

كلية العلوم السياسية والإعلام
قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية

التخصص: التنظيمات السياسية والإدارية

الإدارة وإشكالية التنمية في موريتانيا
دراسة في مسار الإصلاح الإداري 1960-2000

تحت إشراف الأستاذ:
عمار بوحوش

إعداد الطالب:
سيدي محمد ولد محمد محفوظ

السنة الدراسية : 2001 - 2002

الإهداء

إلى روح والدي
وفاءً وإحتراماً و تخليداً لذكراهم...
إلى والدي
إخلاصاً وتقديراً و عرفاناً...
إلى إخوتي و أخواتي : محمد عارف، خديجة، أمينة،
الحسن، زينب.
إلى هؤلاء أهدي هذا العمل.

سدي محمد محفوظ

كلمة شكر و تقدير

في هذا المقام، لا يسعني إلا أن أوجه بجمود المشرفة،
لأستاذ الدكتور عمار بوحوش، الذي لم يبخل علي
بإرشاداته و توجيهاته القيمة خلال فترة الدراسة و في
سبيل إنجاز هذا البحث.

كما لا أنسى أيضا زملائي ممن قدموا لي العون سواء
من قريب أو من بعيد و لو بكلمة تشجيع.
فإن كل هؤلاء خالص تشكراتي و عرفاني بالجميل.

سيدتي محمد محفوظ

الفهرس

الصفحة

- مقدمة.....02
- 1- دوافع اختيار الموضوع.....03
- 2- أدبيات الدراسة.....03
- 3- تحديد الإشكالية.....04
- 4- الفرضيات.....05
- 5- منهجية البحث.....05

الفصل التمهيدي : الإصلاح الإداري والتنمية

- 1- تحديد مفهوم الإصلاح الإداري.....08
- 1-1- تعريف الإصلاح الإداري.....08
- 2-1- أهمية الإصلاح الإداري.....13
- 3-1- أهداف الإصلاح الإداري وإستراتيجياته.....15
- 4-1- معوقات الإصلاح الإداري.....17
- 2- تحديد مفهوم التنمية وعلاقتها بالإصلاح الإداري.....23
- 1-2- تعريف التنمية.....23
- 2-2- الإصلاح الإداري والتنمية السياسية.....25
- 3-2- الإصلاح الإداري والتنمية الاجتماعية.....28
- 4-2- الإصلاح الإداري والتنمية الاقتصادية.....30

الفصل الأول : التطور التاريخي للمنظومة

الإدارية في موريتانيا

الصفحة

- تمهيد..... 33
- 1- الإدارة في عهد الاستعمار..... 34
- 1-1- المرحلة الأولى : (1903-1946)..... 34
- 1-2- المرحلة الثانية : (1947-1953)..... 41
- 1-3- المرحلة الثالثة : (1953-1960)..... 42
- 2- التنظيم الإداري غداة الاستقلال : (فترة الحكم المدني الأول)..... 45
- 2-1- مساهمة التشريعات الفرنسية (1960-1968)..... 46
- 2-2- الإصلاح الإداري 30 يوليو 1968 ونظام الولايات..... 48
- 3- الإدارة في فترة الحكم العسكري..... 53
- 3-1- المجالس الإقليمية 1980..... 54
- 3-2- إنشاء هيكل تهذيب الجماهير 1982..... 58
- 4- البلديات و تجربة المجالس المحلية 1986..... 64
- 4-1- المجلس البلدي وصلاحياته..... 64
- 4-2- العمدة وصلاحياته..... 66
- 4-3- النظام المالي للبلديات..... 67
- 4-4- النظام الانتخابي للبلديات..... 68
- 4-5- العلاقة بين البلديات والسلطة الوصية..... 69

الفصل الثاني : الإصلاحات الإدارية في ظل الانفتاح الديمقراطي

الصفحة

- تمهيد..... 72
- 1- المؤسسات في ظل الدستور الجديد..... 73
- أولا : السلطة التنفيذية..... 73
- ثانيا : السلطة التشريعية..... 82
- ثالثا : السلطة القضائية..... 83
- رابعا : الهيئات الرقابية..... 83
- خامسا : الهيئات الاستشارية..... 84
- 2- تكيف نظام الوظيفة العمومية..... 85
- 2-1- نظام التعيين..... 87
- 2-2- نظام الترقية..... 89
- 3- إصلاح الحالة المدنية..... 92
- 3-1- الحالة المدنية وأهميتها..... 92
- 3-2- إنشاء كتابة الدولة المكلفة بالحالة المدنية..... 93
- 3-3- القانون الجديد للحالة المدنية..... 95
- 4- مشروع إدخال و تعميم الإعلام الآلي في الإدارة..... 99
- 4-1- دور المعلومات وأهميتها في العملية الإدارية..... 99
- 4-2- كتابة الدولة لتطوير استخدام المعلوماتية..... 101

الفصل الثالث : العقبات والتحديات في مسار التنمية

والإصلاح الإداري في موريتانيا

الصفحة

- تمهيد..... 105
- 1- المعوقات التنظيمية والإدارية..... 107
- 1-1- غياب التخطيط العلمي في الإدارة..... 107
- 2-1- قصور النظم القانونية والرقابية التي تحكم الإدارة 109
- 3-1- المعوقات المرتبطة بالهيكل التنظيمي للأجهزة الإدارية..... 110
- 4-1- سوء اختيار وتوزيع الموظفين..... 111
- 5-1- انعدام استراتيجيات واضحة وفعالة للتكوين والتدريب..... 112
- 6-1- غلبة الطابع البيروقراطي على الإدارة..... 113
- 2- المعوقات البيئية..... 116
- 1-2- المعوقات السياسية..... 116
- 2-2- المعوقات الاجتماعية والثقافية..... 118
- 3-2- المعوقات الاقتصادية..... 120
- 3- التحديات التي تواجه إدارة المستقبل في موريتانيا..... 122
- 1-3- التحديات الداخلية..... 122
- 3-1- التحديات الخارجية..... 124
- 4- نحو إصلاح إداري استراتيجي في موريتانيا..... 126
- المحور الأول : تهيئة المناخ السياسي المناسب..... 128
- المحور الثاني : إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة..... 130
- المحور الثالث : إصلاح الوظيفة العمومية..... 132
- الخاتمة..... 136

قائمة المراجع

الملاحق

مقدمة

مقدمة

في ظل التحولات التي تعيشها المجتمعات النامية، بغية تحقيق التنمية الشاملة والوصول إلى ركب الدول المتقدمة، تعتبر الإدارة الرشيدة الطريق الوحيد لتجسيد تلك الأهداف، وجعلها قريبة المنال. حيث أثبتت العديد من الدراسات، أن أسباب فشل برامج وخطط التنمية في العديد من الدول النامية في الوصول إلى أهدافها المسطرة، إنما يعود في الأساس، إلى القصور في الإدارة. هذه العلاقة الوطيدة والثابتة، بين الإدارة ومسؤولية إحداث التغيير والتنمية في المجتمع، جعلت الإصلاح الإداري محل اهتمام العديد من الدول، وضمن قائمة أولوياتها، باعتباره في الأساس يعني المتابعة المستمرة، لإدخال التحسينات وتحديث الجهاز الإداري، وتنمية وتطوير القدرات لدى العاملين في هذا الجهاز لمواجهة متطلبات التنمية، والتغيرات في الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ومن منطلق هذه الأهمية القصوى التي يحظى بها الإصلاح الإداري، تولدت لدي الرغبة في معالجة هذا الموضوع، من خلال دراسة التجربة الموريتانية وتتبع مسار الإصلاح الإداري في هذا البلد، كنموذج لما تعانيه العديد من البلدان النامية من مشاكل، وعقبات في طريق التنمية.

فموريتانيا كنظيراتها في إفريقيا والعالم العربي، ظلت منذ الاستقلال تواجه تحديات بناء الدولة الناشئة، حيث عاشت سلسلة من الأحكام المختلفة، بدءا من حكم الحزب الواحد غداة الاستقلال، إلى قبضة النظام العسكري حتى بداية التسعينيات، حيث عرفت البلاد دستورا تعدديا يكفل الحقوق والحريات العامة، بما فيها حق إقامة الأحزاب السياسية، وحق الترشيح والانتخاب... .

لهذا فإن هذه الدراسة تأتي بغية تسليط الضوء، وتقليص النقص الذي تعرفه الدراسات في هذا المجال، والتي إن وجدت فإنها تقتصر في غالبها على تناول الجوانب التشريعية والقانونية المحضة، دون الخوض في طبيعة الظروف البيئية للمجتمع، وما تحتويه من عوائق لا بد من أخذها في عين الاعتبار، لتذليل العقبات ومواجهة التحديات التي تقف في طريق الجهاز الإداري.

