

المقاربة الوظيفية

لماذا هذه المقاربة الوظيفية؟

إن الهدف الرئيس من هذه المقاربة هو استكمال الرؤية التي حاولنا بلورتها بالمقاربة التاريخية، وإضافة نظرة إلى الإدارة الجزائرية من زاوية أخرى لا تقل أهمية، بل وتكمل الأولى.

وقد اخترنا أن نسميها " المقاربة الوظيفية " من حيث أننا سوف نهتم بالدور الذي تلعبه المؤسسة الإدارية وبالفاعلين الاجتماعيين داخلها.

ثم إننا سوف نسلم بأن المؤسسة الإدارية تؤدي مهامها ووظائفها التي هي قائمة من أجلها أصلا، وبغض النظر عن نتائجنا التي توصلنا إليها في المقاربة التاريخية والمتعلقة بالمصدر الأول للتناقض. و سوف نؤسس استدلالنا على نظريات علم اجتماع التنظيمات، فنرجع إلى القواعد العلمية التي تركز عليها التنظيمات والمؤسسات من أجل إعداد العدة لأداء الوظائف والمهام الموكلة لها على أحسن وجه. ولذلك سوف نحاول القيام بتحليل الآليات التي تجعل الإدارة تسيّر وتُسَيَّر بالطريقة التي هي عليها اليوم.

التحليل الاستراتيجي والتحليل النسقي

غالبا ما تخضع التنظيمات إلى طريقتين للاستدلال¹²⁵ هما التحليل الاستراتيجي والتحليل النسقي. أما التحليل الاستراتيجي فينطلق من الفاعل لاكتشاف النسق le système وتفسير السلوك الذي يتجلى لنا، من الوهلة الأولى، و كأنه لاعقلاني.

ويتكون التحليل الاستراتيجي، حسب ميشال كروزيي، من العوامل التالية :

1. الربط بين سلوك الفاعلين واحتمالات "الربح والخسارة" في "اللعبة" التي يلعبونها مع بعضهم البعض.
2. إذا اطلعنا على الاستراتيجيات الفردية لكل فاعل وعلى الضغوط والقيود الموضوعية contraintes objectives ، يمكن إعادة بناء أو تشكيل "اللعبة" بحيث يمكن من خلالها أن تصبح كل الاستراتيجيات عقلانية.

¹²⁵ Michel CROZIER, Erhard Friedberg, L'acteur et le système, Editions du Seuil, Paris, 1977, p 197 .

3. اعتبار اندماج سلوك نفس الجماعة الاجتماعية ظاهرة سوسيولوجية يتم تحليلها في سياق تنظيمي يبرز خضوع كل لاعب لمقتضيات "اللعبة".
4. "والتنظيم كظاهرة سوسيولوجية هو، إذن، بناء ثقافي يتمكن الناس بفضل من توجيه سلوكهم بحيث يحصلون على أدنى قدر من التعاون مع الاحتفاظ باستقلالهم كفاعلين أحرار".¹²⁶

ونستخلص فسي هذا الجانب أهمية الرجوع إلى الفاعلين ومحاولة فهم و تفسير سلوكهم الفردي في علاقته مع الآخرين، أي علاقة الإستراتيجيات الفردية باستراتيجية المؤسسة.

أما التحليل النسقي فيعتبر النسق حاويا للاستراتيجيات ويتعدى النمط الخطي للسببية (السببية الخطية *causalité linéaire*) باعتماد سببية نسقية *causalité systémique* تتمثل في اعتبار الأسباب والآثار تابعة لبعضها البعض داخل نسق تسمح خصائصه بفهم النتائج والتنبؤ بها. وتشخيص النسق في هذه الحالة يؤدي إلى إدراك الطريقة التي يكون بها السلوك عقلانيا.¹²⁷

و لا يفصل ميشال كروزيزي Michel Crozier بين المقاربتين، بل هو يرى أنهما مترابطتين متلازميتين متكاملتين، تندمجان في "منطق تفاعلي"، يقول عنه بأنه الأنسب.

3. الإدارة كتنظيم

باعتمادنا المنهج الذي وضعه ميشال كروزيزي نحن ننظر، إذن، إلى الإدارة على أنها تنظيم يمكن إخضاعه للتحليل المزدوج والمتكامل : الاستراتيجي والنسقي. فالأفراد في الإدارة هم فاعلون لهم نظرتهم إلى التنظيم و إلى دوره، مثلما أن لهم إستراتيجيتهم الخاصة تجتمع مع الاستراتيجيات الفردية فسي التنظيم و تلتئم لتعطي اتجاها معينا للسلوك الفردي لكل فرد داخل الإدارة وذلك في علاقته مع سلوك الإدارة كتنظيم.

وحركية التنظيم التي يقيما الأفراد تؤدي إلى قيام علاقات داخلية محددة، هي في الواقع خاضعة لرهانات معينة.

ثم إن الإدارة تتعامل مع محيط تؤثر فيه باستمرار و بصفة مباشرة، مثلما أنها تتأثر به بنفس الطريقة. لذلك وجب ألا نغض الطرف عن هذا الجانب من التحليل، أي جانب المحيط الخارجي على حد سواء مع المحيط الداخلي.

فالسلك داخل النسق الإداري تحدده طبيعة العلاقات القائمة بين الأفراد الذين يسعى كل واحد منهم إلى تحقيق إستراتيجيته الفردية، لكن في علاقة مع إستراتيجية المؤسسة. إلا أن هذا

¹²⁶ Ibid, p 198

¹²⁷ Ibid, p 200

السلوك يتأثر كذلك بالمحيط الخارجي الذي بدوره يؤثر على النسق ليسلك سلوكا معينا ومحددا. وهو ما يعبر عنه في التحليل الاستراتيجي بالضغط *contraintes* و الفرص *opportunités* الموجودة في المحيط الخارجي.

كما أننا نهتم كذلك بالاستراتيجيات الفردية لكل فاعل من الفاعلين داخل التنظيم الإداري من حيث أنها إذا ما اجتمعت تشكل، في غالب الأحيان، إستراتيجية فئة اجتماعية محددة، يمكن أن تكون فئة اجتماعية متجانسة تعمل لتحقيق مصالح خاصة وتدافع عنها. لذلك سنميل إلى تحليل الرهانات القائمة وموقف الإدارة كتنظيم، إزاء هذه الرهانات، لتعرف إذا ما كان هذا التنظيم يسعى إلى تحقيق أهدافه التي وجد من أجلها أصلا، أم أنه يتقبل تسخيره واستعماله من طرف فئة معينة. ومن ثم نسعى إلى الاطلاع على علاقة استراتيجية الإدارة وأهدافها (الإستراتيجية) بالوسائل التي تستعملها لتحقيق أهدافها والحفاظ على كيانها.

والمؤسسة الإدارية الجزائرية تنظيم له هيكلته الخاصة التي لم تتكون من عدم بل تتبع من تاريخ معين و متسلسل الأحداث أعطاهما شكل الهيكلية التي هي عليه اليوم. مثلما أن هذا التنظيم له ثقافته الخاصة، المتكونة من عادات وتقاليد واعتقادات، هي الأخرى ليست عفوية، لكنها وليدة تراكمات عبر الأزمنة التي كونتها وحددت السلوك الخاص الذي تسلكه المؤسسة و يسلكه الأفراد.

خصوصية التنظيم الإداري

إن التنظيمات العمومية والإدارات لها خصائص تجعلها تختلف عن المؤسسات الصناعية والاقتصادية على العموم. فالتنظيمات الاقتصادية مهيكلة حول أهداف اقتصادية توجهها إلى إنتاج مادة معينة لوضعها في السوق تلبية لحاجيات زبائن معينين، وتحقيق الأرباح.

أما التنظيمات العمومية فإنها لا تنتج مادة معينة، بل في الغالب تنتج خدمات تقدمها للمواطن، ولا تنتظر منها عائدا بالربح. لذلك اختلفت طرق التسيير باختلاف المهام والأهداف.

