

الحكم المحلي الراشد بين ضعف الكفاءات و تدني مستوى المسؤولين دراسة حالة الجماعات الخلية في الجزائر

الأستاذ: بن شعيب نصرالدين

صوفي ايمان

كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة أبي بكر بلقايد

مقدمة:

تعتبر البلدية الخلية الأساسية والقاعدة النواة في هرم الدولة، والتي أسندت إليها جملة من الصلاحيات والاختصاصات ذات الأهمية البالغة، ذلك لقرابها من عامة المواطنين، غير أن قداسة هذه الصلاحيات والمهام بدأت في الآونة الأخيرة تصطدم بمشكلة نقص وانخفاض مصادر التمويل، الشيء الذي أدى إلى العجز ميزانيات العديد منها وبالتالي عدم إمكانية التكفل بكل المصالح العمومية بشكل جيد وفعال.

وإلى غاية 31 - 12 - 1999 بلغت مديونية البلديات 22 مليار دينار في 1472 من بين 1541 بلدية¹، وكان الحل أن لجأت الدولة إلى عملية تطير هذه الديون على المدى المتوسط:

- 6 مليار دينار في الميزانية الإضافية لسنة 2000.
- 8 مليار دينار في الميزانية الأولية لسنة 2001
- 6 مليار دينار في الميزانية الأولية لسنة 2002.
- 2 مليار دينار في الميزانية الأولية لسنة 2003.

وبالرغم من أن مشكل الموارد المالية يتصدر كل الاهتمامات سواء على المستوى المحلي أو المركزي إلا أن أجهزة الدولة غالبا ما تكون عوننا لتخطي هذه الأزمات عن طريق الاقتطاع من ميزانيتها أو بتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وليس في ذلك ما يعيب، غير أن النظر إلى الموارد التي تسيير هذا الجهاز هو الذي قد لا يخلو من العيوب، هذا العنصر - أي العنصر البشري - المسؤول عن إدارة المؤسسة في أداء دورها وتسيير مصالحها بطرق أكثر فاعلية ولو بأقل الإمكانيات.

لقد خلص الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى إن عجز ميزانيات البلديات يعود دائما و بالأساس إلى أعباء الأجر والمرتبات التي لا تزال تمثل 75% من المصاريف الضرورية لهذه الميزانيات¹.

فالتحكم في هذا العنصر يؤدي بالضرورة إلى التحكم في تسيير ميزانية البلديات، كما أن حجم هذه التكاليف تفرض على البلدية التوظيف العقلاني والرشيد للعنصر البشري.

ومن هذا المنطلق سوف يكون موضوع بحثنا حول الموارد البشرية على مستوى البلديات - بشقيه الموظف والمنتخب - ومدى استجابتهما لمتطلبات التسيير العصري، انطلاقا من نسب تركيبية مستوايتها التكوينية وما يمثل حجم تكلفتها إلى ميزانية التسيير. كما أننا سوف ندرج حالة بلدية تلمسان لإثبات هذا الإشكال.

أولا: البلدية ومواردها البشرية:

تتميز البلديات عن سائر المؤسسات الأخرى في كونها تتكون من جهاز إداري يتم تعيينه بطرف التوظيف العادي - الإعلان والمسابقة والتعيين... - وجهاز تسييري يتم بطرق الإقتراع أو الانتخاب العام، وسوف نتطرق إلى تكوين هذين العنصرين تباعا.

1: تركيبة وأعباء المستخدمين:

تشكل مصاريف المستخدمين عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات من حيث أنها تشكل أكبر نسبة من اعتماداتها، كما أن تركيبية هذه الشريحة من حيث سوء التكوين و قلة الكفاءات غالبا ما يحول دون تقديم الخدمات بالشكل الجيد و الفعال، و سوف نتطرق إلى هذين العنصرين بشيء من التفصيل.

أ) ثقل أعباء المستخدمين:

لقد أشرنا آنفاً إلى ثقل مصاريف المستخدمين، وما تمثله الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتبات الموظفين الدائمين، بحيث أن هذه المخصصات تمثل 75% من ميزانية التسيير.

فهذه النسبة إذن وحجم المبالغ التي تمثلها، تشكل عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، هذا الأخير الذي قدم ما يعادل 8.824.475.844 دج ل 1207 بلدية عاجزة عن التكفل بالمصاريف الضرورية (سنة 1999)¹.

إن ثقل هذه المصاريف على الموارد المالية للبلديات غالبا ما يمثل المؤشر الحقيقي عن الصحة المالية للمؤسسة العمومية وكذا مؤشرا عن طبيعة تسيير البلديات، كما أنه يعتبر أيضا مؤشر على محدودية القدرة الادخارية لهذه الأخيرة، أي أن حجم هذه المصاريف تشكل عائقا للإبقاء على النسبة القانونية (10%) المقتطعة لقسم التجهيز والاستثمار العمومي، الشيء الذي غالبا ما يكون مستحيلا.

فهذه النسبة العالية المخصصة لأجور الموظفين تحد وتضعف من قدرة البلديات على الادخار، وبالتالي قدرتها على التمويل الذاتي، وعجز 1207 من أصل 1541 بلدية برهان قطعي على ما سبق ذكره.

فعلى مستوى ولاية تلمسان هنالك 46 بلدية من أصل 53 عجزت عن مواجهة المصاريف الضرورية سنة 1999 الشيء الذي اضطرها إلى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية لطلب مساعدة إعادة التوازن لميزانيتها بقيمة 313.400.000 دج، فلا مجال للحديث عن احتياطي الإذخار أو قدرتها على التمويل الذاتي.

