

ماستر: قانون وتدبير الجماعات الترابية

بحث لنيل شهادة الماستر فى القانون العام

تحت عنوان

تأهيل الموظف الجماعي: دعامة لتطوير أداء الإدارة الجماعية

تحت إشراف الدكتور

محمد الأعرج

من إعداد الطالب

عادل كركاب

لجنة المناقشة

أستاذ: محمد الأعرج جامعة سيدي محمد بن عبد الله..... مشرفا ونيسا

أستاذ: عبد الله حارسي جامعة سيدي محمد بن عبد الله..... عضوا

أستاذة: فضمة توفيق جامعة سيدي محمد بن عبد الله..... عضوة

الموسم الجامعي

2018-2017

مقدمة:

لاشك أن أداء وفعالية الإدارة مرتبطان أيما ارتباط بمستوى مردودية العنصر البشري المكون لها، فالموارد البشرية تعد ركيزة أساسية للنهوض بالإدارة وتأهيلها للاندماج بمحيطها الاجتماعي والاقتصادي والمساهمة في رفع التحديات التي تفرضها العولمة والتنافسية الدولية، وانسجاما مع التوجهات الملكية المشار إليها في أكثر من مناسبة للمكانة التي يجب أن يتبوأها العنصر البشري في أي مشروع إصلاح¹، منها خطاب العرش لسنة 2000 جد معبر حيث أكد الملك محمد السادس "...ومن ثم كان توجهنا الاستثمار في الموارد البشرية باعتبار الرأسمال البشري رافعة للتقدم وخلق الثروات، ونظرا لدوره في تحويل الثروات وإدماج هذا الاستثمار في مسيرة التنمية...".

ومضمون هذا الخطاب الملكي يتماشى مع الفكرة الاقتصادية التي تقول بالاستثمار في الرأسمال البشري، على اعتبار أن العنصر البشري – المتمثل في الموظف – المؤهل هو الذي يشكل الركيزة الأساسية لكل اقتصاد وتنمية، يرومان مسابقة الإيقاع السريع الذي أصبح سمة هذا العصر وعلاماته.

فمفهوم الاقتصاد كان يعتمد في السابق أساسا على الموارد الطبيعية والمادية، حيث كان يقاس مستوى اقتصاد بلد معين، بما يكتنزه من ذهب ومعادن نفيسة واحتياطات نفطية وغازية وخيرات الاقتصاد التقليدي سرعان ما بدأ يتبخر بفعل قوة المنطق الواقعي، حيث تبين بهذا النصف الأخير من القرن المنصرم أن العديد من الدول استطاعت بلوغ التقدم والتطور رغم عدم توفرها على الإمكانيات الطبيعية والمادية فقط عملت على الاستثمار في مواردها البشرية.

ولما كان العنصر البشري يحتل هذه المكانة وأن نجاح أية منظمة² يتوقف إلى حد كبير على مدى فعالية ومهارات ومؤهلات العاملين في أداء وظائفهم، فإن الجماعة المحلية أو الترابية³ بتعبير الدستور الجديد – باعتبارها تتكفل بنسبة هامة من الاستثمارات وتدير

¹ - حنان عدلاني، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال – الرباط، 2009 – 2010، ص 2.

² - يقصد بالمنظمة كل مقولة صناعية أو تجارية أو مؤسسة عمومية أو شبه عمومية.

³ - الفصل 135 من الدستور "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

كتلة لا يستهان بها من الموارد البشرية – ينبغي أن تتجاوز تلك النظرة التقليدية التي ترى إدارة وتأهيل الموارد البشرية ما هو إلا نشاط روتيني يشتمل على نواحي تنفيذية، كحفظ الملفات وسجلات العاملين، ومتابعة النواحي المتعلقة بهم كضبط أوقات حضورهم وانصرافهم وإنجازاتهم، إلى نظرة إلى نظرة حديثة تعتبرها أي إدارة الموارد البشرية، إحدى الوظائف الأساسية في الإدارة ولها نفس أهمية باقي الموظفين وتأثيره على الكفاءة الإنتاجية للجماعة.

فالعنصر البشري يمثل الوسيلة الأساسية لأداء وظائف الجماعات، ويصعب تصور إصلاح إداري بدون مرافقه بتأهيل هذه الآلية الرئيسية وجعلها تتلاءم مع تطور الاختيار ومراجعة الأهداف حسب تعديل¹، قصد تطوير أداء الإدارة الجماعية.

ولهذا ربطنا تأهيل الموظف الجماعي بتطوير أداء الإدارة الجماعية.

فمسألة تأهيل الموظف الجماعي مسألة هامة جدا، وهي صفة من صفات الإدارة، لأن كل موظف مؤهل يقوم بتأدية وظائف الإدارة كاملة مهما كان موقعه في المستويات الإدارية، هذا لا يمكن إجراء أي عملية إصلاح قبل توفر الموارد البشرية المؤهلة.

وكل ما يمكن أن يقال عن مصطلح التأهيل ما يهمنا هنا هو أنه حل محل مفاهيم عتيقة قديمة مثل القدرات الأهلية *capacité et qualification*، مع إدماج فكرة التعبئة والتحفيز وأهمها الالتزام والإشراك وبصفة عامة الفرد المهل هو الذي يعرف كيف يواجه الحالات المعقدة أو حل المشاكل من خلال معارفه ومهاراته.

ويمكن تعريف التأهيل على مستوى المنظمات بأنه تنمية المهارات أو الكفاءات التي تمر عبر البحث في الأشكال الجديدة للعمل التي تعتمد على ثقافة المنشآت التي تشجع انبثاق الكفاءات والعمل بالأهداف وتكوين الفرق المستقلة وتقليص مستويات السلسل الهرمي وإدخال المهارة على الفرق نفسها وتشكيل منهجيات للوصول تتطلب تكويننا خاصا للعاملين واهتماما متزايدا لعناصر أجواء العمل.

وقد وردت كلمة التأهيل *habilitation* في قاموس المورد بشكليين هما الإصلاح والتأهيل.

¹ - حنان عدلاني، مرجع سابق، ص 12.

وباختصار فمفهوم التأهيل الذي يهمننا هو عملية تكوين الفرد وتزويده بالخدمات اللازمة لتحسين أدائه بصورة عامة¹.

أما العنصر الثاني من عنوان البحث هو الموظف الجماعي الذي حدده الفصل الأول من مرسوم 27 شتنبر 1977 في مادته السادسة وقد عرفت الوظيفة العمومية الجماعية تطورا بالموازاة مع تطور التنظيم الجماعي، إلا إنه قبل سنة 1976 لم يكن من الممكن الحديث عن وظيفة عمومية جماعية بالمعنى القانوني للكلمة²، وبقي الموظف الجماعي خاضعا فقط لمقتضيات النظام الأساسي للوظيفة العمومية لظهير 25 فبراير 1958 الذي تم تعديله بالقانون 05.50 بيد أن الفصل 48 من ظهير 3 شتنبر 1976 وضع أسس قيام وظيفة عمومية جماعية والتي حدد معالمها فينا يعد مرسوم 27 شتنبر 1977، إذ لأول مرة سيستعمل رسميا تعبير الموظف الجماعي.

والغاية من كل هذا تعكسه المكانة التي أصبحت تتمتع بها الإدارة الجماعية في تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة.

أما المكون المعرفي الثالث يتمثل في مصطلح الإدارة وهذا المكون ينشق لغويا من لفظة "أدار" أي تولى الإدارة ودبر وقام على الأمر، وتقابلها بالفرنسية Administration"، أما إصطلاحا فيمكن التمييز بين جانبي الإدارة كعلم وكمارسة، فعلم الإدارة هو فرع من العلوم الاجتماعية يصف ويحلل العملية الإدارية والسلوك الإنساني المواقب لها، أما الإدارة كممارسة فتعني كما نعلم الاستخدام الفعال والكفاء للموارد البشرية والمادية والمعلومات والأفكار والوقت من خلال العمليات الإدارية المتمثلة في التنظيم و التوجيه والرقابة في سبيل تحقيق الأهداف المسطرة.

وتعني في التعريف القانوني حسب معاجم المصطلحات القانونية عملية اتخاذ القرارات الصحيحة والمستمرة، المراقبة والتحكم بمصادر المؤسسات للوصول إلى الأهداف المرجوة للمؤسسة وذلك من خلال توظيف وتطوير والسيطرة على المصادر البشرية والمالية.

¹ - حنان عدلاني، مرجع سابق، ص 22.

² - محمد القلاي، تحسين أداء الموارد البشرية الجماعية كمدخل للتنمية المحلية - الجماعة الحضرية للحسيمة- نموذجا، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، سنة 2012 - 2013، ص 4.

أما مصطلح الإدارة الجماعية لم يشهد تداولاً واستعمالاً في المغرب، ولم تكن مقتضيات القوانين المنظمة للجماعات الترابية منذ بداية تشريعها تشير إلى هذا المصطلح، إلا بعد صدور القوانين الأخيرة المنظمة للجماعات الترابية، والتي أشارت ولأول مرة إلى مصطلح الإدارة الجماعية، وفي هذا السياق، نخص بالذكر ما جاء في المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 113.14 التي نصت على أنه "يقوم رئيس مجلس الجماعة بتنفيذ مداوالات المجلس ومقرراته ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض: يتخذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها، مع مراعاة مقتضيات المادة 118 من هذا القانون التنظيمي"¹. وتماشياً مع ذلك أصدرت وزارة الداخلية بتاريخ 28 يوليو 2016 منشور بشأن تنظيم إدارات الجماعات²، وهو أيضاً يحمل مصطلح الإدارة الجماعية. وعموماً، فمفهوم الإدارة الجماعية يحيل على وظائف تدبير القضايا المحلية المرتبطة بحاجيات السكان الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فالإدارة الجماعية إذن، هي مجموع الأجهزة الإدارية الجماعية سواء أكانت معينة أم منتخبة داخلة في إطار اللامركزية الإدارية، تهدف إلى تدبير حاجيات ومشاكل المجتمع المحلي تدبيراً ديمقراطياً يركز على مفاهيم: المشاركة والتشاركية، القرب والشفافية، المساواة والإنصاف، الرقابة والتقييم، المحاسبة والمساءلة، التحفيز والمسؤولية وغيرها من المفاهيم المساعدة على تجسيد "فكرة الصالح العام" على المستوى المحلي، ذلك لأن الإدارة تحتل مكانة متميزة داخل العناصر المحددة للتغيير³.

أهمية الموضوع:

يجسد موضوع بحثنا أهمية قصوى وبارزة يمكن تقسيمها إلى أهمية عامة والثانية خاصة، فالأهمية الأولى تتجلى من كون تطوير أداء الجماعات رهين بتأهيل وتنمية قدرات موظفيها على اعتبار أن تشخيص مواطن الخلل التي تعطل أداء الموظف هو في منطلقه ومنتهاه تشخيص لكل اختلالات وظواهر الجماعة، ولأن الحلول والاقتراحات المقدمة

¹ - هذا وقد نصت المادة 270 من نفس القانون على مصطلح الإدارة الجماعية بحث جاء فيها: "يتعين على مجلس الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة للجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية التقيد بقواعد الحكامة المنصوص عليها في المادة 269 أعلاه، ولهذه الغاية، تتخذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام: [...] - القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجماعة والهيئات التابعة لها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية". هذا وقد حملت أيضاً المواد 58 و92 من القانون التنظيمي رقم 114.13 مقتضيات تشير إلى مصطلح الإدارة الجماعية.

² - منشور صادر عن وزارة الداخلية المغربية، عدد 43 بتاريخ 28 يوليو 2016 بشأن تنظيم إدارات الجماعات.

³ - علي سدجاري، "الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث"، مرجع سابق، ص 8.

لتطويرها انطلاقاً من تشخيص ومعاينة واقع الموظفين هي في نفس الوقت حلول لفائدة الإدارة الجماعية والموظفين على حد سواء، إضافة إلى أنه أصبحت هناك قناعة راسخة متمثلة في وجود علاقة تلازمية بين تدبير وتأهيل موظفي الإدارة الجماعية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية... لذلك لم تعد مسألة تأهيل هذه الموارد البشرية خياراً لدى الجماعات، بل أصبح شيئاً ضرورياً يجب الانخراط فيه، ووضع كأولوية في الاستراتيجيات والأهداف المرجوة.

أما بالنسبة للأهمية الخاصة للموضوع فتتجلى في المكانة المحورية التي تحتلها الجماعات وذلك من خلال الاختصاصات الجسيمة المسندة إليها في مجالات مختلفة كالاستثمار والبيئة، والتضامن... لكي لا تظل هذه الاختصاصات حبيسة الرفوف، فإن الأمر يتطلب موظفين مؤهلين وقادرين على ترجمة المشاريع التي تقرها الجماعات في الميادين التنموية.

فالجماعة التي لا تكون ولا تؤهل مواردها البشرية – الموظفين – تموت والموتى لا يروون القصص كما يقول المثل.

دوافع اختيار الموضوع:

إن اختيار هذا الموضوع للبحث والدراسة ناتج عن عدة اعتبارات:

✓ المكانة المحورية التي أصبح يحتلها الموظف الجماعي في مسلسل إصلاح الإدارة الجماعية.

✓ معرفة مدى مواكبة مسألة تأهيل الموظفين بالإدارة الجماعية للتطور الحاصل على مستوى الدور التنموي المنوط بها.

✓ التأثير الكبير بالعروض التي قدمت خلال السنوات الدراسية، خاصة المواضيع المتعلقة بالتخطيط والتكوين والتدبير الجيد،... بالجماعات الترايبية، فنجاح أي مشروع رهين بالممارسة والتفعيل وهذا الأخير رهين بوجود موظف كفء الذي هو جوهر موضوع البحث.

محاولة الإسهام في تطوير وعصرنة منظومة تأهيل الموظفين الجماعيين، وذلك عن طريق إبراز عوامل التعطيل واقتراح آليات للتأهيل.

المنهجية المعتمدة:

بناء على ما تقدم سيعتمد في مقاربة هذه الإشكالية المنهج النسقي وذلك بتحليل مختلف أصناف الموظفين من خلال رصد أهم مشاكل تأهيلهم ومعرفة أسبابها ومحاولة إيجاد حلول لها، ثم المنهج القانوني، وذلك بوقوفنا على مجموعة من النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة الجماعية والقيام بتحليلها مع إبراز سلبياتها، وأخيرا المنهج المقارن وذلك من خلال مقارنة الأساليب العتيقة في تأهيل الموظف الجماعي بتلك الحديثة قصد بناء سياسة فعالة وعصرية لتأهيل هؤلاء الموظفين.

إشكالية البحث:

نظرا لما للموظف الجماعي من أهمية قصوى في ترجمة المخططات التنموية للجماعة، فإن الإشكال المركزي لهذا الموضوع يندرج حول:

ما مدى إمكانية الحديث عن وجود سياسة عامة لتأهيل الموظف الجماعي ومدى مساهماتها وفعاليتها في تطوير أداء الإدارة الجماعية من أجل التنمية؟

هذه الإشكالية المركزية تجرنا إلى إشكاليات فرعية هي كالاتي:

• إلى أي حد استطاعت الإدارة الجماعية أن تتجاوز التأهيل الكلاسيكي إلى تأهيل عصري فعال ؟

• هل تمكنت الإدارة الجماعية فعلا من الاستفادة من طاقات موظفيها ؟

• ما هي إكراهات وعوامل تعطيل سياسة تأهيل الموظفين الجماعيين ؟

• هل هناك استراتيجية جديدة لتحديث سياسة تأهيل الموظف الجماعي قصد

تطوير أداء الإدارة الجماعية وتحقيق التنمية ؟

وهكذا سنحاول دراسة وتحليل إشكالية هذا الموضوع من خلال التقسيم التالي:

الفصل الأول: السياق العام لسياسة تأهيل الموظف الجماعي

الفصل الثاني: الموظف الجماعي بين واقع سياسة التأهيل الكلاسيكي ورهان التحديث

الفصل الأول:

السياق العام لسياسة تأهيل الموظف الجماعي

يكتسي موضوع تأهيل العنصر البشري - الموظفين- داخل الإدارة الجماعية مكانة هامة ومحورية في كل برامج واستراتيجيات التنمية بصفة عامة والتنمية الإدارية بصفة

خاصة، وهذا ما يتجلى من خلال الإقتران الهيكلي في كافة الدول تقريبا، وإن كان بصيغ مختلفة، بين تأهيل العنصر البشري والإصلاح الإداري¹.

وهذا أمر طبيعي فالعنصر البشري يمثل الوسيلة الأساسية لأداء الأدوار ووظائف المنظمات والجماعات، ويصعب تصور تحقيق إصلاح إداري بدون مرافقته بتأهيل هذه الآلية الرئيسية وجعلها تتلاءم مع تطور الاختيارات ومراجعة الأهداف حسب تعديل السياسات.

إن الحاجة إلى اكتشاف وتنمية قدرات العنصر البشري تستلزم بالضرورة إعداد سياسة عامة ملائمة تصمم خصيصا لهذا الغرض، فما من ثروة إلا بالإنسان، كما يقول الاقتصادي جون بودان ومن هنا تأتي أهمية الربط الوثيق بين التخطيط لسياسة تأهيل العنصر البشري وتخطيط التنمية المحلية.

هكذا وارتباطا بموضع البحث وإدراكا من المشرع المغربي بأهمية العنصر البشري داخل الإدارة الجماعية سارع المشرع إلى تحسين وضعية الموظفين الجماعيين على مختلف المستويات وذلك ابتداء بالميثاق الجماعي لسنة 1976 مرورا بالميثاق الجماعي لسنة 2002، فضلا عن مرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة نظام أساسي خاص بالموظفين الجماعيين، حيث لأول مرة استعمل تعبير الموظف الجماعي، وصولا إلى القانون التنظيمي الجديد رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بالإضافة إلى اعتماد التخطيط الاستراتيجي الذي تمخض عنه مجهودات كبيرة في إنشاء برامج التنمية لتأهيل أداء الموظف الجماعي.

وبالتالي وفي صدد هذا الفصل نتسأل عن أسس سياسة تأهيل الموظف الجماعي الجماعية (المبحث الأول)، على أن نخصص (المبحث الثاني)، لمعرفة مختلف برامج تأهيل هذا الموظف الجماعي.

¹ - حنان عدلاني، مرجع سابق، ص 12.

المبحث الأول: أسس سياسة تأهيل الموظف الجماعي

يمثل الموظف الجماعي أهمية كبرى داخل التنظيم الإداري وعليه تتوقف التنمية الشاملة، وتزداد هذه الأهمية أكثر في الإدارة المحلية نظرا للدور الذي أصبحت تلعبه الإدارة الجماعية في شتى المجالات.

وعلى غرار هذه الأهمية جاءت المناداة بوضع سياسة عامة لتدبير وتأهيل العنصر البشري خلال القرن الواحد والعشرون سواء داخل الأوساط الأكاديمية والاقتصادية أو الإدارية، بفعل التحولات التي عرفتتها الإدارة والتي انعكست بشكل كبير على ضرورة تأهيل الموظف الجماعي داخل الإدارة الجماعية المغربية، كل هذا يحتم علينا الوقوف لدراسة الأسس القانونية للموظف الجماعي (المطلب الأول)، وكذا هيكلته التنظيمية داخل الإدارة الجماعية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النظام القانوني لموظفي الإدارة الجماعية

في هذا المطلب سنحاول أن ندرس الوظيفة العمومية الجماعية باعتبارها على الخصوص الأساس القانوني لموظفي الإدارة الجماعية وذلك في (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) لمعرفة إجراءات الإنخراط في هذه الوظيفة الجماعية.

الفرع الأول: الوظيفة العمومية الجماعية

عرف نظام الوظيفة العمومية الجماعية تطورات هامة موازاة لتطور النظام الجماعي في المغرب، ذلك أن توسيع اختصاصات ووظائف الجماعات زاد مج حاجيات هذه الوحدات الترابية إلى العنصر البشري الكفيل للقيام بالمهام التنموية¹، والمساهمة بشكل فعال في إشباع حاجيات السكان.

ولكي تكتمل الوسائل الضرورية لممارسة الجماعات لاختصاصاتها الجديدة بحرية في إطار النصوص القانونية، كان من الضروري إيجاد ركيزة أخرى تدعم اللامركزية،

¹ - فيصل عنور، وسائل عمل الإدارة المحلية، بحث لنيل ماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، السنة الجامعية 2007 – 2008، ص 8.

وتتجلى في وضع قانون ينظم شؤون العاملين بالإدارة الجماعية. ومن ثم فقد شكلت الوظيفة الجماعية آلية ضرورية في اتجاه تدعيم اختيار اللامركزية ومد الوحدات الترابية المكونة لهذا النظام بالعنصر البشري الكافي قصد تسهيل عمل هاته الوحدات وتكريس استقلاليتها بما يتناسب مع روح المقتضيات القانونية الصادرة في هذا الإطار¹.

الفقرة الأولى: ركائز ومميزات الوظيفة العمومية الجماعية

إن مسألة إنشاء وظيفة عمومي جماعية ووضع إطار قانوني يحكم جميع فئات الموظفين والأعوان المكونين لها جاء نتيجة لإفصاح جلي عن إرادة قوية تتم عن وعي حقيقي بأهمية هاته الوظيفة كآلية من بين مجموع من الآليات المساهمة في بناء وتدعيم صرح اللامركزية والاستجابة لاحتياجات تدبير الشؤون العامة المحلية. وهكذا فالوظيفة العمومية الجماعية تركز على مضمونها على قواعد وأسس، كما تميزت من حيث شكلها بمجموعة من الخصوصيات تجعل منها أداة ناجعة في تسيير العمل الجماعي.

أولاً: ركائز الوظيفة العمومية الجماعية

من المسلم في معظم الدول الديمقراطية والتي سبقتنا في خيار إرساء دعائم اللامركزية بكل تجلياتها المتعارف عليها، منها على الخصوص وما يهمنا في هذا الشق نظام التوظيف، فإننا نجد المغرب كذلك واكب بدوره هذه التجربة حف ولو اعتبرت تجربة معطوبة متذبذبة لا تخلو كما هي العادة في جل القوانين والتنظيمات من نقائص وثغرات تستدعي إعادة النظر والنضج لمسيرة حتمية التطور، إلا أنها بالرغم من ذلك فالوظيفة العمومية الجماعية تركز على قواعد وأسس تجعل منها أداة ناجعة في سير حسن للعمل الجماعي².

¹ - عمر السويسي، حكمة الموارد البشرية في أفق جماعة 2015 الجماعة الحضرية لتطوان نموذجاً. رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011 - 2012، ص 48.

² - حميد أبولاس، تدبير الموارد البشرية نموذج الادارة الجماعية، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال - الرباط 2003 2002، ص 168.

وهكذا نجد الوظيفة العمومية الجماعية تركز حاليا في المجمل على أربعة نصوص أساسية:

- ✓ الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر بتاريخ 7 يوليو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.
- ✓ الظهير بمثابة قانون 1.77.298 بتاريخ 27 شتنبر 1976 متعلق بإدماج بعض الموظفين في سلك الموظفين الجماعيين.
- ✓ المرسوم رقم 2.77.739 بتاريخ 27 شتنبر 1977 المحدد لكيفية إدماج بعض الموظفين والأطر المناسبة في إطار الوظيفة الجماعية.
- ✓ المرسوم 3.77.738 المؤسس لنظام الوظيفة الجماعية بتاريخ 27 شتنبر 1977¹.

وبالإضافة إلى هذه النصوص الأساسية هناك ثلاثة نصوص تكميلية ومتممة لها:

- ✓ مرسوم رقم 2.80.269 بتاريخ 31 أكتوبر 1980 يغير بموجب مرسوم 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات المحلية.
- ✓ مرسوم رقم 2.85.349 بتاريخ 2 دجنبر 1986 بتغيير وتتميم مرسوم 27 شتنبر 1977 الخاص لموظفي الجماعات.
- ✓ مرسوم رقم 2.86.349 بتاريخ 2 دجنبر 1986 بصرف تعويضات عن ساعات العمل الإضافية والقيام بأداء أعمال شاقة ومنح ملابس لبعض الموظفين والمستخدمين بالجماعات المحلية وهيئاتها.

ولقد ترتب عن تطبيق مقتضيات هذه النصوص تأثير إيجابي على استفادة الإدارة الجماعية حيث تمكنت من امتلاك شبكة خاصة من الموظفين تعمل لفائدتها وتحت إشرافها باستقلال تام عن السلطة المحلية، حيث أن هذه الأخيرة لا تتدخل إلا من أجل الموافقة على

¹ - كل هذه النصوص مجموعة ومنشورة بالجريدة الرسمية عدد 837، بتاريخ 27 شتنبر 1977 من صفحة 1068 إلى 1070، ماعدا القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات تم نشره بالجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015، ص 6660.

التعيين في الوظائف للإدارة الجماعية¹. تكريسا لمبدأ التدبير الحر الذي أقره دستور 2011 وتم تنزيله عبر القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14².

وفي واقع الأمر لم يكن الهدف من خلق وظيفة عمومية جماعية الابتعاد عن النظام الأساسي للوظيفة العمومية للدولة، بقدر ما مثل أداة لتزويد الجماعات بالعدد الكافي والمؤهل من الأعوان والموظفين، وللتقليص من اعتماد المجالس الجماعية على موظفي الدولة، وتجسيدها لاستقلالية العمل الجماعي.

لذلك لم يفت المشرع هاجس توحيد النظامين، باستفادة النظام الجماعي من جميع الضمانات والمكتسبات المضمنة في النظام الأساسي للوظيفة العمومية، إضافة إلى كل من شأنه أن يشكل خصوصيات الوظيفة الجماعية، كما هو الشأن بالنسبة إلى تطبيق نفس ترتيب الأجور المعمول بها في النظام الأساسي لوظيفة الدولة حتى لا يكون هناك تقصير في حق الوظيفة الجماعية³.

ثانيا: خصوصيات الوظيفة العمومية الجماعية

إن الوظيفة الجماعية، وإن كانت مرتبطة بالوظيفة العمومية للدولة، فإنها تتفرد ببعض الخصوصيات تعطيها نوعا من الاستقلالية عن النظام الأساسي لوظيفة الدولة⁴ ونلمس هذه الخصوصيات من قبيل إعطاء مفهوم واسع للموظف ليشمل جميع الموظفين العاملين بالجماعات بمن فيهم الأعوان المؤقتين والمياومين العرضيين حسب الفصل 6 من المرسوم⁵ وكذلك خضوع هذه الفئة من الموظفين الجماعيين لسلطة منتخبة متمثلة في رئيس المجلس الجماعي، ويضاف إلى هذه الخصوصية تبني تنظيم مخالف لبعض القواعد المنظمة لموظفي الدولة.

كما تجدر الإشارة إلى أن النظام الأساسي للموظفين الجماعيين قد بسط في بعض ميادين تسيير الموظفين الجماعيين، ومع ذلك يبقى من المسلم به أن غياب النصوص

¹ - فيصل عنور، مرجع سابق، ص 11-12.

² - يركز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها... مضمون المادة 3 رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 169.

⁴ - فاطمة السعيد مزرور، الإدارة المحلية للامركزية بالمغرب، الطبعة الأولى، 2003، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، ص 284.

⁵ - نقصد هنا مرسوم 27 شتنبر، 1977.

وقواعد واضحة بخصوص الوظيفة الجماعية سبب كاف يؤدي إلى صعوبة الأجراء، خاصة عندما ننظر إلى مستوى التكوين والخبرة الإدارية الفتية التي تتوفر عليها الأطر الجماعية.

وهكذا نجد الموظفين الجماعيين لا يصنفون داخل جسم معين إنما يصنفون داخل إطار عمل أي داخل الإطار الذي يشتغلون فيه وهو إطار الوظيفة الجماعية¹.