و " لما لم يكن للتنظيمات العمومية سوق اقتصادية، فهي تجد صعوبة كبيرة في تقييم المنتجات أو الخدمات التي تقدمها".¹²⁸ لهذه الأسباب تجد التنظيمات العمومية صعوبة لمتابعة ومراقبة الإنتاج وما يتصل به. ذلك أنها لا تتوفر دائما على المعلومات التي تحتاجها مثل كل التنظيمات الاقتصادية من أجل اتخاذ أي قرار، كرد فعل السوق الذي يساعد المسيرين على ضبط وتيرة الإنتاج وتحسين استخدام الموارد وتقييم أداء المستخدمين، وغير ذلك من المؤشرات التي تحتاجها المؤسسة الاقتصادية لاتخاذ القرار. وهذا ما يعني استحالة مراقبة إنتاج ومردود العمل

¹²⁸ Harold F. GORTNER, Julianne MAHLER, Jeanne Bell NICHOLSON, LA GESTION DES ORGANISATIONS PUBLIQUES, Presses de l' Université du Québec, 1994 , pp 36 et 37

الإداري، خاصة وأن المهام والأهداف لدى التنظيمات العمومية (الإدارات) أكثر تعقيدا وأكثر تأثرا بالسياسة. وهي تساهم مباشرة في سيرورة الإنتاج السياسي.¹²⁹

والنتيجة لهذا الوضع هي، إذا، أن المسيرين العموميين يتمتعون بهامش كبير من السلطة التقديرية .

هذه السلطة التقديرية هي التي أصبحت القاعدة العامة التي يعمل بها المسيرون العموميون في الإدارة الجزائرية، مع ما يترتب عن ذلك من ترك تطبيق القوانين والتنظيمات والابتعاد عنها من حيث أنها تقلص من هامش الانفراد بالقرار.

فخ الاستمرارية وعواقبه

إن الاستدلال الذي اعتمدها في الفصل الذي يعالج الإدارة بعد الاستقلال موداه أن الإدارة الجزائرية عرفت استمرارية في الوجود بعد انتقال المجتمع الجزائري إلى الاستقلال، بحيث لم تحدث قطيعة ولا تغيير في أي جانب من جوانب المؤسسة الإدارية.

ويعني ذلك أن الإدارة، مركزية كانت أو محلية، استمرت في العمل بنفس الأساليب والوسائل المادية والتنظيمية والبشرية، وبنفس العادات والتقاليد. والنتيجة هي أن المنظومة الإدارية الجزائرية لها تركيبة موروثية عن العهد الفرنسي، "لا تشكو فقط من عدم استنادها إلى فلسفة خدمتية مرفقية إدارية كانت أم اجتماعية واقتصادية، وإنما أيضا من عزلتها عما يجري في محيطها، وهي من الأسباب المشتركة لمعضلة منظومتنا الإدارية والقانونية."¹³⁰

والملاحظة هذه من الأهمية بمكان إذ أنها تؤكد أن "التركيبة" أو الهيكلية والوسائل موروثية عن العهد الاستدماري، وأنه لم تحدث أي قطيعة مع عهد كانت فيه الإدارة تؤدي مهام خاصة تتعلق بالاحتلال.

ولا غرابة في أن يؤكد صاحب المقولة، في المقام الثاني، أن الإدارة في هذه الحالة "لا تستند إلى فلسفة خدمتية". ذلك أنها، في العموم، وفي غالب الأوطان هدفها الأساسي هو تقديم خدمة أو خدمات للمواطن. و من الأهداف الاستراتيجية لهذه الإدارة أنها تقدم خدمات من شأنها تسهيل حياة المواطن وجعله يعيش في أمن وطمأنينة بعيدا عن كل خطر يهدد حياته. وهو دور

¹²⁹ Ibid, p 41

¹³⁰ سعيد مقدم، "ملاحظات حول منظومتنا الإدارية ومشروع القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي لعام 1999". مجلة إدارة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 22، الجزائر، 2001. ص 29 .

الأمن والنظافة التقليدي للإدارة، مع خدمات أخرى. إلا أن المؤسسة الجزائرية كانت زمن الاستثمار مهيكلة ومنظمة بتنظيم محدد يتطابق مع أهداف الاستثمار، ويستعمل أساليب وطرق تتواءم مع هذه الأهداف. وقد أسلفنا أن أسلوب العمل المهيمن من 1832 إلى غاية 1962 أسلوب عسكري بحت، وأن الخدمة الأساسية التي كانت تقدمها الإدارة هي موجهة بالأساس إلى المحتلين المدنيين ثم السلطة الفرنسية. هذه المؤسسة إذن لم يتغير في هيكلتها شيء ولا في أساليبها ولا في مواردها البشرية. فإنه لا يمكن لها أن تقدم خدمات للمواطن أو أن تملك "الفلسفة الخدمائية" المفترضة فيها.

أما العزلة التي يتحدث عنها "مقدم" ما هي في الواقع إلا نتيجة لسلك الإدارة التنظيمي الذي استمر في منهج الحيطه والحذر من الفرد الجزائري. وهو الأسلوب الذي انتهجته السلطات الإدارية الاستثمارية التي كانت تنظر إلى الفرد الجزائري على أنه لا يؤتمن، وأنه لا بد أن يكون محل مراقبة ومساءلة وتفتيش وحيطه وحذر.

فالإدارة منذ البداية (الاستقلال) وقعت في فخ الاستمرارية، ثم بعد ذلك أصبحت ترفض أن تتغير أو أن تتغير من نظامها وأساليب عملها وطرق معاملتها للفرد الجزائري، مثلما أنها رفضت كل إصلاح حتى مع مطلع الألفية الثالثة.

وقد عرفت الإدارة "إصلاحات" عديدة يائسة اهتمت بالقشور وبما هو سطحي أو هامشي، ولم تعالج الأعماق. لذلك ما عساها إلا أن تبقى في "عزلة" عن المواطن، أي أنها لن تؤدي له الخدمات التي يحتاجها، ولن تعمل على أن تيسر له سبل العيش في محيطه، ولن تحاول التواصل معه أو ربط الاتصال به عن طريق الأساليب العصرية للاتصال، وما أكثرها.

وحتى إن أرادت الإدارة التواصل مع المواطن فإن الأمر ليس بالهين ولا باليسير، ما دامت لا تتعامل معه على أسس خدمائية. فالمواطن يطلب خدمات والإدارة تقدم عراقيل وتعطيلات.

ثم إن تبعية الإدارة لما يمكن أن نسميه "النظام الأم" الفرنسي بقيت مستمرة، بحيث أن الإدارة لا تسعى إلى بلورة سياسية خاصة بها وبعلاقتها بالمواطن، ولا استراتيجية لها علاقة بمهامها ومهنتها، بل تركز إلى التقليد والمحاكاة. وفي هذا الشأن يقول "مقدم" عن مشروع قانون خاص بالتوظيف العمومي أنجز في 1999 :

"فقد جاء مشروع القانون الأساسي للتوظيف العمومي الجزائري خال من أهم المحاور الأساسية الأخرى، وذلك بالرغم من أنه استوحى مبادئه وأحكامه من قانون الموظفين الفرنسي الصادر في أكتوبر 1946 المعدل والمتمم".¹³¹

¹³¹ نفس المرجع ص 27.

فالإدارة الجزائرية تستوحي فلسفة ومبادئ تأسيس الهيئة والسلوك الذين يعتمد عليهما في تحقيق الأهداف، من قانون فرنسي وضع في منتصف القرن الماضي أي في سنة 1946.

وهذا يعني أن الإدارة لا تسعى إلى رسم مهامها وأهدافها في الأفق المستقبلية للألفية الثالثة، بل إنها ترجع بالمجتمع إلى النصف الأول من القرن الماضي.

ومن العوامل التي يمكن التطرق إليها وتحليلها، من أجل تأكيد كل الملاحظات والاستنتاجات التي أوردناها، العوامل التنظيمية و المادية والثقافية، وغيرها. إلا أننا اخترنا أن نأخذ على سبيل المثال ويهدف الاستدلال ميدان تسيير الموارد البشرية في المؤسسة الإدارية الجزائرية، مع المقارنة بالمقاييس التقنية والعلمية. وقد اخترنا عمدا موضوع الموارد البشرية لعلاقة الموضوع المباشرة مع التحليل السوسولوجي، و لما للإنسان من مكانة ودور في التنظيمات والمؤسسات.

تعتبر الموارد البشرية، إلى جانب العوامل الأخرى التي تكوّن أي تنظيم وتساعد على الحركية والتطور، ذات الأهمية القصوى والمكانة الأساسية. بل إن الموارد البشرية أصبحت في عصرنا الحالي أهم العناصر والموارد في أي مؤسسة، نظرا لما لها من دور معتبر وإسهام لا محدود في إنجاح أعمال و إنجازات أي تنظيم. كما أنها تعتبر أكبر خزان للإنتاجية.