1- دوافع اختيار الموضوع :

إن البحث في أي موضوع، يعني في الأساس وجود دوافع لاختيار ذلك الموضوع من بين المواضيع المتعددة، هذه الدوافع منها ما هو ذاتي، يتعلق بميول الباحث ومنها ما هو موضوعي، خارج عن إرادة الباحث. ويتعلق الأمر هنا فيما يخص الدوافع الذاتية، الإيمان المبدئي بحاجتنا إلى إيجاد نظام إداري متكامل وفعال، قادر على مواجهة متطلبات التغيير الاقتصادي والاجتماعي، كضرورة حتمية لتحقيق التنمية على مستوياتها المختلفة، والسير بالمجتمع إلى الأمام.

أما الدوافع الموضوعية فتكمن أساسا في ضرورة إنجاز مذكرة التخرج، كجزء أساسي لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الدراسات العليا.

2- أدبيات الدراسة :

تأتي هذه الدراسة كمحاولة لوضع لبنة في الطريق الذي رسمه العديد من الباحثين، الذين بذلوا جهودا كبيرة، في دراسة وتحليل الإصلاح الإداري في العالم النامي عموما، وبالذات في البلدان العربية. ومن بين الأساتذة العرب في هذا المجال على سبيل المثال لا الحصر، نجد د. أحمد رشيد من خلال دراساته التي تناولت الإصلاح الإداري والإدارة العامة في البلدان النامية، وما توصل إليه من ضرورة تهيئة الإطار العام السياسي المناسب، لتجاوز مشكلات إدارة التنمية في الدول النامية.

كما نجد أيضا د. عامر الكبيسي ود. عاصم الأعرجي ود. حمدي أمين عبد الهادي ود. إبراهيم درويش ود. أكرم يوسف وغيرهم كثيرون في هذا المجال.

أما في موريتانيا بالخصوص، فإن الأسماء والدراسات في هذا المجال تكاد تكون منعدمة، إذا ما استثنينا المحاولات التي يقدمها بعض الطلبة، على شكل مذكرات للتخرج في كلية العلوم القانونية بجامعة نواكشوط، وكذا المدرسة الوطنية للإدارة.

3- تحديد الإشكالية :

مما لا شك فيه أن تحقيق التنمية على مستوياتها المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يعتمد في الأساس على إيجاد نظام إداري متكامل وفعال، قادر على مواجهة متطلبات التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وقد أدركت الدول المتقدمة هذه العلاقة المباشرة والوطيدة بين الإدارة والتنمية، فكان لها أن شقت طريقها نحو المزيد من الازدهار والرفاهية، بفضل الإدارة الرشيدة القائمة على التخطيط الدقيق، وفق أهداف وغايات محددة، وتحت إشراف الهيئات ذات الاختصاص العالي.

وفي المقابل لا تزال الدول النامية رغم إدراكها لهذه الحقيقة، ضحية الوهن الإداري، وكل ما يرتبط به من مشاكل تقف في طريق النهوض بهذه المجتمعات، والرفع من مستويات المعيشة فيها.

فما هي طبيعة الاستراتيجيات الخاصة بإصلاح المنظومة الإدارية في موريتانيا بعد مرور أربعة عقود من الزمن على قيام الدولة الوطنية ؟

وما هي خصائصها وأهدافها، في ظل الأنظمة المتعاقبة التي عرفتها البلاد ؟ وماذا حققته على صعيد التنمية الشاملة ؟

وهل أن مسار الإصلاح الإداري في موريتانيا عرف التواصل في ظل الأنظمة المختلفة، أم شهد فترات انقطاع وركود ؟

وما هي العقبات التي تعيق هذا المسار، والتحديات التي تواجهه ؟

وما هو السبيل إلى تذليلها وتجاوزها ؟

4- الفرضيات :

- ظلت مخططات وبرامج الإصلاح الإداري في موريتانيا، طيلة العقود الماضية رهينة للتقلبات في مراكز القوى داخل النظام السياسي، في ظل غياب استراتيجية بعيدة المدى لتحقيق التنمية الشاملة.
- إن الخصوصيات التاريخية والثقافية للمجتمع الموريتاني، تشكل إحدى العوائق الرئيسية في طريق الإصلاح الإداري.

5- منهجية البحث :

من أصعب المراحل التي تواجه الباحث، هي اختياره للمنهج أو المناهج التي تناسب موضوع بحثه.

ونظرا للطابع الوصفي التحليلي للموضوع، حيث سنتناول بالدراسة مسار الإصلاح الإداري في موريتانيا، كنموذج للإصلاح الإداري في الدول النامية عموما، فإننا سننعمد على المنهج الوصفي كطريقة من طرق التحليل المنظم، الذي لا يهدف فقط إلى وصف الواقع كما هو، بل يتجاوز ذلك بغية الوصول إلى استنتاجات تساهم في فهم ذلك الواقع وتطويره.

كما أن المنهج التاريخي سيساعدنا على استقراء بعض المحطات التاريخية التي مرت بها الإدارة الموريتانية، لها دلالاتها الهامة.

وتتضمن الخطة المعتمدة لهذه الدراسة، مقدمة وفصلا تمهيديا، وثلاثة فصول وخاتمة.

حيث سنخصص الفصل التمهيدي لمحاولة تحديد مفهوم الإصلاح الإداري، من خلال استعراض مجموعة من التعاريف لهذا المفهوم، للخروج بمحاولة لحصره في مجموعة من النقاط، وكذا التطرق لمدى أهمية ومكانة الإصلاح الإداري في تحقيق التنمية، والتعرض أيضا للمعوقات والعقبات التي بإمكانها أن تقف في طريق برامج الإصلاح الإداري، خاصة في المجتمعات النامية، وعلاقة الإصلاح الإداري بالتنمية على مستوياتها المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية... .

أما الفصل الأول فسنعرضه لعرض مختلف المحطات التاريخية الهامة التي مر بها التنظيم الإداري في موريتانيا، منذ دخول المستعمر، -على اعتبار أن المنطقة قبل تلك الفترة لم تخضع لأي سلطة مركزية- وحتى قيام الدولة الوطنية والتركيز على المرحلة الأولى، التي عاشت فيها البلاد تحت ظل نظام الحزب الواحد فترة دامت حوالي 18 عاما، والمرحلة الثانية بعد استيلاء المجموعة العسكرية على السلطة، حتى منتصف الثمانينات، وما عرفته هذه الفترة من إصلاحات تمثلت في إنشاء المجالس البلدية 1986، من أجل إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.

والفصل الثاني نستعرض فيه مختلف الخطط والسياسات والبرامج، التي عرفتها موريتانيا فيما يتعلق بإصلاح المنظومة الإدارية، في ظل الانفتاح الديمقراطي، منذ الإعلان عن دستور 1991، الذي دشن مرحلة جديدة من الإصلاحات على مستوى الجهاز الإداري المركزي للدولة، وكذا إصلاح العديد من القطاعات كالوظيفة العمومية، وجهاز الحالة المدنية، وأخيرا مشروع عصرنه الإدارة من خلال تعميم استخدام الحاسبات الآلية، حيث أنشئت كتابة للدولة مكلفة بتطوير المعلوماتية واستخدام الانترنت.

أما الفصل الثالث والأخير فيعالج المعوقات والتحديات، التي تواجه مسار التنمية والإصلاح الإداري في موريتانيا، المعوقات المرتبطة بالجانب التنظيمي وكذا المعوقات الناتجة عن الظروف البيئية، للخروج بنظرة مستقبلية حول آفاق الإصلاح الإداري في موريتانيا، إضافة إلى محاولة رسم استراتيجية فعالة ومواتية لتجاوز مشكلات الإدارة كشرط أساسي لتحقيق أهداف التنمية بصفة عامة.

الفصل التمهيدي : الإصلاح الإداري والتنمية.

1- تحديد مفهوم الإصلاح الإداري.

2- تحديد مفهوم التنمية وعلاقتها بالإصلاح الإداري.

