يضمن للموظف بالإدارة المحلية مرتب ثابت ومعاش دائم يستند عليه في تحمل أعباء المعيشة حال اعتزاله الخدمة عند بلوغ سن التقاعد⁽¹⁾.

التدخلات السياسية والحزبية في شأن التعيين في الوظائف

إن ما يجري عليه العمل في الكثير من الإدارات (الدول النامية) ومنها إدارتنا المحلية هو تدخل النفوذ السياسي و المحسوبيات في عملية تعيين الموظفين وذلك دون الاعتداد بالجدارة والكفاءة والحجم المطلوب من الموظفين، وتجرى عملية التعيين بإعطاء الأفضلية للمنتمين للحزب الأغلبية، حيث يسعى أعضاء المجالس النيابية لدى الوزراء للتعيين ذويهم في الإدارات المختلفة، ويقوم الوزراء باعتماد طلبات التعيين في وزاراتهم باعتبار أن ذلك وسيلة من وسائل التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽²⁾

(1) عبد العزيز جميل مخيمر، مرجع سابق، ص 72.

(1) المرجع السابق، ص 75.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سبق ذكره، ص 480.

ف نظرا لعدم الاعتماد على أساليب وأسس عملية في تحديد وتوزيع الموظفين بالإدارة المحلية وكذلك غياب دور الرقابة على عمليات التوظيف مما أدى إلى تعيين أفراد ذو تأهيل وخبرة متدنية كثقل كاهل الإدارة المحلية لعناصر غير ضرورية وزائدة عن حاجة العمل، وأفرز لنا بدوره عدة مظاهر سلبية أثرت على التنمية المحلية أهمها:

1. تم تجاوز الهياكل التنظيمية، فليس هنالك تحديد واضح للمسؤولية ويستهان في تقييم العمل والإخلاص ويعم التهرب من المسؤولية وغالبا ما نسمع الجملة التقليدية: (إن ذلك ليس من اختصاصي) أي أن الشخص لا يعتبر مسؤولا عن ذلك الجزء من الأعمال.
2. الروتين ليس مرضيا في حد ذاته، فهو طريقة يقل بواسطتها المجهود الفكري والذهني عما يجب أن يتم من خطوات، لتنفيذ عمل معين في الحالات المشابهة إلا أنه إذا تعقدت الإجراءات وارتبطت ارتباطا زائدا بعدد من المستويات الإدارية في الهيكل التنظيمي فإن الروتين يصبح مرضا من أمراض التنظيم ونظرا لتضخم عدد العاملين بالإدارة المحلية بدون حاجة فعلية لخدمات بعضهم فقد ازدادت الإجراءات الواجب اتباعها بدون مبرر علمي وموضوعي، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعقيد وإرباك العملية الإدارية وبطنها الشديد مما ينجم عنه شلل في الجهاز الإداري⁽¹⁾.

3. انشغال بعض الموظفين بأعمالهم الخاصة على حساب وظائفهم الحكومية الأمر الذي يخلق صراعا وتضاربا بين المصلحة الخاصة، والمصلحة العامة يضاعف إلى ذلك الآثار السلبية الأخرى كالتسيب الوظيفي⁽²⁾.

وقد تجسد مظاهر تسيب الموظفين في لجوئهم إلى التهرب من مسؤوليات ووظائفهم بأساليب متعددة كالتأخر والتغيب بدون عذر شرعي عن الحضور إلى مراكز عملهم، أو الخروج أثناء أوقات الدوام الرسمي لقضاء مصالحهم الشخصية، غير مبالين بالمسؤولية المادية والأدبية الملقاة على كاهلهم، وقد تتمثل مظاهر التسيب بشكل معنوي حيث يكون الموظف وراء مكتبه خلال فترة الدوام الرسمي ولكن لا ينجز أي عمل يذكر فيؤدي ذلك إلى تراكم معاملات المواطنين وشكواهم لتأخير أعمالهم وعدم إنجازها، وهذا ما يسمى بالإنسحاب النفسي من العمل والذي يترتب عليه فيما بعد تدني مهارات الموظف ومعلوماته وتدني مستوى إنتاجية الموظف وعدم بلوغها مستوى الأداء المقبول. وقد يقضي الموظف وقت العمل الرسمي في قراءة الصحف واستقبال

(1) عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص ص 164-165.