والتسيير الاستراتيجي للموارد البشرية يسمح بالنظر إليها نظرة ديناميكية، حركية تعتمد على اعتبار هذا العنصر عنصرا فعالا في التوفيق بين الأداء الاقتصادي والتطور الاجتماعي.¹³² وهو التوفيق بين ما يتطلبه التنظيم من احترام قواعد العمل من أجل تحقيق الأهداف التي تأسس من أجلها التنظيم، سواء أكان مؤسسة اقتصادية أو إدارة عمومية، و ما يتطلبه الاعتناء بالإنسان وتطوير مهاراته وخبراته وتحفيزه على أداء عمله على أكمل وجه.

لذلك وجبت مراعاة جميع الجوانب التي تحقق هذا، ومنها:

• التوظيف والتشغيل

• تسيير المسارات المهنية وتوجيهها

• التكوين وتقييم الكفاءات

• التحفيز والأجور

• الاتصال

وهي أهم ما يمكن أن نعالجه بالنسبة للإدارة الجزائرية حتى نطلع على حقيقة وواقع الممارسة فيها ومدى اعتنائها بعوامل ووسائل نجاحها في أداء مهامها.

و أول ملاحظة ننتقل منها هي ما أورده السعيد مقدم في دراسته المذكورة بقوله أن الإدارة لم تهتم بأي جانب من هذه الجوانب حيث يقول : "لا مخططات ناجعة وفعالة في مجال تسيير الموارد البشرية، ولا وجود لسياسة ترشيد مناصب العمل ، ولا انسجام في الأجور".¹³³

و العناية بهذه العوامل هي أدنى شروط التسيير الإداري للموارد البشرية لأي تنظيم. ذلك أنه لا بد على أي تنظيم إحكام عملية التوظيف، باللجوء إلى جلب الكفاءات التي يحتاجها، دون غيرها، في زمان معين ومكان (منصب) معين، مما لا يدع مجالاً للعفوية والارتجال. كما أن تنمية الكفاءات والمهارات وتتبع المسارات المهنية لأفراد التنظيم وتقييم أداءاتهم وقدراتهم كلها عمليات وأنظمة دقيقة تصب كلها في تنمية الموارد البشرية سعيا من التنظيم إلى تقديم أجود إنتاج

¹³²Jean Marie PERETTI, Ressources Humaines, Editions Vulbert, Paris, 1990, p 41.

¹³³ سعيد مقدم، مرجع سابق، 29

في احسن الظروف. وأي اختلال في إحدى هذه العمليات تؤدي حتما إلى قصور في الجوانب الأخرى، بعواقب سلبية على جملة الموارد البشرية.

فما هو واقع الأمر في المؤسسات الإدارية في الجزائر؟

أما في ميدان التوظيف

فإن القواعد التي تتم على أساسها عملية التوظيف، في المؤسسات، إنما هي مقننة ومتوقفة على قواعد تستوجب احترامها والعمل بها.

ومن أهم المقاييس في التوظيف : الحاجة إلى كفاءة أو كفاءات معينة، في مناصب معينة ولزمن معين. ولاقتناء هذه الكفاءات تُراعى شروط المستويات المعرفية والخبرات والمؤهلات بما في ذلك القدرات الشخصية للمرشح أو المرشح للمنصب.

إلا أن الأمر في الإدارات والمؤسسات العمومية على عكس ذلك، حيث أن عملية التوظيف غالبا ما تتم على أسس غير موضوعية، بحيث تتغلب، في العملية، الشروط والمقاييس الذاتية على الشروط الموضوعية المتعلقة بالمنصب.

وتكون شروط الكفاءة والمؤهلات المتعلقة بالمنصب من آخر الشروط التي ينتظر أن تتوفر في المرشح. وتتمثل الشروط الذاتية على الأخص في الولاء لصاحب القرار الذي يقوم بالتوظيف والوفاء له.

كما أن اختيار المرشحين للمناصب يتم عادة باعتبار درجة القرابة، إذ أن القواعد الاجتماعية في المحيط تحتم على أغلب من لهم سلطة التوظيف بإعطاء الأولوية للقریب قبل غيره. ويقم الإنسان في محيطه ومجتمعه، أي في عائلته أو عشيرته، بمدى احترامه وتطبيقه لهذا المبدأ، ومدى تقديمه من خدمات لأقاربه.

وما دام أن مقاييس الكفاءة والتأهيل في التوظيف لا تؤخذ بعين الاعتبار، وهي أمر مغيب تماما من الإدارة الجزائرية، أصلا، فليست هناك جدوى من احترام مقاييس نظام مراقبة الأعمال وتقييم إنجاز المهام. والفرد بنفسه لا ينتظر منه أن يكون كفاً بقدر ما ينتظر منه أن يكون مخلصا ووفيا لمن نصّبَه في ذلك المنصب. ويتم تقييمه على أساس الخدمات التي يقدمها له كعربون العلاقة الزبونية الصادقة.

ومن الآثار المترتبة عن هذا الوضع في المؤسسة الإدارية:

- سوء معالجة القضايا والملفات،
- معالجتها في آجال خيالية (عمل اليوم ينجز في أسبوع أو شهر على سبيل المثال)
- اللامبالاة وعدم الاكتراث بعواقب أي عمل أو فعل إداري

• اتخاذ قرارات مجحفة لها عواقب على أهل القضايا، دون أي فرصة للطعن

• الدفع بالمواطن لاستعمال الحيل والطرق ملتوية لقضاء حاجته

إن النمط الشخصي للسلطة السائد هو الذي يؤدي، في مجال التوظيف، إلى تأسيس "نظام" يعتمد على مراعاة المقاييس الذاتية، لا غير، في جلب و استخدام الطاقات والكفاءات. وهو ما يؤدي إلى نظام قائم بذاته يعتمد على "الزبونية" clientélisme.

وتعتمد هذه الزبونية على الائتمانات المشتركة القبلية والعائلية و الجهوية.

وفي هذا السياق فإن الذي سعى إلى توظيف أحد أعضاء عشيرته مضطر لذلك اضطرارا اجتماعيا، وهو يستجيب استجابة عفوية لقوانين غير مكتوبة تحكم المجتمع الجزائري. فهو من جهة يؤدي واجبا اجتماعيا نحو أحد أعضاء مجموعته (عائلة، قبيلة، عشيرة) ومن جهة أخرى يحتاط باستعمال موظفين وإطارات يكتون له الإخلاص والوفاء ويقدمون له الخدمات و "الحماية" التي يحتاجها بدوره.

لذلك لا يسع الإطار أو الموظف إلا أن يكون في خدمة " الشخص " وليس في خدمة

المؤسسة.

ويساعد على "ازدهار" هذا النظام أسباب عديدة منها :

غياب هيئة "التوظيف العمومي" وما يتبعها من قيم ومبادئ الخدمة العمومية. ونعني بذلك عدم بروز وتكون الفئة الاجتماعية التي تشكل البيروقراطية تكون مهمتها الأساسية تقديم الخدمة العمومية للمواطن، وذلك موازاة مع ما يسميه الإنجليز في نظامهم الخاص "الخدم العموميون" أو "موظفو الخدمة العمومية" civil servants . مثلما يعتبرهم الفرنسيون مستخدمو الدولة commis de l'Etat على عكس تسخيرهم لغيرها .

كما أن الشخص الذي ينفرد بالسلطة يستعمل المؤسسة ويعاملها على أنها ملك له وليس على أساس أنه يخدمها ويصونها. لذلك فإن هذا الشخص لا يتوانى في تسخير المؤسسة لخدمة مصالحه الخاصة.

ثم إن المؤسسة في حد ذاتها لا تقدم أي ضمانات للفرد الذي يعمل فيها من حيث حياته المهنية وتقدمه في المراتب. لذلك فهو يحتاط لنفسه بقضاء حاجاته قبل قضاء حاجات المواطنين.