وعموماً، فقد اعتمد قانون الوظيفة الجماعية في جميع مقتضياته على النص القانوني المنظم للوظيفة العمومية للدولة إلى جانب كل ما من شأنه أن يشكل خصوصيات الوظيفة العمومية الجماعية، وقد ترتب على تطبيق مقتضيات هذه النصوص تأثير إيجابي على استقلال الإدارة الجماعية لكنها لم ترقى بالوظيفة العمومية الجماعية إلى وظيفة قائمة بذاتها سواء على صعيد نظامها القانوني أو على مستوى خصوصياتها مع الواقع الجماعي.

الفقرة الثانية: التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية

يتسم تسيير شؤون الموظفين الجماعيين بطابع مشترك يتقاسمه كل من رئيس المجلس الجماعي باعتباره الرئيس التسلسلي لجميع الموظفين الجماعيين، وسلطة الوصاية وذلك نظراً لمجالات تدخلها في تدبير الشؤون العامة المحلية، فإنه لم يكن من الممكن لموضوع الوظيفة العمومية الجماعية أن يفلت من هذا التدخل سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة².

أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الجماعي في مجال تسيير الوظيفة العمومية الجماعية

من خلال استقراء الإطار القانوني لموظفي الإدارة الجماعية خاصة القانون التنظيمي الجديد رقم 113.14 نجده قد خول لرئيس المجلي الجماعي سلطات مهمة في مجال تدبير الوظيفة الجماعية³، كما كرس مرسوم 27 شتنبر 1977 للرئيس نظاماً خاصاً لتسيير شؤون الموظفين الجماعيين، حيث خول الفصل الخامس من النظام الأساسي الخاص بموظفي الجماعات لرئيس المجلس الجماعي سلطة تعيين الموظفين المرتبين في سلالم الأجور من 1

¹ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 169.

² - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 34.

³ - "يسير رئيس المجلي الجماعي المصالح الإدارية الجماعية، ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجماعة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل" مضمون المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

إلى 7 والتي مددت سنة 1986 إلى السلم 9. ففي حدود هذه السلطة إذن لا يتجاوز السلم التاسع، غير أنه يبقى الرئيس التسلسلي لجميع الموظفين الجماعيين بما فيهم موظفي الدولة الملحقين بالجماعات والمدرجين في السلم 10 و 11، وانطلاقاً من هذا الأساس فهو يتولى تدبير شؤون حياتهم الوظيفية بدءاً بتعيينهم وترسمهم، مروراً بنظام تنقيطهم وترقيتهم مراقبتهم وتأديبهم، وانتهاءً بانتهاء حياتهم الإدارية عن طريق الإعفاء أو قبول استقالتهم أو عن طريق التقاعد، وكل ذلك في حدود ما تمليه عليه المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل¹.

وفي الأخير يمكن القول أن سلطات رئيس المجلس الجماعي في مجال تسيير الوظيفة العمومية الجماعية ليست سلطات مطلقة بدون قيود، فمشاركة وزارة الداخلية وتدخلها في تسيير هذا المجال تبقى قائمة.

ثانياً: مظاهر التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية

يعتبر الإطار القانوني المنظم للوظيفة العمومية الجماعية هو إطار متعدد الأطراف يكرس هيمنة مركزية من خلال منح سلطات واسعة للسلطة المركزية على حساب السلطة المحلية، ويتبن لنا ذلك جلياً من خلال هيمنة مركزية قوية تتجلى معالمها في التدخل المسفر للسلطة المركزية في شؤون تدبير وتسيير الموارد البشرية الجماعية وذلك من خلال الإحالات الصريحة والضمنية لمرسوم 27 شتنبر 1877 على ظهير 24 فبراير 1958، وباقي القوانين الجاري بها العمل في مجال الوظيفة العمومية للدولة، من أجل محاولة إفراز وظيفة عمومية جماعية شبيهة بالوظيفة العمومية للدولة خاصة على مستوى الوضعية القانونية للموظفين، وكذا تمتعهم بالحقوق وتحمل الالتزامات، نظراً لتعدد مجالات تدخل سلطة اللوصاية في تدبير الشؤون العامة المحلية، فإن التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية تتجلى مظاهره على مستويات عديدة.

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 35.

فمرسوم 1977 حصر سلطة رئيس المجلس الجماعي في مجال التوظيف في حدود الوظائف الصغرى والمتوسطة، واحتفظ لسلطة الوصاية بحق تعيين الأطر العليا بالجماعات¹.

وإذا كان رئيس المجلس الجماعي يمارس سلطة التعيين في المناصب العليا، فإن سلطته هذه تبقى مقيدة بالقرارات الصادرة بشأنها لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة وزير الداخلية عليها، كما تطرح هذه الموافقة كذلك على مستوى الإجراءات التأديبية المتخذة من طرف الرئيس، وبالإضافة إلى ذلك تتولى وزارة الداخلية إجراءات التعاقد مع الأعوان التي تحتاج إليهم الجماعات وهي التي تضعهم رهن إشارتها².

كل هذه التدخلات تدفعنا للتفكير في إعادة النظر في مسألة التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية مع العلم أنه تم إقرار مبدأ التدبير كمبدأ دستوري والذي يقضي بتدبير الجماعات لشؤونها بكيفية ديمقراطية ومستقلة عن السلطة المركزية، حتى لا نكون أمام نظام لامركزية شكلي مفروغ من محتواه.

الفرع الثاني: الانخراط في نظام الوظيفة العمومية الجماعية

يعتبر تقلد الوظائف العامة من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها مواطنو مختلف الدول دون أي تمييز بينهم. إلا أن هذا لا يمنع من ضرورة توفر بعض الشروط التي يقصد بها اختيار أصلح العناصر القادرة على القيام بمهام وأعباء الوظيفة. لذلك فإن ولوج الوظيفة العمومية الجماعية يخضع لمبدأ تساوي الفرص ولمجموعة من القيود التي يحددها النظام العام، والنظام الخاص للوظيفة³ وهكذا نجد الدستور يقر بإمكانية جميع المواطنين أن يتقلدوا الوظائف والمناصب العمومية وهم سواء فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها، والذي نستنتج من هذا المقتضى الدستوري أن جميع المواطنين سواسية في تقلد الوظائف، কিমা كانت هذه الوظائف سواء كانت في الإدارة العمومية أو في الإدارة الجماعية أو فيما يرجع للشروط المطلوبة لنيلها.

¹ - عمر السويسي، نفس المرجع ص 35.

² - فاطمة السعيدى مزروع، مرجع سابق، ص 287.

³ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 208.

الفقرة الأولى: مبدأ المساواة في ولوج الوظيفة العمومية الجماعية

يعد مبدأ المساواة من أهم الحقوق الأساسية التي تكفلها كل الدساتير، وبالتالي فهو دعامة أساسية من الدعامات التي تقوم عليها دولة الحق والقانون، وهكذا نجد حتى الدستور المغربي لفاتح يوليوز 2011 قد كرس هذا المبدأ في الفصل 30 منه، وكذلك الظهير المتعلق بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتاريخ 24 فبراير 1958 وذلك في الفصل الأول حيث أكد على أنه لكل مغربي الجنسية الحق في الوصول إلى الوظائف العمومية على قدم المساواة، وفي نفس الاتجاه نص الفصل 20 منه على نتج التمييز بين المواطنين في الولوج للوظائف العامة انطلاقاً من توجهاتهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية¹. ومن خلال هذا الفصول القانونية المذكورة فإن مبدأ المساواة حصن من ثلاثة أنواع من التمييز الغير المشروع، كما أن هناك بعض فئات الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ والتي نصت عليها القوانين والأنظمة الخاصة.

أولاً: نتائج مبدأ المساواة

لقد ترتب على مبدأ المساواة في الولوج للوظائف الجماعية نتائج مهمة تتمثل في رفض كل أشكال التمييز القائم سواء على العقيدة أو الجنس، أو الميولات النقابية والسياسية لكل واحدة منهما على حدة.

• **منع التمييز القائم على أساس العقيدة:** إن قانون الوظيفة العمومية باعتباره الشريعة العمة لباقي الأنظمة الخاصة بالتوظيف في الإدارات العمومية وكذلك الإدارة الجماعية على الخصوص، يشترط الجنسية المغربية ولا يمكن حرمان أي مواطن مغربي من تولي الوظائف العمومية، عند توفر الشروط المعمول بها بسبب معتقداته الدينية والعقائدية² وذلك بمقتضى دستور 2011 في الفصل الثالث منه.

• **منع التمييز القائم على أساس الجنس:** لكل مغربي الجنسية الحق في الوصول إلى الوظائف العمومية على وجه المساواة ولا فرق بين الجنسين عند تطبيق القانون

¹ - محمد بطي ثاني الشامي، دراسة حول مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف في الدولة بين النظرية والتطبيق، مجلة الأمن والقانون، العدد الأول 2003، ص 240.

² - شيماء المهيف، تدبير الموارد البشرية في القطاع العام، بحث لنيل دبلوم الماستر في العلوم القانونية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، سنة 2013 - 2014، ص 36.

الأساسي للوظيفة العمومية أو الجماعية ماعدا المقتضيات التي ينص عليها أو تنتج عن قوانين أساسية خصوصية.

• **منع التمييز القائم على أسس نقابية وسياسية:** إضافة إلى الموانع السابقة والتي يفرضها مبدأ تكافؤ الفرص، لا يمكن استبعاد أي شخص تقلد الوظيفة العمومية بسبب انتمائه السياسي أو النقابي، وذلك طبقا للدستور والأنظمة الأساسية المتعلقة بالتوظيف.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص

إن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1958 ينص كمبدأ عام على أن التوظيف يتم بناء على مبدأ المساواة بين كل المترشحين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة لذلك، لكن نجد بالنسبة لفئة معينة من المواطنين تتمتع بتسهيلات وامتيازات هامة في مجال التوظيف، وذلك اعتبارا لما أسدوه من خدمات في فترات تاريخية معينة. لذلك نجد أن صفة مقاوم ظهرت لأول مرة سنة 1959 على إثر صدور الظهير الشريف بتاريخ 11 مارس 1959.

ولقد تقرر هذا الاستثناء بموجب المرسوم الملكي رقم 2.64.389 بتاريخ 19 غشت 1964 الذي يعالج هذه المسألة من زاويتين حسب ما إذا كان التوظيف مباشرا أو عن طريق المباراة.

الفقرة الثانية: سياسة التوظيف بالإدارة الجماعية

إن سياسة اختيار الموظفين الجماعيين تبدأ منذ بروز الخصائص والإفصاح عن نية التوظيف وتسمى هذه المرحلة بالتجنيد وتعرف بـ "المسلسل الذي عبره تود الإدارات الجماعية إيجاد واختيار موظفين فاعلين يتوفرون على الشروط المطلوبة وبكثرة قصد اختيار أولئك الذين تتوفر فيهم وتنسجم مع متطلبات المنصب"¹.

¹ - حميد أبو لاس: مرجع سابق، ص 209.

وإدراكا من المشرع بهذه الفترة المهمة في اختيار الموظفين فقد عمد إلى تحديد مسطرة التوظيف (أولا)، وكذلك الشروط الواجب توافرها في المرشح للولوج إلى الوظيفة المطلوبة (ثانيا).

أولا: مسطرة التوظيف

إن نجاح عملية التوظيف بالإدارة الجماعية لا يمكن أن يتحقق إلا بتكامل جميع وسائل وعناصر تدبير الموارد البشرية، والتي تنصرف بشكل أساسي إلى عناصر التخطيط الذي يمكن من رصد وتحديد الوظائف الشاغرة، وذلك عن طرق تحليلها من خلال وصف الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الوظيفة والذي يسمى بالوصف الوظيفي، كما يتضمن تحديد المهارات والقدرات التي تشكل مؤهلات للفرد لشغل الوظيفة والذي يسمى بالتحديد الوظيفي.

من هذا المنطلق لا يمكن الفصل بين وظيفتي تخطيط القوى العاملة ووظيفة التوصيف من جهة، ووظيفة الاختيار من جهة أخرى، وبالتالي فإن عاملا أساسيا من عوامل نجاح خطة الموارد البشرية هو مدى نجاح إدارة الأفراد في القيام بوظيفة الاختيار بطريقة سليمة. وتلجأ الإدارة الجماعية لاستقطاب موظفيها من خلال مصادر إما داخلية أو خارجية، فالمصادر الداخلية تفيد اعتماد الإدارة على سوق العمل الداخلي أكثر وهو ما قد يحصل على مستوى الإدارة الجماعية عن طريق الاختبار¹.

وإذا كان الاستقطاب يشكل الركن الأول لعملية التوظيف فإن الاختيار يشكل الركن الثاني من الأركان الثلاثة لهذه العملية، إذ يشكل مع التعيين أداة صل بين الفرد وبيئة المنظمة، فهذه الأخيرة من خلال عملية الاختيار تعمل على انتقاء الفرد المناسب من بين مجموعة من الأفراد المتقدمين لشغل وظيفة معينة²، وتتكون عملية الاختيار من ثمان خطوات رئيسية وهي:

✓ مقابلة مبدئية.

✓ استيفاء طلب الاستخدام.

¹- مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الخامسة 2011، ص 361.

²- نوال صائف، مرجع سابق، ص 24.

✓ اختيارات العمل.

✓ المقابلة الشخصية الشاملة.

✓ التحري عن طالب الوظيفة.

✓ الترشيح للتعين.

✓ الفحص الطبي.

✓ قرار التعيين.

وتبقى المباراة طريقة أساسية لتقلد الوظائف بالإدارة الجماعية، خاصة بعد صدور المرسوم 27 شتنبر 1977، وأهميتها ترجع إلى الضمانات التي تتميز بها من الموضوعية والنزاهة والمساواة بين المترشحين، كما تنتفي التفرقة بينهم بسبب القرابة أو تدخل عائلي أو عن طريق الوساطة أو الولاءات السياسية أو الحزبية.

وإذا كانت مسطرة التوظيف بالإدارة الجماعية تمر بعدة مراحل – الاستقطاب والمباراة ثم التعيين – فإنه من الضروري توفر مجموعة من الشروط في الشخص المراد توظيفه وكذلك لتحقيق مبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب.

ثانيا: شروط التوظيف

إذا كانت الشروط المطلوبة لولوج الوظيفة الجماعية تختلف حسب الأنظمة السياسية المعاصرة فإن هناك ثمة شروط عامة تحرص جميع الدول على افتراضها، نظرا لارتباطها الوثيق بالنظام السياسي القائم¹.

ويخضع التوظيف في الوظيفة العمومية الجماعية إلى شروط مماثلة، لمقتضيات الظهير رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، وهذه الشروط يمكن أن نستشفها من خلال الفصلين 6 و 12 من هذا القانون، حيث ينص الفصل السادس على أنه "لا يمكن الوصول إلى مختلف الوظائف القارة إلا ضمن الشروط المحددة في هذا القانون الأساسي، إلا أن التعيين في بعض المناصب العليا

¹ - محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 2003، ص 315.

يقع من جانبنا الشريف باقتراح من الوزير المعني" أما الفصل فيحدد الشروط العامة وينص على أنه "لا يمكن أن يعين في إحدى الوظائف العمومية إذ لم تتوفر الشروط التالية:

أ: الشروط العامة

1 - الجنسية: يعتبر التمتع بجنسية الدولة شرطا لولوج الوظائف العامة في أغلب تشريعات وأنظمة الخدمة المدنية في العالم، والجنسية هي الرابطة التي تنظم علاقة الفرد بدولة ما بغض النظر عن ارتباطه بالأمة والأمم التي تتألف منها تلك الدولة. ويشترط الانخراط في الوظيفة العمومية الجماعية حيازة الجنسية المغربية، ويتم إثباتها بالإدلاء بشهادة الجنسية التي تسلم من طرف وكلاء الدولة بالمحاكم الابتدائية، أما بخصوص الجنس فإنه لا تسند له أية وظيفة عمومية طيلة الخمس السنوات الأولى من تجنسه¹.

2 - الحقوق الوطنية والمروءة: يشترط للانخراط في الوظيفة الجماعية متع المترشح بالحقوق الوطنية، وأن لا يكون قد صدر في حقه حكم بتجريد من هذه الحقوق، ويتم التأكد من التمتع بهذه الحقوق بالإطلاع على نسخة من السجل العدلي والذي يسلم من طرف المحكمة الابتدائية الكائنة بمقر ولاية المترشح.

أما شرط المروءة فيشمل مبادئ حسن السلوك والسيرة والتحلي بالأخلاق العالية واستبعاد من كانت حياته الخاصة أو المهنية محل الشبهات.

3 - القدرة البدنية: إن تشغل الوظيفة العمومية الجماعية يشترط تمتع المترشح بصحة جيد وأن يكون سليما معافى من أي مرض أو عاهة لا تحول بينه وبين قيامه بمهامه في ظروف عادية، وتثبت القدرة البدنية بواسطة الفحص الطبي.

4 - الوظيفة القانونية اتجاه الخدمة العسكرية: يشترط في المرشح للانخراط فالوظيفة العمومية الجماعية، أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة العسكرية².

ب: الشروط الخاصة

تحدد القوانين الأساسية الخاصة بكل إطار إداري شرطا خاصا يتوجب توفرها في المترشح، وتتعلق هذه الشروط بالسن والمستوى التعليمي.

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 46.

² - هذه الوضعية تم تنظيمها بموجب المرسوم الملكي رقم 13799 بتاريخ 09 يونيو 1966.

1 - السن: يشترط في المترشح للانخراط في الوظيفة العمومية، ألا يكون قاصرا وأن يكون قد بلغ من النضج والإدراك مبلغا يؤهله للقيام بمهامه وتحمل مسؤوليات الوظيفة، ويتراوح السن القانوني للتوظيف في الأسلاك الجماعية ما بين 18 سنة كحد أدنى و 45 سنة كحد أقصى، غير أن هذا الشرط يختلف من نظام خصوصي إلى آخر وفق ما تقتضيه كل وظيفة أو إطار.

2 - المستوى التعليمي: يشترط في المترشح للتوظيف في أسلاك الوظيفة الجماعية، أن يتوفر على مستوى تعليمي معين، اعتبارا لخصوصيات بعض الوظائف والمهام. إن تعدد وتنوع الشروط التي يجب توفرها في المرشحين إنما يرسخ مبدأ المساواة لولوج أسلاك الإدارة الجماعية.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي لموظفي الإدارة الجماعية

إن صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 وما تلاه من تعديلات وصولا إلى القانون التنظيمي رقم 113.14، كل هذه القوانين المتعلقة بالتنظيم الجماعي فرضت ذلك التنوع من الموظفين بالإدارة الجماعية بين أطر عليا ومتوسطة وصغرى استجابة للحاجيات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية¹ التي تمارسها الجماعة، وبالمقابل فقد خص قانون الوظيفة الجماعية هذه الفئات بحياة إدارية لا تختلف عن تلك التي يتمتع بها موظفو الدولة. هكذا ومن خلال هذا المطلب سنتعرف أولا على أصناف الموظفين الجماعيين وذلك في (الفرع الأول)، في حين سنخصص (الفرع الثاني)، لحياتهم الوظيفية.

الفرع الأول: أصناف الموظفين العاملين بالإدارة الجماعية

بقدر ما تتنوع مهام ومصالح الإدارة الجماعية بتنوع الموظفون العاملون بها. وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال الفصل السادس من المرسوم المنظم للوظيفة الجماعية الصادر ستة 1977، حيث وضع إطار وتصنيفا محددا للموظف الجماعي، ويمكن معالجة أصناف

¹ - نقصد هنا مرسوم 27 شتنبر 1977.

الموظفين من خلال تصنيفهم إلى أطر عليا (الفقرة الأولى)، ومتوسطة وصغرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأطر العليا

تنقسم فئة الأطر العليا إلى أطر إدارية عليا وأطر وأطر عليا تقنية.

أولاً: الأطر العليا الإدارية

أ- الكاتب العام : المدير أو المدير العام للمصالح

تعتبر الكتابة العامة إحدى المصالح الأساسية للإدارة الجماعية والتي أنشأت سنة 1977 مع انطلاق مسلسل اللامركزية بالمغرب¹.

ويقوم الكاتب العام في حدود الاختصاصات المسندة إليه من لدن رئيس المجلس الجماعي بتنشيط وتنسيق أعمال جميع المصالح التابعة لها، ويسهر على تطبيق مقررات رئيس المجلس الجماعي²، إضافة إلى ذلك فهو يتخذ كل القرارات المتعلقة بتدبير شؤون الموظفين، وكذا تحديد مهام الأعوان والموظفين المعيّنين من قبل رئيس المجلس وتدبير مسارهم المهني.

كل هذه المهام تجعل من الكاتب العام الموظف الأول بالجماعة والشخص الثاني بعد رئيس المجلس الجماعي، فهو المسؤول والأخير عن كل مخالفة بالإدارة الجماعية، كما أن موقعه جد حساس وخرج لتموقعه في مركز وسط بين الهيئة المنتخبة ومختلف المصالح الخارجية من جعة أخرى.

ويشترط لتولي منصب الكاتب العام، الحصول على الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها، وأن يكون موظفا عموميا مرتب في السلم 10، ويعين حسب الفصل 17 من مرسوم 27

¹ - أحدث منصب الكاتب العام بموجب مرسوم 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، لكن رغم صدور هذا المرسوم فإن منصب الكاتب العام لم يرى النور إلا في سنة 1979، لأن الجماعات قبل هذا التاريخ - لم تكن تتوفر على أطر عليا، إضافة إلى أن المغرب شهد خلال هذه المرحلة نوع خاص من التنظيم الجماعي، إذ كانت الجماعات تسير من طرف رجال السلطة المحلية، إلا أن تجربة الميثاق الجماعي ل 1976 أحدثت قفزة نوعية وذلك بإحداث نظام جماعي متقدم في مستوى النظام الفرنسي، وفي سنة 1979 أحدثت وزارة الداخلية مديرية تكوين الأطر لتكوين الكتاب العامين للجماعات، حيث تخرج منها الفوج الأول سنة 1980 بعد قضائهم فيها ما يناهز السنة، وشمل التكوين مجموع من الميادين كنظام الحالة المدنية والمالية المحلية والشرطة الإدارية وتكوين ميداني في بعض الجماعات.

² - كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 18، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثالثة 2012، ص 87.

شتنبر 1977 من طرف رئيس المجلس الجماعي أو الدولة وذلك بعد مصادقة وزير الداخلية¹.

وبناء على ما سبق تجدر الإشارة أن منصب الكاتب العام بالجماعات تم تغييره واستبداله بمنصب المدير أو المدير العام للمصالح حسب نوع الجماعة وذلك استنادا للتعديلات التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد المتعلق بالجماعات رقم 113.14 حيث يتولى حسب منطوق المادة 104 التدبير الإداري للجماعة والتنسيق بين مصالحها كل ذلك تحت إشراف ومسؤولية رئيس مجلسها.

غير أنه في الوقت الراهن لم يصد أي قانون تنظيمي خاص بمديري المصالح أو المديرين العامين للمصالح يحدد شروط تعيينهم سوى دورية وزير الداخلية. حيث جاء فيها "بإمكانكم تعيين المديرين العامين ومديري المصالح ومديري المقاطعات بصفة مؤقتة وموافاة مصالح هذه الوزارات بنسخ عن قرارات التعيين إلى حين صدور القانون التنظيمي الخاص بهم".

ب- رئيس القسم أو رئيس مصلحة:

إذا كان رئيس المجلس الجماعي يملك سلطة التعيين فيما يخص الأطر المرتبة في سلالم الأجور من 1 إلى 9² طبقا لما نص عليه الفصل 15 من المرسوم 27 شتنبر 1977، فهذه السلطة تصبح دون ذلك حينما يباشر التعيين في مهام رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح، بحيث يصبح شرط موافقة وزير الداخلية ضروري لتعيينهم حسب مقتضيات الفصل أعلاه، ويتوجب على المرشحين لهذه المناصب أن تتوفر فيهم الكفاءة والاستقامة لتحمل هذه المسؤولية على الوجه المطلوب، وتمنح لهم تعويضات عن المهام التي يباثرونها، ويمكن لرئيس المجلس الجماعي إقالتهم بمقرر يصدره وزير الداخلية.

¹ - محمد الحيوني، تدبير الموارد البشرية بالجماعة الحضرية لفاس، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2013 - 2014، ص 24.

² - لقد أصبح لرئيس المجلس الجماعي إمكانية تعيين الأطر العليا، وذلك بموجب المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

ثانيا: الأطر العليا التقنية

أصبحت الجماعات في حاجة ماسة إلى أطر عليا وخاصة منه التقنية لتسيير دواليبها وتنفيذ مشاريعها خصوصا بعدما اتسعت اختصاصاتها، وتلجأ الجماعات لتلبية حاجاتها في هذا المجال إلى الإلحاق والتعاقد.

وتشمل فئة الأطر العليا التقنية على: المهندسين والأطباء والإعلاميون ثم المحللون، وتستفيد الجماعات من خدمات هؤلاء عن طريق إلحاقهم أو عن طريق العقدة، بعد أن كانت في السابق تعتمد التعيين المباشر أو بمباراة، ويتضح من خلال الفصل 6 من مرسوم 27 شتنبر 1977 أن السلطات الوصية هي التي تضع هذه الفئة من الموظفين رهن إشارة الجماعات ولا يمكن لهذه الأخيرة أن تتعاقد مباشرة في شأن هذه الوظائف كما هو الشأن بالنسبة للأطباء والمهندسين والتقنيين. ولا غرابة في ذلك مادامت وزارة الداخلية هي التي تتكلف بتوظيف وتدريب الأطر وجعلها رهن إشارة الجماعات¹.

الفقرة الثانية: الأطر المتوسطة والصغرى

وتشمل فئة الموظفين الإداريين (أولا)، ثم فئة الموظفين التقنيين (ثانيا).

أولا: الموظفون الإداريون

تضم هذه الفئة أربعة أسلاك: سلك المحررين وسلك الكتاب وأعوان التنفيذ، وكل سلك يتمون من درجتين كما يلي:

♦ سلك المحررين: وهو أعلى سلك إداري يلي مباشرة سلك المتصرفين والمتصرفين المساعدين ويشمل المحررين درجتين: المحررون (سلم 8) المحررون الممتازون (سلم 9).

♦ سلك الكتاب: ويشمل درجتين هما: الكتاب (سلم 5) والكتاب الممتازون (سلم 8).

♦ سلك أعوان التنفيذ: ويشمل كذلك درجتين هما: أعوان التنفيذ (سلم 2) وأعوان التنفيذ الممتازون (سلم 3).

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 101.

♦ سلك أعوان الخدمة وأعوان المصلحة: ويشمل بدوره على درجتين، أعوان الخدمة والمصلحة (سلم 1) وأعوان الخدمة والمصلحة الممتازون (سلم 2).

وإلى جانب هذه الأسلاك توجد فئة أخرى من الأعوان يطلق عليهم الأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين ضمن الموظفين العاملين بالجماعات، ويملك سلطة تعيينهم رئيس المجلس الجماعي، ويخضع توظيفهم بالجماعات للشروط المحددة في النظام الأساسي لموظفي الجماعات.

ثانيا: الموظفون التقنيون

تنظم مراتبهم بمقتضى النظام الأساسي الخاص بموظفي وزارة الداخلية كما وقع تغييره وتتميه¹، وهم كما يلي:

♦ سلك المساعدين التقنيين: ويعتبر أعلى سلك بعد سلك المهندسين والمهندسين المعماريين ويرتبون في السلم 7.

♦ سلك الرسامين: ويشمل على درجتين، درجة رسام (سلم 5) ودرجة رسام واطع المشاريع (سلم 6).

♦ سلك مسيري الأشغال: يزاوّل مسير الأشغال نشاطه في أقسام غرس الأشجار وتصاميم المدن وأشغال البلدية ويشتمل هذا الصنف على درجتين، درجة مسير أشغال (سلم 5) ودرجة مسير أشغال ممتاز (سلم 6).

يظهر إذن من خلال هذا الجرد، أن الإدارة الجماعية تتكون من أصناف مختلفة من الموظفين، أملت التطورات المتوالية في مجال اللامركزية الإدارية خاصة القانونية حملت في طياتها اختصاصات جسيمة استدعت هذا التنوع من الموظفين على المستوى الكمي والكيفي.