1- تحديد مفهوم الإصلاح الإداري

1-1- تعريف الإصلاح الإداري

تعددت التعاريف التي أعطيت للإصلاح الإداري، هذا المصطلح الذي ظهر لأول مرة في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقد في إسبانيا عام 1965 م، حيث عرفه العلماء المشاركون في هذا المؤتمر بأنه : "مجموعة التحسينات وتبسيط الإجراءات، وإعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية بالمصالح والوزارات".⁽¹⁾

وقد عرفه أيضا خبراء برنامج الأمم المتحدة في الإدارة العامة في اجتماعهم المنعقد في نيويورك خلال الفترة من 10-13 مارس 1975 بأنه : "الجهود المصممة خصيصا لإدخال تغييرات جوهرية في نظم الإدارة العامة من خلال إصلاح شامل للنظام الإداري، أو على الأقل من خلال إجراءات لتطوير واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية كالترتيب التنظيمي والوظيفي والإجرائي".⁽²⁾

كما يعرفه الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي بأنه هو : "الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الإدارية للدولة".⁽³⁾

بينما يربط الدكتور ناجي البصام الإصلاح الإداري بإزالة العقبات البيئية وإحداث التغيير الهيكلي في المؤسسات والأجهزة الإدارية بصفة مستمرة لتحقيق أهداف التنمية.⁽⁴⁾ ويعرفه الدكتور أحمد رشيد بأنه "مجموعة عمليات مستمرة ترتبط فيما بينها لتكون جميعا هذا النشاط الهام الجذري الهادف إلى تنمية الجهاز الإداري للدولة بما يرفع كفاءة تنفيذه للسياسات العامة. وهو الحل العلمي المستمر لإختناقات العمل الإداري على أساس تبني نظرة اجتماعية سلمية لهذه الاختناقات وعدم الاكتفاء بوضع الحلول المؤقتة السريعة".⁽⁵⁾

1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 365.

2- عمر أكريم عبد النبي العبيدي، الإدارة والتنمية في ليبيا، بنغازي، منشورات جامعة قار يونس، 1995، ص 68.

3- أحمد بوضياف، مرجع سابق، ص 367.

4- د. ناجي البصام، "الإدارة العامة في الدول النامية بين الإصلاح والتطوير"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1979، ص 167.

5- د. أحمد رشيد، الإدارة العامة في الدول النامية، دار النهضة العربية، 1975، ص ص 117-119.

وهناك من يعرفه بأنه مجهود إرادي مقصود ومتعمد بغية إحداث تغييرات جذرية وحاسمة ومنشودة في قدرات وإمكانيات الجهاز الإداري في سبيل إطلاعه بشكل جيد بعمليات التنمية.⁽¹⁾ ويذهب البعض إلى أبعد من ذلك، حيث يعتبر أن مفهوم الإصلاح الإداري يشمل مضمونا أوسع من مجرد حصره في نطاق الجهاز الإداري، لأن النظام الإداري هو جزء من أنظمة أخرى اجتماعية وسياسية وثقافية واقتصادية. وإن إصلاح هذا النظام لا يمكن أن يتم خارج نطاق هذه الأنظمة لأنه يتأثر بها ويؤثر فيها، الأمر الذي يجعل أي تغيير إداري غير كاف ما لم يكن جزء من تغيير شامل لجميع أنواع الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وعليه فإن الإصلاح الإداري هو عملية تغيير ذات جوانب وأبعاد متعددة تهدف إلى إيجاد توازن بين البيروقراطية العامة والمنظمات السياسية من جانب وبين مختلف مقومات البناء الإداري من جانب آخر.⁽²⁾

ومن خلال هذه التعاريف المتعددة يمكننا إجمال أهم مميزات الإصلاح الإداري في

النقاط التالية :

- أن الإصلاح الإداري يعني تطوير الجهاز الإداري على كافة المستويات لإحراز التقدم الاجتماعي والاقتصادي المطلوب.
- إن الإصلاح الإداري عملية تتطلب التخطيط والإعداد والمتابعة، ويقتضي نجاحها استخدام استراتيجيات مناسبة تتلاءم مع الظروف البيئية.
- هو عملية لتنمية القدرات والمهارات والكفاءات لدى العاملين في الأجهزة والمؤسسات الإدارية لمواجهة متطلبات التغيير الاقتصادي والاجتماعي، وزيادة فعالية الإدارة من أجل تزويد المواطن بمزيد من الخدمات.
- إن عملية الإصلاح الإداري لها صلة وثيقة بالقيم والمعتقدات والأفكار السائدة في المجتمع.⁽³⁾

1- محمد سعيد أحمد، آراء حول الإصلاح الإداري، نواكشوط، منشورات المدرسة الوطنية للإدارة، 1978، ص 03.

2- د. رحيم عويد نعيمش، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الأول، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد 01، 1987، ص 1.

3- د. ناجي البصام، مرجع سابق، 169.

- إن عملية الإصلاح الإداري تشمل تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين وإزالة الخطوات والعوائق التي تحد من فعالية وسرعة أداء الأجهزة الإدارية.

- يقتضي الإصلاح الإداري إدخال التكنولوجيا الحديثة والأساليب المتطورة لتبسيط الإجراءات المعقدة وترشيد الجهد والوقت عند تخزين المعلومات وتداولها والاستفادة منها.

- الاعتماد على الخبرات والرفع من مستوى القادة، باعتبارهم العقل المفكر والموجه والقلب النابض الذي يدفع الحيوية والنشاط في شرايين الجهاز الإداري.⁽¹⁾

- إن عملية الإصلاح الإداري عملية حتمية وضرورية لإحداث التنمية التي يتطلع إليها المجتمع، عن طريق ترشيد وحسن استغلال الموارد البشرية والمادية المتاحة.

- إن الإصلاح الإداري ليس مجرد تعديل بسيط، أو موائمة سطحية، أو مسكنات لموقف معين، وإنما هو تحول كامل في التخطيط وتغيير في أنماط السلوك وفي تنظيم وعمل العنصر البشري.

- إن استراتيجيات الإصلاح الإداري تقوم على الاستمرارية (Sustainability) في إدخال التعديلات على هيكل وإدارة الدولة من وقت لآخر في ضوء التطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والفنية ...⁽²⁾

وهناك مفاهيم متعددة ومتداخلة تستخدم إلى جانب الإصلاح الإداري كالتنمية الإدارية والتحديث الإداري وإدارة التنمية والثورة الإدارية ... الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى الغموض عند استخدام هذه المفاهيم، وبالتالي فلا بد من محاولة رفع هذا اللبس عن طريق التحديد الدقيق لحدود هذه المفاهيم.

ففي حين يقترن الإصلاح الإداري بالنظرة المتأنية و الأسلوب التدريجي المرحلي لتنظيم جهاز الدولة بطريقة غير صارخة و غير ملموسة من حيث واقع التأثير و آثاره، وبالتالي فهو أسلوب أكثر رزانة من غيره من الأساليب في سبيل تحقيق التغيير وإعادة

(1) د. محمد السيد الدماصي، "إعداد و تنمية شاعلي وظائف الإدارة العليا"، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1990، ص33.

(2) د. أحمد رشيد، الإصلاح الإداري : إعادة التفكير، دار النهضة العربية، 1994، ص ص 03-04

التنظيم في الجهاز الإداري للدولة. (1) فإن مفهوم التنمية الإدارية يرتبط أكثر بتنمية وتطوير القدرات البشرية في الإدارة لتحقيق عنصر الكفاءة و الفعالية في المؤسسات الإدارية، حيث عرفها بعض الباحثين بأنها : عملية تغيير موجه و منظم يهدف إلى زيادة معرفة القيادات الإدارية بطرق و أساليب الإدارة العلمية، و زيادة مهاراتها و قدراتها على استخدام هذه الطرق في حل ما يواجهها من مشاكل، و رفع مستوى أدائها و تطوير سلوكها بما يحقق أقصى إسهام في التنمية الاقتصادية. (2)

وكان مفهوم التنمية الإدارية قد ظهر ليساير غيره من المفاهيم التي ظهرت في أدبيات العلوم الاجتماعية كالتنمية الاقتصادية و التنمية الاجتماعية و التنمية السياسية.

أما فيما يخص التحديث الإداري فيقصد به توظيف العلم و التكنولوجيا بطريقة فعالة و ملائمة لتقديم خدمة متميزة، حيث يعرفه شابل (Chapel) بأنه هو : "إدخال التحسينات للأساليب و الأدوات الإدارية الحالية و التأكد من صلاحيتها على كل المستويات، و السماح بالتقدم الفني الذي يراعي طبيعة الأهداف المراد تحقيقها، و استخدام طرق حديثة لاستيعاب المتغيرات المجتمعية و تحقيق التنمية الشاملة". (3)

وفي ظل عجز الإدارة العامة في الدول النامية عن تحمل أعباء تحقيق التنمية ظهر مفهوم إدارة التنمية، الذي أصبح يعنى مجموعة الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإداري لمواجهة مشكلاته بما يحقق الإنماء الاقتصادي الفعال و يحافظ على موارد الدولة، ويربط هذا المفهوم بين الدور التقليدي للإدارة العامة في الدول النامية وبين دورها الجديد في تنفيذ الخطط التنموية بوصفها إدارة تنمية. (4)

أما الثورة الإدارية فهي على عكس الإصلاح الإداري، تعني التغيير الشامل و الجذري للنظام الإداري القائم من حيث الشكل و المضمون حيث تشمل :

(1) نفس المرجع السابق ، ص 02.