والنمط الشخصي الذي نعالجه هو نفسه الذي وجدناه في العهد العثماني وعهد الأمير عبد القادر وكذلك في عهد الاستعمار، وذلك رغم التغييرات التي أدرجت على كل الأنظمة وخاصة منها النظام الاستعماري. وهذا النمط هو أحد ركائز الثقافة التنظيمية للإدارة الجزائرية. وهي ركيزة فرضها المحيط الخارجي والمجتمع الذي يتعامل مع الإدارة واعتمده هذه الأخيرة دون عناء ولا مقاومة. ولا غرابة في ذلك حيث يرى "هورتير" ورفيقه أن القيادة في التنظيمات الأمريكية (الولايات المتحدة الأمريكية وكندا) تتمثل في نور أو موقع تسمح به الجماعة مقابل

خدمات تقدم لها¹³⁴. ولذلك فإن عامل الزبونية وتبادل الخدمات وضممان التضامن والتكاتف بين الفئات المكونة للتنظيم أمر طبيعي عند مختلف المجتمعات ونظام تسعى من خلاله الفئات المعنية إلى البقاء في السلطة والحفاظ على مكانتها.

¹³⁴ Gortner, et al, op. cit., pp 99 et 100

المسارات المهنية

إن غياب نسق للتكوين داخل المنظومة الإدارية يعني أنه لا يوجد تقييم الأداء والكفاءات وفقا للشروط العقلانية والموضوعية كما لا يوجد نظام لمتابعة المسارات المهنية وترقية الموظفين. ذلك أن هذه الأنساق كلها، من تكوين وتقييم ومسارات مهنية وحراك داخلي كالترقية وتقييم المناصب، كلها أنساق مرتبطة بعضها ببعض، وتخدم بعضها بعضا، وبها يمكن لأي مؤسسة أن تهيئ الشروط الضرورية للأداء الجيد للموارد البشرية ولتتمين هذه الأخيرة وإعطائها المكانة المنوطة بها في المؤسسة.

ثم إن "من خصائص الموظف، في الإدارات، أن مساره المهني محدد عن طريق القانون والنصوص التنظيمية التي تحدد شروط التوظيف، والترقية وكذا شروط الدخول إلى مختلف الأسلاك، والدرجات ومناصب العمل".¹³⁵ إلا أن الترقية، على سبيل المثال، تتم على أسس ذاتية. والبحث الميداني الذي قام به فواد منصور في بلدية عنابة يؤكد أن ما لا يقل عن 60 بالمائة من العينة تقر بذاتية العوامل التي تحكم عمليات الترقية. وتتأكد الذاتية أكثر لما يتعلق الأمر بمناصب القيادة.

ولما كانت هذه المناصب حساسة فإنها لا توزع إلا على الأقرين والزميلين.¹³⁶ وهو الأمر الذي يؤكد الاتجاه الذي تتخذه الإدارات في التوظيف. وقد بيّن البحث أن أفراد العينة يعتمدون على "المنافسة" والاتصالات الحثيثة والضغط على المسؤولين (عن طريق الوساطة التي تعرف بـ "المعرفة" خاصة) وعلى أعضاء "اللجان المتساوية الأعضاء" المختصة في دراسة ملفات الحراك المهني، وكذلك "الاتصال بأفراد من خارج المؤسسة لهم سلطة ونفوذ، من أجل التدخل لدى المسؤولين على الترقية وأعضاء اللجان".

التكوين

التكوين القاعدي

لقد تطورت النظرة إلى التكوين داخل التنظيمات وخاصة منها المؤسسات الاقتصادية بحيث أصبح، اليوم، التكوين أهم العناصر التي تعتمد في تحضير الفرد ليكون فعالا في منصب عمله و داخل نسق الإنتاج ، و كي يؤدي مهامه المنتظرة منه على أحسن وجه.

¹³⁵ A. RAHMANI, La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique : démarche et mise en œuvre. Revue IDARA, La revue de l'Ecole Nationale d'Administration, Volume 2. N° 2 1992 , p26.

¹³⁶ Ibid, p 75

ويجري هذا التكوين عند تلقين المعارف الأساسية التي يحتاجها الفرد في عمله، ثم بعد اكتساب الخبرات. وطوال المدة التي يعمل فيها الفرد داخل المؤسسة، يتلقى، من حين لآخر، فترات تدريبية هدفها تحسين مستوى المعنى أو تحيين معارفه في مجال اختصاصه، أو إطلاعها على خبرات أخرى و/أو مستجدات تساعده على التحكم في مجال عمله.

ولقد كانت المؤسسات، في القديم، تعتبر التكوين عبأ عليها، وكان المسؤولون يرفضون أن يغادر الفرد مكان عمله على اعتبار أن ذلك إعاقة للعمل و خسارة للإنتاج. بينما أظهرت التطورات العلمية في علوم عدة أن الفترات التكوينية والتدريبية تجعل الفرد أكثر فعالية في أدائه، وأحسن إقبالا على العمل لما لهذه الفترات من محفزات ومن آثار إيجابية على الأوضاع المهنية والنفسية للمعنى. لذلك فإن ميزانيات التكوين، وخاصة منه التكوين المتواصل، في المؤسسات أخذت تتزايد من سنة إلى أخرى.

وفي الجزائر أصبحت المؤسسات الاقتصادية خاصة مجبرة، قانونا، على أن تخصص واحدا (01) بالمائة من رقم أعمالها للتكوين وتحسين المستوى. ورغم هذه الترتيبات لا زال التكوين لم يأخذ الحجم ولا المكانة ولا الأهمية التي هو أهل لها في عملية تطوير وتنمين الموارد البشرية في المؤسسات الجزائرية.

أما الواقع في الإدارة الجزائرية هو أن التكوين ليس له أثر وجود.

فـ "التكوين وتحسين المستوى والتعليم الإداري المتخصص من النقاخص التي تعاني منها الإدارة والمؤسسات العمومية على اختلاف المستويات الهرمية لموظفيها، إلى جانب العوائق النفسية ومسبباتها وتأثيراتها السيئة على مردودية الخدمة العمومية، وهي عوامل لها تأثيرها على العلاقات الإنسانية داخل وخارج محيط العمل".¹³⁷

فالإدارة الجزائرية تفتقر إلى مؤسسات مختصة في تكوين أعوان لها. وقد كانت "مراكز التكوين الإداري" قائمة من ذي قبل، تتكفل بتكوين الموظفين في متوسط الهرم الذين تفتقر إليهم الإدارة، لكنها حلت وألغيت، فأصبحت الإدارة توظف الأعوان ممن ليس لهم تكوين قاعدي إداري على الإطلاق. ولذلك غابت المهن الإدارية (من خريطة التكوين المهني) وأصبح الموظفون يتوارثونها عن سببهم مع كل ما تحمله هذه الطريقة من مخاطر من حيث العشوائية والانحراف.

أما تكوين الإطارات فهو يتم من خلال ما تنتجه المدرسة الوطنية للإدارة، وهي المؤسسة الوحيدة التي تتكفل بتوفير مجمل احتياجات المؤسسات الإدارية والعمومية في التأطير. وهذا أمر لا يعقل، إذ أن نسب التأطير، لاسيما في قطاع الجماعات المحلية، لا تتجاوز الأربعة (04)

¹³⁷ Ibid, p 35

بالمائة من التعداد الإجمالي للموظفين¹³⁸ مع العلم أن المقاييس تحدد معدل عشرة (10) بالمائة النسبة المئوية المقبولة للتأطير في كل تنظيم.

ومن انعكاساته أن المؤسسات الإدارية تباشر توظيف الإطارات ذوي الاختصاصات الجامعية المختلفة والمتعددة، ومنها البعيدة كل البعد عن التوظيف العمومي وعن الأعمال الإدارية. فالإطارات غير مجهزة تقنيا ولا ماديا، لأداء مهام الخدمة العمومية، فينعكس ذلك سلبا على طبيعة وجودة الخدمة العمومية.

التكوين المتواصل

هذا عن التكوين القاعدي، أما في ميدان التكوين المتواصل والمستمر المقنن والواجب في كل مؤسسة، فإنه منعدم تماما في الإدارة الجزائرية سواء منها المركزية أو المحلية. وقد أفرزت الدراسة الميدانية في بلدية عنابة¹³⁹ أن هذا النوع من التكوين لم يمس إلا 4.5 في المائة فقط من أفراد العينة التي شكلت موضوع البحث. وقد كانت الأكاديمية في العمل لهاته العينة تتراوح بين ستة إلى ثلاث وعشرين سنة. فالإدارة الموظفة لا تتبالي بهذا الموضوع ولا توليه أدنى اعتبار، إلى درجة أن ذلك يتجلى في غياب "مكتب التكوين" من منظم المؤسسة موضوع البحث.