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 51.

الفرع الثاني: الحياة الوظيفية للموظف الجماعي

تمتد الحياة الوظيفية للموظف بالإدارة الجماعية منذ التعيين إلى حين تقاعده. فما بين الفترتين تنشأ مجموعة من الوضعيات بالنسبة للموظف الجماعي كما يتمتع بمجموعة من الحقوق وتحمل الواجبات.

الفقرة الأولى: الوضعيات الإدارية لموظفي الإدارة الجماعية

للحديث عن الوضعيات الإدارية لموظفي الجماعات يجب أن نميز بين الوضعية العادية والوضعيات الاستثنائية.

أولاً: الوضعية العادية

الوضعية العادية هي القيام بالوظيفة ولقد نص الفصل 10 من مرسوم 27 شتتبر 1977 على أن "الموظف يعتبر في وضعية مزاوله النشاط، إذا كان مرصاً بصفة قانونية في درجة ما وكان يزاول بالفعل مهامه كامل الوقت بجماعة ما..."¹. ويعتبر الموظف أو العون الجماعي في وضعية القيان بالوظيفة طيلة الرخص الإدارية التي يتمتع بها، وطبقاً لمقتضيات الفصل 39 من ظهير 21 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية فإن هذه لرخص تنقسم إلى:

♦ الرخص الإدارية المتضمنة للرخص السنوية (30 يوماً) والرخص الاستثنائية أو الإذن بالتغيب.

♦ الرخص المرضية وتشتمل على رخص المرض قصيرة الأمد (6 أشهر)، رخص المرض متوسطة الأمد (3 سنوات)، ورخص المرض طويلة الأمد (5 سنوات)، والرخص بسبب أمراض ناتجة عن مزاوله العمل.

♦ الرخص الممنوحة عن الولادة (14 أسبوعاً).

♦ الرخص بدون أجر (شهر واحد كل سنتين).

¹ - هذا الشرط ترد عليه استثناءات كوضعية الموظف المتمرن الذي يشتغل وظيفة دائمة ولم يعلن بعد عن ترسيمه في إحدى الدرجات التسلسلية لأسلاك الإدارة. نفس الشيء يمكن أن يقال عن المياومين المتعاقدين والمؤقتين.

ثانيا: الوضعيات الاستثنائية

- **وضعية الإلحاق:** الإلحاق هو الوضعية التي يوجد فيها الموظف إذا كان خارجا من سلكه الأصلي مع بقاءه تابعا له وتمتعاً فيه بجميع حقوقه في الترقية والتقاعد. والإلحاق بجماعة أخرى يمكن أن يكون لمدة قصيرة تبلغ ستة أشهر كحد أقصى غير متجدد كما يمكن أن تكون المدة طويلة تبلغ خمس سنوات متجددة، وطيلة هذه المدة فإن الموظف الملحق بالجماعة يتمتع بحقوقه في الترقية والتقاعد¹.

- وضعية الاستيداع:

يعد الموظف في وضعية الاستيداع إذا كان متوقفا مؤقتا عن عمله وخارجا من سلكه الأصلي وبقي تابعا له مع انقطاع حقوقه في الترقية والتقاعد والراتب، ولا يتقاضى أي راتب.

ويقع التوقيف المؤقت عن العمل بقرار للوزير أو رئيس المجلس الجماعي التابع له الموظف إما بصفة حتمية في الحالات المرضية المنصوص عليها قانونا أو بناء على طلب هذا الأخير ولا يمكن أن تتم الموافقة على الإحالة على الاستيداع بطلب من الموظف إلا في الحالات التالية:

- ✓ عند وقوع حادثة لزوج الموظف أو ولده أو إصابة أحدهما بمرض خطير.
- ✓ عند انخراط الموظف في القوات المسلحة الملكية.
- ✓ عند القيام بدراسات أو أبحاث لفائدة الصالح العام.
- ✓ لأسباب شخصية².

- **وضعية الجندية:** يعتبر الموظف المدمج في الجيش لأداء الخدمة العسكرية الفعلية في وضعية تدعى "الجندية" وقد فرضت هذه الخدمة على جميع المغاربة الذكور ويمكن أن يعين أو يؤجل استدعاء بعض الأشخاص الذين لهم بعض الأسباب كالعجز البدني أو التحملات العائلية أو متابعة الدروس.

ويوضع الموظف الجماعي في وضعية الجندية حين يستدعى للانخراط في القوات المسلحة الملكية لأداء الخدمة العسكرية بقرار لرئيس المجلس الجماعي بناء على الأمر

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 104.

² - محمد الحيوني، مرجع سابق، ص 31.

بالانخراط حيث يحتفظ بحقوقه كاملة في الترقية في سلكه الأصلي، إلا أنه يفقد مرتبه المدني ولا يقبض سوى أجرته العسكرية ويعاد إلى منصبه بقرار أحر لرئيس المجلس الجماعي، وتحتسب خدماته العسكرية في الترقية والتقاعد¹.

الفقرة الثانية: حقوق وواجبات الموظف الجماعي

يترتب على التحاق الموظف سواء بإدارة عامة أو جماعة بدء نشوء علاقة تنظيمية بينه وبين الإدارة، سيؤدي ذلك إلى خضوع الموظف إلى مجموعة من القواعد القانونية تبين حقوقه وتوضح أهم التزاماته.

أولاً: الحقوق الخاصة بالموظف الجماعي

ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- ✓ تقاضي الأجرة المشتملة على الراتب والتعويضات العائلية وغيرها من التعويضات والمنح المحدثة بمقتضى النصوص التشريعية والتنظيمية.
- ✓ الرخص والإجازات المختلفة المحددة في القانون.
- ✓ الحصول على العطل السنوية والحق في الحصول على رخص مرضية قصيرة أو طويلة الأمد.
- ✓ الترقية، وتعني الصعود من مرتبة إلى أخرى أو من درجة إلى أخرى.
- ✓ حق الدفاع عن النفس والإطلاع على الملف الشخصي في الحالات التأديبية.
- ✓ حق الحصول على المعاش.
- ✓ مسؤولية الدولة في تحمل الصوائر أو التعويضات الناجمة عن أعمال الموظف أو عن إدارته بسبب التي يلحقها بالغير أثناء تأدية مهامه، إذ ما كان الضرر تقتضيه ظروف العمل حسب ما ورد في الفقرة الأخيرة من الفصل 17 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية²

¹ - نوال صائغ، مرجع سابق، ص 55.

² - نوال صائغ، نفس المرجع، ص 57.

✓ حق الموظف، فضلا عن الحماية المقررة له في القانون الجنائي أن تتوفر له الحماية الكاملة من خلال ما يمكن أن يتلقاه من سب وشتم وإهانة وتشنيع أثناء تأديته لمهامه

ثانيا: واجبات الموظف الجماعي

- ✓ واجب القيام بالمهام: يتعين على الموظف القيام بواجبه دون انقطاع، وبصفة شخصية. وبالتالي لا يمكنه مغادرة وظيفته، أو تفويض مهامه من دون موجبات قانونية. وعلى الموظف أن يمارس مهامه بصفة مستمرة وأن يحترم أوقات العمل. ولا تعفيه من هذه الالتزامات إلا الرخص الإدارية أو المرض، والحالات الأخرى المنصوص عليها في النظام الأساسي¹.
- ✓ واجب الطاعة: إن الموظف الجماعي ملزم باحترام السلطة التسلسلية التي تتجسد في رئيس المجلس الجماعي، ويكون مطالب على غرار الموظف العمومي بالطاعة والخضوع لسلطته التسلسلية، حيث يتمتع رئيس المجلس الجماعي بسلطات التعيين وتسيير الخدمات الإدارية، ويتجاوز ذلك أحيانا إلى تسيير شؤون الموظفين فيما يتعلق مثلا بالعطل السنوية ورخص التغيب....
- ✓ واجب الترفع: يمنع على كل موظف ممارسة أي صفة أو نشاط يدر عليه مدخولا. كما يمنع على الموظف أن تكون له بصفة مباشرة أو غير مباشر مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته. وتوجب عليه كذلك تجنب كل ما من شأنه أن يمس بسمعته أو بسمعة إدارته، وأن يعمل على الحفاظ على المروءة.
- ✓ واجب كتمان السر المهني: حيث يجب الالتزام بكتمان أسرار المهنة وعدم تداولها أو إشاعتها سواء داخل الإدارة أو خارجها. وعدم إخراج الوثائق والمستندات الإدارية ذات الطابع السري وإبلاغها للغير بصفة مخالفة للنظام.

¹ - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص 204 - 205.

المبحث الثاني: برنامج تأهيل الموظف الجماعي

حتى تتمكن الإدارة الجماعية من تدبير شؤونها، ليس فقط الإدارية بل المالية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فمن الضروري أن تتوفر على العدد الكافي من الموظفين والأعوان للاستجابة لحاجياتها، وليس هذا فقط، بل لابد من توفرها على ما يكفي من الكفاءة والأهلية المهنية لمواجهة تعقد المهام، المرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. من هنا تأتي أهمية وضرورة تأهيل الموظف الجماعي ليستجيب للتطورات التي تعرفها اللامركزية الإدارية، بالإضافة إلى التكيف مع المعطيات الجديدة التي تفرضها العولمة والتطورات التكنولوجية الحديثة والمتسارعة. لذلك فإلى جانب عملية التوظيف والتنظيم، يوجد التكوين والتحفيز (المطلب الأول)، وتقييم الأداء (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكوين وتحفيز الموظف الجماعي

يعتبر تكوين موظفي الإدارة الجماعية إحدى الميكانيزمات الأساسية لتنمية الإدارة المحلية، إلى جانب التحفيز الذي يعد دافعا قويا لأداء إداري في المستوى المطلوب، إضافة إلى أن مجال اللامركزية عرف تطورا كبيرا من خلال جملة من الاختصاصات المحولة من الدولة إلى الجماعات، الشيء الذي أصبح يستدعي تطابقا بين الاختصاصات والكفاءات ونظرا لأهمية هذين العنصرين فإننا سنعمل على تحليلهما أكثر.

الفرع الأول: التكوين الإداري بالإدارة الجماعية

يعتبر التكوين إحدى البرامج الأساسية التي أصبحت تستأثر اهتمام المنظمات في عصرنا الحالي، ورغم تعدد المفاهيم واختلافها تبقى كلها تصب في اتجاه واحد يهدف أساسا إلى تنمية المهارات والقدرات والسلوكات لدى الأفراد. وبذلك فهو يفيد بأنه "عملية منظمة ومستمرة تكسب الفرد معرفة أو مهارة أو قدرة لازمة لأداء وظيفة معينة أو بلوغ هدف محدد"¹.

وانطلاقا من هذا التعريف تظهر أهمية التكوين باعتباره العنصر الحيوي في العملية الانتاجية، وبالتالي المساهمة في تحسين المستوى الاقتصادي والاجتماعي للموظف وهذا ما

¹ - أحمد الخطيب وآخرون، البحث والتقييم التربوي، دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى 1985، ص 83.

يزيد من درجة أمانه الوظيفي، لذلك فهو لا يقتصر على موظف دون آخر، فالموظف الجديد يحتاج إليه لضمان إتقانه للوظيفة الجديدة، كما يحتاجه الموظف القديم لزيادة مهاراته وإدارة عمله بشكل أفضل.

وهكذا فالتكوين الإداري يشمل التكوين الأساسي قبل ولوج الوظيفة العمومية الجماعية واستكمال التكوين بعد ولوجها.

الفقرة الأولى: أشكال التكوين الإداري

يشتمل التكوين الإداري في مختلف المنظمات منها الإدارة الجماعية على شكلين أساسيين هما: التكوين الأساسي والتكوين المستمر.

أولاً: التكوين الأساسي

يعد التكوين الأساسي أو كما يعبر عنه في المغرب بالتكوين الإعدادي الإداري، ذلك التكوين الذي يهدف إلى إعداد المرشح إعداداً نظرياً علمياً، يمكنه من تحمل الوظيفة التي ستناط به والتعرف على احتياجاتها ومشاكلها وكل ما يتعلق بها.

وللتكوين الأساسي أهمية بالغة، حيث يقوم بتكوين العناصر التي تكون شخصية العامل بالإدارة الجماعية، فنعلم جميعاً أن الموظف مواطن عادي كبقية المواطنين، إلا أنه بدخوله الإدارة يصبح مواطناً آخر، ملتزماً تقع على عاتقه مجموعة من الأعباء والالتزامات المهنية، وهذا كاف بأن يلزمه لاكتساب معارف وخبرات حديثة لم يكن يعلمها من ذي قبل حتى يتسنى له أداء واجبه أما مرفقه ومرتقيه على أحسن وجه.

ونظراً للأهمية البالغة التي يحتلها التكوين الأساسي في حياة الفرد قبل دخوله المجال المهني، فإنه يجب اختيار طرق التكوين الملائمة حتى لا ينك إضاعة الوقت بالنسبة للمكونين والمتكونين، إضافة إلى تخطيط برامج التكوين وتحديد احتياجاتهم وتصميم مناهجه.

وأساليب التكوين الأساسي تختلف حسب المكون وموضوع التكوين، والأفراد المونين، وطرق التكوين الإداري الأساسي المعروفة في معظم الدول هي:

طريقة المحاضرات، الأشغال التطبيقية والتمارين أو التدريب، وبطبيعة الحال هناك طرق أخرى سوف نتحدث عنها عند تناولنا أساليب التكوين المستمر.

ثانياً: التكوين المستمر

بعد نجاح الطالب في إحدى المعاهد المتخصصة في التكوين الأساسي، يلتحق بإحدى الوظائف لمزاولة الوظيفة التي أوكلت إليه، طبعاً إذا كان التكوين الأساسي قد شابته بعض العيوب أو أحدثت متغيرات جديدة في الوظيفة، فإنه مطالب بالرفع من مهاراته ومسايرة المتغيرات الجديدة عن طريق استكمال التكوين المستمر وهنا تبرز أهميته.

إن التكوين الأساسي والتكوين المستمر هما مصطلحان متباينان بعدهما الدلالي، غير أنهما يلتقيان وظيفياً، حيث أن الأول هو عبارة عن عملية تخطيط تتسم بالتنظيم تعمل على إكساب الفرد تقنيات ومهارات مرتبطة بنشاط مهني، أما الثاني فهو يأتي لسد الفراغ الذي يتركه التكوين الأساسي والنتائج عن تحولات عديدة في المجال المهني لم يشملها التكوين الأساسي فيقوم بتدراكها التكوين المستمر¹.

وهكذا يمكن تعريف التكوين المستمر بأنه "تحسين المعلومات والتأهيل لشغل مناصب المسؤولية عن طريق دورات متخصصة" هذا بالمفهوم الواسع، أما المفهوم الضيق فيفيد بأنه "مجموع الوسائل المستعملة لتطوير مهارات الموظفين لأغراضهم الشخصي أو لمصلحة الإدارة" وفي تعريف آخر نجد أن التكوين المستمر يعني "المرحلة التي تلي التكوين الأساسي، أو تشمل التكوين الإضافي، أو التكوين لأجل الترقية، أو تحسين المعلومات أو التذكير المعارف...".

فمن خلال هذه التعاريف، نلاحظ أنها ركزت على ثلاثة عناصر أساسية:

- زيادة المعلومات وتطويرها.
- تنمية القدرات والسلوك.
- الرفع من مستوى الأداء لدى الفرد والوظيفة.

¹ - نسرين بوخبزو، التكوين المستمر وتنمية الموارد البشرية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة سنة 2005، ص 65.

وعلى هذا الأساس يعتبر التكوين المستمر محرك التحديث والعصرنة الإدارية، ووسيلة من الوسائل التي تجعل من معلومات ومهارات الشخص مسايرة للأحداث والوقائع المستجدة، وللتكوين المستمر أساليب متنوعة، منها ما هو نظري كأسلوب الندوة والاجتهادات والمناقشة، ومنها ما هو عملي كأسلوب دراسة الحالات وأسلوب تمثيل الأدوار.

الفقرة الثالثة: تكوين الموظف الجماعي

مما لا شك فيه أن الدافع الأساسي للاهتمام بتكوين الموظف الجماعي وتسجيله بطرق تسيير حديثة بالمراكز المخصصة لهذا الغرض، هو التغيير النوعي الذي لحق أساساً تدبير المجالس الجماعية بعد صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 المعدل بموجب قانون 78.00 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 المعدل والمتمم بالقانون 17.08 والذي أرس اختصاصات جديدة لفائدة المجالس الجماعية، وحتى يمكن للمجلس من أداء دوره التنموي، لا بد أن تتوفر إدارة جماعية مؤهلة ومتخصصة، قادرة على التكيف مع الاختصاصات الجديدة.

ويعد التكوين في هذا الإطار من أهم الأسباب لرفع مستوى أداء الموظف الجماعي، واكتساب القدرة على تحمل مسؤولياته، وباختصار فالتكوين المستمر ساعد على استقلال الإدارة الجماعية وتحقيق لامركزية إدارية إيجابية.

وعلى العموم فإن سياسة تكوين الموظفين الجماعيين قد بدأت تتشكل مقوماتها منذ بداية تطبيق الميثاق الجماعي لسنة 1976 وصدر مرسوم الوظيفة الجماعية سنة 1977، رغم أن ليس هناك ما يلزم الإدارات الجماعية بفرض تكوين منظم قبل تحمل المسؤوليات بهذه الإدارات.

إن تطور اختصاصات الجماعات وتشعبها، أفضى إلى نهج سياسة لإحداث مراكز للتكوين الإداري والتقني، وذلك من أجل تحسين المردودية وتطوير الفعل الإنتاجي ولهذه الغاية أحدثت مديرية لتكوين الأطر بوزارة الداخلية سنة 1981¹.

¹ - إن الديمقراطية المحلية تتطلب "أن يكون الولاية من جهتهم والمجالس المنتخبة من جهتها بعضهم من موظفين أكفاء متوسطي التكوين وهو نوع الأطر الذي ينقصنا... ولذلماً شرعنا في إنشاء مدارس إدارية لتكوين أطر وسطى لها أهميتها القصوى..." الخطاب الملكي بمناسبة تعيين مدير التكوين الإداري لوزارة الداخلية بتاريخ 19 فبراير 1981.

سواء تعلق الأمر بالأطر العليا أو المتوسطة، الإدارية منها أو التقنية، فإن التكوين الإداري والتقني حتى قبل إحداث مديرية تكوين الأطر التقنية، ثم إحداث مراكز أخرى تبعا للفصل الأول منه الذي ينص على أنه "تحدث مراكز أخرى بمقررات من وزير الداخلية كلما دعت الحاجة لذلك".

وفي هذا الصدد تم إحداث مجموعة من مراكز التكوين الإداري، بلغ عددها 12 مركزا، توزعت بين 7 مراكز للتكوين الإداري و 5 مراكز للتكوين التقني. وما إحداث هذه المراكز إلا استجابة للمعطيات الجديدة التي أصبحت تعيشها الجماعات، خاصة أمام تعدد الاختصاصات وتنوعها، مما أدى إلى ظهور مصالح جديدة بالإدارة الجماعية.

إن عملية ولوج مراكز التكوين لا تكون اختيارية بل لابد من توفر مجموعة من الشروط، كالتوفر على الشهادة المطلوبة، والخضوع لامتحان كتابي وشفوي، في أغلب الأحيان، بالإضافة إلى إجراء امتحان في نهاية التكوين لتحديد المتفوقين القادرين على تقلد مناصب ذات مستويات جديدة، إذن فما هو عدد الأطر المكونة حسب أسلاك التكوين.

جدول رقم 01: يبين الأطر المكونة وفي طور التكوين الإداري حسب أسلاك

التكوين¹

مراكز التكوين	الكتاب العامون للجماعات	الكتاب الإداريون	المحررون	المجموع
الحسيمة				
* الأطر المكونة	-	68	-	68
* أطر في طور التكوين	-	56	-	56

¹ - الجماعات المحلية في أرقام 2004 ص 120.

الدار البيضاء				
279	12	267	-	* الأطر المكونة
283	-	259	24	* أطر في طور التكوين
189	-	189	-	فاس
157	-	134	23	* الأطر المكونة
				* أطر في طور التكوين
مكناس				
162	-	162	-	الأطر المكونة
70	-	70	-	* أطر في طور التكوين
74	-	74	-	وجدة
85	-	58	-	* الأطر المكونة
				* أطر في طور التكوين
الرباط				
224	14	210	-	* الأطر المكونة
149	-	126	23	* أطر في طور التكوين

مجموع				
* الأطر المكونة	-	1104	26	1130
* أطر في طور التكوين	70	815	-	885

فبالنسبة لسلك الكتاب العامون للجماعات: يعتبر الكاتب العام الموظف الأول بالجماعة وصلة وصل بين جهاز التقرير والمصالح الجماعية، وتستغرق مدة التكوين 12 شهرا يتلقى فيها المعين تكوينا عاما، وبعد انتهاء فترة التكوين يخضع المعينون لاختيار يتم الانتقاء على أساسه بين المؤهلين لشغل منصب الكاتب العام أو العودة إلى منصبه الأساسي. ويلاحظ أن مجموع الكتاب العامون الذين كانوا يزاولون في طور التكوين قد وصل إلى 70 كاتباً عاماً وزعت على مراكز الدار البيضاء ب 24 كاتباً عاماً والرباط ب 23 وذلك سنة 2003.

أما فيما يخص سلك الكتاب الإداريون، فإن مراكز التكوين الإداري بالرباط هو الذي كلف بتكوينهم في بداية إنشاء هذا السلك سنة 1980. أما الآن عدد المراكز التي فتح بها سلك الكتاب الإداريون قد وصلت إلى سبعة، حيث تخرج منه خلال سنة 2003، 1104 كاتباً إدارياً وكانت آنذاك في طور التكوين حوالي 815.

أما بالنسبة لسلك المحررين، واعتباراً لهذه الأهمية أحدثت وزارة الداخلية سلكا خاصا بتكوين المحررين سنة 1980 وذلك بمراكز التكوين الإداري المتواجدة بالدار البيضاء، فاس ووجدة، وتستغرق مدة التكوين 24 شهرا وللإشارة فولوج سلك تكوين المحررين يكون عن طريق المباراة يقبل لاجتيازها المرشحون الحاصلون على البكالوريا أو الذين تابعوا دراستهم إلى نهاية السنة الأخيرة من سلك الثانوي، وكذلك لموظفي الإدارات العمومية والجماعات المحلية المرتبين على الأقل في الدرجة الرابعة من السلم السادس، وفي هذا السياق فقد تم تكوين 26 محرراً خلال سنة 2004 وزعت على مراكز الدار البيضاء ب 12 محرراً ومركز الرباط ب 14 محرراً.

فإلى جانب التكوين الإداري نجد التكوين التقني، والذي دعت إليه الضرورة بفعل الاختصاصات الجديدة التي أسندت للجماعات، وقد أحدث لهذه الغاية خمس مراكز متخصصة في التكوين التقني كالبيستنة والإعداد الطبيعي والإعلاميات والإنارة العمومية... وهكذا إذا كان التكوين الأساسي يحظى بأهمية قصوى في تلقين المعارف والمهارات المتعلقة بالوظيفة، فإنه يبقى غير كاف وغير مؤهل لتزويد الأطر والموظفين بالمعارف والإمكانيات العلمية لمواكبة التطور في البنيات والتقنيات المتجددة للتسيير، وهي أمور لا يضمنها سوى تكوين مستمر يهدف استكمال وتعزيز التكوين العلمي وتحسين القدرات المهنية للموظفين الجماعيين باعتماد أسلوب التدريب والندوات. ويبقى أسلوب الندوات الأسلوب المفضل عند الجماعة لنهج سياسة التكوين المستمر، وغالبا ما يستغرق مدة التكوين شهرا وتستهدف كل الفئات بالإدارة الجماعية. إلا أن هذه العناصر التديرية تظل قاصرة ما لم يتم إرفاقها بسياسة ناجعة على مستوى التحفيز الإداري.

الفرع الثاني: تحفيز الموظف الجماعي

لقد أصبح الاقتناع الآن سائدا حول أهمية العنصر البشري بالإدارة الجماعية باعتباره أداة استراتيجية لتحقيق أهدافها. وما من شك بأن الموظف لا يمكن له تحقيق المردودية المطلوبة بدون وجود إدارة تحته على العمل وتعمل قدر الإمكان على تحفيزه إما عن طريق ترقيته أو مكافأة وتكريمه كمقابل للجهد الذي بذله، وهو ما يسمى بالحوافز الإيجابية، لكن بالمقابل قد توقع عليه جزاءات إذا أحل بعمله، وهو ما يطلق عليه بالحوافز السلبية.

الفقرة الأولى: الحوافز الإيجابية

يقصد بالحوافز الإيجابية تلك التي تلبي حاجات ودوافع الموظفين، فزيادة الإنتاجية مثلا يعبر عن النتائج الإيجابية لهما وبالتالي يتم مقابلة ذلك بالحوافز الإيجابية لفائدة هؤلاء الموظفين¹.

وهكذا تتكون منظومة الحوافز الإيجابية من مجموعة من العناصر إلا أننا سنقتصر على أهمها: الأجر والترقية.

أولاً: الأجرة

يعتبر الأجر العادل الذي يحصل عليه الموظف من أهم أنواع الحوافز على الإطلاق في كافة الإدارات، لذا يعد إحدى الحقوق الأساسية للموظف²، إلا أن الزيادة فيه وجعله يساير التطورات الاقتصادية والاجتماعية يشكل حافزا كبيرا لزيادة مردودية الأداء الإداري، وحسب الفصل 26 من قانون الوظيفة الجماعية³.

الأجرة تشتمل على الراتب والتعويضات العائلية وغيرها وغيرها من التعويضات والمنح المحدثه في النصوص التشريعية، فهذا الفصل يشير إلى العناصر التي تتكون منها الأجرة، وتشتمل هذه الأخيرة على الراتب الأساسي ومختلف التعويضات⁴.

وقد صدر سنة 1966 مرسوم⁵ يحدد رواتب موظفي الدولة والجماعات المحلية، كما تم ترتيب هذه الرواتب طبقا لتسلسلها حسب الإطار والرتبة فمثلا السلم 1 (مبتدئ) يتقاضى 1383 درهم، أما المرتب في رتبة 7 (وله أقدمية 12 سنة) فيتقاضى 1482 درهم.

أما بالنسبة لنظام التعويضات المعترف بها للموظف أو المستخدم بالإدارة الجماعية فقد تم تنظيمها بموجب مجموعة من المراسيم همت مجالات التعويض عن الساعات الإضافية والتعويض عن الأعمال الشاقة ومنح الملابس لفائدة محددة بالإدارة الجماعية.

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 116.

² - لقد اعتبر الأجر أهم عناصر التحفيز وجعله تابلور المتحكم في الإنتاجية ثم تحول إلى عنصر فقط يندرج ضمن الحاجيات الأساسية المادية والفيزيولوجية مع نظرية ماسلو ثم كعامل من عوامل الصحة فقط وليست عوامل حافزة مع نظرية فريدريك هوزبرغ.

³ - قانون الوظيفة العمومية لـ 24 فبراير 1958 والذي تم تغييره بالقانون 50.05.

⁴ - عبد الحق عقله، القانون الإداري.

⁵ - المرسوم رقم 2.96.349 بتاريخ 11 نونبر 1996 المتعلق بأجور موظفي الدولة والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية 4436 بتاريخ 5 دجنبر 1996.

فبالنسبة للتعويضات عن الساعات الإضافية فهذه التعويضات تصرف لفائدة الموظفين والمستخدمين الذين يقومون بأعمال إضافية، وتصرف هذه التعويضات في حدود الاعتمادات المخصصة لها وفي نهاية كل ثلاثة أشهر بمقرر من الأمر بالصرف اعتمادا على بيانات يوقعها المسؤول عن المصلحة، ولا يمكن أن تزيد الساعات المترتبة عن العمل الإضافي من 25 ساعة في الشهر لفائدة كل متمتع بالحق في التعويض عن الأعمال الشاقة أو الملوثة: تعتبر أعمال شاقة وملوثة تلك "الأعمال الغير مريحة أو شاقة أو خطيرة أو الملوثة" وذلك حسب ما نصت عليه المادة الخامسة من المرسوم السابق ذكره.