صفوة القول أن مستخدمي البلديات يستهلكون أكثر من 70% من ميزانية التسيير، إن أهمية هذه النسبة تستوجب منا التوقف لمعرفة تركيبة العنصر البشري للبلديات، أو معرفة هيكل هذه الموارد التي تستترف الأعمش من الموارد المالية للبلدية.

ب) تركيبة مستخدمي البلديات:

تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاثة أصناف:

— أعوان التنفيذ: وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير.

— أعوان التحكم: وهم الموظفون المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين (كتاب إداريين وملحقين إداريين) وتقنيين سامين.

— الإطارات: وهم جملة الموظفون الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، و الذين لهم القدرة على التطور، فهم النصوص وتفسيرها.

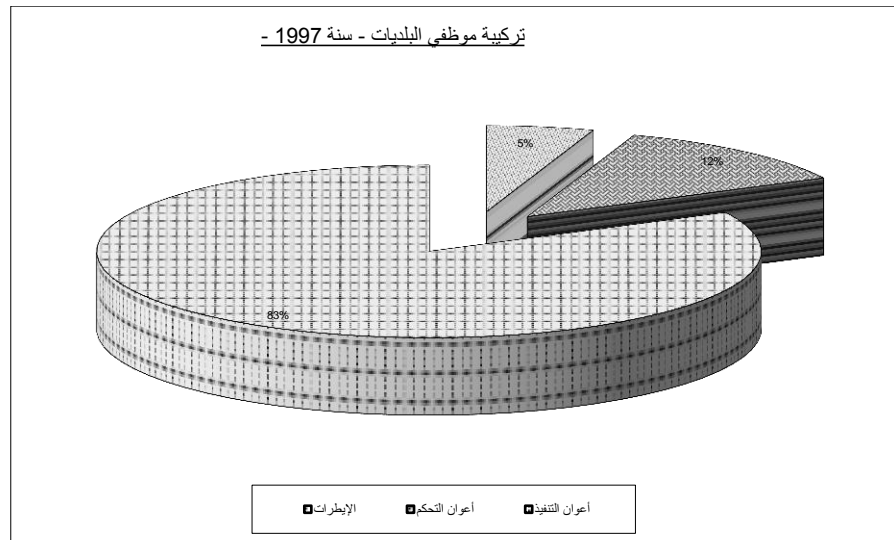
حسب دراسة الإحصائيات المالية للبلديات "التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط (سنة

1997)، إن العدد الإجمالي لموظفي البلديات الدائمين يقدر بـ 146.665 موزعة بالشكل التالي:

جدول رقم 01: توزيع المستخدمين على البلديات

المستخدمين	العدد	النسبة
1 الإطارات	7.654	05.22%
2 أعوان التحكم	18124	12.36%
3 أعوان التنفيذ	120.887	82.42%
المجموع	146.665	100%

المصدر: CeNEAP : « Etude : Statistiques financières des Communes », p 19:



فمن خلال النظرة الأولية للجدول يتضح ضعف التأطير الذي يمثل 05% مقابل تضخم في عدد أعوان التنفيذ و الذي يمثل 82%.

إن ضعف التأطير هذا لا يمكنه أن يستجيب للمتطلبات العمومية. وهذا يمثل الإشكال الأول للبلديات، فهذه الأخيرة التي عليها أن تواجه الطلبات العمومية العاجلة والآجلة للمواطنين تعاني من نقص فادح في التأطير، فعلى مستوى 1541 بلدية هنالك 7.654 إطار يحمل شهادات التعليم العالي أي أقل من إطار في البلدية الواحدة، وهنالك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي لسبب نقص الموارد المالية أو لسبب بعدها.¹

إن هذا العدد حول نسبة التأطير يستوجب منا التوقف والتأمل في نسبة هذا العدد إلى إجمالي سكان البلديات وبالتالي ماذا يمثل لجملة سكان الإقليم الوطني و المقدر بـ 31.471.000 نسمة. فبحساب بسيط يمكننا استنتاج أن 7.654 إطار تقوم بتسيير الشؤون العامة لـ 31.471.000 مواطن، أي أن كل إطار يسيّر شؤون 4.112 فرد ($4.112 = 7654/31.471.000$).

وعلى هذا الأساس يبقى التأطير بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاح. بالإضافة إلى أن أعوان التحكم لا يمثلون سوى 12 من مجموع الموظفين، فالنسبة الكبيرة من موظفي البلديات هم أعوان التنفيذ بحيث أنهم يشكلون 82% لا يتمتعون بأي كفاءات مهنية. فهذه الشرائح الثلاث بتركيبها المتباينة تستتوف أكثر من 70% من ميزانية التسيير. هذه التركيبة التي يشكل فيها الإطار حصة 05% وعون التنفيذ 82% هي عبارة عن نسبة استهلاكية بعيدة كل البعد عن إدراك وظائف التصور والعقلنة. كما أن المستوى الدراسي لمستخدمي البلديات يبرز بوضوح هذا التدني الكبير في الأداء للخدمات العمومية حسب الجدول أدناه:

الجدول رقم 02: توزيع المستخدمين حسب مستوى التكوين

النسبة	العدد	آخر	القطاع التقني	القطاع الإداري	المستوى الدراسي
38.99%	47,859	2,353	38,146	7,360	يجهل القراءة و الكتابة
26.86%	32,969	1,241	22,581	9,147	المستوى الابتدائي
17.17%	21,076	308	5,066	15,702	المستوى المتوسط
12.55%	15,406	41	1,604	13,761	المستوى الثانوي
1.82%	2,232	26	1,551	655	تقني/ مهندس تطبيقي
1.58%	1,937	7	59	1,871	شهادة ليسانس
0.54%	657	4	459	194	مهندس دولة
0.22%	271	1	238	32	مهندس معماري
0.06%	74	1	38	35	بيطري
0.22%	273	1	29	243	شهادات أخرى
100.00%	122,754	3,983	69,771	49,000	المجموع