ويمكن الجزم بأن اللامبالاة تأتي من المؤسسة الإدارية وحدها دون الموظفين إذا عرفنا أن "معظم الموظفين لهم اتجاه إيجابي نحو إجراء التكوين"¹⁴⁰ بحيث أكثر من 90 بالمائة من أفراد العينة، التي اطلع عليها منصور، ينتمون إلى الفئات المختلفة (إطارات وأعوان) لها "تطلعات" بالنسبة للتكوين، ومتعطشة لإجراء فترات تدريبية وتكوينية للحصول على خبرات ومعارف جديدة. لكن "تبقى هاته التطلعات دون جدوى بحيث أن الذين طلبوا رسميا إجراء التكوين من المؤسسة لم يستفيدوا من التكوين ولم تعلمهم المؤسسة عن عوامل الرفض"¹⁴¹.

ومن الأسباب الرئيسة أن المؤسسة نفسها لا تتبالي بمن توظف للإشراف على الأعوان وتأطير أعمالها. وقد كشف البحث الميداني¹⁴² أن الإطارات المشرفة على الموارد البشرية ليست

¹³⁸ Ibid, p 36

¹³⁹ أفواد منصور، تسيير الموارد البشرية. دراسة ميدانية ببلدية عنابة، رسالة ماجستير، علم اجتماع المؤسسات الاجتماعية، جامعة باجي مختار، عنابة، 1998، ص 61.

¹⁴⁰ نفس المرجع، ص 60

¹⁴¹ نفس المرجع، ص 61

¹⁴² نفس المرجع ص 65

لها الكفاءة لتخطيط وتنظيم التكوين، خاصة وأنه يتعين احترام القواعد العلمية والتقنية الضرورية لتحديد الحاجة إلى التكوين، ووضع البرامج والمخططات وتنفيذها وتقييم إنجازها. وهي عمليات تقنية تتطلب المهارة والخبرة في تسيير وتطوير هذا الجانب من تنمية الموارد البشرية.

الاتصال في التنظيم الإداري الجزائري.

كي نستهل الحديث عن نسق الاتصال لا بد علينا الإشارة إلى أن "الاتصال التنظيمي" في أي تنظيم له علاقة وطيدة مع طبيعة التنظيم ومع أسلوب سير وتسيير التنظيم، وكذا مع الثقافة التنظيمية القائمة وما يترتب عن ذلك من سلوك وأفعال وردود للأفعال. كما تهمننا محاولة تفكيك بعض الآليات التي تسير وتنظم وفقها التنظيمات العمومية، مع تقديم الأسباب وذكر بعض الانعكاسات.

فعلى غرار المؤسسات الاقتصادية تحتاج المؤسسات الإدارية إلى حركية اتصالية. أما المؤسسات الاقتصادية فهي الأكثر دراسة وتحليلا من حيث تنظيمها وسيرها ومن حيث مختلف وظائفها : الإنتاج، التسويق، الصيانة، المالية، الموارد البشرية، الإمداد، الخ. والقواعد التي تتأسس عليها حياة المؤسسة الاقتصادية هي قواعد السوق التي يحكمها العرض والطلب والمنافسة والجودة وتحقيق الأرباح من أجل البقاء والديمومة. أما في المؤسسات العمومية، فالاختلاف يكمن في أنها لا تخضع للنموذج السالف الذكر. ومن خصائصها:

- أنها مرتبطة أساسا بالسلطات العمومية وبالحكومات وليست مرتبطة بهيئات تسييرية مثل مجلس الإدارة الذي يتكون من مالكي أسهم المؤسسة الاقتصادية أو من الجمعية العامة لهؤلاء.
- أنها تقدم أساسا خدمات، دون مقابل مباشر، موجهة لكل المواطنين على اختلاف انتماءاتهم وأشكال تجمعاتهم، عكس المؤسسة الاقتصادية التي تنتج وتسوق منتجا مقابل سعر محدد.
- أنها لا تسعى من وراء الخدمات التي تقدمها إلى تحقيق أرباح. ومن ثم فإن وجودها لا يتوقف على هذا العامل الذي هو حيوي في المؤسسة الاقتصادية.
- أن الميزانية مستمدة من الدولة (محصل الجباية وضرائب المواطنين) وبذلك فهي لا تتحكم في تحديدها أصلا.
- أن طبيعة الخدمة أو المنتج، تتمثل في توفير أسباب الصحة والترفية والنقل والنظافة والأمن، وما إلى ذلك من تهيئة الطرق العمومية والعمران، وكذا

الخدمات الإدارية كالحالة المدنية والرخص المختلفة كالترخيص بالبناء و كذا

تهيئة مناخ الاستثمار، الخ.

لذلك فإن السلطة العمومية العليا (المركزية والوصية) هي التي تملئ طبيعة التنظيم وطرق تسييره، مثلما أن السياسات العمومية هي التي تفرض الأهداف والمشاريع.

ومن ثم يبقى تنظيم وسير هذه المؤسسات في الجزائر، إذا، تنظيما كلاسيكيا. لم يتغير منه شيء منذ ما يقرب من نصف القرن.

هذا عن الفرق بين المؤسسات وخصائص كل صنف منها.

أما على مستوى وظيفة الاتصال: فقد تطور وتطورت أهميته في المؤسسة الاقتصادية وأصبح يحتل مكانة استراتيجية في تنظيم و سير المؤسسة الاقتصادية.

والاتصال اليوم هو وظيفة من الوظائف الحيوية في المؤسسة الاقتصادية، موجّه نحو جمهور داخلي وجمهور خارجي.

▪ الجمهور الداخلي يتمثل في الموظفين والإطارات والشركاء الاجتماعيين من نقابة ومالكي أسهم.

الهدف الاتصالي نحو هذا الجمهور الأول يتمثل في توفر و سيولة المعلومات ، والسير الحسن للمصالح، وضمان توفر المعلومات العملية و التحفيزية والعامّة. ومنه حتمية تداول المعلومات من أجل الاتساجم الداخلي التام في سيرورة الإنتاج وفي الحياة اليومية العملية والاجتماعية داخل المؤسسة.

▪ الجمهور الخارجي الذي يتمثل في الزبائن و المتعاملين مع المؤسسة كالموردوين والمومنين بالمواد الأولية واليد العاملة، والسلطات العمومية، وكلهم يمثلون المحيط.

والهدف الاتصالي نحو هذا الجمهور يتمثل في التعريف بالمنتج، وإعلام الزبائن بما جدّ وحدث، وتداول المعلومات مع المتعاملين، وبناء و بث صورة إيجابية عن المؤسسة من أجل إعطائها مكانة في المحيط والمجتمع.

أما داخل المؤسسة العمومية، فالتنظيم الكلاسيكي يعتمد على اتصال بسيط ذي الاتجاه الواحد، وهو الاتجاه النازل، communication descendante . وهو اتصال يعتمد فقط على إصدار الأوامر من أجل تنفيذها من طرف الهيئات السفلية، المركزية أو المحلية والإقليمية منها. وهذا النوع من الاتصال لا يقبل ولا يوفر شروط المناقشة وإبداء الرأي والمساهمة في اتخاذ القرار .

وفي هذا لإطار يمكن إدراج عملية إصدار القوانين والمراسيم والقرارات (الوزارية) والمناشير. في هذه الحالة، ليست لرد الفعل feed back ، الذي يلعب دورا هاما في عملية

الاتصال، مكانة في عملية أو سيرورة الاتصال، حيث أن صاحب الأوامر غالبا ما يأخذ قراراته دون الأخذ بعين الاعتبار انشغالات المعنيين و المنفذين وأرائهم ومواقفهم من الأمر أو القضية المعالجة. (وهذا حتى في حالة وجود تقارير ترفع من الأسفل إلى الأعلى دوريا و بانتظام).

كما وجد منصورى¹⁴³ أن لأربعين (40) بالمائة فقط من العينة تستفيد من الاتصال العملي. و الاتصال العملي يتمثل أساسا في تداول المصالح والأفراد داخل المؤسسة للمعلومات والمعطيات التي يحتاجها كل واحد من أجل أداء عمله على أحسن وجه. والغريب في الأمر هو أن 40 بالمائة من العينة تصلها المعلومات التي تجعلها تؤدي عملها، والبقية التي هي الأغلبية (60 بالمائة) لا تصلها المعلومات ولا تؤدي، إذا، عملها على الإطلاق أو تؤديه عشوائيا.