ثانيا: الترقية

تعتبر الترقية بالنسبة للموظف الجماعي العمود الفقري في مسار حياته الإدارية وحافزا ماديا ومعنويا، يؤثر أكثر من غيره على تثبيت وترسيخ دوافع الاستقرار والديمومة في الوظيفة الجماعية¹، فالترقية تمثل أمل جميع الموظفين الذين لازالوا يمارسون داخل الأسلاك الإدارية فهذه الترقية تتمتع بثنائية الموضوع:

✓ تحسب ترقية الموظفين حسب قيمة الخدمات المقدمة، وهذا ما يحتم على الجماعات والوزارة الوصية فتح مناصب مالية في ميزانيتها أي ميزانية الجماعات وذلك من أجل العمل على ترقية موظفيها².

✓ إعطاء الوظيفة الجماعية طابعا ديمقراطيا، حيث يتم تقديم العطاء للأعوان وتشجيعهم وترقيتهم، ويجب أن يتم على قاعدة المساواة³.

فالترقية إذا تعتبر من أسمى وأهم الحقوق المعترف بها للموظف، وحافزا من الحوافز التشجيعية من أدل تحسين مردودية وإنتاجية الإدارة، ومركزه المالي والاجتماعي وبالتالي تترجم القيمة الحقيقية في إطار الدولة والجماعة.

وتتخذ الترقية بصفة عامة إحدى الصورتين الترقية عن طريق الأقدمية والترقية عن طريق الاختيار.

¹ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 224.

² - مولاي ادريس الحلاي الكتاني، الترقية الداخلية للموظفين من الناحية القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29، 1989. ص 40.

³ - Redouane BOUJEMAA, le fonctionnaire Marocain, société édition et de diffusion AL-MADARISS-CASABLANCA 1993, p 107.

- **الترقية عن طريق الأقدمية:** وهي طريقة آلية في ترقية أقدم الموظفين من الدرجات السفلى إلى الدرجات العليا الخالية، في حالة استيفائهم لشروط المادة اللازمة للترقية.

ويذهب الدكتور عبد الرحمان البكريوي في قراءته لجدول الترقيات إلى تقسيم الأقدمية إلى قسمين: نسق الأقدمية النسبية ونسق الأقدمية المطلقة.

فبالنسبة إلى الأقدمية النسبية: غير أنه يراد بها المدة الزمنية الدنيا أو المتوسطة التي يقضيها الموظف في رتبة قبل الانتقال إلى رتبة أعلى منها، وتحدد هذه المدة حسب التقط التي حصل عليها الموظف¹.

فالموظف الجماعي الذي حصل على نقطة جيدة وهي مرقمة ب 3 يمكن أن ينتقل من الرتبة الثانية إلى الثالثة بحد أدنى من الأقدمية أي سنة واحدة بينما الموظف الذي حصل على نقطة متوسطة مرقمة ب 2 فيحتاج إلى سنة ونصف للانتقال من الرتبة الثانية إلى الثالثة.

أما بالنسبة إلى الأقدمية المطلقة فيقصد بها المدة القصوى التي من المفروض على الموظف قضائها في رتبة قبل الانتقال إلى الرتبة الأعلى باستثناء طبعاً حالة التأخر الناتج عن إجراء تأديبي كالحذف من جدول الترقى. وتستوجب ترقية الموظف العمومي حسب المدة القصوى في حالتين:

✓ عندما يحصل على نقطة ضعيفة من 1 إلى 0.

✓ أو إذا لم يحدد المشرع مدة أخرى أي المدة الدنيا والمتوسطة وهذا ما فعله بالنسبة للترقية من الرتبة الأولى إلى الثانية.

- **الترقية عن طريق الاختيار:** تقوم هذه الطريقة على أساس اجتهاد الموظف وقدرته على الابتكارات في عمله، إذا خلا منصب إداري وتنافس عليه موظف قديم وموظف كفاء فضل هذه الأخيرة رغم حدائته².

فهذه الطريقة من شأنها حرمان الموظف من أبسط حقوقه الطبيعية والاجتماعية، بل اتباع الطريق التمايزي والتفاضلي بتشجيع موظف آخر حتى وإن كان لا يتوفر على نفس الأقدمية وعلى نفس الكفاءة المهنية والعلمية.

¹ - عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، الكتاب الثاني، نشأة الإدارة وامتيازاتها، الطبعة الأولى، 1990، ص 227.

² - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص 226.

إلا أن الترقية عن طريق الاختيار تكون بعد التقيد في جدول الترقى¹ الذي تعده الإدارة كل سنة مالية، ويتم عرض هذا الجدول على أنظار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ويتم حصره من طرف رئيس الإدارة.

إن الوسيلة التي انتهجها المشرع للحكم على مدى كفاءة الموظف وترقيته، وهي إخضاعه لنظام التنقيط السنوي. فالنقطة تلعب دوراً أساسياً بالنسبة لنوعيتها، ولكنها تكون أكثر أهمية بالنسبة إلى الترقى عن طريق الاختيار.

وبالنسبة للموظف الجماعي فإن رئيس المجلس الجماعي هو الذي ينقط الموظفين الجماعيين بناء على مرسوم 27 شتنبر 1977. وهكذا توضع النقطة العددية حسب مقدار يتراوح بين 0 و 3 وتراعى في تحديد النقط العددية للعناصر الآتية²:

- ✓ المعلومات المهنية.
 - ✓ الفعالية الإنتاجية.
 - ✓ السلوك ويقدر كل عنصر من هذه العناصر على أساس مقدار يتراوح بين 0 و 3.
- ويطابق درجات التنمية الآتية:

- ضعيف: 0
- متوسط: 1
- حسن: 2
- حسن جداً: 3

فإذا كانت النقطة المحصل عليها جيدة أو متوسطة يكون نسق الترقى سريعاً أو متوسطاً كما نصت على ذلك المادة 4 من المرسوم الملكي 2.62.344 بتاريخ 8 يوليوز 1963. المتعلق بتحديد سلالم الأجور وشروط ترقى موظفي الدولة والدرجة، وذلك حسب ما هو مبين في الجدول الآتي:

¹ - نوال صائغ، مرجع سابق، ص 121.
² - انظر منشور السلطة الحكومية المكلفة بالوظيفة العمومية رقم 12، و.ع بتاريخ 10 يونيو 1996 بشأن ترقى موظفي الإدارات العمومية

جدول رقم 3: الترقية والرتبة

الرتبة	ترقية سريعة	ترقية متوسطة	ترقية بطيئة
من الرتبة الأولى إلى الثانية	سنة واحدة	سنة واحدة	سنة واحدة
من الرتبة الثانية إلى الثالثة	سنة واحدة	سنة ونصف	سنتان
من الرتبة الثالثة إلى الرابعة	سنتان	سنتان ونصف	3 سنوات
من الرتبة الرابعة إلى الخامسة	سنتان	سنتان ونصف	3 سنوات
من الخامسة إلى السادسة	سنتان	سنتان ونصف	3 سنوات
من الرتبة السادسة إلى السابعة	3 سنوات	3 سنوات ونصف	4 سنوات
من الرتبة السابعة إلى الثامنة	3 سنوات	3 سنوات ونصف	4 سنوات
من الرتبة الثامنة إلى التاسعة	3 سنوات	4 سنوات	4 سنوات
من الرتبة التاسعة إلى العاشرة	4 سنوات	5 سنوات	5 سنوات ونصف

إن ما يمكن استنتاجه من هذا الجدول هو أن الترقية في الرتبة تقدر في هذه الحالة بناء على التنقيط، أما إذا كانت النقطة المحصل عليها ضعيفة فإن الترقية تتم عن طريق الأقدمية، وبشكل آلي.

الفقرة الثانية: الحوافز السلبية

تعتبر الحوافز السلبية إحدى الميكانزمات الأساسية لتقويم السلوك الإداري للموظف الجماعي، وجعله ملزماً بواجباته الوظيفية، وخاضعاً لسلطته الرئاسية، ويعد النظام التأديبي للموظفين الأداة التي تعكس بصورة واضحة الحوافز السلبية بالإدارة الجماعية وطبقاً للفصل 14 من المرسوم المتعلق بالنظام الأساسي لموظفي الجماعات، فإن مقتضيات التأديبية التي تسري على الموظفين الجماعيين فيما يخص التأديب هي نفسها المنصوص عليها ضمن مقتضيات القانون الأساسي للوظيفة العمومية¹.

لهذا فإذا أخل الموظف بواجباته الإدارية والمهنية وأضر بسمعة الإدارة فهذه الأخيرة تقوم بمعاقبته، فما هي العقوبات التأديبية؟ وما هي السلطة المختصة بها؟.

فالسلطة المختصة بالتأديب: وتفيد تلك السلطة التي لها الصلاحية القانونية لاتخاذ العقوبات المنصوص عليها قانوناً، وبطبيعة الحال فالجهة التي تملك هذا الحق تتمثل في رئيس المجلس الجماعي. ولا يمكن لهذا الأخير أن يوقع أي عقوبة في حق الموظف المخطئ إلا إذا عرض ملفه على المجلس التأديبي الذي يمثل في نفس الوقت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. كما تتمثل العقوبات التأديبية طبقاً للفصل 66 من ظهير الوظيفة العمومية في العقوبات التالية²:

✓ الإنذار.

✓ التوبيخ.

✓ الحذف من لائحة الترقية.

✓ العزل المصحوب بتوقيف حق التقاعد.

وهناك عقوبتان تكتسيان صبغة خاصة هما:

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 122.

² - انظر مرسوم 24 فبراير 1958.

✓ الحرمان المؤقت من كل الأجرة باستثناء التعويضات العائلية وذلك لمدة لا تتجاوز ستة أشهر.

✓ الإحالة الحتمية على التقاعد إذا كان الموظف مستوفيا لشروط التقاعد.

إلا أن كل العقوبات لها ضمانات نص عليها المشرع حماية للموظف من كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تعسف أو شطط في استعمال سلطة الرؤساء الذين صدرت في حقهم عقوبات تأديبية وهذه الضمانات هي:

✓ الإطلاع على ملف الموظف في حالة ما إذا كان متهما وتمكينه من حقه في الدفاع عن نفسه وذلك طبقا لما ورد في الفصل 67 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية.

✓ للموظف الحق في الدفاع عن نفسه سواء عن طريق الطعن الإداري أو الطعن القضائي.

وفي الأخير يمكن القول أن استعمال المنظمات للحوافز السلبية لا يعد وسيلة كافية لرفع الأداء وتجاوز كل التصرفات والسلوك السلبية للموظف، فعلماء الإدارة أكدوا على ضرورة مقابلة الحوافز السلبية بالحوافز الإيجابية، أي ان الموظف الذي تم عقابه لابد من محاولة تضميد جراحه عن طريق تحفيزه إيجابيا، فالسلوك السلبي للموظف يجب أن يقابل أيضا سلوك إيجابي حتى يغيب صورة الانتقام والحق ويضفي روح المصلحة المشتركة بين الإدارة والموظف.

المطلب الثاني: تقييم أداء الموظف الجماعي

يعتبر تقييم الأداء حجر الزاوية في جميع عمليات تدبير شؤون الموظفين، بحيث يقوم على أساس التفهم التام لواجبات ومسؤوليات الموظف ومستوى صعوبة أداء هذه الواجبات الوظيفية بحث يسعى نظام تقييم الأداء الوظيفي إلى تحسين وتطوير أداء الموظفين.

كما أنه يوفر الكثير من المعلومات الهامة ستساعد المسؤولين في الإدارات العليا، من أجل الكشف عن الحاجيات التدريبية والكشف عن مدى ملائمة السياسات المتبعة من طرف الأجهزة الإدارية¹.

كما تعد عملية تقييم الأداء وسيلة يتعرف من خلالها الموظف على نقاط القوة والضعف في أدائه وخاصة عند الإعلان عن نتائج تقييم الأداء من قبل الإدارة، وعن طريقها يتمكن الموظف من تطوير نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف².

وانطلاقاً من هذه الأهمية التي يكتسبها تقييم الأداء الإداري بدأ الاهتمام بتطوير مبادئه من أجل أن يصبح قائماً على حقائق موضوعية علمية بدل قيامه على مجرد آراء وانطباعات شخصية بعيدة كل البعد عن الموضوعية. لهذا فإن عملية أو نظام تقييم الأداء من المقومات الأساسية التي تساعد على تطوير أداء الموظف (فرع أول)، كما أنه بنجاح أو تطوير أداء الموظف لاشك أن هذا النظام – نظام تقييم الأداء سيساهم في تطوير أداء الإدارة ككل (فرع ثاني).

الفرع الأول: المقومات الأساسية لنظام تقييم الأداء

إن تقييم الأداء الوظيفي عملية إدارية مستمرة يقوم بها شخص أو عدة أشخاص للوصول إلى الحكم على أداء وسلوك الموظف خلال فترة زمنية محددة عن طريق جمع وتحليل الحقائق والبيانات يتم تسجيلها دورياً بهدف تحسين وتطوير أداء الموظف وتحقيق أهداف أخرى، وبهذا فإن عملية تقييم الأداء تركز على مبادئ أساسية (الفقرة الأولى)، ثم على عناصر وطرق لتقييم الأداء (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مبادئ نظام تقييم الأداء

يخضع نظام تقييم الأداء الوظيفي لمجموعة من المبادئ والأحكام الضابطة لهذه العملية وهذه على الشكل الآتي:

¹ - شيماء المهيف، نرجع سابق، ص 40.

² - نوال صائغ، مرجع سابق، ص 220.

أولاً: مبدأ يرتكز على الإنصاف

يقوم نظام تقييم الأداء على الانصاف وذلك بتحديد معايير واضحة وموضوعية من أجل تكوين حكم منصف على عمل الموظف، أخذا بعين الاعتبار الأهداف المحددة، ويمكن أن تكون هذه المعايير محددة وفق مؤشرات معروفة مسبقا ومطبقة، على جميع الموظفين المعنيين بدون استثناء¹.

وتتجلى هذه المؤشرات أو المعايير في أربعة عناصر أساسية للتنقيط هي:²

✓ إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة.

✓ المردودية.

✓ القدرة على التنظيم.

✓ السلوك المهني.

واضح أن هذه العناصر تستوجب نوعا من الموضوعية في إعداد التقارير الخاصة بتقسيم مردودية الموظف.

ثانياً: مبدأ يقوم على الاستحقاق

يعني مبدأ الاستحقاق في الوظيفة العمومية، الأخذ بعين الاعتبار كفاءة الموظف ومهاراته المهنية وحديثه في العمل وذلك فيما يتعلق بالترسيم والترقية والتحفيز³ إن الغاية من ربط نظام التنقيط والتقييم بمبدأ الاستحقاق هي تشجيع الموظف على القيام بأعماله بكل جدية، وذلك بتحسين وضعيتين الإدارية وتحفيزه، لأن هذا الأخير يجعل الموظف يقوم بكل أعماله الإدارية من أجل الرفع من مستواه المادي الذي يلعب دورا مهما في حياته المهنية.

¹ - بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية للبرلمان والوظيفة العمومية المؤقتة، مطبعة دار النشر المغربية، طبعة 2012، ص 551.

² - المادة الثانية من مرسوم رقم 2.05.1367 صادر في 29 شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية.

³ - بشرى الوردي، تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 89، الطبعة الأولى 2011، ص 57.

ثالثا: مبدأ يقوم على تحقيق النتائج

يرتكز نظام تنقيط وتقييم الأداء على مبدأ تحقيق النتائج المحصل عليها من عنصري التنقيط والتقييم، الأمر الذي يجعل من نظام التنقيط وتقييم الأداء مقاربة للتدبير وهو ما من شأنه أن يمكن من:

- تجاوز المنطق الإداري المحض الذي كان يحكم النظام القديم للتنقيط وتبني منطق تدبري يركز على تحقيق النتائج.
- تعويض مقاربة " التقييم – الجزاء " بمقاربة "التقييم – بالحصيلة" مما حتم على المسؤولين تحديد الأهداف التي ينبغي تحقيقها وضبط مخططات العمل على مستوى مختلف الوحدات الإدارية.

رابعا: مبدأ التشاور والحوار

إن من شأن اعتماد المقابلة كأداة للتقييم ضمان دينامية ومصدقية النظام¹، اعتبارا لكونها تسمح بإرساء أسس الحوار والتشاور بين الرئيس ومروؤوسيه، إذن حسب النظام الجديد للتنقيط والتقييم، أصبحت المقابلة أداة لتقييم مجهودات الموظف وإبراز كفاءته المهنية.

وبالإضافة إلى هذه المبادئ هناك مبدأ أساسي كذلك وهو مبدأ الشفافية والذي يمكن الموظف من معرفة المعايير التي قامت عليها عملية التقييم وذلك من أجل إبداء رأيه فيها.

الفقرة الثانية: تقييم الأداء الوظيفي

تتجلى المقومات الأساسية الأخرى بالإضافة إلى المبادئ في عناصر التقييم من جهة وتتمثل في الصفات (المميزات التي يتكون منها الأداء الكفاء للعمل والتي بناء على مدى توفرها في الموظف وفي أدائه يتم التقدير والحكم على مستوى كفاءته في عمله الوظيفي، ومن جهة ثانية هناك طرق متعددة لتقييم الأداء الوظيفي منها ما هو بسيط ومنها ما هو معقد، ونظرا لكثرة هذه الطرق فقد قام بعض الكتاب بتصنيفها حسب بعض المعايير بحيث

¹ - وزارة تحديث القطاعات العامة: دليل تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية في شتنبر 2006، ص 7.

لا توجد طريقة واحدة يمكن استخدامها في كافة الإدارات ولكافة الأغراض فالطريقة الناجعة قد تتجح في إدارة دون أخرى نظرا لطبيعتها.

أولاً: عناصر تقييم الأداء الوظيفي

إن الغرض من إعداد ووضع التقارير السنوية عن أداء الموظفين والكشف عن مدى صلاحيتهم الوظيفية، وكفاءتهم في انجاز واجباتهم، ولما كانت هذه الكفاءة تتكون من مجموعة من الصفات اللازم توفرها في الموظف للنهوض بأعباء وظيفته على أحسن وجه¹، فإنه من اللازم تعيين هذه الصفات التي تعتبر بمثابة أبعاد محددة لتقرير تقييم الأداء، فهذه الصفات تحكم مقيمي الأداء في وضع تقديراتهم عن الموظفين وتضمن عدم تأثرهم بنواح أو صفات أو خصائص أخرى لا تمت إلى النشاط الوظيفي بصلة ومن ثم ليس لها تأثير في مجال تدبير كفاءة وأداء الموظفين.

ولما كانت عملية تقييم الأداء تستلزم اعتماد الموضوعية في إجراءاتها حتى تتمكن من تحقيق أهدافها فإن المطلوب هو التركيز على الجوانب أو الصفات الشخصية المتصلة بالعمل والمؤثر فيه.

فمحددات الوظيفة يجب أن تكون هي مصدر تحديد صفات الكفاءة في أداء العمل، لهذا فإن العناصر المختارة يجب أن يكون لها ارتباطا مباشر بأداء الموظف، وأن تكون هذه الصفات ضرورية لنجاح العمل داخل الإدارة.

وتعدد العناصر التي يقاس على ضوءها أداء الموظفين، وقد اختلفت نظم التقييم في إجمال هذه العناصر معا أو تفصيلها ليكون تقري التقييم صورة شاملة لأداء الموظف.

ثانياً: طرق تقييم الأداء الوظيفي

بعد تحديد العناصر التي يتم استخدامها وتساعد في عملية تقييم الأداء تأتي مرحلة التقييم بمجموعة من الطرق والأساليب بما يتلاءم وطبيعة العمل الإداري.

ونظرا لتعدد طرق الأداء ارتأينا أفضل تقييم لهذه الطرق:

الأسلوب الأول: اعتماد المقارنة في أداء الموظفين الخاضعين لعملية التقييم.

¹ - حمدي أمين عبد الهادي، تقويم الأداء، مجلة العلوم الإدارية، عدد 3 سنة 1965، ص 147.

الأسلوب الثاني: فيقوم على أساليب غير مقارنة، وهذا التقييم يتسم بالإضافة إلى ذلك بالوضوح والشمولية كما أنه الأكثر انتشارا في الإدارات العمومية.

فأما الأساليب المقارنة بين الموظفين، حيث يتم تحديد مستوى أداء موظف معين بمستوى أداء زملائه وذلك للتعرف على أفضل الموظفين، وتتمثل هذه الأساليب المقارنة في ثلاثة طرق¹.

- ◆ فطريقة الترتيب تحتوي على مجموع من الأساليب في تقييم أداء الموظفين، حيث تقوم على مقارنة أداء الموظفين بعضهم ببعض ثم ترتيبهم حسب مستويات كفاءتهم من الأكفأ للأقل كفاءة، وتعتبر هذه الطريقة أقدم وأبسط طرق تقييم الأداء.
- ◆ أما الطريقة الثانية وتسمى المقارنة الثنائية وتقوم على مقارنة الوظيفة بكل وظيفة أخرى يراد تقييمها وذلك بمقارنة كل الموظفين معا، وتأتي هذه الطريقة تجنباً لقصور طريقة ترتيب الموظفين، كما تعتبر طريقة بديلة لقياس الأداء بك موضوعية.
- ◆ وهناك طريقة ثالثة وتقوم على أساس منحى التوزيع حسب نسبة معينة وتستخدم هذه الطريقة في الغالب للحد من تساهل أو تشدد الرؤساء في التقييم إلا أنها لا تصلح في معظم الحالات وخصوصاً إذا كان عدد المرؤوسين قليلاً وكفاءتهم عالية، وتظهر فعالية هذه الطريقة إذا كان عدد الموظفين كبيراً.

الفرع الثاني: المعايير المهنية للتنقيط كآلية لتقييم الأداء

لقد تطرق المرسوم الجديد المتعلق بمسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية، إلى كيفية تنقيط الموظفين سنوياً، وذلك عبر أربعة معايير وتضم هذه المعايير عدة مؤشراً فرعية.

ولهذا فإن السلطة المختصة تقوم بتنقيط الموظفين انطلاقاً من معايير² للتقدير وسلم التنقيط وتمنح النقطة سنوياً بناء على النقاط الجزئية التالية:³

✓ من 0 إلى 5: تمنح على إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة.

¹ - شيماء المهيبة، نرجع سابق، ص 45.

² - مرسوم 2.05.1357 الصادر في 2 دجنبر 2005 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5379 بتاريخ 19 دجنبر 2005.

³ - المادة الثالثة من مرسوم 2 ديسيمبر 2005 بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية.

- ✓ من 0 إلى 5: تمنح عن المردودية.
- ✓ من 0 إلى 4: تمنح عن السلوك المهني.
- ✓ من 0 إلى 3: تمنح عن البحث والابتكار.

الفقرة الثانية: معايير إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة والسلوك المهني

سنحاول في هذه الفقرة التعرف على معيار إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة ومؤشراتها (أولاً)، وكذا السلوك المهني ومؤشراته (ثانياً).

أولاً: إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة

ويشتمل هذا المعيار على مجموعة من العناصر والتي تشمل بدورها عدة مؤشرات هي:

- ✓ استعمال المعارف الإدارية والتقنية: ويشمل هذا العنصر على مؤشرات الإلمام بالنصوص والقوانين والأنظمة وكذا الإلمام بالمعلومات الإضافية لإنجاز الأعمال المرتبطة المسؤولية.
- ✓ جودة العمل: وتشمل مؤشرات الاهتمام والاعتناء بتنفيذ المهام المرتبطة بالوظيفة وكذا إنجاز المهام بشكل متقن وسليم وتجنب الوقوع في الخطأ.
- ✓ احترام الآجال: وذلك بإنهاء العمل المطلوب داخل الآجال المحددة واعتماد السرعة والدينامية في العمل بانتظام واستمرارية.
- ✓ القدرة على تشخيص المشاكل وحلها: وذلك بتحديد المشكل وتشخيص الوضعية والقدرة على إيجاد الحلول.

ثانياً: السلوك المهني

يشمل هذا المعيار على مجموعة من العناصر تضم مؤشرات هي:

- ✓ احترام الالتزامات: وذلك بالقدرة على القبول بالتضحيات وبذل الجهد لإنجاز العمل في الوقت المناسب، والتأهب لمؤازرة الموظفين التابعين له والاستعداد

للحلول محلهم قصد القيام بالعمل، وأخيرا الاستجابة لرغبات المرتفقين والمحاورين، وحسن التعاون والعمل الجماعي.

- ✓ **الاستقلالية:** وذلك بالقدرة على التصرف انطلاقا من قناعات شخصية، وإبداء الرأي بكل عزم ثم الثقة في النفس والرفع من التحدي.
- ✓ **الاعتناء بالعمل والسلوك إزاء الوسط المهني:** وذلك بمدى اهتمام الموظف بالقيام بمسؤوليته، والتميز بروح المواظبة والانضباط ثم الاهتمام بالمحافظة على العلاقات الجيدة مع الزملاء في العمل، والعمل على كتمان السر المهني وواجب التحفظ.

الفقرة الثانية: معيار المردودية والابتكار

أولا: المردودية

- ويشمل معيار المردودية على أربعة معايير تضم مؤشرا فرعية.
- * **الإنتاجية في العمل:** وتتحقق بالقدرة على إنجاز العمل المطلوب وبطريقة مقنعة ومرضية.
- * **النجاعة في العمل:** وتتحقق بالقدرة على البحث وإيجاد الحلول المناسبة لتسريع وتيرة إنجاز العمل بأقل تكلفة، ثم الاحساس بأهمية الاقتصاد في الوسائل المتاحة.
- * **الفعالية في العمل:** وذلك باستعمال الوسائل المتاحة لتحسين الأداء، وكذا الاهتمام الدائم بالتغيرات الحاصلة وروح المبادرة.
- * **المثابرة والمجهود:** وتتمثل في القدرة على إيلاء الاهتمام والجهد الدائمين لمواجهة الأوضاع المختلفة، ثم المواجهة لتجاوز العراقيل وبذل المجهود لتحقيق الأهداف المسطرة.
- ثانيا: الابتكار:** ويشمل هذا المعيار كذلك على مجموعة من العناصر تضم مؤشرات هي:

*** القدرة على الابتكار:** وذلك بالبحث عن طرق جديدة لتبسيط المساطر والشكليات الإدارية والتنظيم، ثم القدرة على اقتراح عناصر وأفكار جديدة للرفع من مستوى الأداء وأخيرا الأهلية في إعداد مشاريع جديدة والانفتاح على بعض التجارب.

*** الموضوعية:** وتتمثل في القدرة على الملاحظة وإعطاء وصف دقيق للوضعية والواقع بكل استقلالية وحياد، وكذا الدفاع عن المواقف والأخذ بعين الاعتبار تساؤلات ووجهات نظر الآخرين.

*** حسن المبادرة واتخاذ القرار:** وذلك بالاستعداد لأخذ المبادرات الجيدة والاعتماد على النفس لتذيل الصعوبات، ثم القدرة على تحديد الاختيارات واتخاذ القرار في حل المشاكل بناء على التوقعات وتحديد الانعكاسات المستقبلية للقرارات المتخذة والمتغيرات. وفي الختام يمكن القول أن النتيجة الأساسية التي توصلنا إليها من خلال هذا الفصل هو أن عناصر سياسة تأهيل الموظف الجماعي ليست غريبة عن الإدارة الجماعية أو منعدمة التطبيق بل تجد مجالا واسعا للممارسة، لهذا فالجماعات تستفيد من برامج التوظيف والتكوين والتحفيز ونظام تقييم الأداء.