(2) محمد شاكر عصفور، مرجع سابق، ص 351.

الضيوف وتبادل الأحاديث الشخصية معهم دون مبالاة بقيمة الوقت المخصص للعمل وأهميته بالنسبة لنجاح العملية الإدارية المتلازمة بالعملية الاقتصادية والاجتماعية⁽³⁾.

- إشاعة الخلق الإداري المتدني والفساد والرشوة وعدم الإحساس بالمسؤولية والإهمال والاتجار بالوظيفة والممتلكات العامة.

- المركزية الشديدة ونفسي البيروقراطية

وتبرز تلك الظاهرة بشكل واضح في عملية وضع القرار وجنوح الإدارات المحلية إلى تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين.

- المحاباة والعلاقات الشخصية

وهي ظاهرة واضحة وموجودة فعلا في إدارتنا المحلية تدخل في جميع العمليات الإدارية ابتداء من تعيين الموظف إنتهاءا بتقييم أدائه، فهي وليدة السيطرة الاستعمارية التي تشجع المحاباة والوساطات والمحسوبية⁽⁴⁾.

- عدم التزام الموظف باحترام الشرعية القانونية

إن الموظف مسؤولا خلال قيامه بالعمل الوظيفي، عن احترام الشرعية القانونية، فهو لا يستطيع بأي حال من الأحوال اتخاذ قرارات لا تكون مسندة إلى أساس قانوني، وتأخذ الشرعية أبعادها بشكل خاص في ميدانين: قواعد الاختصاص وقواعد الإجراءات الشكلية.

فالموظف يجب عليه أن يتصرف ضمن حدود السلطات الممنوحة له بموجب النصوص التي حددت اختصاصاته، وعليه فإن الموظف إذا تجاوز حدود اختصاصه، فإنه يخالف قاعدة الشرعية وبالتالي يكون تصرفه عرضة للإلغاء نتيجة هذا الخطأ الذي ارتكبه ومن ناحية أخرى يتوجب على الموظف احترام قواعد الإجراءات الشكلية، فهو لا يستطيع ممارسة سلطته في اتخاذ القرارات دون الإجراءات الشكلية المحدودة في نصوص قانونية أو تنظيمية.

لكن يبدو أن الموظفون بالإدارة المحلية يعتبرون الالتزام التام في تصرفاتهم بالنصوص القانونية واللوائح الإدارية يشكل مرضا في حد ذاته وهذا ما دفع بعضهم إلى الخروج عن حكم القانون بقصد أو بدون قصد، الأمر الذي أفقد القانون احترامه والعقوبات أهميتها وأدى إلى زيادة نسبة الخارجين على حكم القانون والمبديين لأموال الدولة ومشروعاتها العامة.

- عدم التزام الموظف بالنزاهة والأمانة

(3) عبد الله طلبية، مرجع سابق ، ص 153.

(4) مهدي حسن زويلف، سلمان اللوزي، مرجع سابق ، ص 25.

يعتبر المنصب الذي يشغله الموظف الإداري هو تكليف مفروض عليه لخدمة الصالح العام. هذا ما يجب أن يكون لكن ما هو كائن بالإدارة المحلية عكس ذلك تماما حيث نجد الموظف ينظر إلى الوظيفة على أنها مجموعة من السلطات يسيرها كيفما يشاء ويعود ذلك إلى وصول بعض الموظفين بطرق غير موضوعية وسليمة .

- الإهمال الوظيفي وعدم المحافظة على أسرار المهنة بحيث يشغل الموظف منصبه لقضاء مصالحه الشخصية.

- تدني ملموس في الأخلاقيات وانتشار صور الفساد والانحراف الإداري⁽¹⁾.

و مما سبق يمكننا القول بأن جميع المظاهر السلبية المتفشية في إدارات (الدول النامية العربية، الجزائرية) والتي أفرزتها لنا ظاهرة التضخم الإداري يمكننا سحبها على الإدارة المحلية بمدينة بسكرة. ويبقى الميدان هو المحك في الحكم على هذا الإسقاط، إما بالقبول أو الرفض.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص ص 29-30.