المصدر: la Daira et de la Commune - juillet 2000 CeNEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya de

من خلال القراءة الأولية لهذا الجدول يبرز ذلك الحجم الضئيل الذي يمثله أصحاب الشهادات مقارنة بحجم المستويات الدنيا من التعليم حيث تشكل هذه الأخيرة نسبة 83.02% (83.02=17.17+26.86+38.99) والذي يغلب في القطاع التقني على القطاع الإداري، و على اعتبار أن أصحاب المستويات الدنيا هم أعوان التنفيذ، فذلك يفسر عامل تدني الأداء و خاصة ما يتطلب نوع من التأهيل.

و بالرغم من وجود هذه العلة لم تكن هذه الشريحة من الموظفين تستفيد من الدورات التكوينية للرفع من مستواها التأهيلي حيث لاحظ المركز الوطني للدراسات التطبيقية من أجل التخطيط (CeNEAP) أن العدد الأكبر من أعوان التحكم و أعوان التنفيذ لم يستفيدوا من أدنى تكوين، حيث أن¹:

- 90% منهم لم يستفيدوا من دورات تكوينية.
- 10% منهم فقط من استفاد من دورات تكوين في مجالات التقنيات الإدارية، كالعمران، المالية، الصفقات العمومية، الإعلام الآلي، المنازعات، الأرشيف، الحالة المدنية...

و على غرار أعوان التنفيذ، أشار نفس التقرير إلى الدرجة المتدنية للتحكم في الوظائف من قبل الإطارات أيضا حسب ما يبرزه الجدول أدناه:

جدول رقم 03: نسبة التكوين في الجماعات المحلية

الجماعات المحلية	لا يتحكمون في النصوص القانونية	انعدام التكوين	أشغال روتينية	غير كفؤ
إطارات الولايات	51%	67%	58%	38%
إطارات البلديات	46%	58%	60%	37%

المصدر: « **Evaluation des besoins en formation des collectivités locales** »، CeNEAP :

Rapport d'étape N° 2, document intérieur, Novembre 1999. P : 26. Non publié.

بالنظر إلى هذا الجدول يمكن الربط بين عنصري انعدام التكوين وعدم التحكم في النصوص القانونية، فهذا العامل الأخير يمكن تداركه عن طريق التكوين في تفسير وشرح جل النصوص المنظمة لكل الصلاحيات المخولة للبلديات كل حسب تخصصه. زيادة على اعتبار أن الأشغال الروتينية تضعف من كفاءة الموظف من حيث أنها تقتل لديه حافز الخلق والإبداع، والنفس بطبعها تمل العمل الاعتيادي، والذي في حد ذاته مجلبة للكسل والخمول، فمن أجل ذلك أقر المشرع بضرورة الدورات التربصية، وإدخال عنصر التجديد والعصرنة في إدارة المصالح العمومية. كما أشار نفس التقرير¹ أن على مستوى البلديات هنالك عدد محدود من الكتاب العامين الذين استفادوا من الدورات التكوينية:

- 82% من المسؤولين لم يتابعوا دورات تكوينية.
- 18% من المسؤولين فقط من كان لهم الحظ في متابعة دورات تكوينية، في التسيير المالي، الحالة المدنية، الموارد البشرية، الأرشيف والعمران.

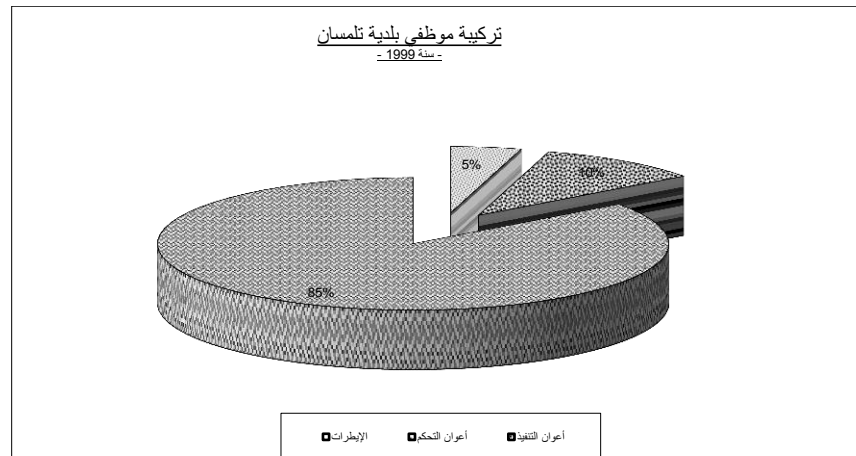
بعض الأرقام عن بلدية تلمسان:

إن بلدية تلمسان على غرار بلديات الوطن لا يمكنها أن تخرج عن إطار هذه القاعدة العامة، بالرغم من أنها لا تنتمي على جملة البلديات العاجزة، فحسب الجدول تعداد المناصب المالية لسنة 1999 كان عدد الإجمالي للموظفين الدائمين يقدر ب 855 مركب حسب الجدول التالي:

جدول رقم 04: تركيبة موظفي بلدية تلمسان لسنة 1999

مستوى التأهيل	عدد	نسبة
الإطارات	38	4.44%
أعوان التحكم	89	10.41%
أعوان التنفيذ	728	85.15%
لمجموع	855	100.00%