ولكن السؤال المطروح، هل تستثمر الجماعات هذه السياسة – سياسة تأهيل- بمفهومها الصحيح من أجل تأهيل وتنمية قدرات الموظفين وجعلها قادرة على الإضطلاع بمسؤولياتها ومهامها، أم أن الأمر يقتصر فقط على محاولة الاستعانة بعناصر هذه السياسة في حدود مفهومها الشكلي؟.

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال الفصل الثاني.

الفصل الثاني:
الموظف الجماعي بين واقع سياسة
التأهيل الكلاسيكي ورهان التحديث

إن استعراض المقاربة الواقعية لسياسة تدبير وتأهيل الموظف الجماعي، تبين بوضوح أن المنظور الحديث في تدبير وتأهيل الموظفين الجماعيين لم يتم إدماجه بعد في المنظومة الجماعية، لا من حيث المبادئ الأساسية ولا من حيث الممارسة التي مازالت متشعبة ومستسمة لثقافة تقليدية ومركزية مفرطة في التدبير¹، ومعوقات تنظيمية وعوامل ومظاهر سوسيو بسيكولوجية.

لكن هذه الوضعية لم تمنع من وجود وعي حقيقي بضرورة العصرية والتحديث لدى العديد من المشرفين والمتدخلين والمهتمين بتدبير وتأهيل العنصر البشري على مستوى الجماعات.

ويظهر هذا الموقف من خلال بعض المحاولات التحديثية التي تقوم بها الدولة والوزارة الوصية يزيد على ذلك المناظرات الوطنية المتعددة حول الجماعات المحلية. وبالتالي إذا كانت الإدارة الجماعية واعية بالأهمية والمكانة الاستراتيجية التي تحتلها عملية تحديث تدبير وتأهيل العنصر البشري، فإن الأمر يستدعي وجود إطار مرجعي مشترك يمنح الاستمرارية للمبادرات الإصلاحية.

وهكذا، ومن خلال هذا الفصل سنعمل على رصد بعض مظاهر واقع سياسة وتأهيل الموظفين الجماعيين وذلك في (المبحث الأول)، على أن نخصص (المبحث الثاني) لدراسة الاستراتيجية التحديثية لتأهيل الموظف الجماعي بهدف تطوير أداء الإدارة الجماعية.

¹ - محمد باهي، مرجع سابق، ص 37.

المبحث الأول: إكراهات وعوامل تعطيل سياسة تأهيل الموظف الجماعي

إن الإختصاصات الجديدة الكبرى المسندة للجماعات قد تصطدم بجملة من العقبات التي تقف حجرة عثرة في طريق التدبير الجماعي ككل خاصة على مستوى تدبير وتأهيل العنصر البشري الذي يعتبر حجر الأساس في أي إصلاح إداري. لذلك فإن واقع الإهتمام بهذه الفئة من الموظفين واقع منحط يدار بطرق تقليدية لا على مستوى القانون المنظم للوظيفة الجماعية الذي لم يعد يواكب التطورات التشريعية ولا على المستوى التنظيمي الذي يعرف عشوائية لا في مجال توزيع الموظفين ولا في مجال العلاقة السياسية التي تربطهم بالمنتخبين زيد على ذلك العوامل المتعددة الإجتماعية منها والتدبيرية وحتى النفسية التي تسهم في تعطيل مبادرات تأهيل وتطوير قدرات الموظف الجماعي .

المطلب الأول: الإكراهات التشريعية والتنظيمية

سنحاول من خلال هذا المطلب سبر أغوار الإكراهات التي تواجه الموظف الجماعي على المستوى التشريعي (الفرع الأول)، على أن نتطرق في (الفرع الثاني) لمجمل هاته الإكراهات على المستوى التنظيمي.

الفرع الأول: الحدود التشريعية

إن الميزة الأساسية للنصوص التشريعية المؤطرة لموظفي الإدارة الجماعية هي قدمها وعدم مسايرتها للتطورات الاقتصادية والاجتماعية¹ وبالرفع من أهمية المجهيزات المبذولة للرفع من مستوى الوظيفة العمومية الجماعية فإن معالمها لم تتضح بعد لكون مقتضيات

¹ - عنور فيصل، مرجع سابق، ص 26.

النظام الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1958 تطبق على الموظفين الجماعيين¹، لهذا فرغم التطابق الذي أراده المشرع بين الوظيفة العمومية الجماعية، فإنه ليس في الحقيقة إلا تطابق شكليا على مستوى النصوص، ذلك أن الموظف الجماعي في مقارنته بموظفي الدولة يعاني التهميش، كما أن طرق وآليات التوظيف ظلت موحدة ما بينوظيفتين الجماعية والعمومية، الشيء الذي أفرز اختلالات كبيرة على صعيد الجماعات نظرا لعدم انسجامها مع الواقع المحلي، كما أن السياسة التي نهجت في مجال التوظيف بالجماعات تميزت بالعشوائية والتغيب التام للقواعد التدبيرية، مما كان له انعكاسات سلبية على مستوى تأهيل الموظف والتنمية المحلي

الفقرة الأولى: محدودية قانون الوظيفة الجماعية

لقد أدرك المشرع أهمية العنصر البشري في الإدارة الجماعية ودوره الأساسي في النهوض باللامركزية، لهذا تم تكريس وظيفة خاصة به عبر إصدار مرسوم 27 شتتبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات.

لقد حاول هذا المرسوم خلق وظيفة جماعية متميزة عن الوظيفة العمومية للدولة، ولم يعرف هذا المرسوم أي تعديل منذ 36 سنة من صدوره، وبالتالي عاجز عن مواكبة كل التحولات. فنظام اللامركزية عرف تطورا كبيرا، في حين ظل المرسوم المنظم للوظيفة الجماعية جامدا ولم يساير حركة التطور التي عرفها مجال اللامركزية ببلادنا، حيث ظهرت متطلبات وحاجيات جديدة مما جعل الوظيفة تنسم بالرتابة والجمود والإهمال، وجعلها مجرد قنطرة لاكتساب التجربة في بعض المجالات ومن ثمة التخلي عنها. فهذه الوضعية مفارقة في وقت قررت فيه الدولة تحويل صلاحيات إضافية إلى الجماعات، ومن ثم يصبح من الضروري توفير الوسائل البشرية زيادة على الوسائل المالية الضرورية لنقل هذه الصلاحيات².

¹ محمد القلاي، تحسين أداء الموارد البشرية الجماعية كمدخل للتنمية المحلية، الجماعة الحضرية للحسيمة- نموذجا- تقرير البحث المداني لنسل شهادة الماستر في القانون العا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس 2012- 2013، ص 31.

² علي سدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، مطبعة ردمك، الرباط 1994، ص 107.

لهذا فإبراز الأسباب التي أدت إلى عدم نجاح هذا المرسوم في تحقيق تدبير وتأهيل مناسب لموظفي الإدارة الجماعية، كونه غيب المقاربة التشاركية، أي أن النظرة إلى هذا المرسوم كانت أحادية الجانب، أما الجماعات التي كانت موجودة آنذاك فلم يتم إشراكها أو على الأقل استشارتها خلال الإعداد، مع العلم أنها هي المعنية مباشرة بالموضوع وبالتالي فهي الأدرى بخصوصيتها، إلا أنه بالرغم من ذلك، فقد أرغمت الجماعات على تطبيق مقتضيات تم وضعها من قبل السلطة المركزية والتي تعتبر بعيدة عن الواقع ولا تعتبر من إرادة الجماعات كوحدات لامركزية.

وعلى العكس من ذلك فقد برت الدولة إقدامها على وضع نظام موحد كآلاتي:
✓ تحقيق الاستقرار في الوظيفة الجماعية بعيداً عن التقلبات الانتخابية.
✓ التوفيق بين مصلحتين متناقضتين، استقلالية الجماعات وحماية الموظفين الجماعيين.

✓ إن إلحاق موظفي الدولة للعمل بالجماعات يفرض تمتعهم بنفس الضمانات التي توفرها الوظيفة العمومية.

حقيقة أن الأخذ بالنظام الموحد كان الهدف منه هو عقلنة تسيير الموظفين على المستوى الجماعي، إلا أن هاته الطريقة تعبر عن تخوف الدولة من قيام وظيفة عمومية جماعية تنافس الوظيفة العمومية للدولة، هي ما يمكن اعتباره امتداد لاحترام مبدأ الوحدة الوطنية الذي يحكم مختلف المؤسسات وحتى اللامركزية منها، وهو ما يبرز عقدة وصاية الدولة على الجماعات التي لم تستطيع التحرر¹.

إن التطابق الذي أراده المشرع بين الوظيفة العمومية والجماعية، لم يعكس وضعية جديدة لهذه الأخيرة، ذلك أن الموظف الجماعي مقارنة بموظفي الدولة، يعاني من التهميش والسبب في ذلك كون مرسوم 27 شتنبر 1977 لم تطرأ عليه أي تعديلات جذرية تتماشى مع التطور الذي عرفه نظام الوظيفة العمومية، مما أثر بشكل سلبي على الموظفين الجماعيين ويتضح ذلك من خلال هشاشة وضعيتهم الإدارية، فأغلبية الموظفين العاملين بالجماعات تشكل فئة المؤقتين والمياومين والعرضيين، باستثناء اعتراف مرسوم 27 شتنبر

¹ - محمد الفلالي، مرجع سابق، ص 33.

بهاته الفئة، لذا فوضعيتهم القانونية لم تعرف أي تطور مما جعلهم يشكون من عدم الاستقرار. فبالرغم من صدور عدد من الدوريات تهم نظام رواتبهم والتعويضات والأقدمية...، إلا أنها تبقى غير ذات أهمية، نظرا لكون اللجوء إلى هاته الفئة من الأعوان يعتبر في الأصل حالة استثنائية¹ فطول المدة التي نص عليها القانون لأجل ترسيمهم تجعلهم عرضة للاستراتيجيات الانتخابية والتقلبات السياسية، والتي قد تذهب بتشكيلات وتأتي بأخرى الشيء الذي يجعل وضعيتهم قابلة للتغيير باستمرار².

بإضافة إلى ذلك يمكن الإشارة إلى فئة الأطر العليا الإدارية والتقنية المرتبة في سلالم الأجور من 10 و 11، حيث تشمل كل من موظفي الدولة الملحقين لدى الجماعات والأعوان المتعاقدين والموضوعية رهن إشارتها، فهذه الفئة وإن كانت تعمل بالجماعات فإن مرسوم 27 شتنبر 1977، لم ينص على شرعيتها وطبيعة علاقتها القانونية التي تربطها بالجماعات.

أما فيما يخص الحركة الجغرافية للموظفين الجماعيين، أي الانتقال من جماعة إلى أخرى، فقد اتضح أنها تأتي في مقدمة الصعوبات التي تعترض الحياة المهنية للموظف الجماعي، وقد أثبتت التجربة أن عددا لا يستهان به من الموظفين كثيرا ما يتقدمون بطلبات الانتقال للعمل بجماعات أخرى أو بإدارات عمومية أخرى، إلا أن هاته الإمكانية تبقى مستحيلة، نظرا لكون الجماعة تكون خلية مستقلة، وأنه لا تسلسل بين الجماعات، ولعل هذا ما يؤدي إلى بسط المسطرة وتعقدها.

وعلاوة على ذلك فأهم المشاكل التي تشوب المرسوم أيضا هي غياب تلك النظرة التدبيرية لموظفي الإدارة الجماعية، إذ يقتصر فقط على التنصيب على الإجراءات العادية التي تهم تسيير شؤون الموظفين، وهذا ما تسبب في تأزيم وضعية العاملين بالجماعات، مما أدى إلى نشوب سلسلة من الإضرابات، فهذا المرسوم لم يحدد سياسة واضحة لتهيل الموظف الجماعي سواء على مستوى التحفيز، كما أنه لم ينص على إلزامية التكوين والتخطيط.

¹ - نظام المؤقتين اعتبر دائما من قبل المسؤولين نظاما استثنائيا، الدورية رقم 31 بتاريخ 22 غشت 1967 الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية.

² - محمد آيت المكي، ظهور 30 شتنبر 1976 بين مقتضيات النصوص ومستلزمات الواقع، عشر سنوات من التطبيق، مجلة القانون والاقتصاد العدد 4، 1998، ص 90 - 91.

لهذه فغياب تلك اللمسة التديرية على مستوى هذا المرسوم أدى إلى تخلف الوظيفة الجماعية عن مسايرة كل التحولات والتغيرات التي عرفتها اللامركزية الإدارة بالمغرب إذ ظل العنصر البشري – خاصة الموظفين- متخلفا ولم يستطيع مسايرة التطورات في مجال تدبير الموارد البشرية.

الفقرة الثانية:المشاكل المرتبطة بسياسة التوظيف

إن القوانين التي تسمح بالولوج إلى الوظائف العمومية تبقى قوانين شكلية وتغيب عنها الآليات التديرية، وتقتصر على المباراة والأقدمية والتوفر على شهادة، فالنظام الأساسي لا يسمح بالترقية في التسلسلية الإدارية تبعا لصيغة الكفاءة والمنافسة¹.

مما انعكس بشكل سلبي على العناصر التديرية للتوظيف، لهذا فوظيفة الاستقطاب ظلت قاصرة على مستوى الجماعات، فلا زالت هذه الأخيرة تلجأ إلى مراكز التكوين التقني... فالجماعات لازالت لم تتحرر لتنتقل للبحث عن مراكز جديدة للاختصاصات الفعلية التي أسندت إليها.

إذن فعملية الاستقطاب بالجماعات نطل محدودة ولا تمتد إلى مراكز أخرى لتدعيم مجال تدخل الجماعات في تخصصات جديدة.

فبعد الاستقطاب تأتي عملية الاختبار، السياسة التي بمقتضاها يتم اختيار الموظفين الجماعيين وتتمثل بشكل عام في الاختبارات الكتابية والشفوية ثم الفحوصات الطبية، إلا أن هذه العملية تصطدم بمجموعة من المشاكل تحول دون اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب، وذلك راجع إلى أن اختبار الموظفين يظل وسيلة فقط لسد بعض الشواغر الوظيفية ووسيلة للقضاء على بطالة الشباب المعطل، وليس آلية لإفضاء الفعالية والنجاعة على أداء الجماعة وذلك من خلال تبني طريقة التوظيف المباشر بدل المباراة بشرط الشفافية وتكافؤ الفرص.

وإذا كانت النصوص القانونية تخول لرئيس المجلس الجماعي إمكانية التوظيف في سلام الأجور من 1 إلى 9¹ فإن طريقة التوظيف التي تعرفها مختلف الجماعات بالمغرب

¹ - علي سد جاري، مرجع سابق، ص 140.

تتم بطريقة مخالفة للمسطرة المعمول بها، حيث الولاءات السياسية والحزبية والزبونية والمحسوبية جعلت الجماعات تمتلئ بموظفين تغيب لديهم الكفاءة، مما يؤثر سلبا على أداء الإدارة الجماعية.

ويأتي التعيين كأخر حلقة ضمن الحلقات الأساسية للتوظيف، إذ يستهدف وضع الشخص في الوظيفة التي تناسبه وتتلاءم وقدراته، وهذا يتطلب فترة تدريب مع معاينة الأداء بشكل متواصل من طرف الرؤساء، إلا أن هذا الإجراء التدبيري لا يتم احترامه بالإدارة الجماعية، فغالبا لا يتم الاحتكام بفترة التدريب كمحدد أساسي لترسيم الفرد، إذ تدخل اعتبارات "الرزق" و "المعيشة" وعلاوة على ذلك تبقى هذه العملية أي الانتقال من فترة التدريب إلى فترة الترسيم خاضعة لاعتبارات عديدة خاصة القرابة والصداقة والولاءات السياسية كمحدد أساسي للاستفادة من عملية الترسيم.

وعلاوة على ذلك تواجه الجماعات مشاكل عديدة على مستوى سياسية التوظيف بشكل عام حيث لا تعتمد سياسة لتقدير احتياجاتها من الموظفين والأعوان وذلك راجع إلى:

✓ عدم وضوح الأهداف بالإدارة الجماعية أو تجاهلها.

✓ عدم وجود وصف تحليلي للوظائف.

✓ صعوبة قياس المردودية بالأنشطة الإدارية.

هذه الوضعية تتناسب في مجموعة من المظاهر السلبية والمعوقات السلوكية والتي تنعكس بشكل سلبي على أداء المهام الإدارية للجماعة، لهذا فغياب توظيف فعال أدى إلى حصول تضخم وظيفي بالإدارة الجماعية مما انعكس على معدل الأجور فأغلبيتهم يصنفون ضمن فئة الأعوان².

● هيمنة إشباع الحاجات على الموظفين من خلال تدني مستوى الأجور وارتفاع الأسعار كرس عدم التناسب بين الأجر ومستوى المعيشة، فتحول الموظفون بالتدرج إلى ساخطين أو كسالى أو مستسلمين.

● تمسك الموظفون بالحقوق مع التغاضي على ضرورة مقابلتها بالواجبات.

¹ - رغم أن رئيس المجلس الجماعي أصبحت لديه إمكانية التوظيف في المناصب العليا وذلك بموجب المادة 127 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات إلا أن ذلك رهين بتأشيرة أو موافقة وزير الداخلية.

² - محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002، ص 96.

• انعدام المبادرة والابتكار من خلال غياب الكفاءة.

• تفشي روح اللامبالاة.

وفي الأخير فإن تغييب سياسة واضحة لعملية التوظيف بالإدارة الجماعية ساهم في ارتفاع الأعداد الضخمة للعاملين، مما كان له تأثيرات سلبية على سير المرافق العمومية، وتعميق العجز الموازناتي، كما أن أجور الموظفين تعتبر أكبر عبء مالي بالإدارة الجماعية¹ وهكذا فإن الاستمرار في التوظيف من أجل امتصاص التأثيرات السلبية للبطالة يعمق من مصاعب تطوير أداء الإدارة الجماعية، لهذا فالتوظيف العشوائي يؤثر بشكل كبير على ميزانيات الجماعات حيث أن الجزء المخصص لأداء مستحقات الموظفين ضمن ميزانية التسيير يمتص نسبة كبيرة، مما يؤثر سلباً على مردودية وأداء الجماعات في تدبير مصالح الساكنة المحلية².

الفرع الثاني: المعوقات التنظيمية

يمثل التنظيم بالمعنى الحديث، مجموعة من القواعد العامة، والطرق والتقنيات التي من شأنها أن تقن وتسير مهام المصالح سواء فيما يتعلق بعملها الخاص أو بعلاقتها العامة، لهذا فالتنظيم الإداري يعتبر الأداة التي تحدد الاختصاصات وتفرع المهام على مستوى الهيكل التنظيمي، ولكن الواقع أثبت أن التنظيم بالإدارة الجماعية يعرف عدة صعوبات تنعكس بشكل سلبي على العنصر البشري – الموظفين- لهذا فالتنظيم بالجماعات لم يستجيب إلى الاختصاصات الجديدة المسندة إليها، مما أثر سلباً على الهياكل التنظيمية (الفقرة الأولى)، بالإضافة إلى وجود مشاكل كثيرة على المستوى العلائقي (الفقرة الثانية).

¹ - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص

² - محمد القلاي، مرجع سابق، ص 40.

الفقرة الأولى: حدود الهيكل التنظيمي بالإدارة الجماعية

يعد الهيكل التنظيمي الإطار العام الذي يحدد توزيع الأدوار والمسؤوليات والاختصاصات والعلاقات بين الأفراد كل أفراد التنظيم¹ لهذا فهو يعتبر عملية حاسمة لنجاح المنظمة في تحقيق أهدافها.

وهكذا فقد عملت الجماعات على محاولة وضع هياكل تنظيمية تتسجم مع المهام الجديدة التي أسندت إليها، حيث تم إنشاء المصالح التقنية والاقتصادية عوض الاقتصار فقط على المصالح الإدارية، فالجماعة أصبحت قطبا رئيسيا للتنمية المحلية في كل أبعادها، وهذا ما يجب أن ينعكس على صعيدها كلها التنظيمية، فهل استطاعت فعلا الجماعات أن تتبنى هياكل تنظيمية تتجاوز من خلالها أساليب التسيير التقليدي، وبالتالي الانتقال إلى تبني أساليب تديرية عقلانية تؤدي إلى تحقيق أهداف الجماعة؟.

إن الجماعات بالمغرب لم تساير الأثر التحديثي لنظام اللامركزية إذ غالبا تعتمد هيكلة تقليدية قائمة على التدرج من الأقسام إلى المصالح والمكاتب في غياب تناسق بينها² ففي كل جماعة توجد نفس الهياكل (الرئيس، المجلس الجماعي، الكتابة العامة) ونفس اللجان (الشؤون الإدارية، الشؤون الثقافية، التخطيط، المالية) ونفس المصالح (مصلحة الموظفين، مصلحة المحاسبة، مصلحة الحالة المدنية، مصلحة التقنية، مصلحة صيانة الأجهزة).

يلاحظ أن الجماعات تعمل على وضع هياكل تنظيمية غير شمولية تكتفي فقط بتحديد بعض المستويات التنظيمية دون القيام بباقي الإجراءات الأخرى من تحديد للأهداف والأعمال والأنشطة للوصول إلى النتائج المحددة، ودون إعداد المتطلبات التكميلية الأخرى حتى يكون الهيكل التنظيمي فعال، كتحديد الاختصاصات وتوصيف الوظائف وتحديد السلطات والمستويات وبيان خطة انجاز المهام المختلفة.

إن الهيكل يجسد الأهداف والمسؤوليات والاختصاصات على مستوى كل قسم ومصلحة، وبالتالي فالنجاح في أداء هذه المهام يظل رهينا بمدى ملائمة العنصر البشري على مستوى الكم والكيف مع الهيكل المعمول به.

¹ - محمد الحيوني تدبير الموارد البشرية بالجماعة الحضرية بفاس، بحث لنيل دبلوم الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة 2013 - 2014، 43.

² - ادريس جردان، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2001 - 2002، ص 242.

فعلى مستوى الكم يمكن القول أنه في عدد محدود من الأقسام والمصالح في الجماعات يوجد فائض من الموظفين وفي نفس الوقت نعاني الأقسام والمصالح الأخرى من نقص مهول، كما أن توزيع العاملين على الهيكل التنظيمية لا يخضع لمعايير موضوعية، حيث تستحوذ المصالح الإدارية على الأغلبية الساحقة من الموظفين في حين تبقى المصالح التقنية تعاني من خصائص كمي كبير.

أما على مستوى النوع، يتبين أنه لا يتم احترام التخصصات بشكل دقيق فالأطر الإدارية يمكن أن تمارس مهام تقنية والعكس صحيح، كما أن توزيع الموظفين على المصالح الإدارية والتقنية يخضع أحيانا للزبونية والمحسوبية والولاءات السياسية، فعنصر الكفاءة كعنصر أساسي في تولي الوظائف بالجماعة يتم إبعاده لتحل العلاقات الشخصية محله¹.

إضافة إلى هذا كله هناك إشكالية عدم ثبات الهيكل التنظيمي بالجماعات ويرجع ذلك إلى تشكيلة المجلس التي تتغير بانصرام المدة². وتغيير التوجهات والبرامج، كما يرجع عدم الهيكل التنظيمي إلى غياب إطار قانوني يشكل مرجعا في هذا الخصوص، إلى غياب تخطيط معقلن وقائم على رؤية واضحة بعيدة بعيدة المدى وهو ما يؤدي إلى تخطيط مسألة تدبير وتأهيل الموارد البشرية بالجماعات في مستنقع الارتجالية والعشوائية، الشيء الذي يجعل الموظفين الجماعيين في حيرة من أمرهم بحيث لا يدركون طبيعة المهام المطلوبة منهم ولا حدود الوظائف المعينين بها، وهذا ما يعبر عن عدم الاختصاصات والذي يؤدي إلى تداخل المسؤوليات والمهام والذي قد ينتج عنه بدوره عاملا معطلا آخر هو عامل إشكالية العلاقة بين المنتخب والموظف الجماعي.

الفقرة الثانية: إشكالية العلاقة بين المنتخب والموظف الجماعي

إن الإحاطة بالإشكاليات التي تطرحها العلاقة بين المستشارين والموظفين، يقتضي منا طرح الأسئلة التالية: ما هي نوعية العلاقة القائمة بين المستشار الجماعي والموظفين الجماعيين؟ وهل هناك فعلا علاقة تربطهما؟ أم أنها مجرد ارتباط يومي تفرضه ضرورة

¹ - محمد الحيوني، مرجع سابق، ص 44.

² - تحدد المادة 1 من القانون التنظيمي رقم 11.59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية هذه المدة في 6 سنوات.

التسيير والتنمية المحلية؟ فبرجوعنا إلى الظهير المنظم للجماعات ظهير 30 شتبر 1976 وحتى القانون التنظيمي الجديد رقم 113.14 فإننا لا نجد ولا فصل يعالج العلاقة بين المستشارين والموظفين الجماعيين، غير أنه برجوعنا إلى نص الوظيفة العمومية ل 24 فبراير 1958 نجده ينص صراحة على أن الموظف مسؤول صراحة أمام رؤساءه وبما أن رئيس المجلس هو الرئيس التسلسلي للموظفين الجماعيين¹. تعتبر العلاقة إذن بين الرئيس والموظف علاقة قانونية تسلسلية، فإذا كانت العلاقة بين ما بين الموظف الجماعي والمنتخب الجماعي لم ينص عليها أي قانون فإنه يفترض على رئيس المجلس الجماعي أن يقرب وجهات النظر بين الموظف وبين المستشارين الآخرين، أي أن الرئيس ملزم إداريا وأخلاقيا بمساعدة الطرفين على نسج علاقة تخدم المصلحة العامة وتتم في جو من الاحترام المتبادل وعدم التدخل في التسيير الإداري للموظفين وهذا كله من أجل تطوير الإدارة الجماعية وجعلها إدارة فعالة ومنتجة تعبر بالفعل عن تطلعات المواطنين.

لكن الممارسة العملية في الإدارة الجماعية، أثبتت لنا عكس ما يجب أن يكون فهذه العلاقة اتسمت في غالبية الأحيان بالحيطة والحذر بحيث نجد كلما صعد رئيس جديد إلا وتبدأ المشاكل ولانتقادات العشوائية خاصة في صفوف رؤساء الأقسام والمصالح، وذلك تحت مبرر أن هؤلاء كانوا يتعاملون مع الرئيس السابق أو لأنهم لا يوافقون نزوات الرئيس الجديد ... إلى غير ذلك من الأسباب غير المقنعة متجاهلا صلاحيات هذا الرئيس، أن جميع الموظفين مع الرئيس السابق لأنه كان رئيسهم بحكم القانون وقد وردت في هذا المجال مجموعة من الدوريات تنبه رؤساء المجالس الجماعية إلى احترام القانون...².

وما يمكن قوله أن اضطراب علاقة الرئيس بالمرؤوسين يؤدي إلى تدني مستوى الأداء الإداري، وغياب التنسيق بين القاعدة والقمة، وبالتالي فأى خلاف كالاغراض أو الرفض يؤدي إلى توقيف تلك الامتيازات والعطاءات، وبالتالي فالخوف يظل يراود كل عامل بالجماعة نظرا للسلطات الواسعة لرئيس المجلس.

وأبرز خلل على مستوى العلاقة بين الرئيس والموظفين هو غياب سياسة واضحة على مستوى التواصل الداخلي، الشيء الذي يؤدي إلى توسيع هوة الخلاف وتأزيم العلاقة،

¹ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 193.

² - حميد أبو لاس، نفس المرجع، ص 194.

ويجعل اتخاذ أي قرار يهم الجماعة انفراديا ولا يتم اشراك أي طرف من الأطراف، وبالتالي تخييب المقاربة التشاركية في بناء واتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد البشرية¹.