(2) د. رحيم عويد نغميش، "الإطار الفكري للتنمية الإدارية" المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد، العدد 08، 1993، ص 54.

(3) إبراهيم عبد اللطيف، "تحديث الإدارة العامة"، مجلة الإدارة، العدد 03، المجلد 24، يناير 1992، ص 96.

(4) د. رحيم عويد نغميش، "الإطار الفكري للتنمية الإدارية"، مرجع سابق، ص 55-56.

- تغيير العادات الإدارية السائدة في المجتمع الإداري، كسلوكيات العاملين وأساليب تعاملهم مع المواطنين.

- تغيير وتعديل اللوائح والقوانين الإدارية التي تعرقل تنفيذ الخطط التنموية.(1)

ومهما تعددت هذه المفاهيم و تشعبت فإن التفريق بينها يبقى من الصعوبة بمكان حيث تصب كلها في ذات الاتجاه الذي يعني بصورة عامة إدخال التحسينات باستمرار على الجهاز الإداري لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة، بأقصى كفاءة ممكنة و الاستفادة من التقدم العلمي و التكنولوجي، و العمل على الوصول إلى استثمار أمثل لرأس المال البشري، كأحد أهم مقومات الإدارة.

وفي هذا البحث سنستعمل مصطلح الإصلاح الإداري بدلا من غيره لاعتقادنا أنه الأنسب للموضوع ولكونه يدل على الاستمرارية والديمومة في النشاط، فعملية الإصلاح ليست عملية سطحية مؤقتة أو ظرفية ترتبط بمرحلة معينة، أو تنهي بعلاج مشكلة محددة وإنما هي مسألة دائمة مستمرة، فأى تنظيم إداري قد يبدو متطورا ومناسبا في وقت ما، يصبح مع مرور الزمن متخلفا وعاجزا، إذا لم يتم تقييمه باستمرار وإدخال التحسينات عليه في ضوء المتغيرات، والمستجدات والظروف الطارئة.

(1) نفس المرجع السابق، ص ص 56-57

1-2- أهمية الإصلاح الإداري

نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به الإدارة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والدفع بالمجتمع إلى التقدم والازدهار، ظل الإصلاح الإداري محور الاهتمام في العديد من البلدان، حيث أثبتت الدراسات أن تحقيق التنمية بأبعادها الشاملة، لا يمكن أن يكون إلا في ضوء إدارة رشيدة وفعالة، فالجهاز الإداري في أي دولة سواء كانت متقدمة أو متخلفة يعد من أهم مقومات النجاح لخطط التنمية فيها.⁽¹⁾

إن تحقيق التنمية وكما أظهرته الدراسات إنما يتوقف على عوامل كثيرة لا تعزي بالضرورة إلى العوامل الاقتصادية وحدها، بل كثيرا ما تلعب العوامل السياسية والحضارية والاجتماعية الدور الرئيسي في تجسيد الخطط التنموية أو عرققتها. ففشل جهود التنمية في العديد من الدول النامية، إنما يعزي إلى حد كبير إلى القصور في الإدارة،⁽²⁾ وعجزها عن مواكبة التطورات في ميادين الحياة المختلفة.

وفيما يخص العلاقة بين الإدارة و التنمية هناك جدل كبير بين الكتاب والباحثين حول أولوية إحداها على الآخر، فهناك من يعتقد بأن الإدارة الجيدة تسبق التنمية ولذلك يجب البدء بالتطوير الإداري قبل كل شيء، وبعد أن يتحقق نمو المؤسسات الإدارية يمكن التفكير في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، ويتزعم هذا الاتجاه عالم الإدارة بيتر دروكر "Peter Drucker" الذي يقول: "يمكن القول دون مبالغة بأنه ليست هناك دول متخلفة بل هناك دول متخلفة إداريا، فالإدارة هي المحرك الأساسي والتنمية شيء مشتق من هذا المحرك".⁽³⁾

(1) Gérald E. Caiden, "La vitalité de la réforme administrative", revue internationale des sciences administratives, Numéro 3, Volume 54, 1988, P 369.

(2) د. ناجي البصام، مرجع سبق ذكره، ص 171.

(3) عمر أكريم عبد النبي العبيدي، مرجع سبق ذكره، ص ص 66-67.

وفي المقابل هناك من يرى بأن التنمية هي الأساس لوجود إدارة فعالة وبالتالي يجب تعبئة الطاقات الإدارية المتاحة مهما كان مستواها لتحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يمكن بعد ذلك تحقيق التنمية الإدارية المطلوبة، ويتصدر هذا الاتجاه عالم الإدارة فريد ريقز "Freed Riggs" الذي يعتقد بأن الظروف والعوامل الاقتصادية هي التي تعمل على خلق نمط إداري معين.(1)

وبصرف النظر عن هذا الجدل فإن الإصلاح الإداري في الدول النامية يعتبر من الأولويات التي يجب أخذها بعين الاعتبار، وإعطائها أهمية خاصة وذلك بغية خلق جهاز إداري قادر على أداء دوره في قيادة مسيرة التنمية في هذه البلدان. و باعتباره الركيزة الأساسية لتحقيق التنمية، ذلك أن مجرد توفر عناصر الإنتاج الرئيسية ليس كافيا لتحقيق التنمية المستهدفة، بل الأهم هو أن تتوفر القدرة الكافية على تحريك هذه العناصر وتوجيهها في الطريق المناسب، وهو ما لا يمكن أن يتأتي إلا من خلال الرفع المستمر للكفاءة الإدارية والتنظيمية في الدولة.

كما تتجلى أهمية الإصلاح الإداري، في ضرورة مواجهة مظاهر الفساد التي تعاني منها أغلب الأجهزة الحكومية في الدول النامية، والتي تتمثل أساسا في :

- انتشار ظاهرة التسبب وعدم الانضباط في الأجهزة الإدارية، كعدم احترام الوقت، والتراخي في أداء العمل.
- تضخم الجهاز الإداري وتأثره بالنفوذ السياسي للأحزاب الحاكمة، خاصة من ناحية التعيينات في الوظائف القيادية والحساسة، مع عدم مراعاة معايير الكفاءة والخبرة.(2)
- سوء استعمال السلطة و تفضيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.
- الإسراف في استخدام المال العام وانتشار الرشوة والاختلاس والكسب غير المشروع.

(1) نفس المرجع السابق، ص 67.

(2) عمر عبد الرؤوف، "الجهاز الإداري في الدول النامية" حوليات المدرسة الوطنية للإدارة" انواكشوط، 1977، ص4.

1-3- أهداف الإصلاح الإداري واستراتيجياته

أ- الأهداف :

يتم تصميم برامج الإصلاح الإداري عادة لتجاوز بعض الثغرات في الجهاز الإداري للدولة، أو مواكبة بعض الظروف والمتغيرات الطارئة للحفاظ على مستوى جيد من الخدمة التي تؤديها الإدارة للمواطن، من خلال استغلال أمثل للموارد المتاحة إلا أنه يمكننا إجمال أهداف الإصلاح الإداري عموماً في النقاط التالية :

- تفعيل الرقابة على المؤسسات الإدارية لتفادي العديد من المظاهر السلبية كالتسلط والانحراف الإداري بمختلف أشكاله.
- تحقيق المزيد من اللامركزية الإدارية والانتشار الجغرافي بالنسبة للمسؤوليات والسلطات الإدارية، للتخفيف من أعباء الجهاز الإداري المركزي، التي تتمثل في ازدياد مشكلات الإدارة في المدن الكبرى وتضخم حجمها، وما ينتج عن ذلك من نمو الإحساس بالضيق من الإدارة لدى المواطن.
- ترشيد وحسن استغلال الموارد المالية للجهاز الإداري للدولة، دون إضعاف المستوى أو الحد من حجم ونطاق الخدمة الإدارية.
- تطوير العلاقات الإنسانية في المجتمع الإداري، وبصورة خاصة العلاقات بين الرؤساء والمرؤوسين، من أجل خلق جو من الثقة والاحترام المتبادل، وتكوين أنماط قيادية إدارية تتمتع بقوة التأثير الإيجابي على العاملين.⁽¹⁾
- تصميم النظام الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في تنفيذ السياسة العامة، ومتابعة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإدخال التعديلات اللازمة على النظام الإداري بطريقة تعكس تلك التطورات.⁽²⁾
- تطوير وتحديث وتبسيط النظم وأساليب العمل الإداري وتعديلها في ضوء المتغيرات الوظيفية بما يمكن من تحقيق المرونة اللازمة واختصار المعاملات، وبالتالي إيجاد نظم وأساليب أكثر فعالية وكفاءة في التخطيط والتنفيذ والمراجعة.⁽³⁾

(1) د. أحمد رشيد، الإصلاح الإداري : إعادة التفكير، مرجع سابق، ص 18.