¹ - المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 1999، وثيقة داخلية



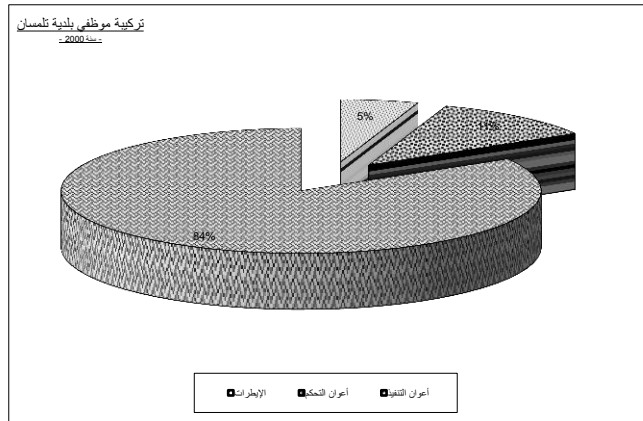
بن شعيب نصر الدين و صوفي ايمان

تشكل نسبة الإطارات 4.41%، أقل من المستوى الوطني (5%) وكذا أعوان التحكم الذي يشكل 10.41% من مجمل الموظفين (المستوى الوطني 12.36%)، ويفرد أعوان التنفيذ بالنسبة الكبرى 85.15%.
ليشهد سنة 2000 قفزة نوعية بزيادة 04 إطارات إلى 38 وتقليص في عدد أعوان التنفيذ بـ 56 عون لتصبح التركيبة تسائر نوعا ما جملة التركيبة الوطنية بحيث أصبحت نسبة الإطارات 5.22% وأعوان التحكم بـ 11.30% وتراجع في نسبة أعوان التنفيذ إلى 83.48% كما بينه الجدول أدناه.

جدول رقم 05: تركيبة موظفي بلدية تلمسان لسنة 2000

النسبة	العدد	مستوى التأهيل
5.22%	42	الإطارات
11.30%	91	أعوان التحكم
83.48%	672	أعوان التنفيذ
100.00%	805	المجموع

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 2000، وثيقة داخلية

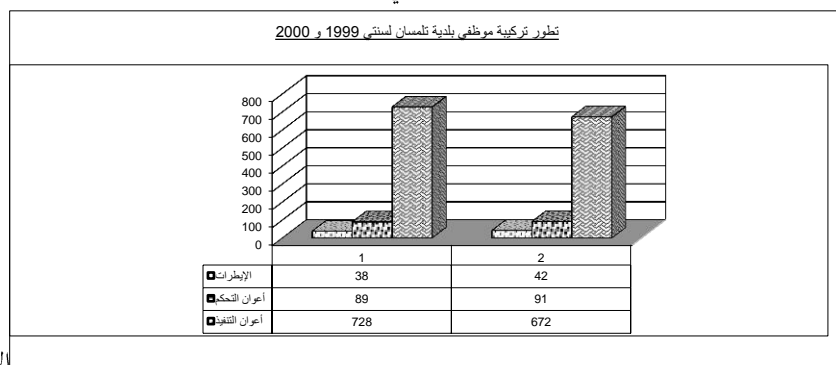


الملاحظ أن هنالك قفزة نوعية في تركيبة موظفي بلدية تلمسان سواء في عدد الإطارات أو أعوان التحكم وهنالك تراجع في أعوان التنفيذ الشيء الذي يعطي أكثر ديناميكية للعمل التصوري وتقدم أداء ذو نوعية عالية للمواطن.

جدول رقم 06: تطور تركيبة موظفي بلدية تلمسان خلال سنتي 1999 و 2000

سنة 2000		سنة 1999		مستوى التأهيل
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
5.22%	42	4.44%	38	الإطارات
11.30%	91	10.41%	89	أعوان التحكم
83.48%	672	85.15%	728	أعوان التنفيذ
100.00%	805	100.00%	855	المجموع

¹-المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنتي 1999 و 2000، وثيقة داخلية.



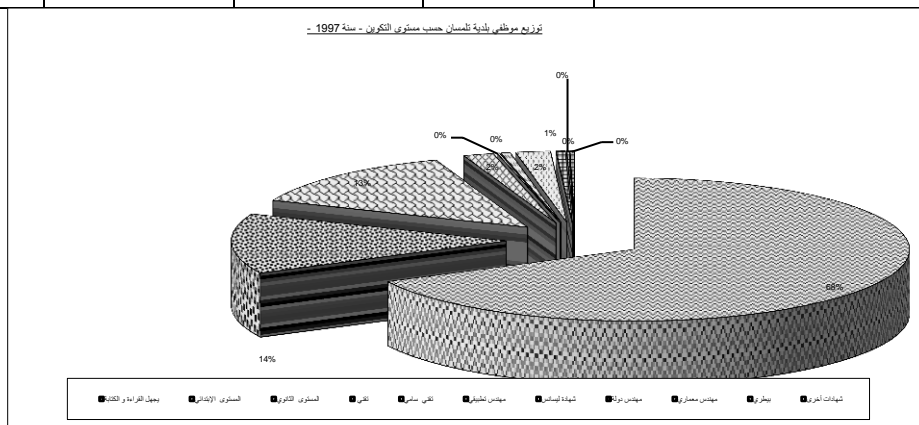
إلا أن هذه التركيبة تصطدم

بمخوقات من حيث توزيع الموظفين حسب المستوى الدراسي، والذي يعتبر مؤشرا هاما حول مستقبل تطور الموظفين و تأهيلهم، وكذا قابلية هؤلاء للتكوين، لتطوير الكفاءات وتحسين الأداء فحسب جدول تعداد المناصب المالية لسنة 1997، أن المستوى الدراسي المتدني يشكل العنصر الغالب على تركيبة الموظفين، والشيء الذي جعل من التكوين أمرا ضروريا و في نفس الوقت صعبا للغاية. الجدول أدناه يبرز بوضوح توزيع الموظفين حسب المستوى الدراسي:

جدول رقم 07: توزيع المستخدمين حسب مستوى التكوين - سنة 1997 -

المصدر: جدول تعداد المناصب المالية لبلدية تلمسان، لسنة 1997، وثيقة داخلية

النسبة	القطاع التقني	القطاع الإداري	العدد	المستوى الدراسي
67.57%	498	0	498	بجهد القراءة و الكتابة
13.57%	22	78	100	المستوى الابتدائي
13.43%	10	89	99	المستوى الثانوي
1.76%	2	11	13	تقني
0.14%	0	1	1	تقني سامي
0.54%	1	3	4	مهندس تطبيقي
2.04%	0	15	15	شهادة ليسانس
0.54%	4	0	4	مهندس دولة
0.14%	1	0	1	مهندس معماري
0.00%	0	0	0	بيطري
0.27%	0	2	2	شهادات أخرى
100.00%	538	199	737	للمجموع



من خلال القراءة الأولية لهذا الجدول يتضح ذلك الفارق الكبير بين عدد حاملي الشهادات والعدد النقيض أي الذي يجهل القراءة والكتابة إضافة إلى المستوى الابتدائي (81.14% مقارب للمستوى الوطني). والذي يغلب في القطاع التقني على القطاع الإداري، والقطاع التقني يعني به كل ما يتعلق بالأشغال بحيث 67% من مجموع الموظفين ينتمون إلى هذا القطاع يجهلون تماما القراءة والكتابة. بينما ينفرد القطاع الإداري بحاملي الشهادات والمستويات التعليمية المتوسطة.

وعلى اعتبار أن عدد المستويات الدنيا هم أعوان التنفيذ، فذلك يفسر عنصر تدني الأداء وتدهور أداء الأشغال التقنية التي تتطلب نوع من التأهيل. فمهما كان تصور المشروع ودرجة جماليته سوف يصطدم تنفيذه بهذا العون.

إن الاستنتاج الذي يمكننا أن نخرج به هو أن هذه النسبة العالية من الأمية داخل المؤسسة العمومية تشكل أكبر عائق يقف ضد تطوير الأداء وبالتالي حاجز يمنع تحسين مستوى هذه الشريحة عن طريق التكوين أو الرسكلة وبالتالي يجب النظر في طرق تعليمية تطبيقية ميدانية، كتكوين الأعوان ذوي مؤهلات ثم تعميم المنفعة محليا على جملة الأعوان بالطرق العلمية التطبيقية وليس النظرية.

أما عن الأطر، فقلة هذه الفئة له سلبيات وخيمة على تصور المشروع أو أداء العمل الإداري. ففي تصور المشروع أدت قلة هذه الفئة إلى اعتماد مشاريع منقولة بتكاليف معتبرة، وكذا اعتماد مشاريع مستعجلة غير مدروسة،

فلو توفرت الأطر القادرة على حسن التصور للمشروع أو أعيد رسكلة هذه الشريحة بحسب التقنيات العصرية، لما اعتمد المشروع جزافا دون دراسة متفحصة دقيقة، ولما أُنجز دونما رقابة صارمة.

وعليه فالخسارة أشد في الميدان، أعباء المستخدمين تستترف أكثر من 70% من ميزانية تسيير البلديات دونما مقابل، فلو كانت هذه الأعباء تستثمر بكل نجاعة وفعالية لكان المصاب غير أن هذا العبء أثمر أعباء.

فمهما كانت القوة المالية لأي مؤسسة عمومية محلية لا يمكنها السير في مواكبة العصرية والتقدم بإهمال هذا العنصر الذي هو محور التركيب بين كل العناصر والذي هو المفاعل لكل الموارد: مالية، تقنية... فهل بعقل أن تطور البلديات بهذه التركيبة من الموظفين؟ لقد أشرنا سابقا إلى أن بلدية تلمسان ليست ضمن البلديات العاجزة فهي على الغالب تحقق فائضا سنويا إذا استثنينا نقص التحصيل الجبايي الذي قد يحدث على فترات، غير أنها بهذا الامتياز تظل في مصاف البلديات العاجزة عن تجسيد أي تنمية محلية والواقع يثبت ذلك.

فالاهتمام بالعنصر البشري أضحي العنصر ذو الأهمية الأساسية في إصلاح مثل هذه المؤسسات ذات الصلة للصيقة بالمواطن واحتياجاته، حيث يرى ريمون ميزليك أنه: " لا تكفي مجرد النية الصادقة للأعوان، تحتاج الجماعات المحلية إلى حسن الأداء أكثر فأكثر، والحاجة إلى كفاءة الموظف أصبحت ملحة جدا"¹.

- 2 - تدي كفاءة المسؤولين:

كتب الأستاذ المحاضر بالمدرسة الوطنية للإدارة السيد: سعيد طيب في مذكرة حول مشاكل تسيير البلدية: "...منتخبون غير محضرون للتسيير...، غير مهتمون بتسيير شؤون البلديات"¹.

يمكن لهذا الموضوع أن يكون مذكرة في حد ذاته، بسبب ما ينشر يوميا عبر صفحات الجرائد، فلا تكاد تخلو جريدة يومية أو أسبوعية، من نشر فضائح المنتخبين في تسيير المؤسسات العمومية المحلية.