وقد أثبتت التجربة العملية أيضا أن بعض المستشارين في بعض الأحيان ينصبون أنفسهم رؤساء المصالح والأقسام، مما يكون له انعكاسات سلبية على الإدارة الجماعية، وبالتالي فهذا مخالف للقوانين والدوريات الجاري بها العمل في هذا الشأن، ونستدل هنا بالدورية رقم 90/ م.ع.ج الصادرة بتاريخ 5 شتبر 1977 بالضبط إبان الانتخابات الجماعية في 13 يونيو 1977 والتي كانت عبارة عن توجيهات عامة حول نشاط المجالس الجماعية، فمن بين ما جاء بهذه الدورية عدم تنصيب المستشارين رؤساء للأقسام والمصالح، لأن هذا سيكون له تأثير كبير على السير العادي للإدارة وربما سيحدث إصطدامات ما بين رؤساء الأقسام والمصالح الفعليين، وهم الموظفون المعينون بقرار، وبين المستشارين المفوض لهم في هذه الأقسام والمصالح.

وعموما يمكن القول أن مجال العلاقة ما بين المنتخب والموظف لازالت تنسم بالتعقيد والغموض وهو ما قد ينبئ عن محدودية تكوينها المستمر وتوقيتها بما ينبغي فعله وما يجب تركه.

المطلب الثاني: عوامل تعطيل سياسة تأهيل الموظف الجماعي

إن العنصر البشري ما هو إلا صنعة للوسط المحيط به، وكلما تعدد هذا الوسط المعطل وتنوع، إلا وتعددت معه عوامل تعطيل تدبير وتأهيل هذه المورد البشري وتنوعت. وهكذا ارتأينا تقسيم هذا العوامل سوسيو بسيكولوجية (الفرع الأول)، على أن نخصص (الفرع الثاني) للحديث عن العوامل التدبيرية ذلك أن العنصر البشري إذا لم يتم الاهتمام به اجتماعيا، فإن ذلك سينعكس سلبا على نفسيته، وكذلك إذ لم يتم حسن تدبيره بالتخطيط له وتكوينه تكوينا ملائما فإن ذلك لا محالة سيؤثر سلبا على أداء الموارد الإدارة ككل.

¹ - محمد القلاي، مرجع سابق، ص 30.

الفرع الأول: العوامل السوسيو بسيكولوجية

انطلاقاً من العنوان يظهر بشكل جلي ضرورة التطرق للعوامل الاجتماعية (الفقرة الأولى)، ثم إلى تلك النفسية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: العوامل الاجتماعية

تتجلى المشاكل الاجتماعية التي تؤثر على أداء الموظفين في ضعف التحفيز وكذلك في سوء نظام الترقية.

أولاً: ضعف التحفيز

تعتبر الحوافز مجموعة من العوامل والمؤثرات التي تدفع العاملين أياً كان موقعهم نحو بذل جهد أكبر وتنفيذ مهامهم بجد وتفان. لذلك فإن التوفيق بين الحاجيات التي تحرك الموظف وبين الحوافز التي تعمل على إشباع تلك الحاجيات هو الذي يغذي حالة الروح المعنوية الموظف ودرجة وفائه وجودة أدائه وهنا برعته في العمل وبالتالي كفاءة الأداء الإداري¹.

لقد تضمن فعلاً قانون الوظيفة الجماعية مجموعة من الحوافز لفائدة الموظف الجماعي. قصد جذبه ورفع معنوياته. وجعله يستجيب لمهامه بجدية وإخلاص، ومثل هذه الحوافز الأجر والترقية والتعويضات... وإلى جانب هذه الحوافز المنصوص عليها قانوناً توجد حوافز أخرى كاختيار بعض الموظفين لأداء مناسك الحج، وإقامة حفلات تكريمية لفائدة بعض الموظفين، كما يتم أحياناً تنظيم مخيمات لفائدة أبناء العاملين بالجماعة².

إن المتفحص لنظام التحفيز بالإدارة الجماعية لا يذكر تنوع هذه الحوافز وأهميتها، بل الواقع يثبت وجود مجموعة من المشاكل والاختلالات، حيث تظل الأجور هزيلة فهي لا تحقق توازناً بين ما يبذله الموظف في عمله والمقابل النقدي، نظراً لاقتصاد سياسة الأجور على مبدأ التوحيد والتنقيط، من خلال أسلوب تسعير الشهادات وعدم الربط بين الأجر من ناحية ومستوى الوظيفة من ناحية أخرى، هذا من جهة، أما من جهة أخرى، فتصميم

¹ - محمد باهي، مرجع سابق، ص 64.

² - نوال صانف، مرجع سابق، ص 166 - 164.

الأجور والمرتبات يعتمد على الإطار والدرجة بدل التعرف على الأعمال ووصف الوظائف وتقييمها وتحديد قيمة كل عمل بالنسبة لباقي الأعمال في الإدارة.

هذا إضافة إلى نهج سياسة تجميد الأجور حيث يشكل عائقا أمام كل الموظفين من مسايرة تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فأحيانا لا يصل راتب بعض الموظفين إلى الحد الأدنى للأجور، فعلى سبيل المثال نجد بعض الأعوان المرتبين في سلالم الأجور من 1 إلى 5 يعانون من ضعف في المقابل التقدي الذي يحصلونه بحيث لا يقل عن 1500 درهم في الشهر بالنسبة للسلالم الدنيا، ولا يتعدى 2000 درهم في الشهر للسلم 5. وتشمل هذه الفئة أكثر من 50 بالمائة من الموظفين العاملين بالدولة والجماعات المحلية.

وإلى جانب حافز الأجر يوجد التعويض¹ على الساعات الإضافية كآلية لتحفيز العاملين بالجماعات على بذل مجهودات في عملهم غير الواقع العملي يكشف الستار عن اختلافات كبرى منها:

- عدم استفادة جميع الموظفين والمستخدمين من التعويض عن الساعات الإضافية.
- عدم تناسب التعويض عن الأعمال الشاقة (15% من الراتب) مع حجم الأخطار التي قد يتعرض لها العامل بالجماعة.

ثانيا: سوء نظام الترقية

يعاني نظام الترقية بالإدارة الجماعية من مشاكل عدة تحول دون مساهمته في أداء دوره المطلوب والمتمثل في مكفأة الموظف المجد وحثه على مزيد من الجهد والجد والعطاء بغية الرفع من مستوى الأداء الإداري بالجماعة².

وتتمثل هذه المشاكل التي يعاني منه نظام الترقية على مستوى التنقيط وأخرى على مستوى الترقية في الرتبة والدرجة.

فعلى مستوى نظام التنقيط في الوظيفة الجماعية فإنه يعرف مجموعة من العيوب والمساوئ التي تحد من فعاليته كأداة لتقييم الأداء.

¹- مرسوم 20.86.346 صادر في 29 ربيع الأول 1407 (2 دجنبر 1986) بصرف تعويضات لبعض المستخدمين بالجماعات المحلية وهيئاتها.
²- محمد الحيوني، مرجع سابق، ص 38.

وتتجلى أهم هذه المشاكل في الآتي¹:

❖ عدم اشتراك اللجان المتساوية الأعضاء في عملية تقييم الأداء لأن مرسوم تنقيط أداء

الموظفين لا ينص على ذلك وهذا فراغ وعيب قانوني

❖ غياب الموضوعية وتحكم الاعتبارات الشخصية، إذ يتم استغلال التنقيط إما للمحابة

أو تصفية الحسابات.

❖ ميل بعض الرؤساء إلى تفادي النزاعات مع الرؤوسين تجعلهم يعطون تقييما جيدا

لكافة الموظفين دون اعتبار لعنصر الكفاءة.

أما بخصوص منظومة تقلد مناصب المسؤولية والتي تعتبر نوعا من أنواع التحفيز

المادي والمعنوي على حد سواء، فيشوبها هي الأخرى الكثير من الغموض، كما تتخللها

المحابة والزبونية والمحسوبية، وتتدخل فيها مسألة الولاءات السياسية والحزبية، فعلى

الصعيد الترقية في الرتبة، يمكن تسجيل ما يلي:

❖ ضعف المقابل المادي لمستويات الترقية.

❖ سرعة أنساق الترقية في الرتبة في بداية الحياة الإدارية للموظفين من سنة إلى سنتين

وبطئها عند نهاية الحياة الإدارية (من 3 إلى 5 سنوات).

أما على صعيد الترقية في الدرجة فتعرف بدورها مشاكل نذكر منها:²

❖ صعوبة استفادة جميع الموظفين المستوفين للشروط من الترقية في الدرجة وذلك

بسبب ارتباطها بتوفر المنصب المالي الشاغر من ناحية، ولخضوعها لشرط

الحصص من ناحية أخرى مما يجعل هذه الترقية من أهم مصادر التوتر داخل

الجهاز الإداري.

❖ عدم استناد الترقية في الدرجة المبنية على الاختبار إلى معايير موضوعية والشفافية

وارتباطها بالسلطة التقديرية للإدارة.

وعموما يشكل التحفيز أداة مهمة لتحسين الأداء بالإدارة الجماعية والرفع من جودة

خدماتها، لذلك فإن غيابه أو ضعفه قد يؤدي إلى هيمنة التفكير السلبي على الموظفين، كما

قد يكون مطية للكسل وسوء تقدير العمل.

¹ - كريمة الحسني الإدريسي، مرجع سابق، ص. 58.

² - محمد الحيوني، مرجع سابق، ص. 39.

الفقرة الثانية: العوامل النفسية

من تجليات هذه العوامل النفسية هيمنة التفكير السلبي على الموظفين بالجماعة الشيء الذي قد يترتب عليه مشكل آخر يتمثل في الهدر الإداري وسوء تقدير العمل.

أولاً: التفكير السلبي

يعد هذا العامل من أهم المعوقات وأخطرها، ذلك أن الشعور الخفي لدى الموظف الجماعي بالإحباط واللجوء إلى التفكير السلبي يرجع بالأساس إلى ما يسمى بالبرمجة السلبية¹، والمتولدة عن ضعف الاهتمام بل وتجاهل القيمة الحقيقية للإدارة الجماعية ولموارده البشرية، ما يولد في نفسية هؤلاء مجموعة من الأحاسيس السلبية التي قد تدفع بهم للركون إلى التفكير السلبي الذي لا يعينهم ولا ينفعهم في تطوير قدراتهم وتنميتها وصلها وتوظيفها بطريقة إيجابية وفعالة وفاعلة لتحقيق الأهداف.

إن عدم الاهتمام بالجانب الاجتماعي لموظفي الإدارة الجماعية سينعكس سلباً على هدف التنمية المحلية، ذلك أن الموظف المحبط يغلب عليه التفكير السلبي والتركيز على التفاهات وتصيد هفوات الأخرين والإكثار من الإسقاطات السلبية، مما يجعله رهينة لهيمنة ذاته السفلية التي تكسبها شخصية ضعيفة تورثه انعدام الثقة في كل شيء، ولاسيما في حياته العملية حيث يتولد لديه الكره لمهمته ووظيفته التي يعتبرها غير ذات جدوى.

حقيقية إن تكريس مثل هذه السلوكات والعادات السلبية التي تتمثل في عدم منح التقدير الكافي والعناية الواجبة لموظفي الجماعة يجعل منهم عبداً لتلك السلوكات والعادات السلبية، ولأنه كما يقال أرسطو "نحن نكرر فعلاً" أي العادات التي تتحكم في الشخص وتحديد نوعية شخصيته وتكوينها وصنعها، لأنها متجذرة في لاوعيه وتعبر بشكل يومي عن شخصيته ومنها يستمد سلبيته وإيجابياته².

لذلك فإن الموظف الجماعي إذ تعود أو عوّد على التفكير السلبي تكون شخصيته سلبية، ما ينتج عنها اللامبالاة وسوء تقدير العمل.

¹ - إبراهيم الفقي، قوة التفكير، طبعة خاصة بالمركز الكندي للتنمية البشرية، 2008، ص 135.

² - محمد الحيوني، مرجع سابق، ص 40.

ثانياً: سوء تقدير العمل

يمكن اعتبار سوء تقدير العمل الذي هو نتاج التفكير السلبي في الإدارة الجماعية من بين أهم العراقيل التي تعاني منها الجماعة والتي تحول دون تطورها، وهو من الأمور الخطيرة التي ينبغي احتوائها من خلال اتخاذ تدابير وقائية ناجعة من أجل محاربتها لما لها من انعكاسات سلبية على مردودية الإدارة الجماعية. ويتمثل سوء تقدير العمل فيما يسمى بالهدر الإداري والذي يمكن أن تقسيمه إلى نوعين:

يتجلى النوع الأول في التغيب غير المبرر للموظف من مقر عمله، وهو نتيجة حتمية للتقدير المتدني للموظف لذاته وعمله ووقته، ذلك أن هناك العديد من الموظفين ينتهجون سلوكاً موسوماً بالسلبية والبحث عن اختلاق الذرائع الواهية للتهرب من العمل والقيام بالواجبات. وهذا راجع بالأساس إلى عدم اهتمام غالبية المسؤولين في القيام بالمهام الرقابية والتوجيهية والتأديبية.

أما النوع الثاني وهو الذي محاربتة، يتجلى في حضور الموظف إلى مقر عمله بشكل منتظم ومنضبط، ويؤدي واجباته الوظيفية دون أ يستفيد من ذلك، أي دون أن يعير اهتماماً لما يقوم به، وهذا النوع يطلق عليه الحضور الغائب، أي أن حضور الموظف على المستوى الجسدي يقابله غياب على مستوى الانتاجية.

ويعد هذا النوع أخطر وأسوأ من النوع الأول، وذلك لأن المسؤول يبدو في الظاهر وكأنه يقوم بكل شيء إلا أنه في الباطن لا يقوم بشيء، نظراً لانطباع عمله بالاستهتار واللامبالاة وسوء التقدير.

الفرع الثاني: العوامل التدبيرية

في ظل محدودية وغياب سياسة تدبيرية واضحة ترتب عن ذلك أزمة في مجال التكوين والتكوين المستمر للموظفين (الفقرة الأولى)، وكذلك في صعوبات تقييم أداء هؤلاء الموظفين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أزمة سياسة التكوين

إن سياسة التكوين التي اتبعتها الجماعات المحلية والوزارة الوصية تميزت باستعمالها لمجموعة من الأساليب العتيقة - أي التقليدية - مما جعل هذه السياسة تعرف نوعا من التخبط والمشاكل ولا تصل إلى الأهداف التي علقها على سياستها التكوينية. والمشاكل التي تطرح على الإدارة الجماعية فيما يتعلق بالتكوين كثيرة ومتعددة يمكن إجمالها فيما يلي¹:

✓ انعدام المعرفة بالمتطلبات والضروريات في مجال التكوين بالنسبة للمجالس الجماعية.

✓ انعدام التنسيق ما بين المجالس الجماعية والوزارة الوصية.

✓ عدم تقييم الإمكانيات.

✓ المبالغة في التكوين الأكاديمي الممنهج.

✓ غياب برامج تقويمية ومتابعة التكوين.

وبالإضافة إلى كل هذا فإن مختلف البرامج بالجماعات تقتصر على التكوين النظري أكثر من التطبيقي، ومن سمات هذه الأخير أنه يكون لصيقا بالأرضية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي يعمل فيها الموظف الجماعي، ولا يكون نابعا من فراغ بحيث أن أي دراسة وأي تكوين لن يكون فعالا ومنطقيا إلا إذا استمد آلياته من الواقع الذي سيؤطر فيه ذلك التكوين².

¹ - حميد أبو لاس، مرجع سابق، ص 290.

² - نوال صانف، مرجع سابق، ص 162.

كما أن التكوين النظري على مستوى مراكز التكوين الإداري، غالبا ما يسبب إحراجا للموظفين، فمباشرة بعد التحاقهم بمجال عملهم يصطدمون بتلك الفجوة العميقة بين برامج التكوين والواقع الملموس¹.

وفي جانب آخر يتضح عدم وجود استراتيجية فعالة تربط ما بين سياسة التكوين والتحفيز الإداري، لاسيما بالنسبة للمشرفين على التكوين أو الموظفين الجماعيين، حيث يلاحظ ضعف التعويضات المخصصة للأساتذة المدربين وهذا من مشاكل سياسة التكوين.

أما بالنسبة للموظف الجماعي فإن التكوين يمكن أن يرتبط بالترقية في حالة التكوين الأساسي الذي بموجبه يمكن الانتقال من سلم لآلى آخر وهي حالات قليلة جدا.

إن تكوين الموظفين العاملين بالجماعات يستدعي الوقت الكافي بالنسبة لبرامج التكوين، مثلا مدة تكوين الكتاب العامون تستغرق سنة كاملة وهي مدة غير كافية حيث يتلقى خلالها كل ما يتعلق بتدبير الشأن العام المحلي.

أما بالنسبة لمراكز التكوين بنوعيتها الإداري والتقني، فهي تفتقد للإمكانيات والتجهيزات والمعدات اللازمة والأساسية التي يتطلبها التكوين.

وقياسا على ما سبق فإن غياب تقييم البرامج التدريبية والنتائج الحقة، يشكل عائقا أساسيا أمام ضمان تحقق هذه البرامج لأهدافها التي وضعت أو صممت من أجلها، وكذا عدم إمكانية تطوير البرامج حتى تفيد في تحقيق أهداف الجماعة² خاصة تطوير الأداء الإداري.

وأخيرا فإن جل هذه الإكراهات المرتبطة بتكوين الموظفين بالجماعة تعود في جوهرها إلى انعدام أو غياب سياسة تدبيرية تخطيطية مسبقة محكمة وشاملة.

الفقرة الثانية: صعوبة تقييم أداء الموظفين

يعتبر تقييم أداء الموظفين بالإدارة الجماعية عملية معقدة بسبب قياس المردودية الغير الملموسة التي يصعب تقييمها. وبالتالي فإن عملية التقييم تخضع للحكم والرأي الشخصي

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 163.

² - محمد باهي، مرجع سابق ص 60.

للمقيّم الذي يجد صعوبة في اتباع معايير كمية أو نوعية تجبره للتقيّ د بها لضمان صحة وموضوعية التقييم.

وتشكل هذه العمليات التي تقف أمام أداء الموظفين أعقد مشكلات الإدارة الجماعية، وتظهر هذه العقبات في كون الأعمال الإدارية يصعب تحديدا وصف الأداء فيها في شكل كميات يمكن قياسها.

وحتى لا يقع المقومون ضحية معوقات وإشكالات التقييم في محيطه الإداري، لابد من وقفة نستعرض من خلالها مختلف هذه الإشكالات والصعوبات التي تعترض عملية التقييم وهي كالآتي:¹

✓ تأثر المقيم بصفة غالبية في الموظف موضوع التقييم، بحيث تؤثر على تقديره الصفات والخصائص الأخرى لموظف. ويطلق على هذا السلوك خطأ تعميم الصفات.

✓ اتجاه كثير من المقومين إلى تقييم الموظفين بناء على صفات موجودة بأنفسهم فيركزون عليها ويهملون الصفات الأخرى، ويطلق على هذا السلوك خطأ التشابه.

✓ قيام المشرف على التقييم بإعطاء تقديرات عالية لكل الأفراد دون اعتبار للتفاوت الحقيقي بينهم حتى لا يتسبب في عدااء مرؤوسيه وما قد يترتب على ذلك من عدم تعاونهم معه، أو لخشيته لنظرة الإدارة إليه ومساءلته عن عدم القيام بعمل معين لتحسين أداء الموظفين الذين يعملون تحب إمرته.

✓ قيام المقيم بإعطاء تقديرات متدنية لكل الموظفين بغض النظر عن مستوى أدائهم، ويطلق على هذا السلوك خطأ التشدد.

✓ ميل بعض المقيمين إلى إعطاء متوسطة لكل الموظفين دون الأخذ بعين الاعتبار الفوارق في الأداء.

✓ التساهل وعدم الجدية في تقييم الموظفين من جانب الرؤساء المباشرين، والتخوف من تحمل مسؤولية التقييم، إذ يمنح لجميع الموظفين تنقيط أعلى

¹ - محمد باهي، نفس المرجع، ص 130.

التقديرات الجيدة لا تتوافق غالبا مع مؤهلاتهم، ولا تمثل حقيقة مستوى الأداء، وهذا الوضع يشجع على تكريس الخمول بالإدارة الجماعية وتكاسل الموظفين المتهاونين، ويصيب بالإحباط الموظفين المجددين والمثابرين ويؤدي بالتالي إلى انخفاض مستوى الأداء الإداري وكفاءته بالإدارة الجماعية. غياب العلاقات الإنسانية المبنية على الشفافية والوضوح بين الفاعلين في الوحدات الإدارية، مبنية على حق الاختلاف بين الرئيس والمروؤوس¹.

¹ - عبد الغني اعبيزة، سياسة التحديث الإداري بالمغرب، دراسة قانونية ومؤسسية، مطبعة دار الفلم، الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص 80 - 81.

المبحث الثاني: استراتيجية تأهيل الموظف الجماعي لتطوير أداء الإدارة الجماعية

لقد اصطدمت سياسة تأهيل موظفي الإدارة الجماعية بمشاكل عديدة، جعلت هذه الأخيرة قاصرة عن الاستجابة إلى تطور اللامركزية الإدارية من حيث الاختصاصات الجديدة والمهام المختلفة، في مجالات التخطيط، والاستثمار والبيئة والتجهيز... لذلك فبلورة الاختصاصات تبقى رهينة بمدى توفر الموارد البشرية والخبرات التقنية والإدارية لممارستها¹.

إن الجماعات لازالت تكتفي فقط بأسلوب تسيير موظفيها، أي الاقتصار فقط على الجانب القانوني والتسيير اليومي للقضايا على حساب تدبير وتأهيل فعال مبني على منطق التدبير التوقعي والاستراتيجي.

لهذا يجب التفكير في إعادة بلورة استراتيجية جديدة لتأهيل وتدبير العنصر البشري، حيث أصبح لزاما على الجماعات تجديد طرق تدبير مواردها البشرية التي تشكل إلى جانب الوسائل المالية، القاعدة الأساسية لتدعيم الاستقلال الذاتي، وخلق إدارة رشيدة متطورة ومسؤولة.

هذا الواقع جعل جل المناظرات الوطنية حول الجماعات المحلية، إضافة إلى المهتمين بالشؤون المحلية، يدعون إلى فتح آفاق جديدة لتأهيل الموارد البشرية بالإدارة الجماعية، وذلك من أجل تطوير أداء الإدارة الجماعية وتحقيق هدف التنمية المحلية الشاملة.

المطلب الأول: تحيين الإطار القانوني والتنظيمي لموظفي الإدارة الجماعية

نظرا للاختلالات التي شابت المنظومة القانونية والتنظيمية لموظفي الإدارة الجماعية، فقد أصبح لزاما، خاصة في ظل هذه المرحلة تحيين الإطار القانوني إلى إعادة هيكلة الأطر الإدارية حتى يستجيبا للتحويلات الحالية وينسجما مع منطق وتطور اللامركزية الإدارية ببلانا.

¹ - عبد الله حارسي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال بناء اللامركزية بالمغرب، أعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا، المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 2 يونيو 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32، ص 112.

الفرع الأول: تحيين المنظومة القانونية

إن تحيين المنظومة القانونية لموظفي الإدارة الجماعية أصبحت تستدعي أساسا احترام الخصوصية المحلية للوظيفة الجماعية، أي جعل هذه الأخيرة تتصف بميزة تختلف عن تلك الميزة التي تنسم بها الوظيفة العمومية للدولة، نظرا لإمكانياتها وقدراتها المالية المتواضعة، حتى تستطيع التكيف والانسجام في طبيعة كم ونوع موظفيها¹.

فالمنظومة القانونية إذن تعتبر الإطار الذي يمكن فعلا من تحقيق ضمانات الطرفين، الجماعات والعاملين فيها، لذلك يجب اعتماد عناصر التدبير في صياغة هذه المنظومة القانونية (الفقرة الأولى)، كما أن عملية التوظيف تعتبر من العناصر الأكثر حساسية وارتباطا بباقي العناصر الأخرى، لهذا فنجاح عملية التوظيف تستدعي الاستعانة بالأركان الأساسية للتوظيف (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إضفاء طابع تدبيري على إطار الوظيفة الجماعية

إذا كانت اللامركزية قد استجابت شيئا ما للتطورات التي عرفها المحيط من خلال إصدار سلسلة من القوانين كان آخرها القانون التنظيمي رقم 113.14 لدليل على مواكبة المشرع للتحويلات التي تعرفها الجماعات.

وإذا كانت الأهداف التي أنشئت من أجلها الوحدات المحلية تتطلب موارد بشرية مؤهلة تنسجم مؤهلاتها مع الاختصاصات الجديدة المسندة للجماعات، فإنه للأسف الشديد يعيش العاملون بها تهميشا متواصلا خاصة أمام قدم المرسوم المنظم للوظيفة الجماعية، حيث غاب عنه عنصر المواكبة، فقد مر على صدوره 33 سنة الأمر الذي جعله قاصرا على مسايرة حاجيات موظفي الإدارة الجماعية، كما أن هذا المرسوم لم يعمل على الإحاطة بكل الفئات المكونة للإدارة الجماعية، مما جعل هذه الأخيرة منقسمة إلى فئتين، فئة الموظفين المصنفين في سلالم الأجور من 1 إلى 9 وفئة ثانية تتكون منا لأطر العليا، الملحقين لدى الجماعات بالإضافة إلى المتعاقدين والأعوان المؤقتين والمياومين والعرضيين، وقد اقتصر المرسوم على تحديد هذه الفئات في عبارة "العاملون بالجماعات".

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 182.

لذلك فقد حان الوقت لخلق وظيفة جماعية محفزة قادرة على استقطاب الأطر العليا والمهندسين ومديرين، حتى يتم النجاح في رسم المخططات¹ والبحث عن أساليب لتقوية وتطوير أداء الإدارة الجماعية.

لهذا فالإصلاح القانوني للوظيفة الجماعية يجب أن يتضمن العناصر الأساسية لتدبير وتأهيل الموارد البشرية، حتى يتمكن هذا الإصلاح من تجاوز المشاكل المطروحة، وبالتالي جعل الوظيفة الجماعية وجهة مفضلة للكفاءات، وذلك من خلال التنظيم الجيد لكل دواليبها، لذا يجب تبني المقاربة التشاركية في إعداد هذا الإصلاح أي العمل على إشراك كافة الفعاليات في صياغة منظومة ناجعة لتأهيل وتدبير وتنمية قدرات الموظف الجماعي وذلك بإشراك فعلي لمختلف المتدخلين في تدبير الشأن العام المحلي، حتى تضمن إصلاحا للوظيفة الجماعية يتميز بالنجاعة والفعالية على مستوى الأداء الإداري ومن أهم جوانب هذا الإصلاح الأمور التالية:

- ضرورة التخطيط للموارد البشرية ضمن الإصلاح الجديد للوظيفة الجماعية، وذلك بإلزام الجماعات بضرورة العمل على تخطيط كوارها البشرية، أي لا بد أن تتضمن الجماعات إحصائيات عن موظفيها، ومعلومات عن كفاءاتهم وقدراتهم لتحديد الواجبات والمسؤوليات، بالإضافة إلى تحديد الشواغر الوظيفية.
- يجب أن ينص على ضرورة وإجبارية تكوين الموظفين بالإدارة الجماعية، فكثيرة هي التوظيفات التي تتم بشكل مباشر دون ولوج إحدى مراكز التكوين الإداري أو التقني، لهذا فالتكوين يحظى بأهمية متميزة خاصة أمام الاختصاصات التي أسندت للجماعات في مجالات مختلفة كالاستثمار والتخطيط والبيئة والتعمير... ما أصبح يفرض تكويننا جيدا للأطر الإدارية حتى تتمكن الجماعات من ممارسة هذه الاختصاصات التي أسندت إليها.
- يجب أن يتضمن الإصلاح انتصيص على الحوافز التي تتلاءم ودوافع العاملين بالجماعات كالسكن والترقية والحج والمخيمات لأطفالهم... وألا يبقى ذلك مجرد مبادرات تتخذها بعض الجمعيات التي تهتم بشؤون الموظفين بل يجب بلورة هذه المقترحات ضمن نص قانوني لفائدة الموظف الجماعي.