(2) د. كاسر المنصور، "التنمية الإدارية : الحقيقة والأبعاد"، مجلة الرائد العربي، دمشق، 1994، ص 78.

(3) نفس المرجع السابق، ص 79.

- تدعيم دور المواطن في الإدارة، وتنمية الإحساس المهني بالخدمة العامة لدى العاملين بالجهاز الإداري، وتطوير الوعي بأهمية المال العام وبمسؤولية المواطن تجاه صيانتها والمحافظة عليه.(1)

ب- الاستراتيجيات :

يرتبط نجاح برامج الإصلاح الإداري بمدى وضوح الأهداف، والاقتران باستراتيجيات تتلاءم والظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يتم في إطارها الإصلاح. وبالتالي ليست هناك استراتيجية موحدة تصلح للتطبيق في جميع الدول، كما أنه في إطار الدولة الواحدة ليست هناك استراتيجية واحدة تصلح في جميع الأوقات والظروف وذلك لطبيعة واختلاف المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجه الدول من وقت لآخر. إلا أن بعض علماء الإدارة والتنظيم قد حدّد وبشكل عام ثلاث استراتيجيات يمكن الاستفادة منها بعد تطبيعتها وملاءمتها لظروف وطبيعة النظام الإداري المراد إصلاحه، هذه الاستراتيجيات يوجزها الدكتور رحيم عويد نغيمش كما يلي :

1- الاستراتيجية العلمية : وتقوم على أساس افتراض أن السبب الرئيس لمقاومة الإصلاح هو الجهل بأهداف هذا الإصلاح وفوائده وعدم القدرة على إدراك أبعاده. وبالتالي فإن هذه الاستراتيجية تركز على دعم مراكز البحوث والدراسات وتشجيع التعليم والتدريب الإداري بغية تطوير نظم وأساليب العمل الإداري، وتنمية مهارات وقدرات العاملين في أجهزة الدولة.(2)

2- الاستراتيجية الموجهة : وترتكز على أن السبب الأساس لمقاومة الإصلاح لا يكمن في نقص المعلومات أو البيانات أو عدم توافرها، وإنما هو ناتج عن عدم اقتناع الموظفين بضرورة الإصلاح أو خوفهم منه، فقد يكون في الإصلاح ما يهدد مصالحهم أو يتعارض مع أساليبهم في العمل، لذلك فإنهم يقاومون الإصلاح بكل الوسائل، وبالتالي تقوم هذه الاستراتيجية على أساس دراسة أسباب مقاومة الموظفين للإصلاح، وبناء على نتيجة هذه الدراسة يحاول المسؤولون عن

(1) د. أحمد رشيد، الإصلاح الإداري، إعادة التفكير، مرجع سابق، ص ص 19-20.

(2) د. رحيم عويد نغيمش، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الثاني، المجلة الموريتانية للقانون والاقتصاد، العدد 03، 1988، ص 06.

الإصلاح الإداري التغلب على هذه المقاومة عن طريق التوعية والتوجيه والإرشاد لإزالة مخاوف الموظفين من آثار الإصلاح الإداري.(1)

3- استراتيجية القوة : وتقوم على ضرورة تنفيذ الإصلاح الإداري بالقوة والقضاء على أية مقاومة لهذا الإصلاح فورا وبشتى الوسائل. إلا أن هذه الاستراتيجية قد تكون صالحة في ظروف خاصة ومقبولة في حالات طارئة، لكنها غير صالحة في ظل الظروف العادية، كما أن استخدامها والاستمرار بها لا يعني مطلقاً بأن الموظفين أصبحوا يؤمنون بالإصلاح وراغبين به، بل أن الخوف من العقوبات فقط قد يدفعهم إلى الانصياع مؤقتاً للأوامر المفروضة عليهم في انتظار الفرصة السانحة لرفض الإصلاح.(2)

(1) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

1-4- معوقات الإصلاح الإداري

كثيرة هي المعوقات والعقبات -خاصة في المجتمعات النامية- التي تحول دون تحقيق الاستفادة القصوى من برامج الإصلاح الإداري، وتتجلى هذه المعوقات في عدة مظاهر يمكن تصنيفها في عدة أشكال كما يلي :

1- المعوقات الإدارية والتنظيمية : المرتبطة بنظام سير وعمل الأجهزة الإدارية في البلدان النامية، التي تتسم بسوء توزيع الاختصاصات وعدم تطبيق مبدأ التوزيع وفقا للكفاءة والتخصص، مع تداخل اعتبارات أخرى لا تتعلق في كثير من الأحوال بالخبرة والمؤهلات العلمية، وإنما ترتكز على المعرفة والوساطة والقرابة والمحسوبية⁽¹⁾ وهذا بالإضافة إلى البطيء الشديد في الإجراءات الإدارية والازدواجية والتداخل في الاختصاصات والواجبات للأفراد والوحدات التنظيمية، مما يؤدي إلى التهرب من تحمل المسؤولية، ونفسي الروتين المتمثل في مرور المعاملات بإجراءات عديدة ومطولة ومتشابكة يؤديها عدد كبير من الموظفين، الأمر الذي ينعكس حتما على فعالية الأجهزة الإدارية، وقيمة الخدمات المقدمة للمواطن.

و يضاف إلى ما تقدم ذكره محدودية الخبرة الفنية في كثير من الدول النامية وندرة الكادر الفني الذي تحتاجه عمليات إعداد وتنفيذ خطط الإصلاح الإداري، وكذا قلة أو حتى انعدام الإمكانيات المالية لهذه الدول بصفة عامة، ومحدودية المخصصات المالية لبرامج وخطط التطوير الإداري بصفة خاصة، وصعوبة الحصول على قناعة وتأييد السلطات العليا في الدولة بشكل مستمر للبرامج الخاصة بالإصلاح الإداري.

كما أن ندرة المعلومات الفنية والإحصائية تشكل عائقا يحد من درجة صلاحية ونجاح عمليات التخطيط بصفة عامة، والتخطيط للتطوير الإداري خاصة.⁽²⁾

(1) محمد شفيق، التنمية الاجتماعية، دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 1993، ص 73.

(2) د. زكي النجار، "أسس تخطيط برامج التطوير الإداري في الدول النامية"، مجلة الإدارة، العدد الأول، يوليو 1992، ص 51.

ويمكننا إجمال باقي معوقات الإصلاح الإداري من الناحية التنظيمية في النقاط التالية:

- الارتجال والسطحية : حيث تفتقد برامج الإصلاح الإداري إلى الالتزام بالأساليب العلمية الحديثة، في البحث عن وسائل علاج مناسبة للعيوب والمشاكل المطروحة وما ينجم عن ذلك من هدر للطاقات والجهود، كما أن مجرد الاكتفاء بالمبادئ وإعلانها وإقرارها على شكل قوانين فقط، دون تنفيذها يبقى الأوضاع على حالها.
- عدم الالتزام بالجدية : حيث تتسم أغلب الجهود التي تبذلها الدول النامية في سبيل الإصلاح الإداري بالاهتمام بالمظهر دون الجوهر، وكأن الهدف الرئيسي لا يكمن في الإصلاح الشامل بل الدعاية الشخصية والمظهرية الجوفاء، أو تحقيق أهداف سياسية أو كسب نفوذ شخصي.(1)
- عدم واقعية الأهداف : الذي يتجلى من خلال الأهداف الخيالية والشعارات التي لا تأخذ في عين الاعتبار معطيات الواقع والموارد الطبيعية والطاقات البشرية المتاحة.
- تضخم الجهاز الإداري : أي الاتساع المستمر في حجم المنظمات والأقسام الإدارية مع الزيادة في عدد العاملين بها، والثبات النسبي لحجم النشاط الذي تقوم به.(2) وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على مستوى أداء هذه الأجهزة، ويؤدي إلى الروتين وتعقيد الإجراءات الإدارية والإسراف في الإنفاق على المعدات والأجور، كما يفتح الباب واسعا أمام تفشي جميع مظاهر الانحراف الإداري.
- المركزية الشديدة : التي تطبع المنظمات وأجهزة الإدارة العامة بالدول النامية فيما يخص اتخاذ القرارات، وعدم تفويض السلطة للمستويات الإدارية الوسطى والدنيا. فالسلطة الإدارية تتركز في المستويات العليا، أما المستويات الأخرى فتتولى تنفيذ القرارات التي قد تكون غير سليمة أو غير واقعية، نظرا لبعده أصحاب القرار عن الميدان وتعدد المستويات الإدارية وطول الاتصال بين مراكز اتخاذ القرار ومراكز التنفيذ.(3)

(1) نفس المرجع السابق، ص 48.