إن المنتخبين المحليين المسؤولين عن تسيير هذه الأجهزة المحلية لا يتم انتقاؤهم على أساس الكفاءات والشهادات أو أدنى شرط ينم عن احترام هؤلاء للمرفق البلدي، وحتى بعد اختيارهم فهم لا يخضعون لأدنى تكوين لمعرفة ماهية المرافق العمومية، القصد من وجودها، أهدافها، صلاحياتها...

أو حتى معرفة طبيعة الخدمة التي يسهرون على أدائها، الجهل بقوانين التسيير وطرقه، والجهل الأكثر ضرر، هو الجهل بحالة البلدية التي ينتمي إليها المنتخب، الجهل بقدرتها المالية على إنجاز المشاريع وكفاءة موظفيها في هذا الميدان. الشيء الذي غالبا ما ينعكس على البرامج التي كان قد وعد بها قبل انتخابه في صعوبة إنجازها، لسبب من الأسباب، الشيء الذي يؤدي بالمنتخب إلى تجاهل منتخبيه وبالتالي الطلاق بين المنتخب والمواطن¹.

بن شعيب نصر الدين و صوفي ايمان

ولصعوبة المهام هذه غالبا ما تحدث اصطدامات بين المنتخب والإدارة أيضا. ومن البديهي أن يكون هنالك اصطدام بين منطق السياسي ومنطق الإداري والغلبة دائما لمنطق السياسي المفروض بقوة القانون، فيتولد عن ذلك منطق التسلط على الإدارة بما فيها الكاتب العام وعموم الموظفين على حساب حسن سير المصالح العمومية، وسلبية النتائج تنعكس على المواطن الذي يتضرر من هذه المؤسسة ومسيريها، وخير دليل على هذا الاسترسال ما تنشره الجرائد اليومية بهذا الخصوص.

من خلال هذا السرد البسيط تبرز المصائب المنجرة عن إهمال هذا العنصر، فحتى لو توفرت الموارد المالية و بقي عنصر الموارد البشرية على حاله ازدادت وضعية البلديات تأزما و تقهقرا، إن صاحب القرار -المنتخب- على مستوى البلديات يستوجب أن تتوفر فيه جملة من الشروط تؤهله لإدارة هذا المرفق.

و لقد سقنا مثلا عن بلدية تلمسان و على الرغم من توفرها على موارد مالية معتبرة و هياكل قاعدية مهمة لا تزال تتخبط في مشاكل التسيير و انعدام الاستخدام الأمثل للموارد على مستوى كل المصالح، إضافة إلى مشاكل التنمية التي لا تكاد تميزها عن البلديات العاجزة ماليا.

إن لكفاءة المنتخب دور فعال كذلك في رفع مستوى الأداء لدى المستخدمين، إذ يعتبر صاحب القرار في التوظيف و التعيين و التسيير و ممارسة السلطة السلمية و القدوة في إدارة المرفق و بإمكانه ترشيد و عقلنة حركة المستخدمين داخل مختلف المصالح.

إذن، إن ضعف مستوى المستخدمين و تدي كفاءة المنتخبين ليرز بصدق مهزلة التسيير المحلي و الذي غالبا ما ينعكس على سلوكيات المواطن في سخطه على أداء هذه المرافق و تدمره من خدماتها. هذا على الصعيد المحلي، أما على الصعيد الوطني، فكيف يتسنى اعتماد خطة تنمية شاملة بقاعدة ضعيفة و هشة و غير قادرة على اتخاذ القرار السليم، و الأدهى على الصعيد الدولي في قدرتها على اجتذاب الاستثمار الخارجي.

من هذا المنطلق يبرز عامل و عنصر التكوين و إعادة تأهيل العنصر البشري من الأهمية بمكان قصد تعزيز هذا المرفق بالكفاءات اللازمة لإدارته بشكل سليم و فعالية أكبر.

ثانيا: ضرورة التكوين والدورات التربصية:

يعتبر التكوين من أهم العناصر التي تعمل على استمرارية تحسين أداء الخدمات العمومية، فما مدى اهتمام المشرع بهذا العنصر الفعال؟ وما مدى تطبيقه على أرض الواقع؟

1: التكوين عبر النصوص:

لقد حرصت كل النصوص المعتمدة من مختلف التشريعات وكذا التوصيات الأكاديمية على ضرورة التكوين وأهميته للرفع من كفاءات العامل وأداء الموظف، والجزائر كأى بلد تريد الخروج من قوقعة التخلف، والدفع بقطار التنمية إلى الأمام. بمختلف القطاعات. كرس جملة من النصوص والتوصيات لهذا الغرض، بحيث خصت العامل الجزائر بكل صفات "القداسة" - المستوحاة من الإيديولوجية "الإشتراكية" - وأصدر القانون الأساسي العام للعامل في 05 أوت 1978 ونص في مادته 172 على ضرورة تكوين العامل للرفع من كفاءته ومردوديته وتحسين مستواه.

ثم أعقبه القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادر في 23 أوت 1985، والذي أجبر المؤسسات العمومية على غرار المؤسسات الأخرى على ضرورة تكوين الموظف لغرض تحسين مستواه وإمكانية ترقيته فلقد جاء في المادة 52 ما نصه:

- "يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية، بغية تحسين مردود المصالح العمومية وضمان الترقية الداخلية للموظفين أن تقوم بما يأتي:
- تتولى أعمال التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعلومات لتحسين تأهيل العمال تحسنا دائما وذلك بالتنسيق مع متطلبات التنمية.
 - تضمن ترقية العمال حسب استعداداتهم والجهود التي يبذلونها.
 - تنجز أو تشارك.....

بن شعيب نصر الدين و صوفي ايمان

وتحدد بمرسوم كيفيات تطبيق أحكام هذه المادة".