هذا الوضع ينعكس على التنفيذ الذي غالبا ما يكون ميئورا ومنقوصا. كما كشف البحث¹⁴⁴ على عدة حالات "لا معيارية" في التنظيم لها علاقة بالاتصال في المؤسسة و منها:

- الشفوية في الاتصال في أغلب الأحيان. والقلّة القليلة تعتمد على كتابة التقارير التي لا يتم الاطلاع عليها لا محالة، ومن ثم عدم معالجتها وعدم استغلال المعلومات والاقتراحات الواردة فيها. كما أن الشفوية تعني كذلك الأوامر والتعليمات التي تصدرها القيادة ويصدرها المسنولون. وهو الأمر الذي يحدث خلافا في التنفيذ، ويجعل المنفذين يعتبرون الأمر تملّصا من المسؤولية من طرف القيادة، وتخلق جوا من الشك والريبة في العمل.
- غياب عمليات سير الآراء
- عدم اللجوء إلى "سجل الاقتراحات" أو تقنية "علبة الأفكار" boîte à idées
- انعدام المعلومات العامة التي تخص المؤسسة والتي تعرف بها وبما يدور فيها.

إن العمل داخل المؤسسات العمومية (الإدارة) روتيني لا يعتمد على تحديد الأهداف. ومن ثم فإنه لا يمكن مراقبة الإنجاز (ذلك إذا كان يهم المؤسسة أن تراقب الإنجاز). وهذا يعني غياب نظام للتقييم système d'évaluation يستكمل بتقييم الإنجازات والكفاءات، و يسهل العمل بنظام المكافآت. إن هذا الأمر يؤدي إلى انسداد قنوات الاتصال، لأن التقييم والمكافأة هما لغة الاتصال التنظيمي في كل مؤسسة، ويتطلبان، لأجل ذلك، تشكيل مخزون للمعلومات base de données من أجل أداء العمل على أحسن وجه واتخاذ القرارات السليمة والتقييم الموضوعي.

¹⁴³ فؤاد منصورى، مرجع سابق، ص 99

¹⁴⁴ نفس المرجع سابق، ص 110

هذا الوضع يترتب عنه كذلك :

1. غياب الانضباط
2. عدم الاهتمام بالجودة (جودة المنتج)
3. اللامبالاة برأي و موقف المستهلك (المواطن) من المنتج (الخدمة) المقدم له، ومن ثم حدوث قطيعة بين المؤسسة العمومية "وزبونها" الوحيد الذي هو المواطن.

الثقافة التنظيمية في الإدارة الجزائرية

إن الحديث عن الثقافة يموتقنا في ميدان التحليل الأثنروبولوجي الذي يعتمد على اتخاذ الإنسان كموضوع تحليل ودراسة من حيث أنه يعيش داخل مجموعة اجتماعية لها قواعد تضبط العلاقات بين أعضائها، مثلما أنها تحدد سلوك الأفراد وسلوك المجموعة (السلوك الفردي والسلوك الجماعي). كما يتوفر المجتمع المصغر أو التنظيم على قيم أساسية يستند إليها هذه السلوك الفردي أو الجماعي، وكذلك عادات وتقاليد كلها مندمجة ومهيكلية في نسق معين يجعل من "ثقافة المؤسسة" أو "الثقافة التنظيمية" لحة تربط بين مختلف مكونات المؤسسة، كما أنها تشكل أداة لتفسير ما يدور داخلها، مثلما أنها ليست عفوية بل هي نتاج تاريخ يمثل رصيذا من الخبرات وأساليب العمل والتفكير.¹⁴⁵

إن طبيعة الهيكلة والتنظيم و الاتصال والتكوين والتحفيز تتعكس مباشرة على الثقافة التنظيمية في الإدارة الجزائرية. بحيث، ومن خلال هذه الآليات تترسخ سلوكيات وقيم وعادات وتقاليد تتخذ منها الإدارة أسلوبا وتجعلها عوامل ضبط حياتها اليومية.

1. وانطلاقا من المعطيات السالفة، فإن الخصائص التي تتفرد بها المؤسسات العمومية تتمثل في غياب المحاسبة، وغياب إلزامية الوصول إلى نتيجة، وغياب التسيير بالأهداف، (غياب الحسب والرقب)، واللامبالاة بالمستهلك للخدمة (المواطن).

كل هذا يجعل الفاعلين في المؤسسة العمومية يستقلون بسلطتهم عن متعاملهم بالداخل وزبائنهم بالخارج ويقطعون الصلة بهم، صلة الحوار. و تصبح السلطة لا محدودة عندهم، بغياب ما يحددها.

2. وذلك ما يؤدي إلى استعمال السلطة التقديرية ثم الإفراط في اللجوء إليها. والسلطة التقديرية هي في واقع الأمر استثناء، لكنها تصبح، شيئا فشيئا، القاعدة بحيث يشيع العمل بالاستثناء بينما يغيب العمل بالقانون.

¹⁴⁵ J. M. PERETTI , op. cit. p 43

3. لذلك يعيش المجتمع الجزائري ظاهرة غريبة تتمثل في بحث المواطن الدائم و الدؤوب على "معرفته" (هكذا تتطرق وهكذا نكتبها، نظرا لما يحمله المصطلح من دلالات بهذا النطق) كلما أراد قضاء حاجة أو الحصول على خدمة لدى مؤسسة ما، ومهما كانت قيمة تلك الخدمة ونوعيتها. وحتى وإن كانت حقاً من حقوقه الشرعية فهو يلجأ إلى "المعرفة" (بالبلدية، الدائرة، الولاية، الوزارة، المديرية، المستشفى، البنك...) أولاً وقبل كل شيء. وهي عملية وساطة يأخذ من خلالها الوسيط مقابلاً. ويكون المقابل إما رمزياً، بحيث يتمثل المقابل في الاعتراف بإسهام الوسيط ومكانته الخاصة، وقدراته و "معارفه"؛ أو يأخذ الوسيط مقابلاً وأجرأ مادياً وذلك هو موضوع الرشوة.

وعملية البحث الحثيث عن "المعرفة" تثبت أيما إثبات نمط الحكم الشخصي والعلاقات العائلية والعشائرية التي تربط المواطن بالإداري، لما لها من إسهام في تأسيس وتعزيز "النظام الزبوني".

4. هذه الممارسة تؤدي حتماً ومنطقياً إلى توجه آخر وممارسة أخرى يمكن إدراجها في "ثقافة السر" التي تكونت عند الفاعلين القائمين على المصالح الإدارية والمؤسسات العمومية. وتتمثل هذه الثقافة في:

أ. منع تسرب المعلومات حول قضية أو خدمة ما إلى غاية الفوز بالسبق في الاستفادة من قرارات المؤسسات وقوانينها وتنظيماتها. ويعتبر هذا الفعل في مجتمعات أخرى جنحة أو جريمة.

ب. منع تسرب المعلومات حول كل القرارات التي تتخذها المؤسسة باستعمال السلطة التقديرية وتقاضي استعمال القانون.

وثقافة السر متنافية مع مبادئ الشفافية والتسيير العقلاني للمؤسسات.

5. وهذا ما يقودنا إلى ملاحظة هامة خاصة بالأنظمة الإعلامية و استعمال المعلوماتية من طرف المؤسسات العمومية عموماً، حيث نلاحظ إما عدم اللجوء إلى وضع الأنظمة الإعلامية تماماً، وإما عدم استعمالها إن وجدت. كما نلاحظ التشويه والانحراف في استعمال الإعلام الآلي *la perversion de l'usage* ، بحيث مكانته منحطة في المؤسسات ولا يستعمل إلا بنسبة ضئيلة جداً من طاقات استعماله المتوفرة.

ويمكن الحديث في هذا الباب عن غياب المخططات المعلوماتية الرئيسية *plans directeurs informatiques* لدى المؤسسات ، وتطبيق مختلف البرامج الإعلامية *logiciels* المتوفرة والتي تيسر تسيير مختلف الوظائف، وكذا غياب أنظمة المساعدة على اتخاذ القرار *à la décision* .