¹-وثائق المناظرة الوطنية الرابعة حول الجماعات المحلية التي انعقدت بالدار البيضاء أيام 27، 28، 29 يونيو 1989 توصيات اللجنة رقم 2، الوظيفة المحلية.

إن تبني عناصر تدبير وتأهيل الموارد البشرية ضمن منظومة قانونية خاصة، يجعل من الوظيفة الجماعية، قبلة للكفاءات والأطر العليا ذات القدرة المتميزة وبالتالي تجاوز الإختلالات والمشاكل المطروحة.

الفقرة الثانية: إعادة النظر في سياسة التوظيف

تتخذ عملية التوظيف الموارد البشرية بالمنظمات بعدا استراتيجيا على أنها الأداة التي تحدد نجاح أو فشل المنظمة في تحقيق أهدافها، لهذا فعدم حسن اختيار الأفراد قد تكون وستكون له عواقب وخيمة على أداء المنظمة، لأن الإدارة ستتحمل تكاليف هي في غنى عنها.

لهذا أصبحت عملية التوظيف ذات حساسية كبيرة وبالتالي لابد من إعادة النظر في الآليات والوسائل التي تنهجها الجماعات للتوظيف، حتى تتمكن من الحصول على موارد بشرية تنسجم مع متطلباتها وحاجياتها، لذلك فإن التوظيف يجب أن يركز على مبادئ أساسية لضمان فعاليته وإسهاماته في مسلسل الإداري الشامل¹ من بينها على وجه الخصوص:

* توصيف الوظائف من خلال العمل على ضبط واجباتها ومسؤوليتها، وكذلك تحليل المناصب من خلال تحديد القدرات والمهارات التي يجب توفرها في شاغل الوظيفة، أي ضبط محددات وشروط التوظيف بشكل جيد، حتى تستطيع الإدارة مطابقة تلك المواصفات مع المتقدمين لشغل المناصب الشاغرة، هذا ما سينعكس إيجابا على باقي العناصر الأخرى لتأهيل وتدبير الموارد البشرية، وبالتالي ستمكن الجماعات من تطوير أدائها وتحقيق أهدافها وهذا ما دعت إليها المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية²، على ضرورة اعتماد مخطط لتأطير يحدد بالنسبة لكل جماعة عدد المناصب الإدارية والتقنية اعتبارا لأهمية كل منها، سواء من حيث عدد سكانها أو حجم ميزانيتها.

* تعميم طريقة المباراة للتوظيف بالإدارة الجماعية، حيث أن التوظيف المباشر بناء على شهادات أصبح يطرح إشكالات كبيرة تتمثل في غياب الشفافية واعتماد المحسوبية أو

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 155.

² - نوال صائف، مرجع سابق، ص 187.

العلاقات الحزبية مما يقلص من إمكانية الحصول على أحسن الكفاءات ناهيك عن غياب قاعدة المساواة بين المواطنين لولوج الوظيفة الجماعية.

لذلك أصبح من الضروري إعادة النظر في النصوص القانونية لسد هذا الفراغ لتصبح المباراة الوسيلة المعتمدة لولوج وظائف الإدارة الجماعية.

وقد كان هذا الأسلوب أي أسلوب المباراة من الإصلاحات التي فرضتها وزارة الوظيفة العمومية لتطوير نظام تدبير الموارد البشرية¹ حيث أكدت واعتبرت أن أسلوب المباراة وسيلة ديمقراطية لانتقاء أجود العناصر.

* ضرورة اعتماد الأركان التدبيرية في عملية التوظيف، حيث تعد من الوسائل الناجعة لوضع لشخص المناسب في المكان المناسب، وتتمثل هذه الأركان في الاستقطاب والاختيار والتعيين.

فالاستقطاب يشكل أداة محورية لتحديد مصادر الموارد البشرية، فمع تطور الجماعات يجب أن تتطور كذلك عملية الاستقطاب، أي اللجوء إلى مراكز جديدة أكثر تخصصا واستجابة للاختصاصات التنموية، خاصة أمام المنظور الجديد للجماعة المقولة².

وكذلك هناك عنصر الاختيار الذي يعد وسيلة تحدد من خلالها الإدارة مدى صلاحية الفرد لشغل الوظائف الشاغرة فيها، وفي الوقت ذاته تعد فرصة لاختيار مدى قدرة الإدارة على إجراء المفاضلة الدقيقة بين المترشحين، وبالتالي تحديد من منهم الأكثر تأهيلا من حيث المهارات والقدرات والمعارف.

وفي الأخير تأتي عملية التعيين والتي تستهدف بالأساس ملائمة قدرات الفرد ومهاراته مع الوظيفة التي ستسند إليه وذلك من خلال عمليات المعاينة والتجربة من طرف الرؤساء ومحاولة إعداد تقارير يومية تضم سلوكهم وتصرفاتهم ومدى إنجاز المهام... .

وبالإضافة إلى هذه التدابير يمكن جرد بعض مقترحات وزارة الوظيفة العمومية حيث تستهدف من خلال الإصلاحات التي تقترحها المجال المركزي والمحلي ومن بينها³:

✓ تركيز التوظيف على الأطر المكونة تكوينا عاليا.

¹ - مديرية الإصلاح الإداري، تأهيل الموارد البشرية، تطوير أساليب تدبيرها، 08/07 ماي 2002.
- عبد الحكيم تيزوي، الحكامة الترابية بالجماعات الحضرية - الجماعة الحضرية مولاي علي الشريف نموذجا -، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، سنة 2013 - 2014، ص 91.

³ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 156.

✓ إقرار مبدأ التوظيف عن طريق عقود محددة في الزمن وحصره في التخصصات النادرة.

✓ منع اللجوء إلى توظيف الأعوان المؤقتين والعرضيين.

✓ ترشيد التوظيف ليقصر على الحاجات الحقيقية للإدارة وضرورة تبني نظرة توقعية شمولية في مجال التخطيط الاستراتيجي لتدبير الموارد البشرية من خلال وضع نظام للتدبير التوقعي للمناصب والكفاءات.

وفي الأخير يمكن أن نؤكد بأن عملية التوظيف تكتسي بعدا استراتيجيا وبالتالي فأي خلل على هذا المستوى ستكون له عواقب وخيمة على أداء الإدارة الجماعية والتنمية المحلية.

الفرع الثاني: تطوير التنظيم الإداري لموظفي الإدارة الجماعية

إن أقل ما يمكن قوله عن التنظيم الإداري للإدارة الجماعية هو أنه تنظيم جامد ومتخلف غير مساير ولا مواكب للأدوار الجديدة التي أصبحت تضطلع بها الجماعات¹ من هذا المنطلق فإنه بات من الضروري إعادة النظر في تركيبة وبنية وطرق وأساليب تطويره، ذلك أن التنظيم له دور مهم في تحقيق أهداف الجماعات، وفي هذا يقول ديل كازنيجي "خذ من مل منشأتنا الصناعية وكل منشأتنا التجارية وكل طرق مواصلاتنا وكل أموالنا واترك لنا التنظيم، وخلال سنوات أربع سوف نكون قادرين على استعادتها جميعا..."².

فالتنظيم بهذا المعنى، إذن يعتبر من الأساسيات التي تركز في مقدمة استراتيجية المشروع، وبه تتجسد الصورة الواضحة للعيان باعتباره الإطار الذي يرسم الأدوار ويحدد العلاقات ويوضح الاختصاصات.

¹ - محمد الحيوني، مرجع سابق، ص 61.

² - كامل بربر، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، المؤسسة الجامعية، بيروت، الطبعة الأولى 1997، ص 84.

لهذا فالتنظيم يستند على مكونات أساسية لا تخرج عن الأفراد، العمل ومراكزه والعلاقات، والتنظيم القادر على التعامل بفعالية مع هذه المكونات وعلى تحقيق التوازن فيما بينها، هو التنظيم الذي يترجم مدخلاته على مستوى الأهداف¹.

وهكذا فالتنظيم الإداري بالجماعات يستدعي تلك النظرة التدبيرية التمثيلية في بناء هيكل تنظيمي يعكس الصورة المتطورة للجماعة (الفقرة الأولى)، هذا إلى جانب تحسين العلاقة بين المنتخب والموظف الجماعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: عقلنة الهيكل التنظيمي بالإدارة الجماعية

يعتبر الهيكل التنظيمي جانبا من الجوانب المهمة التي تسهم في تحقيق نجاح المشروع، حيث أن الأهداف ترسم بكل فعالية من الهيكل، لذا فإن تماسك الهيكل مع فلسفة الجماعة وسياساتها وخططها بالإضافة إلى ضبطه لعمليتي الاتصالات واتخاذ القرارات، كل هذا يساهم في اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب².

إن الهياكل التنظيمية الناجعة هي التي تتسم بالوضوح والتطابق مع خصوصيات الجماعة وطبيعة العمل، خاصة وأن الجماعات تختلف عن بعضها البعض من حيث المؤثرات الطبيعية والثقافية والتاريخية، كما يجب الاهتمام كذلك بوضع مصالح حيوية ومناسبة لحاجيات الجماعة، حتى تنتقل من وحدة توفر خدمات إدارية إلى إطار التنمية.

لقد أصبح الهيكل التنظيمي يكتسي أهمية مميزة في الرفع من أداء الموارد البشرية عبر تحديد جيد لاختصاصاتها ومسؤولياتها، لهذا يجب العمل على وضع إطار قانوني من خلال تدخل المشرع لوضع معايير موضوعية لهيكل المصالح الإدارية الجماعية، وهذا ما من شأنه أن يسفر عن توزيع عقلائي للاختصاصات وضمان الاستقرار الوظيفي لبعض الهياكل الإدارية رغم تغير التلوينات الحزبية على رأس الجماعة.

¹ - نوال صائف، مرجع سابق، ص 194.

² - محمد الحيويني، مرجع سابق، ص 62.

ونظرا لأهمية الهيكل التنظيمي على مستوى الجماعات، فقد تناولته مختلف المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، وقد اقترحت المناظرة الوطنية الخامسة جملة من الأفاق لإصلاح الهياكل التنظيمية وهي كالآتي¹:

✓ ضرورة الأخذ بهيكل تنظيمي متطور تراعي فيه المرافق الحيوية التي لها اتصال مباشر بالمواطنين، وكذا المسؤوليات الملقاة على عاتق الجماعة كأداة للنوعية الثقافية والاجتماعية.

✓ ضرورة اتخاذ الإجراءات القانونية والإدارية اللازمة، لضمان التطبيق الفعلي للتنظيم الهيكلي وذلك بإسناد الوظائف الرئيسية للأطر الجماعية المكونة تكوينا فعليا وعاليا مع الأخذ بعين الاعتبار تخصصاتهم وفعاليتهم ومردوديتهم، بحثا عن توظيف أمثل للموارد البشرية.

✓ ضرورة تبادل التجارب بين الجماعات فيما يتعلق بهيكله المصالح وتنظيم عملها، تعميما للاستفادة من التجارب الإيجابية.

✓ اعتماد التقنيات المعلوماتية كأداة متطورة في ميدان تدبير وتسيير المصالح الجماعية.

إن الهيكل التنظيمي يعد من الأعمدة الأساسية لضمان تدبير أحسن للموارد البشرية، وبالتالي تحقيق الأهداف، لذا فإن الهيكل التنظيمي لا يتم إعداده بشكل عشوائي عبر تقسيم الأنشطة والوظائف إلى مصالح، بل يبقى معقدا يستلزم مجموعة من القواعد والمراحل، تتجلى في تحديد الأهداف، وضع الخطط، تقسيم العمل، تحليل العمل، وصف الوظائف... . كما أنه ليكون الهيكل التنظيمي قادر على الوفاء بمتطلبات العمل التنظيمي في الجماعة أو المنظمة لابد أن يراعي عند بناءه مبادئ عدة²:

1 - مبدأ الهرمية: ويقصد تسلسل المستويات الأدائية للوظائف من العليا حيث تتسع السلطات والصلاحيات الممنوحة، حتى المستويات الدنيا منها المنفذة لتلك القارات.

¹ - المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، الرباط أيام 21، 22، 23 أبريل 1992، عن لجنة الوارد البشرية وطرق التسيير والتدبير، ص 109.

² - مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية كمدخل استراتيجي، دار جامد، عمان، الطبعة الأولى 2000، ص 91.

2 - مبدأ التكافل: ويتحقق من خلال عملية ترتيب الوظائف على مستوى الهيكل التنظيمي وفقا لنوع العمل وصعوبته النسبية مقارنة بوظائف أخرى.

3 - مبدأ التناسق: ويتحقق من خلال وضوح العلاقات الأفقية العمودية التي تربط كل وظيفة مع باقي الوظائف، سواء تلك التي تقع في نفس المستوى الإداري أو بمستويات أعلى أو أدنى منها¹.

وعموما فإن الهيكل التنظيمي يكتسي أهمية استراتيجية في تحقيق أهداف الجماعة، فهو الإطار الذي يعكس توجهاتها ومراميها الحقيقية، وبالتالي فنجاح الجماعة في وضع هيكل تنظيمي فعال سينعكس، ولا ريب بكل إيجابي على العلاقات بين منتخبيها وموظفيها وخاصة علاقة رئيس المجلس الجماعي بالموظفين.

الفقرة الثانية: تحسين علاقة رئيس المجلس الجماعي بالموظفين

إن السلطات المخولة لرئيس المجلس الجماعي ما هي إلا انعكاسا إيجابيا للتطور الحاصل على مستوى اللامركزية الإدارية، الذي جعل رئيس المجلس الجماعي المسؤول الأول عن تسيير الجماعة، لذا فمن غير المنطقي جعل سلطاته بخصوص التعيين محصورة في فئة معينة من الموظفين الجماعيين دون أخرى².

فلئن كان من الصواب سابقا، عدم مد سلطات الرئيس لتشمل تعيين هذه الفئة من الموظفين نظرا لقلّة الأثر العليا، وعدم قدرة الجماعات على توظيف هذا النوع من الأثر، فإن هذا الصواب إلى حد ما فقد صوابه³.

وعليه فإنه أصبح من الضروري توسيع اختصاصات الرئيس لتشمل التعيين في جميع المناصب الجماعية، وبدون استثناء كما هو معمول به في فرنسا مثلنا الأعلى في التشريع؟ حيث يتمتع العمدة طبقا للفصل 505 من النظام العام للوظيفة الجماعية بسلطة تعيين وتدبير كافة شؤون الموظفين الجماعيين في إطار احترام النصوص التشريعية والتطبيقية الجاري بها العمل¹.

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 156.

² - لقد أصبح بإمكان رئيس المجلس الجماعي التعيين في المناصب العليا طبقا للفصل 127 من القانون التنظيمي رقم 133.14 المتعلق بالجماعات.

³ - نظرا لاستثراء الفساد في تسيير المجالس الجماعية، وغلبة المال على المنطق لأنه وكما يقال حينما ينطق المال يسكت المنطق.

ولعل هذا ما دعت إليه المناظرة الوطنية السادسة للجماعات حيث جاء ضمن توصياتها ضرورة توسيع اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية في مجال تسيير الأطر العليا أي تلك المصنفة في سلمى الأجور 10 و 11.

وإلى جانب هذا، فإن علاقة رئيس المجلس الجماعي، بالموظفين ينبغي أن تكون في منأى عن كل تأثير ذو طابع سياسي، ويعتبر في هذا الإطار "مبدأ الحياد" أول ضمانة للحؤول دون التسييس المبالغ فيه للوظائف، إضافة إلى ضرورة التراجع عن قاعدة المناصب لمن أفرزت صناديق الاقتراع فوزهم في الانتخابات، وتعويضها بمبدأ معيار الكفاءة أولاً وقبل كل شيء، دون إعارة الاهتمام للانتماء السياسي خاصة بالنسبة لرؤساء المصالح.

وتبعاً لذلك فإن نجاح السفينة الجماعية في عبور الأمواج السياسية متوقف، طبعاً، على مدى تفاهم طاقمها المكون من المنتخبين والموظفين ووعي كل طرف منهما بحقوق وواجبات الآخر.

ويلعب رئيس المجلس الجماعي دوراً محورياً في هذا التفاهم، إذ ينبغي عليه أن يلين سلطته² وأن يوظفها إيجابياً في التعامل مع موظفيه المرؤوسين ويحولها إلى طاقة خلاقة بفضلها يعم حب العمل ويتضاعف عطاء الإدارة الجماعية، ويستعصي توظيف السلطة على هكذا نحو، إذا لم يكن الرئيس واعياً بحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه وثقلها أمام الله وأمام الناخب ثانياً.

كما يتعين على الرئيس أن يكون قدوة حسنة، ومضرب المثل في الأخلاق، وذو حنكة في القيادة الإدارية مما يعطيه سلطة معنوية على مرؤوسيه ويجعله محط إعجاب وتقدير.

فتمتع الرئيس بصفات من هذا القبيل سيخفف من المشاكل التي يمكن أن تحدث بين أعضاء وموظفي الجماعة، بسبب تجاوز المهام والصلاحيات سواء عن قصد أو غير قصد،

¹ - نوال صائغ مرجع سابق، ص 204.

² - إن عدم استعمال السلطة مفسدة كما أن الإفراط في استعمالها مفسدة، ولهذا ينبغي دائماً سلوك الأمر الوسط في استعمالها.

جاء دورهم في صراع مفتوح وغير محمود العواقب، وخوما يطرح أسئلة حول دور المستشار الجماعي داخل المجلس وكذا علاقته بالموظف الجماعي¹ إذن، يعد دور الرئيس دورا مفصليا من شأنه أن يمتص الخلافات التي يمكن أن تنشأ بينه وبين المستشارين الجماعيين والموظفين، وبالتالي، فالرئيس الناجح هو ذلك الذي يحتوي مشاكل جماعته، ويعمل على تقريب وجهات خاصة بين الموظف والمستشار، وعندئذ درء كل تصادم أو سوء فهم يمكن أن يحصل فيؤثر سلبا على علاقة هذين الآخرين، وكل ذلك من أجل نسج شبكة علائقية خيوطها الاحترام والتبادل، أي وعي ومعرفة كل طرف بما يجب عليه أن يفعل وما عليه سيسأل، وهذا لن يتم إلا إذا حظيت الأطر البشرية بالجماعة بتكوين وتخطيط جيدين لها.

المطلب الثاني: التدبير التوقعي وأثره على تأهيل الموظف الجماعي

إن إدراجنا لمفهوم التدبير التوقعي في هذا السياق جاء نتيجة الوقوف عند مختلف المشاكل التي يعرفها واقع تأهيل وتدبير الموارد البشرية المعينة بالإدارة الجماعية وسبل تجاوزها، لذلك وقع اختيارنا على التدبير التوقعي كأحد الأدوات الحديثة المستعملة في تدبير الموارد البشرية والذي سيؤثر بدون شك في تطوير الأداء بالإدارة الجماعية، ولهذا سنتناول ضمن هذا المطلب مفهوم التدبير التوقعي (الفرع الأول)، ثم أثره على تأهيل الموظف الجماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم التدبير التوقعي

يعود ظهور أسلوب التدبير التوقعي إلى ستينات القرن الماضي كإمتداد لما يعرف بالتخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية، وخلال العقد الثامن من نفس القرن ظهر التجبير التوقعي للوظائف والكفاءات، هذا على مستوى المقاولات، أما بالنسبة للمنظمات العامة، فلم تعرف التدبير التوقعي إلا في مراحل متأخرة جدا، فمثلا فرنسا نجد أول فصل يشير إلى

¹ - محمد الحيويني، مرجع سابق، ص 65.

التدبير التوقعي هو منشور الوزير الأول الصادر في 23 فبراير 1989، الذي يدعو مختلف الإدارات العمومية إلى تبني هذا النمط من التدبير¹.

وهكذا فالتدبير التوقعي للموارد البشرية يعد منظورا جديدا داخل الإدارة العمومية والإدارة الجماعية ولهذا فإن الحديث عن مكونات هذا المنظور خصوصا التدبير من الكمي، إلى التدبير النوعي، ومن التدبير الجماعي إلى التدبير الشخصي يعتبر أساسيا ومهما.

الفقرة الأولى: التدبير التوقعي الكمي

إن بنيات الوظيفة الجماعية حسب تخصصاتها، وضرورة تمكين الموظف من تحسين وضعيته عبر الترقية الداخلية، يمنحان بصفة خاصة أهمية كبيرة للتوظيفات الكمية داخل الإدارة الجماعية، فإذا اعتبرنا أن التدبير التوقعي العددي ينبني على تطوير المقاربة الديمغرافية والعددية للموارد البشرية بهدف رؤيا واضحة من اتخاذ قرارات التوظيف عبر الأصناف المكونة للإدارات، وذلك الأخذ بعين الاعتبار الأفواج المتخرجة من مراكز التكوين والجامعات، وتقويم الحاجيات المتطلبة حسب الكفاءات الضرورية للمقاربة النوعية للتدبير التوقعي.

أولاً: التدبير التوقعي للمناصب والكفاءات

إن إشكالية التدبير التوقعي، لا تنبني على المقاربة الكمية لكن إدخال التكنولوجيا الجديدة بالإدارات، ووضع مقومات مهنية جديدة مرتكزة على الاستقلال التام، ومسؤوليات كبيرة، كل هذا يؤدي بنا إلى تحديد المكونات الأساسية للمناصب المزمع خلقها بالإدارات الجماعية والحاجيات الجديدة المراد تحقيقها، وبالتالي إعطاء منظور جديد للخدمات العمومية، والعلاقة التي تربط بين الإدارة ومرتفقيها².

¹ - شيماء المهيبي، مرجع سابق، ص 75.

² - حميد أبولاس، مرجع سابق، ص 68.

ثانيا: التدبير التوقعي الجماعي والتدبير التوقعي الفردي

إن فصول التدبير التوقعي العددي وعلاقته بنتائج الدراسات المتعلقة بالتدبير التوقعي النوعي، يمنحان تصورا للتدبير التوقعي للمناصب المالية بالإدارة الجماعية، والذي يمكن التعبير عنه بالتدبير التوقعي الجماعي، وضم هذا النوع من التدبير، التدبير المنظوري لأصناف الموظفين المزمع توظيفهم بمختلف الإدارات الجماعية، وكذا وتيرة الترقيات وسياسة التكوين، الأولي أو المستمر.

أما بالنسبة للتدبير التوقعي الفردي فيرتكز على المنظور الأسمى، أي معرفة جيدة للأفراد على المستوى المهني وعبر تقويم النتائج، والهدف من هذا التدبير هو بلوغ تدبير فردي ذي مردودية على التدبير الجماعي المتقن، ونخلص في الأخير إلى المكونات العامة للتدبير التوقعي للموارد لبشرية¹.

الفقرة الثانية: التدبير التوقعي العددي

يرتكز التدبير التوقعي العددي على المقاربة العددية التي يجب أن تتبني على معرفة جيدة للعنصر البشري الموجود بالإدارات الجماعية حسب الدرجات والرتب والمناصب وكذا عبر معرفة السن والجنس والأقدمية، وتبني هذا النوع من التدبير على إحداث نظام المعلومات وكيفية معالجته لتمكين من وضع نظرة مستقبلية سابقة لأوانها وذلك لمعرفة التطورات المتوقعة.

أولاً: جرد الموارد البشرية

ويرتكز هذا الجرد على إحصاء ما يلي:

- ✓ المناصب المالية.
- ✓ المناصب الحقيقية.
- ✓ المناصب المرخص أو ما يصطلح عليه المناصب حسب القانون الإداري بالإدارة الجماعية.

¹ - شيماء المهيوف، مرجع سابق، ص 77.

حيث نطلق مصطلح المناصب المالية ليس فقط على عدد الأعوان الذين يشغلون المناصب بالإدارة الجماعية، بل هناك كذلك الموضوعون رهن الإشارة بالإدارات الأخرى وكذا الموظفون الذين يتابعون تكوينهم، وتأخذ كذلك بعين الاعتبار المناصب المالية برسم السنة المالية الجارية تخصص للمباريات، فتوزيع أو إعادة التوزيع السنوي للموظفين على مختلف مصالح الإدارة الجماعية يجب أن يتم حسب ترقية هؤلاء وتحريكهم حسب تخصصهم.

فهذا النوع من التدبير يجب أن يأخذ بعين الاعتبار المعطيات العددية للخمس سنوات الماضية وذلك من أجل وضع تصور مستقبلي.

ثانيا: بطاقة الموظف

تعتبر بطاقة معلومات الموظفين والأعوان، ركيزة أساسية للتدبير المعمول بها من طرف رؤساء مصالح الموظفين، فهذه البطاقات بالإضافة إلى المعلومات ذات الطابع الإداري، يمكن توسيعها حتى تشمل المعلومات ذات الطابع المهني لكل عون (الكفاءات المحققة، مدى تطور القدرات المهنية للفرد، برنامج التكوين) ولتحسين هذه البطاقات والارتكاز عليها في التدبير التوقعي العددي، فإن ضرورة إجراء مقابلة سنوية لتقييم القدرات لكل موظف تبقى الأداة الأساسية لتحقيق ذلك.

الفرع الثاني: أثر التدبير التوقعي على تأهيل الموظف الجماعي

بعد أن تحدثنا عن مفهوم التدبير التوقعي. وأشكاله وسبل اعتماده بالإدارة الجماعية كان لابد وانسجاما مع إشكالية الموضوع، أن نخصص فرعا للحديث بشكل مفصل عن دور التدبير التوقعي في تنمية القدرات لدى الموظفين، مما يؤدي إلى تطوير أداء الإدارة وبالتالي تحقيق التنمية.

هكذا، وعلاوة على ما تحدثنا عنه، نشير إلى أن اعتماد التدبير التوقعي سيساهم في الحد من العديد من الإشكالات التي تتخبط فيها مختلف الجماعات، والتي تنعكس سلبا على فعالية ومردودية العنصر البشري بها.

فعلى مستوى سياسة تأهيل وتدبير الموارد البشرية عموماً، فإن التدبير التوقعي يساهم من جهة في خلق نوع من التنسيق والانسجام بين مختلف وظائف التدبير: التوظيف، التكوين، الترقية... ومن جهة ثانية يضمن التدبير التوقعي نوعاً من الانسجام بين سياسة تدبير وتأهيل الموارد البشرية والمخطط العام للتنمية - الأهداف العامة للجماعة - والتي بدون شك يعتبر من أهمها تحقيق التنمية على كافة الأصعدة.

وفيما يلي سنتحدث عن دور أو أثر تطبيق التدبير التوقعي في تأهيل وتنمية العنصر البشري من خلال إسهامه في معالجة مختلف اختلالات وظائف التدبير.

الفقرة الأولى: على مستوى التوظيف والتكوين

من بين الأسس التي يقوم عليها التدبير التوقعي هو القاعدة المعروفة بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وعلى هذا الأساس فإن التوظيف ينبغي أن يستجيب لحاجيات الجماعة من الموارد البشرية بالكم والنوع المطلوبين.

من ناحية ثانية، فإن الموظف الجماعي هو في حقيقة الأمر عبارة عن مورد ينبغي أن يقابل حاجة (مؤهلات كفاءات معينة) الشيء الذي يتطلب توفر المرشح للوظيفة على الكفاءات المطلوبة، وهذا ما يقضي التخلي عن التوظيف المباشر والاعتماد فقط على تقنية المباراة¹.

كذلك فإن التدبير التوقعي يفترض نوعاً من التقارب إن لم نقل التطابق بين المنصب المالي والمنصب الحقيقي وذلك حتى تكون المناصب المالية مستجيبة لحاجيات حقيقية وليس لمجرد وجود اعتمادات مالية في الميزانية.

أما بالنسبة للتكوين فإنه ينظر إليه في إطار مخطط التدبير التوقعي على أنه وسيلة الجماعة للتحكم في الفوارق النوعية بين الحاجيات والموارد، وذلك في ظل صعوبة التحكم في الفوارق الكمية للإكراهات المطروحة، لذلك فإنه لا يمكن الحديث عن التدبير التوقعي دون الحديث عن التكوين خاصة بالنسبة للجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس فإنه لا بد من إيلاء عناية خاصة بالتكوين لا تقل عن ضرورة النص على إلزاميته بالنسبة لمختلف

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 149.