وقد حرص القانون البلدي ولاسيما قانون 07 أفريل 1990 في فرعه الخامس "تنظيم المصالح" العمال والتكوين" المادة 130 على أنه: "يستفيد عمال المصالح والمؤسسات البلدية من أنشطة التكوين (...).

وفي 02 فبراير سنة 1991 أصدر القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات. وأكد في الفصل الرابع: التكوين وتحسين المستوى" على ضرورة هذا العامل وأهميته بالنسبة للموظف والمؤسسة على حد سواء وجاء في المادة 15 منه: "يستفيد العمال المرسكون أو المتدربين طورا من التكوين وتحسين المستوى إما لرفع تأهيلهم أو تكييف أتماطهم حسب الوظيفة أو للاستفادة من الترقية: "كما تنظم الإدارة نشاطات التكوين وأطوار تحضير المسابقات المتعلقة بالحصول على الوظائف البلدية...". المادة 17. من هذا المنطلق يتضح جليا مدى أهمية التكوين في شغل الوظائف العمومية التي تعكس مدى تطور المصالح العمومية وتحسين أدائها، فحسن العمل من حسن التعلم كما يقال.

وللشرح الجيد لكيفية تطبيق عامل التكوين في المؤسسات الإدارية، صدر المرسوم التعلق بالتكوين وتحسين ورسكلة الموظفين بتاريخ 03 مارس 1996، والذي نص في مادته الأولى على خصوصية هذا المرسوم من حيث أنه يهتم بالشروط والقواعد و الكيفيات المتعلقة بالتكوين المتخصص الذي يهيء الدخول إلى الوظائف العمومية. وكذا تحسين ورسكلة موظفي المؤسسات والإدارات العمومية. من جملة نصوص هذه القوانين المعتمدة، يتضح أن المشرع الجزائري على غرار نظرائه من المشرعين، قد حث على التكوين لتحسين مستوى أداء المصالح العمومية وأكد على حاملي الشهادات، وضع كل إطار في المستوى المناسب للوظيفة. غير أنه هل عملت المؤسسات العمومية هذه على تجسيد هذه التوصيات؟

2: واقع التكوين ميدانيا:

للتكوين أهمية بالغة للرفع من درجة أداء لأي مؤسسة من المؤسسات، غير أنه على مستوى البلديات بمس كل من الموظف والمنتخب على حد سواء.

(أ) فيما يخص الموظفين

ميدانيا ومن واقع أداء وسير المصالح العمومية، يمكن القول بغياب هذا العنصر أو تدني مستواه، فما انفك تسيير المصالح العمومية يتدهور عاما بعد عاما، الشيء الذي انعكس في تعبير المواطن بعدم رضاه وتذمره واحتجاجاته المتكررة ضد هذه المرافق، فهل يعقل أن الموظف المكون يؤدي عملا رديئا سيئا يؤدي بالمواطن إلى حد التظاهر والاحتجاج؟.

من خلال النسب التي أوردناها آنفا حيث أن العدد الأكبر من أعوان التحكم و أعوان التنفيذ لم يستفيدوا من أدنى تكوين (90 %) و كتاب العامون (82%)، إلا في الآونة الأخيرة حيث خص هؤلاء بدورة تكوينية على مدى سنتين. إذن، يتضح جليا أن عامل أو عنصر التكوين في البلديات سواء بالنسبة للأطر أو ما دونهم لا يشكل إلا نسبا ضئيلة لا تتناسب إطلاقا مع ما هو مطلوب توفيره للمواطن من قبل هذه المؤسسة بالنظر إلى جملة الصلاحيات المخولة إليها في القطاعات الاجتماعية الثقافية الرياضية، الصحية، وغيرها.

إن إهمال عنصر التكوين، يعني عدم الاكتراث بتحسين كفاءات الموظفين أو تطوير إمكانياتهم للتحكم في الوظائف التي يؤديها أو جملة الأشغال القائمة عليها من قبل أعوان التنفيذ، كما أن إهمال هذا العنصر يعني أيضا عدم مساهمة آليات عصرنة الإدارة المفروضة دوليا في كل المجالات، ومن ذلك يبقى الموظف سواء العون أو المسؤول يتدحرج في دركات التخلف والانحطاط وتضعف كفاءاته وعزمته في مواكبة التطور.

(ب) فيما يخص المسؤولين

إن تحسين أدوات التسيير بالأساس هو على عاتق المنتخبين المحليين الواجب خضوعهم هم أولا إلى تدريبات مكثفة أو أنشطة تكوينية و خاصة أن مدة العهدة الانتخابية تقدر بـ 05 سنوات – ليست بالمدة القصيرة – فاللجوء إلى دورات تكوينية لمعرفة ماهية

بن شعيب نصر الدين و صوفي ايمان

المرفق العام و صلاحياته و طرق تسييره القانونية قد تكون جد إيجابية لإدارة هذه المؤسسة و خاصة إذا اعتمدت في الأشهر الأولى من كل استحقاق جديد، مع العلم أنه يوجد مركز لتكوين المنتخبين في مدينة المدية، إلا أن نتائجه كانت ناقصة جداً¹.

يبدأ التسيير إذن من إيجاد الرجل الكفاء و الذي سوف يقود و يدير هذه المؤسسة، و من ثم سهره على الاستعمال الأمثل للأدوات المتاحة و التي تبدأ من الموظف ثم الوظيفة.