كما أن المؤسسات العمومية في الجزائر لا زالت بعيدة بعد السماء على الأرض عن الإدارة الإلكترونية *la e administration* التي أصبحت اليوم معيار ما تقدمه المجتمعات من تسييلات في الخدمات لمواطنيها.

والملاحظ هو أن الإعلام الآلي يمكن من أداء العمل في أسرع وقت وبأحسن جودة، كما يسمح بالشفافية في التعامل، وهو أمر يتنافى وأهداف جماعة تبسط نفوذها على مؤسسة تسخرها لخدمة مصالحها الخاصة.

6. ثم إن طبيعة السلطة الاستقلالية والافتراضية تؤدي كذلك إلى ممارسات تعسفية من طرف الفاعلين القائمين على المؤسسات. وذلك راجع إلى أن القرارات التي تتخذها المؤسسات العمومية "غير قابلة للطعن" (في الواقع وليس بمفهوم القانون) ولا للتفاوض ولا للنقاش. ونادرا ما تقدم المؤسسة العمومية الأسباب الحقيقية التي تقف من وراء القرار المتخذ.

وقد غيّبت المؤسسات العمومية حق الطعن عند المواطن، بل ونمت لديه صورة المؤسسة القوية ذات السيادة المطلقة التي لا طائل من وراء الطعن في قراراتها، وهي صورة من بين الصور التي تشكل المخيال الاجتماعي للإدارة والمؤسسات العمومية.

في هذه الظروف والشروط لا يمكن أبدا أن تتأسس علاقات أخذ وردّ وحوار وتبادل بين المؤسسات (إدارية منها أو حتى اقتصادية) والمواطن، بل يمكن الحديث عن انسداد في الاتصال *une situation de blocage communicationnel*.

لذلك يكون الاتصال في هذه المؤسسات أحادي الاتجاه *unilatéral* تابع من مؤسسة تسلطية *autoritaire* لا ديمقراطية لا توحى بإمكانية الحوار.

7. وما ينجرّ عن وضع "اللا اتصال" هذا هو الحرمان الذي يتراكم على الحرمان فيؤدي إلى لجوء المواطن إلى وسائل أخرى للتعبير، ويتخذ أعمال العنف كوسيلة لإسماع صوته و إبداء رأيه ولفت انتباه المؤسسات إلى وجوده وإلى حاجاته ورغباته.

إن هذا العنف يتمثل في إضرار المواطن النار في ممتلكات المؤسسات العمومية وتخريبها وتعطيل المرور لإشهاد الغير على ما يعانیه.

وكلما تبادت المؤسسات الإدارية في وضعية "اللا اتصال" مع المحيط، يبقى العنف الوسيلة الوحيدة المتوفرة لدى المواطنين الذين يمثلون زبائن المؤسسات، في عملية الاتصال مع هذه الأخيرة. وقد تبين للمواطنين في مختلف أرجاء البلاد وفي مختلف المناسبات أن هذه المؤسسات تستجيب على الفور لهذه الوسائل العنوانية وتتفاعل معها بالجدية المنتظرة.

البعد السيكولوجي

تقد وردت العديد من التفسير والتحليل والنظريات في هذا الشأن، منذ ابن خلدون الذي أكد على تقليد المغلوب للغالب، إلى علماء الاجتماع وعلماء النفس الذين درسوا الآليات والأسباب. وأما دراسة حالة العلاقة بين الاستعمار والمجتمع المستعمر أو المحتل فقد اهتم بها فرانتز فانون وعالجهما بدقة، وأبدى فيها رأيه زمن الثورة التحريرية. وقد اهتم بمختلف جوانب سلوك الفرد في المجتمعات الإفريقية، والعلاقة القائمة بين السود والبيض. وهو يعتبر أن الأسود أو العربي لم يتحرر تماما من القيود الاستعمارية. فيقول: "إذا تكلمت (بلغت ما) فإن ذلك يعني قبل كل شيء أنك تقبل ثقافة معينة وتحمل وزن حضارة معينة".¹⁴⁶ وحسب فانون، عندما يتكلم الإنسان بالفرنسية فذلك يعني أنه يقبل أنه يرغم على تقبل الوعي الجماعي للفرنسيين، الذي يمثل الأسود، وغير الفرنسي، على أنه شرّ وشیطان.

و يرى فانون أنه في محاولة له تقادي الربط بين السواد والشرّ فإن الرجل الأسود يرتدي قناعا أبيض، أي أنه ينظر إلى نفسه على أنه فرد كوني universal يساهم بالتساوي مع غيره في حياة مجتمع يدّعي أنه يدافع عن المساواة التي يفترض فيها أن تكون مجردة من المظهر الخارجي الشخصي.

فالقيم الثقافية مستوعبة أو بالأحرى "مستدخلة" internalised ، بل هي مدرجة تحت الجلد epidermalized ، وداخل الوعي وفي أدغاله، وتؤدي بذلك إلى انفصال جذري بين وعي الرجل الأسود وجسده فيصبح في حالة اغتراب عن نفسه لا محالة.

أما الهياكل والتنظيمات الإدارية فإنها، بالتأكيد، تحمل معها قيما ثقافية، في كثير من الأحيان، نحن لا نعيها ولا نلمسها ولا حتى نحس بها، بل إننا، وفقا للنموذج التحليلي لسفرانتز فانون، استوعبنا تمام الاستيعاب هاته القيم فأصبحت بداخلنا وفي شريان عروقنا، وهي جزء منا لا نظن أبدا أنها غريبة عنا.

والفرد الجزائري، مثل الإنسان الإفريقي، معني، وبالدرجة الأولى، بهذا الوضع. و يوجد، هو الآخر في حالة اغتراب عن نفسه، وفي وضع استلاب لا يسعه فيه إلا أن يتشبه بغيره ويحاكيه ويمائجه ويأخذه كمرجع، بينما لا ينظر إلى كيانه وإلى أمثاله من بني جلدته إلا بعين الاحتقار والإذلال.

"إن هذه البورجوازية، بكسلها وتقليدها الأعمى تشجع وتعزز غرس التعصب العرقي الذي كان يتميز به العهد الاستعماري. لذلك يجب أن لا يدهشنا أن نسمع في بلد يسمى نفسه إفريقيا أفكارا أقل ما توصف به هو أنها عرقية، أو أن نرى تصرفات ذات نزعة أبوية،

¹⁴⁶ Jennifer POULOS, « Frantz Fanon », Spring 1996

حتى ليحس المرء في البلد الإقريقي بأنه في باريس أو بروكسل أو لندن شاعرا بكثير من المرارة.¹⁴⁷

وهذه الملاحظة تطبق على المجتمع الجزائري كامل التطبيق، لما نعرف عن الأحكام المسبقة والقيمية التي أصقت بـ"الجزائري" و"العربي" من سلبيات في التفكير والسلوك. وإن كانت هذه الأحكام السلبية والعرقية من دون شك من خلق الفرنسيين والأوروبيين زمن الاستعمار إلا أن ترسيخ هذه القيم تم على يد الجزائريين أنفسهم وبعد الاستقلال.

الحكم الرشيد في الإدارة الجزائرية la gouvernance

ما هو الحكم الرشيد؟ نجد تعريف هذا المفهوم خاصة عند المؤسسات الدولية. وخاصة منها المؤسسات المالية التي قامت بدراسات أوكلت إلى فرق بحث وخبراء حاولوا الإمام بهذا المفهوم. وقد تم اعتماد "الحكم الرشيد" كشرط إضافي من شروط المؤسسات الدولية التي تضمن من خلالها حسن استعمال وصرف الأموال التي تمنحها لمشاريع تنموية أو "إصلاحات" في دول العالم الثالث، أو غير ذلك مما يمكن من إدماج الدول النامية في الاقتصاد العالمي.

وقد قدم "برنامج الأمم المتحدة للتنمية" (PNUD) العوامل والخصائص التي تعرف الحكم الرشيد ومنها على وجه الخصوص: المشاركة (في القرار) والشفافية والمسئولية. كما ترى هذه المؤسسة أن الحكم الرشيد يعطي الأولوية للقانون في التعاملات، وأنه لا يخص الدولة وحدها، بل يتعداها إلى القطاع الخاص والمجتمع المدني. وهذه المكونات الثلاثة للمجتمع هي المحركات الأساسية للتنمية البشرية المستدامة. وكل فاعل من هؤلاء الفاعلين (دولة، قطاع خاص، مجتمع مدني) يعمل على خلق الظروف الملائمة لتحقيق الحكم الرشيد.