(2) د. أحمد محمد عبد الهادي، الانحراف الإداري في الدول النامية، الإسكندرية، مركز الإسكندرية للكتاب، 1997، ص 85.

(3) نفس المرجع السابق، ص 86.

- التمسك بحرفية القانون والتحايل عليه⁽¹⁾ : من خلال تفسيره تفسيراً يتفق ورغبات الموظف العمومي، من حيث أداء الخدمة أو الامتناع عنها، وما يؤدي إليه ذلك من آثار سلبية على تحقيق الأداء الوظيفي، و بالتالي تعقيد أداء الخدمة ومضايقه المواطنين .

2- المعوقات البيئية : تتداخل العوامل التي تؤثر في برامج الإصلاح الإداري كما يتفاوت مدى تأثيرها تبعاً لظروف كل مجتمع وخصائصه، وسنشير هنا إلى أهم المعوقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تقف في طريق الإصلاح الإداري في المجتمعات النامية عموماً. هذه المعوقات تتجلى من خلال الظروف والعوامل الخارجية المستمدة من البيئة المحيطة بالتنظيمات والأجهزة الإدارية والعاملين بها.

- من الناحية السياسية : تتأثر وظيفة أجهزة الإدارة العامة وتنظيماتها الداخلية وسلطاتها بالعديد من العوامل التي تتعلق بعناصر البيئة السياسية، وبكل ما يتعلق بنظام الحكم وطبيعة المجموعات الحاكمة وتحالفاتها، والأوضاع الحزبية أو الطبقية ودرجة الوعي السياسي. وبالتالي فإن عوامل فساد البيئة السياسية تؤثر بشكل مباشر على أجهزة الإدارة العامة.⁽²⁾

ومن أهم المعوقات السياسية للتنمية والإصلاح الإداري في البلدان النامية هو التبعية وعدم الاستقرار السياسي وانتشار القلاقل والحروب الأهلية، حيث تفتقر العديد من هذه المجتمعات إلى المناخ الديمقراطي السليم. وبالتالي فإن السلطة تتمركز في أيدي مجموعات معينة غالباً ما تكون عسكرية، مما يؤدي إلى ضعف وحتى انعدام المشاركة السياسية لدى الأفراد، وغياب الوعي السياسي لديهم. بالإضافة إلى سيطرة العلاقات والروابط التقليدية والقبلية على النظم السياسية وعلى عملية اتخاذ القرارات.⁽³⁾ الأمر الذي ينعكس سلباً على تنفيذ برامج الإصلاح الإداري.

(1) إبراهيم درويش، التنمية الإدارية، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1979، ص 63.

(2) أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سابق، ص 94.

(3) محمد شفيق، مرجع سابق، ص 76-78.

فالإصلاح الإداري بطبيعته عملية ديناميكية مستمرة يتطلب نجاحها استقرار السياسة الإدارية، وهو أمر يصعب تحقيقه في ظل ربط خطط التنمية والإصلاح الإداري بأشخاص الوزراء الذين عادة ما يتم اختيارهم لاعتبارات سياسية وعلى أساس الولاء واتباع النظام الجديد، إضافة إلى سرعة تغييرهم وتبديلهم مما يؤدي إلى سرعة تغيير هذه السياسة وافتقارها إلى عنصر الاستقرار اللازم لحين جني ثمارها. (1)

وفي مثل هذه الظروف يتم استغلال الإصلاح الإداري لإبعاد العناصر الإدارية غير المرغوب فيها سياسياً، حيث يقوم كل عهد بتطهير الجهاز الإداري للدولة من الموظفين غير الموالين له. ومع مرور الوقت يتم القضاء على العناصر الكفؤة في الإدارة. كما يصاحب عدم الاستقرار السياسي كذلك تذبذب في الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة، حيث تلغي الوزارات أو تدمج، تتوسع أو تنقلص لأسباب لا صلة لها بفاعلية التنظيم الإداري. (2)

كما أن الاختلال الوظيفي بين المؤسسات السياسية، الذي يميز العديد من الدول النامية وسيادة السلطة التنفيذية على باقي السلطات والمؤسسات السياسية الأخرى في الدولة، في ظل غياب التنظيمات السياسية الفعالة، يترتب عنه طغيان عمل الأجهزة الإدارية، وشعور الإداريين بالتفوق وامتلاك السلطة والنظر إلى المواطن على أنه ليس صاحب حق في الطلب على الخدمة المعنية، وإنما هو أحد التابعين أو الرعية الذي يستجدي هذه الخدمة. (3)

- من الناحية الاقتصادية : تشكل الظروف الاقتصادية في العديد من البلدان النامية عقبات كبرى في طريق التنمية والإصلاح الإداري، ومصدراً لتقشي مظاهر الانحراف الإداري كالاختلاس والتزوير والرشوة

فالمشكلة الاقتصادية للإصلاح الإداري ينظر إليها من خلال التوسع الهائل في هيكل الجهاز الإداري الذي يتطلب إمكانات مالية ضخمة لسد نفقات الاحتياجات الفنية والمادية الكبيرة لهذا الجهاز، لأن الوعاء الضريبي في هذه الدول عاجز عن تغطية هذه النفقات، الأمر الذي يتطلب من الدولة توفير الموارد المالية الثابتة للمحافظة

(1) محمد سعيد أحمد، مرجع سابق، ص 13.

(2) د. رحيم عويد نعيمش، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 10.

(3) د. أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 97-99.

على أجهزة إدارية متطورة وقادرة على تنفيذ خطط التنمية بوصفها إدارة تنمية. لذلك فإن الموارد المالية الثابتة أصبحت متغيرات أساسية في تحديد قدرة الجهاز الإداري على العطاء المستمر وبخاصة عنصره البشري الذي يتطلب مرتبات وأجور عالية تتناسب مع ارتفاع مستوى المعيشة وإلا أصبح النظام الإداري كله معرضا للانحراف والفساد الإداري بكل صورته. (1)

كما أن التغيرات المتلاحقة والمستمرة للنظم الاقتصادية تؤدي إلى التغيير في أدوار أجهزة الإدارة العامة وهياكلها، الأمر الذي يترتب عليه الإسراف في إنفاق المال العام، وشل حركة القيادات الإدارية، وجعلها غير قادرة على المشاركة في عملية صنع وتنفيذ القرارات، كما يترتب عليه التقليل من كفاءة الجهاز الإداري الذي يظل يلهث وراء هذه التعديلات. (2) يضاف إلى ذلك ما تعانيه هذه المجتمعات من تفاوت اقتصادي حاد يؤدي بدوره إلى تكريس نفوذ الطبقة الغنية، وبالتالي توجيه أغلب خدمات الجهاز الإداري إلى خدمة تلك الطبقة وحماية مصالحها.

- من الناحية الاجتماعية : إن العوامل الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمعات النامية لها انعكاساتها السلبية في مقاومة إصلاح وتطوير الإدارة العامة. هذه العوامل المتعددة والمتداخلة مع بعضها البعض يمكن حصرها في النقاط التالية :

انتشار الأمية وانخفاض المستوى التعليمي والتمسك بالقيم والعادات والتقاليد المتوارثة، (3) التي غالبا ما تشكل عقبة كبرى أمام اكتساب الموظفين العاملين بالأجهزة الإدارية لقيم وأنماط سلوكية جديدة تدفع الخطط التنموية وتقودها إلى الطريق الصحيح.

كما يعتبر التركيب الاجتماعي غير المتجانس عقبة أخرى في وجه الإصلاح الإداري لأن التغيرات المطلوب إجراؤها في النظام الإداري قد تضر بمصالح بعض فئات المجتمع المرتبطة بالنظام القائم، مما يدفع هذه الفئات إلى مقاومة التغيير المستهدف في خطة الإصلاح الإداري.

(1) د. رحيم عويد نعيمش، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 11.

(2) د. أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سابق، ص 106.

(3) نفس المرجع، ص 111.