و لضعف كفاءة المنتخبين آثار و خيمة على إدارة الموارد البشرية بالأساس حيث لخص المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط في تقريره حول تقييم حاجيات التكوين للجماعات المحلية (نوفمبر 1999) جملة هذه النتائج في الأسباب التالية:

- غالباً ما يساء استخدام الأطر، أو يحولون إلى مهام لا تتناسب مع مؤهلاتهم.
 - يصعب دائماً توزيع الأدوار في إطار غياب مفهوم الوظيفة.
 - أن سرعة حركية المستخدمين وخاصة الأطر ولاسيما تحويلاهم المتكررة بين المناصب لا يمكنهم من تجميع التجارب وتكوين كفاءات خبيرة.
 - غياب عنصر الرسكلة والتربص أدى إلى خسارة في التأهيل عند العديد من الأطر.
 - الشعور القوي المتولد لدى الأطر بين الحاجة إلى تكييف المعلومات مع متطلبات المهنة كالحالة لاستعمال الوسائل العصرية من إعلام آلي وتطبيقاته، استعمال التقنيات الجديدة في ميدان المالية ...
- هذا الشعور الذي غالباً ما يصطدم مع إدارة متحجرة بالية تخاف أشد الخوف من الطرق العلمية الحديثة والتي تجهل منها الكثير.

3 استدرارك و إعادة اعتبار

لقد قيل قديماً أن قيمة المؤسسات تقاس بقيمة الرجال الذين يسيرونها، حيث أن كفاءة المسئول تعكس مباشرة و بشكل إيجابي على جملة المستخدمين و الموظفين من حيث انه يعتبر تجسيدا لمبدأ "الرجل المناسب في المكان المناسب".

لقد عملت النصوص التشريعية على ضرورة تكوين الموظف، غير أنها أهملت الصيغة التي يتم بها ذلك، و على اعتبار أن التكوين استثمار لا بد منه من أجل تحسين الأداء الإداري، يجب أن يرافق النصوص التشريعية نصوص تنظيمية أو قرارات محلية تحدد كيفية تطبيق هذا الإجراء.

يمكن الوصول إلى هذا الهدف بتخصيص اعتمادات سنوية من ميزانية التسيير و لتكن أدنى نسبة من كل الاقتطاعات الإجبارية في حدود (0.1% و 0.5%) و مراكز التكوين متوفرة عبر كل الولايات و الدوائر. و على هذا الأساس كلما اعتمدت نصوص قانونية جديدة أو إجراءات إدارية مستحدثة يمكن أن تكون هذه المراكز هي المؤهلة لمثل هذه العمليات.

كما يمكن اعتماد مراكز جهوية لتكوين المنتخبين على شاكلة مركز المدية، أو توسيع مجال تلك المبادرة التي قامت بها وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بتنظيم ملتقيات لتكوين رؤساء المجالس المنتخبة و تمكينهم من اكتساب كفاءات في ميدان تسيير البلديات، و الذي امتدت من 10 نوفمبر 2002 إلى غاية 02 ديسمبر 2002 حيث استفادت 06 ولايات فقط. و لقد تمحورت المواضيع حول: تقديم القانون البلدي، الحالة المدنية، ميزانية البلدية، الأملاك البلدية، التنمية المحلية، الصفقات العمومية، المصالح التقنية و الشرطة الإدارية، المصالح الإدارية للبلدية¹.

ربما قد جاءت هذه التجربة متأخرة نوعاً ما غير أنها جديرة بالتعميم لتشمل كل ولايات القطر دون استثناء، حيث قد تفتنت المصالح المركزية لأهمية تكوين و تأهيل العنصر البشري، الموظف و المسئول على حد سواء.

الخاتمة:

في صمت من السلطات الوصية تضاعفت الاحتجاجات و وصلت إلى حد المطالبة برحيل المسؤولين، غير أن الأمر لم ينته إلى هذا الحد، بحيث أخذت مجموعة من الولاة على عاتقها المطالبة بحل المجالس البلدية كإجراء وقائي أولي خاصة تلك التي كانت محل احتجاجات و سخط المواطنين¹. بهذه الأحرف كانت العديد من اليوميات تفتتح صفحاتها الأولى، لما آلت إليه هذه المرافق من سوء في تسيير مصالحها و عجزها عن التكفل بانشغالات المواطنين.

بن شعيب نصر الدين و صوفي ايمان

و خلاصة القول أن العامل البشري في أي مؤسسة من المؤسسات هو العامل الأساسي في استمراريتها و ترقيتها، فبقدر كفاءة هذا العنصر تكون كفاءة المؤسسة و العكس صحيح.

و البلدية كمؤسسة عمومية لا تستثنى من هذه القاعدة، فلقد لاحظنا كيف أن العامل البشري هو العنصر الذي يقاس عليه نجاعة المرفق، و إن كان الاهتمام الأكبر ينصب على إشكالية الموارد المالية، إلا أن مثالنا عن بلدية تلمسان يؤكد ما ذهبنا إليه، حيث أن هذه الأخيرة نادرا ما تحقق عجزا ماليا إلا ما ينتج عن نقص التحصيل الجبائي.

و على هذا الأساس يبقى ضعف النصر البشري هو الذي يعتبر القاسم المشترك بين كل البلديات الجزائرية سواء كانت تحقق عجزا أو فائضا ماليا، و عليه يجب إعادة النظر في تركيبة هذا المورد و إدخال عامل التكوين و التربص و تكتيف المنتقيات للمستخدمين و المنتخبين على حد سواء بنوع من الصرامة و التحفيز، صرامة لحمل الكل على النشاط الفعال و العمل الجدي لخلق الشعور بقداسة هذه المهام و الصلاحيات التي تسعى لخدمة المجتمع و نوع من التحفيز لتفعيل المبادرات الخلاقية و الأفعال المسئولة.