كما يعرف البرنامج الأممي " PNUD " الحكم الرشيد من جهة أخرى على أنه " مجموع الآليات المعقدة والسيرورات والعلاقات والمؤسسات التي يقوم المواطنون من خلالها بمواصلة مصالحهم وممارسة حقوقهم و أداء واجباتهم وفض خلافاتهم."¹⁴⁸

كما تضيف المؤسسة عوامل أخرى منها :

- المحاسبة والشفافية في تسيير القطاع العام
- اللامركزية في اتخاذ القرار

¹⁴⁷ فرانتز فانون، معذبو الأرض، ترجمة سامي الدروبي وجمال الأتاسي، ANEP ودار الفارابي، الجزائر، 2004، ص 174.

¹⁴⁸ <http://www.undp.org> (01/06/2004)

- تدعيم المؤسسات المحلية
- احترام حقوق الإنسان وحرية التعبير إضافة إلى انتخابات حرة وإصلاحات تشريعية.

وهي الأمور التي تؤدي حتماً إلى

- إعادة هيكلة الوظيفة العمومية
- إجراءات محاربة الرشوة
- تحسين تسيير الموارد البشرية.¹⁴⁹

و حسب دراسة دانييل كوفمن و فريقه في البنك الدولي¹⁵⁰ فإن هناك ستة أبعاد للحكم الرشيد هي:

- فاعلية الحكومة Government effectiveness : ومن المؤشرات التي يقترح الفريق قياسها لتقييم فاعلية الحكومة: جودة الخدمة العمومية، جودة البيروقراطية، كفاءة الموظفين واستقلاليتهم بالنسبة للضغوط السياسية، قدرة الحكومة على تصور ووضع السياسات وتجسيدها على أرض الواقع.
- قوة القانون The rule of Law : ومن مؤشرات فاعلية ونجاعة القضاء.
- "تطبيقية العقود" والتي يعبر عنها فريق البحث بالعبارة الإنجليزية contract enforceability ، ضمان الحقوق وحماية الملكية.

• التعبير والممَّنولية Voice and Accountability

وتتعلق مؤشرات هذا البعد بتقييم الحرية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية، (وخاصة منها مدى مساهمة المواطنين في اختيار الحكومات) والاستقرار السياسي وغياب العنف واستقلالية الصحافة.

• نوعية التنظيمات والقوانين Regulation Quality

- والاستقرار السياسي Political Stability و مراقبة الرشوة Control of Corruption .

و ترسيخ ممارسات الحكم الرشيد تشترط في أن ينظر إلى الإدارة على أنها فضاء ممارسة الكفاءة وليس فضاء ممارسة السلطة.

كما يضيف بلان و ريمون Blanc et Rémond مقياس "تقييم السياسات العامة" كعامل من العوامل التي تؤخذ في الحسبان لتحقيق الحكم الرشيد في المؤسسات العمومية. وتدخل عملية تقييم

¹⁴⁹ <http://undpsurfforarabstates, march 1999>

¹⁵⁰ Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY, Massimo MAASTRUZZI, « Governance matters III, Governance indicators for 1996 – 2002 », The World Bank, June 30, 2003, p 3.

السياسات العامة في إطار التأكد من أن الجماعات المحلية تقدم الخدمات الضرورية واللازمة للمواطن وفي أحسن الظروف وبأوفق التكاليف. ويتم التقييم عن طريق التدقيق في الخدمات المقدمة بالمقارنة مع التكاليف، من أجل أن تكون الخدمات المقدمة مطابقة لمقاييس : "الاقتصاد والتجاعة والفعالية".¹⁵¹

والنقاط المعالجة في هذا الفصل تبيّن اليون الشاسع بين هذه الشروط التقنية والعملية لإقامة حكم رشيد وبين الواقع في سلوك و ممارسات المؤسسة الإدارية في الجزائر.

¹⁵¹ Jacques BLANC et Bruno REMOND, Les collectivités locales, Presses de Sciences PO et Dalloz, Paris 1994.

لقد ورثت الجزائر إدارة "عصرية"، أي أنها تتسم بسمات المجتمعات المعاصرة، إلا أن ما اتسمت به أساسا هو تعايش النمطين الاثنيين الذين سادا في الفترة العثمانية والفترة الفرنسية، وهما التنظيم الشخصي والتنظيم المؤسسي للمسلطة والحكم.

ولما فسح المجال للسلوك الجماعي لمختلف المجموعات داخل الإدارة، أستمّر التعايش بين النمطين مع تجسيد أكثر حدة للتقسيم الشخصي الذي ساد، على وجه الخصوص، في التوظيف وفي عمليات توزيع المهام والمسؤوليات والمناصب، وقد يتغلب هذا النمط في آخر المطاف على النظام المؤسساتي والعقلاني.

وإن هيمنة التنظيم الشخصي للسلطة تؤدي لا محالة وبصفة تلقائية إلى تسخير المؤسسة الإدارية للخدمة الخاصة. ويتجسد ذلك في إعطاء الأولوية لخدمة الأقارب والأشخاص الموالين وقضاء حاجاتهم حتى وإن كان ذلك على حساب الآخرين وعلى حساب ذوي الحق والأسبقية. فتحول المهام، وتحول الحقوق من أصحابها إلى غير أهلها.

كما تتجسد هذه الظاهرة كذلك في تسخير مخططات التنمية لخدمة التوجهات القبلية والعشائرية، بحيث يتدخل عامل الانتماء في تخطيط وتوزيع مشاريع التنمية.

و من جهة أخرى لقد تبين ما لاحظناه من غياب سياسة واستراتيجية في جميع الميادين وخاصة في ميدان الموارد البشرية، ومنها التوظيف في دواليب الإدارة، والتوظيف بالأخص في المناصب العليا، وتسيير المسارات المهنية للإطارات كنتيجة كذلك للتقسيم الشخصي للسلطة، مثلما أن الإدارة تفتقر لأي استراتيجية عامة وشاملة توضح مكانتها ومهامها وأهدافها في المجتمع.

والانفراد بالقرار هو الآخر مرتبط بالعوامل السابقة ويجعل من الهيئات والآليات الديمقراطية جسدا بلا روح أمام هيمنة القرار الفردي والشخصي.

وهو ما يحمل الشخص (الرئيس أو المدير) على اتخاذ القرارات دون الرجوع في كل الحالات إلى القوانين والتنظيمات، بل يفضي الأمر إلى اللجوء الدائم إلى السلطة التقديرية le pouvoir discrétionnaire التي تصبح القاعدة العامة المعمول بها بدل من أن تكون الاستثناء.

و هو ما جعل نظام الاستثناء و "تجنب القانون" la dérogation نظاما عاديا يلجأ إليه المواطن والإداري على السواء لقضاء حاجة ما.

وأمام هذا الوضع لا يمكن للإدارة إلا أن تتسم بالبيروقراطية التعجيزية التي تضع إجراءات معقدة دون فائدة ولا منطق، تحول دون قضاء المواطن العادي حاجته، بينما المغزى الآخر منها هو تعطيل مسار العمل الإداري والاقتصادي والسياسي. وأحسن مثال نضربه يتمثل

في الشروط المعقدة والمتعددة التي تعيق إنجاز مشاريع التنمية الاقتصادية والاستثمار والخلق والإبداع.

أما السمة الأخرى التي تتسم بها الإدارة هي اللامركزية النظرية أو المحدودة أمام مركزية لا زالت لم تقلع عن تنظيم الإدارة الفرنسية التي وضعت منذ أكثر من نصف قرن أو منذ بداية القرن العشرين.

لذلك نستنتج في هذه المقاربة الوظيفية التناقض الداخلي للإدارة، من حيث أنها في الواقع تلعب دورا معاكسا تماما للدور الذي تأسست في أول الأمر من أجله : فإن كانت، أصلها مؤسسة لتقديم خدمة أو خدمات عمومية وتيسير حياة المواطنين فهي تحجب الخدمة عن المواطنين الذين يعانون من عدمها يوميا، وتعتسر حياة المواطن بوضع شبكات من الصعوبات والعراقيل أمام جميع مساعيه. وهذا هو المصدر الثاني للتناقض الذي تحمله الإدارة الجزائرية.