2- تحديد مفهوم التنمية وعلاقتها بالإصلاح الإداري

2-1- تعريف التنمية

يعتبر مفهوم التنمية من أكثر المفاهيم استعمالاً، رغم شموليته إذ يعتبره إيلشمان "Ilchman" وأبهوف "Uphof" من أقل المصطلحات قيمة في أدبيات العلوم الاجتماعية، لكونه استعمل أكثر بكثير من الدرجة التي تم فهمه بها. (1) حيث أصبحت التنمية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية هدفاً تسعى إليه معظم المجتمعات باعتبارها وسيلة أساسية يمكن من خلالها تحقيق التقدم للدول والرفعة والرفاهية للشعوب.

وقد اصطلحت هيئة الأمم المتحدة عام 1956 م على أن التنمية هي : "العملية التي يمكن بمقتضاها توجيه كافة الجهود لجميع أفراد المجتمع، بهدف خلق ظروف اجتماعية واقتصادية ملائمة في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في حياة المجتمع والإسهام في تقدمها بأقصى ما يمكن". (2)

ويمكن تعريف التنمية في مفهومها العام بأنها : "عمليات مخططة وموجهة تحدث تغييراً في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراد، من خلال مواجهة مشكلاته وإزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانيات والطاقات بما يحقق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد". (3)

ويعرفها أيضاً الأستاذ آرثر دنهام "Arther Dunham" على أنها : "نشاط منظم الغرض منه تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع، وتنمية قدرته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين، وتصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية". (4)

(1) د. فيرل هيدى، الإدارة العامة من منظور مقارن، ترجمة د. محمد قاسم القريوني، الطبعة الثانية، عمان، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1979، ص 62.

(2) عمر أكرم عبد النبي العبيدي، مرجع سابق، ص 93.

(3) محمد شفيق، مرجع سابق، ص 19.

(4) مصطفى الجندي، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1987، ص 131.

وفي هذا الإطار يمكننا تحديد الفرق بين اصطلاحى النمو والتنمية، في أن النمو يشير إلى عملية الزيادة التي تحدث في جانب معين من الحياة عن طريق التطور البطيء والتحول التدريجي، أما التنمية فهي عبارة عن تحقيق زيادة سريعة وتراكمية دائمة عبر فترة من الزمن للخروج بالمجتمع من حالة الركود والتخلف إلى حالة التقدم والنمو.

وبالتالي فإن اصطلاحا النمو والتنمية يتفقان من حيث، الاتجاه الإيجابي نحو التحسن والارتقاء، إلا أن الاختلاف يكمن في أن النمو هو عملية تلقائية أما التنمية فتشير إلى النمو الذي يتم عن طريق الجهود المنظمة التي يقوم بها الإنسان لتحقيق أهداف معينة.(1)

ومما سبق نلاحظ أن مفهوم التنمية متعدد الأبعاد، وهذه الأبعاد متداخلة و مترابطة فيما بينها، وبالتالي فهي عملية مجتمعية متكاملة، إذ لا يمكن تحقيق تنمية اقتصادية دون تحقيق تنمية اجتماعية وسياسية وإدارية والعكس صحيح. لذلك يعرفها الدكتور كاسر المنصور بأنها : "عملية حضارية شاملة لمختلف أوجه النشاط في المجتمع، بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته، وهي بناء الإنسان وتحرير له وتطوير لكفاءاته وإطلاق لقدراته على العمل البناء".(2)

(1) د. محمد شفيق، مرجع سابق، ص ص 20-21.

(2) د. كاسر المنصور، مرجع سابق، ص 72.

2-2- الإصلاح الإدارى والتنمية السياسية :

عادة ما يستخدم مصطلح التنمية السياسية كمرادف للتحديث السياسى الذى يعنى الانتقال من المجتمع التقليدى إلى المجتمع الصناعى الحديث، وبالتالى فهو يشير إلى التطور فى اتجاه واحد فى إطار النموذج الغربى (الديمقراطية الليبرالية). ونفاديا لربط التنمية السياسية ببعض المجتمعات الغربية المتقدمة صناعيا، فقد اختار بعض المتخصصين مفهوم القدرة كمحدد أساسى للتنمية السياسية، ومن بين هؤلاء نجد جبرائيل أموند "Gabriel Almond" الذى يرى بأن النظام السياسى يكون ناميا إذا كان يتمتع بقدرات ذات تأثير إيجابى من شأنها أن تمنحه إمكانية الاستجابة بكفاءة واستقلالية للمشاكل الجديدة.⁽¹⁾ كما يسير كل من ديامنت "Diamant" وإيزيستات "Eisenstat" فى ذات الاتجاه الذى يساوى بين التنمية السياسية وبين قدرة النظام السياسى على النمو والتكيف مع المطالب الجديدة التى تواجهه.⁽²⁾

أما تعريف صامويل هنتكتون "Samuel Huntigton" للتنمية السياسية فهو تعريف مركب يأخذ فى عين الاعتبار ثلاثة عناصر رئيسية هي : ترشيد السلطة السياسية وتباين الهياكل والبنية السياسية وارتفاع مستوى المشاركة السياسية للجماهير، وبالتالى يمكن القول بأن تحقيق الدولة للتنمية السياسية يعكس وجود عملية متكونة من العناصر الرئيسية التالية :

- 1- امتلاك الدولة لبنية أو هيكلية سياسية متباينة، أى الوصول إلى مرحلة يتم من خلالها تحديد الأدوار والاختصاصات المؤسساتية فى إطار النظام السياسى.
- 2- إقرار المساواة وذلك عن طريق اعتراف النظام السياسى بحقوق المواطنين على أساس القانون والعدالة الاجتماعية.
- 3- قدرة النظام السياسى على التكيف والاستجابة والاندماج مع الظروف البيئية المحيطة أثناء عملية اتخاذ القرارات.⁽³⁾

(1) د. فيرل هيدي، مرجع سابق، ص ص 70-71.

(2) نفس المرجع السابق، ص 71.

(3) د. مصطفى عبد الله خشيم، موسوعة علم السياسة، بنغازي، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1994، ص 111.

ويمكن بوجه عام تعريف التنمية السياسية بأنها هي : "مجموعة التغيرات المخططة الهادفة إلى الرفع من قدرات النظام السياسي، وزيادة استجابته للنظم المجتمعية، والاتجاه نحو المزيد من التخصص في الأبنية والتمايز في الوظائف والأدوار".⁽¹⁾

وبناء على ما سبق، توجد صلة قوية بين الإصلاح الإداري من ناحية والتنمية السياسية من الناحية الأخرى. فالنظام السياسي الواعي بما يمتلكه من مؤسسات وشبكات اتصال هو الأكثر قدرة على بلورة احتياجات الإصلاح الإداري وأخذ المبادرات في تصميمها وقيادتها والإشراف على تنفيذها.⁽²⁾

كما يتوقف نجاح الإصلاح الإداري على مدى قدرة الأجهزة السياسية على تعبئة الرأي العام إيجابيا لخدمة التنمية، وعلى مدى القدرة على توجيه الجهاز الإداري عن طريق توسيع قاعدة المشاركة، وإرساء دعائم الديمقراطية السياسية التي تقوم على تهيئة المناخ السياسي الملائم للتنمية.⁽³⁾

وفي المقابل يظل عدم استقرار النظام السياسي من أكبر المشكلات التي تعيق مسار الإصلاح الإداري، نظرا لما ينجم عنه من غموض في تحديد الأهداف والغايات وعدم كفاءة نظام الاتصالات بين القيادة العليا لإدارة التنمية من جهة والرأي العام من جهة أخرى.

بينما في ظل الاستقرار السياسي يزداد وضوح أهداف التنمية والإصلاح الإداري وبالتالي قيام السياسات العامة على أسس ثابتة ومحددة، مما يؤدي إلى نجاح مخططات وبرامج الإصلاح، كما يزداد تراكم الخبرات العالية والكفاءات الممتازة القادرة على تحمل مسؤولية العمل الإداري بفاعلية وبطرق علمية سلمية. كما يؤدي الاستقرار السياسي إلى وضع الثقة في الموظفين العموميين وشعورهم بالمسؤولية تجاه تحقيق الرفاهية لأفراد الشعوب.⁽⁴⁾

(1) د. نداء مطشر صادق، التخلف والتنمية السياسية، بنغازي، منشورات جامعة قارونس، 1998، ص ص 102-103.

(2) د. أحمد رشيد، الإدارة العامة في الدول النامية، مرجع سابق، ص ص 122-123.

(3) نفس المرجع السابق، ص 21.

(4) د. أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سابق، ص 152.

كما أن تعدد الأبنية السياسية وتحقيق التوازن فيما بينها يؤدي بدوره إلى خلق جو ملائم لصنع القرارات ورسم السياسات العامة وتنفيذها ومتابعتها بشكل سليم بعيداً عن تأثيرات أشخاص معينين أو هيئات محددة في المجتمع.