الجماعات بموجب نص قانوني ملزم مع ضرورة توفير الاعتمادات المالية اللازمة لإجرائه.

كما يقتضي التدبير التوقعي أيضا أن تتماشى برامج التكوين مع الحاجيات الحقيقية للجماعة، وكموحات الموظفين الراغبين في تحسين مسارهم الوظيفي وتعميق معارفهم وخبراتهم. وهكذا يمكن التدبير التوقعي الجماعة من الاستفادة الحقيقية من تقنية التكوين مما يساهم في تنميتها وتنمية مواردها البشرية الشئ الذي يجعلها مؤهلة لقيادة مسار التنمية.

الفقرة الثانية: على مستوى التحفيز وتقييم الأداء

يعتبر التحفيز أحد المقومات الأساسية للتدبير التوقعي، ويبدو ذلك بوضوح إذا انطلقنا من بعض التعاريف المعطاة للتدبير التوقعي، ومن جملة ذلك مثلا التعريف الذي ساقه I.Mathis والذي مفاده أن التدبير التوقعي "يسمح للمقولة بالتوفر في الوقت المطلوب على مواردها بالكفاءات والتحفيز الكافي لجعلها قادرة وراغبة في أداء مهامها ومتطلعة بمسؤوليتها بشكل دائم".

وكذلك التعريف الذي أورده C.Batal والذي اعتبر فيه أن "التدبير التوقعي نظام يسمح للمنظمة أن تتوفر في الوقت المناسب على موظفين يتوفرون على قدرات وحوافز كافية من أجل القدرة والمعرفة والإدارة".

هكذا، فإن عنصر الرغبة وعنصر الإرادة الواردين في التعريفين السابقين يشير، إلى مفهوم التحفيز، ويعود هذا الحضور القوي للتحفيز ضمن مخططات التدبير التوقعي إلى كون هذا الأخير يركز كما أشرنا على تحقيق هدفين أساسيين وهما: تلبية حاجيات الجماعة والاستجابة لطموحات ورغبات العاملين، وبدون شك فإن تحفيز العاملين يساهم في تحقيق هذين الهدفين معا.

أما بالنسبة لتقييم الأداء فإنه من الأسس التي يقوم عليها التدبير التوقعي في الاستجابة لرغبات وطموحات العاملين، وذلك بالاعتماد على وثائق تقييم الأداء، وأن تتضمن هذه الأخيرة معلومات بشأن طموحات العاملين، وهذا ما يفرض أن تتم صياغة هذه الوثائق بشكل موضوعي يمكن من معرفة جيدة عن الموظف، واكتشاف قدراته ومؤهلاته.

ومما يفيد في ذلك تجاوز تقنية التنقيط المعروفة، وجعل التقييم يتطلب التدبير التوقعي يتمن خلال مقابلة تتم رأساً لرأس مع الرئيس الإداري، وأن يتم التوقيع على وثيقة التقييم من قبلهما معا إشعاراً للموظف بأن ما يتم إليه في النهاية هو نتيجة اتفاق وليس مجرد أراء للرئيس الإداري¹.

وينبغي احترام الشروط التالية لإنجاح مقابلة التقييم:

✓ أن لا يجعل الموظف في موقف ضعف أودفاع.

✓ أن يتم إشعاره بأهمية المقابلة بالنسبة إليه.

✓ توفر الانتباه والاستماع إليه.

✓ عدم إشعار الموظف بأنه في امتحان.

وبالنسبة للترقية في الدرجة، فإذا كان من بين طرقها هو الترقية عن طريق الأقدمية والاختيار، فإن اعتماد التدبير التوقعي يقتضي أن يبنى هذا الاختيار على نتائج تقييم الأداء. وهكذا فإن تقييم الأداء من وجهة نظر التدبير التوقعي يمكن الجماعة من الاستفادة الحقيقية من مواردها البشرية كما يمكنها تحقيق طموحاتها ورغباتها، مما يجعلها مستعدة لبذل كل الجهود التي يتطلبها تحقيق التنمية.

وأخيراً فإن التدبير التوقعي بالجماعات يساهم في تفعيل مختلف وظائف تدبير وتأهيل الموارد البشرية، من خلال تجاوز الاختلالات والمشاكل التي تعرفها، مما يؤهلها لإيجاد العنصر البشري الذي تحتاج إليه الإدارة الجماعية للقيام بدورها في تحقيق التنمية.

وفي ختام هذا الفصل يمكن القول بأنه إذا كانت سياسة تدبير وتأهيل الموارد البشرية تحظى بأهمية قصوى لدى المنظمات الخاصة وذلك من أجل تحقيق أهدافها، فإن الجماعات لازالت متخلفة عن اعتماد الأساليب والأدوات التدبيرية الحديثة في هذا المجال.

حيث ظلت بعيدة عن مواكبة الأساليب والطرق الحديثة في تأهيل موظفيها، ولأدل على ذلك قدم المنظومة القانونية للموارد البشرية الجماعية، حيث لم تواكب التطورات الجارية، بالإضافة إلى عشوائية التوظيف والتنظيم وغياب التخطيط وعدم فعالية سياسة

¹ - عمر السويسي، مرجع سابق، ص 150.

التكوين، زيد على ذلك غياب نظام فعال لتقييم أداء الموظف الجماعي، وحتى نظام التحفيز بدوره اصطدم بمشاكل كثيرة تحد من فعاليته واستجابته لدوافع الموظفين.

وهكذا يمكن القول بأنه لا توجد سياسة واضحة بشأن تدبير وتأهيل العنصر البشري على مستوى الإدارة الجماعية، حيث يظل الأمر يقتصر فقط على سياسة عتيقة تهتم بتسيير شؤون الموظفين، مما يجعل الوظيفة الجماعية لا تتسم بميزة الفعالية والمردودية.

لكل هذه الاعتبارات أصبحت الجماعات في ظل التحولات الراهنة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية بالانتقال من مستنقع التدبير والتأهيل الكلاسيكي إلى وضع سياسة أو استراتيجية جديدة تعتمد على الأساليب الحديثة في التدبير كما هو الشأن في المنظمات الخاصة وذلك بالاعتماد على دراسات علم الإدارة في هذا الشأن مما يمكن معه الانتقال إلى مفهوم الجماعة المقولة التي تعمل بمنطق المنظمات الخاصة. وهذا تحدي كبير، الجماعة مطالبة بتجاوزه حتى نكون أمام نظام لامركزي حقيقي وليس فقط شكلي

خاتمة:

في ختام هذا الموضوع لمسنا أن العنصر البشري – الموظفين – هو العمود الفقري في كل عملية إنتاجية، انطلاقاً من الأهمية الكبرى التي يتميز بها لتطوير أداء أي إدارة، على اعتبار أن كل العناصر الأخرى للعملية الإنتاجية وخاصة المادية منها لن تكون لها أية أهمية داخل الإدارة دون وجود عنصر بشري ذات كفاءة عالية.

وبالتالي هناك علاقة تبادلية بين العناصر المادية وكفاءة العنصر البشري. هذه العلاقة تنعكس على المردودية والإنتاجية داخل الإدارة.

ويتضح من خلال هذا البحث، أن الموظف الجماعي يكتسي أهمية بالغة داخل الإدارة الجماعية ونظراً لقيمة هذه الأهمية وجب المحافظة عليه مع العمل على تحسين وتأهيل قدراته وتطويرها، لذلك يمكن القول أن الوقت حان لتلعب الجماعات دوراً رائداً في تدبير وتأهيل هذا العنصر البشري قصد تطوير خدماتها، وبالتالي يجب جعل إدارة الموارد البشرية وحدة فنية لها بعد استراتيجي يعتمد الأسلوب العلمي في تدبير وتأهيل الموظفين واعتماد التدبير التوقعي لإحتياجات الجماعات. فإنه ينبغي التأكيد على حقيقة مفادها أن مسلسل اللامركزية ببلادنا مازال في حلقاته الأولى، وذلك لسبب بسيط ألا وهو الدولة ممثلة في وزارة الداخلية مازالت تصول وتجول في أرض اللامركزية من دون رقيب ولا حسيب، فإليها يعود الفصل في الأمور المالية، وهي من تكلف بتكوين الموظفين، كما أنها هي من يمد الجماعات بما يلزمها من ثروة بشرية، أطر عليا إدارية كانت أو تقنية.

ولما كنت هذه الثروة البشرية تعاني من عوامل تعطيل عديدة منها ما هو اجتماعي ونفسي ومنها ما هو تقني وتدبري، فإن الحديث عن الحكامة وأخواتها: اللامركزية، التدبير الحر، الاستقلالية،... يبقى مجرد صيحة في واد، وذلك لأن تنزيل هذه المفاهيم إلى أرض الواقع يتطلب من بين ما يتطلبه النهوض بمسألة تدبير وتأهيل الموارد البشرية وجعلها قادرة على الاستجابة إلى التطور الحاصل على مستوى اللامركزية الإدارية ببلادنا من حيث الاختصاصات الجديدة المسندة إليها في مجالات مختلفة كالخطيط والتجهيز والاستثمار وغير ذلك.

فتأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال البناء اللامركزية يقول أستاذنا عبد الله حارسي.

إن نجاح اللامركزية إذن، لا يتوقف عند جعل الإدارة الجماعية متمتعة باستقلال إداري ومالي، وإنما يتوقف بشكل أساسي على ما تتوفر عليه الإدارة من موظفين مؤهلين، قادرين على رفع تحدي الإشكالات المطروحة على مستوى تحقيق التنمية.

فالتحولات الجذرية التي يشهدها العالم عبر انتشار التقنيات الرقمية والاستعمال الواسع للتكنولوجيا العالية الدقة، حتمت على دول العالم والمغرب من بينها، البحث عن كفاءات نوعية تسير هذه التوجهات.

وعليه فإن نجاح الإدارة الجماعية في ربح تحديات العولمة، يتطلب الأمر تغيير المقاربات القديمة في التوظيف، بالبحث عن طاقات خلاقة مبدعة، كفاءة ذات نظرة تنموية تدبيرية وهادفة.

وفي هذا السياق، ينبغي وضع استراتيجية شاملة متكاملة من أجل السهر على تأهيل الموظفين وضمان كفاءاتهم، خاصة وأن التقنيات الجديدة في التدبير تتطلب كفاءات قادرة على خوض غمار التدبير التوقعي، الذي يفترض استخدام مناهج صارمة في التحليل والتنبؤ، مبنية على البحث عن التطابق بين حاجيات الجماعة والوسائل المتاحة، وكذا خلق تلائم وانسجام بين المهام والمسؤوليات الإدارية ومؤهلات الموظفين.

وفي سياق آخر لا يجب أن يقتصر التكوين المستمر على المعارف والمعطيات الإدارية المحصنة، بل يجب أن يتعداها إلى بعض المجالات الجديدة والتقنيات الحديثة، لاسيما تلك المتعلقة بالتدبير المالي والمحاسبي، والتركيز على الإدارة الإلكترونية، وكذا التعرف على آليات التواصل الحديثة سواء مع الإدارات الأخرى أو مع المواطنين أو فيما بين الأطر البشرية العاملة بالجماعة.

إلا أن السؤال الذي يفرض نفسه بإلحاح هو هل هناك وعي وتقدير من طرف المسؤولين والمهتمين بمسألة الاستثمار في تنمية وتأهيل قدرات الموظفين، لا شك أن الإجابة عن هذا السؤال ستكون بالإيجاب، فالمناظرة الوطنية حول إصلاح الإدارة المغربية التي انعقدت سنة 2002 تحت عنوان "الإدارة المغربية في أفق سنة 2010" كان من بين مدخلاتها مدخل تدبير وتأهيل الموارد البشرية.

كما أن التصريح الحكومي لسنة 2012، جاء فيه أن الحكومة عازمة على مواصلة الإصلاحات الهيكلية الشاملة والعميقة لمنظومة تدبير وتأهيل الموارد البشرية، وذلك بالاعتماد على مناهج حديثة تأخذ بعين الاعتبار الوظائف، والكفاءات، وتقييم الأداء، وتنميين التكوين المستمر، وإعداد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية وتولي مناصب المسؤولية، وإقرار منظومة جديدة للأجور، وتحسين الأوضاع الاجتماعية للموظفين والمستخدمين بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية... . وهذه التوجهات تؤطرها طبعاً الخطابات الملكية، فمنذ الملك اعتلاء محمد السادس العرش، وهو يشيد بأهمية الثروة البشرية وبضرورة الاستثمار فيها عبر تأهيلها، وحسن تدبيرها، واستغلالها.

بناء على ككل هذا يتبين بأن هناك وعياً بهذه الإشكالية، وهناك جهداً يبذل على الأقل على مستوى التنظير، لكن ما الذي يمنع من تحويل هذا التنظير إلى وعي وواقع؟ أم أن النظري والعملي بالمغرب شيئان لا يلتقيان وبالتالي فإصلاح الإدارة عموماً وتلك الجماعية خاصة هو عبارة عن بحر، النظرية فيه مد دائم والعملي فيه جزر أبدي، فمنذ عشر سنوات خلص تقرير البنك الدولي إلى نتيجة مفادها أن مسلسل الإصلاح الذي هم الإدارة المغربية لم يستطيع أن يحولها من إدارة تقليدية متخلفة عن عصرها إلى إدارة حديثة عصرية كفأة وفعالة بجودة أداء عناصرها البشرية.

لائحة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

➤ الكتب

- ◆ أحمد الخطيب وآخرون، البحث والتقويم التربوي، دار المستقبل للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى 1985.
- ◆ إبراهيم الفقي، قوة التفكير، طبعة خاصة بالمركز الكندي للتنمية البشرية، 2008.
- ◆ كامل بربر، إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي، المؤسسة الجماعية بيروت، الطبعة الأولى 1997.
- ◆ محمد كرامي، القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثالثة 2003.
- ◆ محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002.
- ◆ مطر الهيتي، إدارة الموارد البشرية كمدخل استراتيجي، دار جامد، عمان، الطبعة الأولى 2000.
- ◆ مليكة الصروخ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الخامسة 2011.
- ◆ بوعلام السنوسي، قانون الوظيفة العمومية التابعة للدولة والجماعات المحلية للبرلمان والوظيفة العمومية المؤقتة، مطبعة دار النشر المغربية، طبعة 2012.
- ◆ عبد الحق عقل، القانون الإداري، الجزء الثاني نشاط الإدارة ووسائلها، دار القلم، الرباط، الطبعة الرابعة 2005.
- ◆ عبد الرحمان البكريوي، الوجيز في القانون الإداري المغربي، الكتاب الثاني، نشأة الإدارة وامتيازاتها، الطبعة الأولى، 1990.
- ◆ عبد الغني اعبيزة، سياسة التحديث الإداري بالمغرب، دراسة قانونية ومؤسسية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الثانية 2011.

- ◆ علي سد جاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، مطبعة ردمك، الرباط 1994.
- ◆ فاطمة السعيد مزرورع، الإدارة المحلية للمركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى، 2003.

➤ الأطروحات والرسائل:

❖ الأطروحات:

- ◆ إدريس جردان، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2001 – 2002.

- ◆ حميد أبولاس، تدبير الموارد البشرية نموذج الادارة الجماعية ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال – الرباط، 2002- 2003

- ◆ حنان عدلاني، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال – الرباط، 2009 – 2010.

- ◆ نسرین بوخيزو، التكوين المستمر وتنمية الموارد البشرية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة سنة 2005.

❖ الرسائل:

- ◆ محمد الحيوني، تدبير الموارد البشرية بالجماعة الحضرية لفاس، بحث لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2013 – 2014.

- ◆ محمد القلالي، تحسين أداء الموارد البشرية الجماعية كمدخل للتنمية المحلية – الجماعة الحضرية للحسيمة- نموذجاً-، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي

محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، سنة 2012 – 2013.

◆ كريمة الحسني الإدريسي، إشكالية تدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية – الجماعة الحضرية لسلا – نموذجاً، تقرير البحث الميداني لنيل شهادة الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة 2012 – 2013.

◆ عبد الحكيم تيزوي، الحكامة الترابية بالجماعات الحضرية – الجماعة الحضرية مولاي علي الشريف نموذجاً -، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، سنة 2013 – 2014

◆ عمر السويسي، حكاما الموارد البشرية في أفق جماعة 2015 الجماعة الحضرية لتطوان نموذجاً. رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011 – 2012.

◆ فيصل عنور، وسائل عمل الإدارة المحلية، بحث لنيل ماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2007 – 2008.

◆ شيماء المهيف، تدبير الموارد البشرية في القطاع العام، بحوث لنيل دبلوم الماستر في العلوم القانونية، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، سنة 2013 – 2014.

◆ نوال صائف، تدبير الموارد البشرية بالإدارة الجماعية المغربية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2010 – 2011.

➤ المقالات

◆ عبد الله حارسي، تأهيل الموارد البشرية شرط اكتمال بناء اللامركزية بالمغرب، أعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا، المدينة والجمعية المغربية للعلوم الإدارية في 2 يونيو 2001، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 32.

- ◆ محمد آيت المكي، ظهور 30 شتنبر 1976 بين مقتضيات النصوص ومستلزمات الواقع، عشر سنوات من التطبيق، مجلة القانون والاقتصاد العدد 4، 1998.
- ◆ محمد بطي ثاني الشامي، دراسة حول مبدأ تكافؤ الفرص في تولي الوظائف في الدولة بين النظرية والتطبيق، مجلة الأمن والقانون، العدد الأول 2003.
- ◆ مصطفى دليل، المجالس الجماعية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 40، الطبعة الثانية 2003.
- ◆ مولاي ادريس الحلابي الكتاني، الترقية الداخلية للموظفين من الناحية القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29.
- ◆ حمدي أمين عبد الهادي، تقويم الأداء، مجلة العلوم الإدارية، عدد 3 سنة 1965.
- ◆ بشرى الوردي، تقييم الأداء في الوظيفة العمومية المغربية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 89، الطبعة الأولى 2011.
- ◆ كريم لحرش، الميثاق الجماعي الجديد نحو حكمة محلية لجماعة الغد، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، عدد 18، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثالثة 2012.

➤ الدوريات والمناظرات:

- ◆ مديرية الإصلاح الإداري، تأهيل الموارد البشرية، تطوير أساليب تدبيرها، 08/07 ماي 2002.
- ◆ وثائق المناظرة الوطنية الرابعة حول الجماعات المحلية التي انعقدت بالدار البيضاء أيام 27، 28، 29 يونيو 1989 توصيات اللجنة رقم 2، الوظيفة المحلية.
- ◆ وزارة تحديث القطاعات العامة: دليل تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية في شتنبر 2006.
- ◆ الدورية رقم 31 بتاريخ 22 غشت 1967 الصادرة عن مديرية الوظيفة العمومية.
- ◆ المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، الرباط أيام 21، 22، 23 أبريل 1992، عن لجنة الوارد البشرية وطرق التسيير والتدبير.

➤ الخطب الملكية:

- ◆ الخطاب الملكي بمناسبة تعيين مدير التكوين الإداري لوزارة الداخلية بتاريخ 19 فبراير 1981.

➤ النصوص القانونية:

- ◆ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.
- ◆ القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية، عدد 6380، ص 6660، بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ◆ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نونبر 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011).
- ◆ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 صادر في 24 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نونبر 2011، الجريدة الرسمية، عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011).
- ◆ المرسوم رقم 2.77.738 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، بتاريخ 13 شوال 1379 (21 شتنبر 1977)، الجريدة الرسمية، عدد 3378، بتاريخ 28 شتنبر 1977.
- ◆ المرسوم رقم 2.96.349 بتاريخ 11 نونبر 1996 المتعلق بأجور موظفي الدولة والجماعات المحلية، الجريدة الرسمية 4436 بتاريخ 5 دجنبر 1996.

♦ مرسوم 2.05.1367 الصادر في 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد مسطرة تنقيط وتقييم موظفي الإدارات العمومية الجريدة الرسمية عدد 5379 بتاريخ 19 دجنبر 2005.

♦ مرسوم 20.86.346 صادر في 29 ربيع الأول 1407 (2 دجنبر 1986) بصرف تعويضات لبعض المستخدمين بالجماعات المحلية وهيئاتها.

➤ المناشير:

♦ منشور السلطة الحكومية المكلفة الوظيفة العمومية رقم 12، و.ع بتاريخ 10 يونيو 1996 بشأن ترقى موظفي الإدارات العمومية.

♦ منشور وزير الداخلية رقم 51 بتاريخ 31 دجنبر 2015 حول تعيين المديرين والمديرين العامين للمصالح بالجماعات الترابية.

ثانيا: لائحة المراجع باللغة الفرنسية

♦ Amal MECHERFI, l'inadaptation de la fonction publique à l'exigence de la décentralisation, REMALD, série, « Thème actuels » n° 15, 1998.

♦ Redouane BOUJEMAA, le fonctionnaire Marocain, société édition et de diffusion AL-MADARISS-CASABLANCA 1993.

الفهرس

1	مقدمة:
7	الفصل الأول: السياق العام لسياسة تأهيل الموظف الجماعي
9	المبحث الأول: أسس سياسة تأهيل الموظف الجماعي
9	المطلب الأول: النظام القانوني لموظفي الإدارة الجماعية
9	الفرع الأول: الوظيفة العمومية الجماعية
10	الفقرة الأولى: ركائز ومميزات الوظيفة العمومية الجماعية
10	أولاً: ركائز الوظيفة العمومية الجماعية
12	ثانياً: خصوصيات الوظيفة العمومية الجماعية
13	الفقرة الثانية: التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية
13	أولاً: صلاحيات رئيس المجلس الجماعي في مجال تسيير الوظيفة العمومية الجماعية ...
14	ثانياً: مظاهر التسيير المشترك للوظيفة العمومية الجماعية
15	الفرع الثاني: الانخراط في نظام الوظيفة العمومية الجماعية
16	الفقرة الأولى: مبدأ المساواة في ولوج الوظيفة العمومية الجماعية
16	أولاً: نتائج مبدأ المساواة
17	ثانياً: الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص

17	الفقرة الثانية: سياسة التوظيف بالإدارة الجماعية
18	أولاً: مسطرة التوظيف
19	ثانياً: شروط التوظيف
21	المطلب الثاني: الإطار التنظيمي لموظفي الإدارة الجماعية
22	الفرع الأول: أصناف الموظفين العاملين بالإدارة الجماعية
22	الفقرة الأولى: الأطر العليا
22	أولاً: الأطر العليا الإدارية
24	ثانياً: الأطر العليا التقنية
24	الفقرة الثانية: الأطر المتوسطة والصغرى
24	أولاً: الموظفون الإداريون
25	ثانياً: الموظفون التقنيون
26	الفرع الثاني: الحياة الوظيفية للموظف الجماعي
26	الفقرة الأولى: الوضعيات الإدارية لموظفي الإدارة الجماعية
26	أولاً: الوضعية العادية
27	ثانياً: الوضعيات الاستثنائية
28	الفقرة الثانية: حقوق وواجبات الموظف الجماعي
28	أولاً: الحقوق الخاصة بالموظف الجماعي
29	ثانياً: واجبات الموظف الجماعي
31	المبحث الثاني: برنامج تأهيل الموظف الجماعي
31	المطلب الأول: تكوين وتحفيز الموظف الجماعي

31	الفرع الأول: التكوين الإداري بالإدارة الجماعية
32	الفقرة الأولى: أشكال التكوين الإداري
32	أولاً: التكوين الأساسي
33	ثانياً: التكوين المستمر
34	الفقرة الثالثة: تكوين الموظف الجماعي
38	الفرع الثاني: تحفيز الموظف الجماعي
39	الفقرة الأولى: الحوافز الإيجابية
39	أولاً: الأجرة
40	ثانياً: الترقية
44	الفقرة الثانية: الحوافز السلبية
45	المطلب الثاني: تقييم أداء الموظف الجماعي
46	الفرع الأول: المقومات الأساسية لنظام تقييم الأداء
46	الفقرة الأولى: مبادئ نظام تقييم الأداء
47	أولاً: مبدأ يرتكز على الإنصاف
47	ثانياً: مبدأ يقوم على الاستحقاق
48	ثالثاً: مبدأ يقوم على تحقيق النتائج
48	رابعاً: مبدأ التشاور والحوار
48	الفقرة الثانية: تقييم الأداء الوظيفي
49	أولاً: عناصر تقييم الأداء الوظيفي
49	ثانياً: طرق تقييم الأداء الوظيفي

50	الفرع الثاني: المعايير المهنية للتنقيط كآلية لتقييم الأداء
51	الفقرة الثانية: معايير إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة والسلوك المهني.....
51	أولاً: إنجاز الأعمال المرتبطة بالوظيفة.....
51	ثانياً: السلوك المهني
52	الفقرة الثانية: معيار المردودية والابتكار
52	أولاً: المردودية
55	الفصل الثاني: الموظف الجماعي بين واقع سياسة التأهيل الكلاسيكي ورهان التحديث ...
56	المبحث الأول: إكراهات وعوامل تعطيل سياسة تأهيل الموظف الجماعي.....
56	المطلب الأول: الإكراهات التشريعية والتنظيمية
56	الفرع الأول: الحدود التشريعية.....
57	الفقرة الأولى: محدودية قانون الوظيفة الجماعية
60	الفقرة الثانية: المشاكل المرتبطة بسياسة التوظيف
62	الفرع الثاني: المعوقات التنظيمية
62	الفقرة الأولى: حدود الهيكل التنظيمي بالإدارة الجماعية
64	الفقرة الثانية: إشكالية العلاقة بين المنتخب والموظف الجماعي.....
66	المطلب الثاني: عوامل تعطيل سياسة تأهيل الموظف الجماعي.....
66	الفرع الأول: العوامل السوسيو بسيكولوجية.....
67	الفقرة الأولى: العوامل الاجتماعية.....
67	أولاً: ضعف التحفيز.....
68	ثانياً: سوء نظام الترقية.....

70	الفقرة الثانية: العوامل النفسية.....
70	أولاً: التفكير السلبي.....
71	ثانياً: سوء تقدير العمل.....
72	الفرع الثاني: العوامل التدبيرية.....
72	الفقرة الأولى: أزمة سياسة التكوين.....
73	الفقرة الثانية: صعوبة تقييم أداء الموظفين.....
76	المبحث الثاني: استراتيجية تأهيل الموظف الجماعي لتطوير أداء الإدارة الجماعية.....
76	المطلب الأول: تحيين الإطار القانوني والتنظيمي لموظفي الإدارة الجماعية.....
77	الفرع الأول: تحيين المنظومة القانونية.....
77	الفقرة الأولى: إضفاء طابع تدبيري على إطار الوظيفة الجماعية.....
79	الفقرة الثانية: إعادة النظر في سياسة التوظيف.....
81	الفرع الثاني: تطوير التنظيم الإداري لموظفي الإدارة الجماعية.....
82	الفقرة الأولى: عقلنة الهيكل التنظيمي بالإدارة الجماعية.....
84	الفقرة الثانية: تحسين علاقة رئيس المجلس الجماعي بالموظفين.....
86	المطلب الثاني: التدبير التوقعي وأثره على تأهيل الموظف الجماعي.....
86	الفرع الأول: مفهوم التدبير التوقعي.....
87	الفقرة الأولى: التدبير التوقعي الكمي.....
87	أولاً: التدبير التوقعي للمناصب والكفاءات.....
88	ثانياً: التدبير التوقعي الجماعي والتدبير التوقعي الفردي.....
88	الفقرة الثانية: التدبير التوقعي العددي.....

أولاً: جرد الموارد البشرية.....	88
ثانياً: بطاقة الموظف	89
الفرع الثاني: أثر التدبير التوقعي على تأهيل الموظف الجماعي.....	89
الفقرة الأولى: على مستوى التوظيف والتكوين.....	90
الفقرة الثانية: على مستوى التحفيز وتقييم الأداء.....	91
خاتمة:.....	94
لائحة المراجع.....	97
الفهرسة.....	103