وتبقى المراجعة المستمرة للإطار القانوني والتشريعي العام الذي ينظم كافة الأجهزة الإدارية للدولة، ضرورة لتسهيل عمل هذه الأجهزة بما يتلائم مع الظروف والمستجدات. وذلك من خلال الحد من كثرة النصوص القانونية وعدم الإسراف في تحديد التفاصيل أو الإغراق في رسم الجزئيات، والاقتصار على رسم الخطوط العريضة ووضع النقاط الرئيسية بغية ترك هامش من الحرية للمسؤولين التنفيذيين.⁽¹⁾

(1) نفس المرجع السابق، ص ص 152-156.

2-3- الإصلاح الإداري والتنمية الاجتماعية :

تسعى التنمية الاجتماعية إلى إحداث تغييرات شاملة في البناء الاجتماعي ووظائفه وأنماط العلاقات الاجتماعية السائدة فيه، والقيم والمعايير التي تؤثر في سلوك الأفراد والتي تحدد مكانتهم وأدوارهم في مختلف التنظيمات الاجتماعية التي ينتمون إليها.⁽¹⁾ وفي البلدان النامية تتعدد المعوقات الاجتماعية للتنمية، بدء من الارتفاع في معدلات الزيادة السكانية بشكل لا يتماشى مع القدرات الإنتاجية لهذه البلدان، وانتشار الأمية وانخفاض مستوى التعليم، إضافة إلى شيوع بعض العادات الاجتماعية المرتبطة بنمط الإنفاق الاستهلاكي، ونفسي بعض القيم السلبية في المجتمع كالاتكالية والمحسوبية والوساطة والرشوة ... هذه المظاهر التي تعاني منها العديد من الدول النامية تنعكس حتما على مستوى أداء الأجهزة الإدارية للدولة.

ومن هنا تبرز أهمية التنمية الاجتماعية في معالجة الانحراف الإداري، من خلال تغيير البنية الاجتماعية التي يدور النشاط الإداري في إطارها، حيث يؤكد بعض الباحثين على مجموعة من الوسائل والإجراءات والسياسات التي عن طريقها يمكن إحداث تغييرات جذرية في عوامل البيئة الاجتماعية بما يساعد على إزالة معوقات الإصلاح الإداري. ويلخص الدكتور حمدي أمين عبد الهادي هذه الوسائل والإجراءات فيما يلي :

أ- الارتفاع بالمستوى التعليمي⁽²⁾ : على اعتبار أن مهمة النظام التعليمي تتجاوز مجرد إعطاء الفرد معارف ومعلومات أو تقنيات، إلى المساهمة في الضياغة الشاملة لشخصية الجيل الناشئ، وذلك عن طريق إعادة النظر في المناهج التعليمية لتتناسب مع واقع المجتمع من جهة وما تفرضه مقتضيات العصر من جهة أخرى.

ب- التنشئة الاجتماعية السليمة ومحاربة القيم السلبية : بداية من الأسرة التي تشكل الخلية الأولى في المجتمع، والتي يتلقى فيها الفرد مختلف القيم التي ستسهم بشكل كبير وعميق في تكوين شخصيته وتوجيه سلوكه، مروراً بالتنشئة الاجتماعية خارج الأسرة في

(1) عمر أكرم عبد النبي العبيدي، مرجع سابق، ص 162.

(2) د. أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سابق، ص 159.

المدرسة والجامعة وفي النوادي ومن خلال الاحتكاك بأبناء الجيران وبرفاق العمل. حيث يكتسب الفرد العديد من القدرات والمهارات الاجتماعية المتصلة بالتعامل مع الغير والتفاعل مع المحيط والتأثير فيه، كما تدرّب الفرد على العمل الجماعي والسعي في إطار الجماعة إلى تحقيق أهداف مشتركة. وأخيرا التنشئة الاجتماعية التي يتلقاها الفرد بالموازاة مع المرحلتين السابقتين عن طريق التعرض لتأثير ما تعرضه وسائل الإعلام المختلفة في البيت كالتلفزيون وخارجه كالمسرح والسينما. (1)

وبما أن القيم والعادات والتقاليد التي تسود في مجتمع ما، تنعكس بطبيعة الحال على الأنماط السلوكية للأفراد فيه وتؤثر إلى حد بعيد على سلوك العاملين في المنظمات والأجهزة الإدارية. فإن الإصلاح الإداري يقتضي بالدرجة الأولى العمل على نشر وتعزيز القيم الإيجابية ومحاربة القيم السلبية على مستوى الأسرة والمدرسة، من خلال حملات التوعية المتكررة بواسطة الإذاعة والتلفزيون والسينما والصحافة.

(1) نفس المرجع السابق، ص ص 160-161.

2-4- الإصلاح الإداري والتنمية الاقتصادية :

يعرف علماء الاقتصاد التنمية الاقتصادية بأنها هي : "تحويل موارد الأمة المحدودة وقواها الإنتاجية بشكل يزيد إنتاجها القومي الصافي والإجمالي من السلع والخدمات".⁽¹⁾ وبالتالي الزيادة من نصيب الفرد في الدخل القومي للرفع من مستوى معيشته وتلبية حاجياته المختلفة. ويمكن بوجه عام تعريف التنمية الاقتصادية بأنها العملية التي يحدث من خلالها تغيير شامل ومتواصل، مصحوب بزيادة في متوسط الدخل الفردي، وتحسين في توزيع الدخل لصالح الطبقة الفقيرة وتحسين في نوعية الحياة وتغيير هيكل في الإنتاج.⁽²⁾

إلا أن إحداث النمو الاقتصادي يرتبط بصورة وثيقة بتطوير الإدارة وإدخال الإصلاحات المستمرة عليها بما يخدم المتغيرات والظروف الجديدة. فمشاكل التنمية الشاملة في الدول النامية وعلى الأخص منها التنمية الاقتصادية هي مشاكل إدارية بالدرجة الأولى، ذلك أن هذه الدول لا تفتقر في غالبيتها إلى رؤوس الأموال أو الموارد الطبيعية أو حتى الموارد البشرية الكفيلة بتجسيد الخطط الاقتصادية والدفع بها إلى الأمام، لكن تخلف الأجهزة الإدارية فيها وانتشار مظاهر الانحراف والفساد الإداريين كلها عوامل تساهم إلى حد كبير في عرقلة أو حتى إفشال المخططات التنموية.

إن أساليب العمل الإداري تعتبر أهم محددات النمو الاقتصادي في كافة البلدان، ويمكن الإسراع بمعدلات التنمية ورفع كفاءة الجهود المبذولة في سبيلها، من خلال إعداد وتنمية كوادر إدارية تتفهم منطق التنمية وتتمتع بالقدرات اللازمة لتحقيقها.⁽³⁾ كما أن الإدارة المتخلفة تدعم بأساليبها الخاطئة ومفاهيمها الجامدة أوضاع الإنتاج الرديء، وتحويل دون تحقيق الانطلاق الفكري اللازم لاكتشاف سبل ومداخل النمو الاقتصادي الفعال.⁽⁴⁾

(1) د. فيرل هيدي، مرجع سابق، ص 62.

(2) د. عبد القادر محمد عبد القادر عطية، اتجاهات حديثة في التنمية، الإسكندرية، دار الجامعة، 1999، ص 17.

(3) عمر أكريم عبد النبي العبيدي، مرجع سابق، ص 165.

(4) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

وفي المقابل تكتسب العوامل والظروف الاقتصادية في المجتمع أهمية قصوى في التأثير على عمليات الإصلاح الإداري، فاتباع الخطط الاقتصادية المستقرة والابتعاد عن الهزات والطفرات وتجنب القرارات الاقتصادية المتضاربة، والتخطيط للمستقبل عوامل يمكن من خلالها الحد من مظاهر الانحراف الإداري وتفادي الإسراف والتبذير وغيرهما. كما أن الاستغلال الأمثل للموارد البشرية، عن طريق إجراء دراسات شاملة لتكوين القوى العاملة وتحقيق احتياجات وحدات الإنتاج والخدمات من الأفراد في المستقبل، يمكن الجهاز الإداري من تجنب التضخم وتراكم عدد العاملين. يضاف إلى ذلك فإن اتباع سياسة ملائمة للأجور والمرتبات والتأكيد على المعايير الموضوعية في صرف المكافئات يخلق جوا من التنافس الإيجابي في المنظمات والأجهزة الإدارية في سبيل الرفع من مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطن، كما تساعد الموظف على تحقيق تطلعاته ونقل من ميله إلى انتهاج سلوكيات سلبية كتلقي العمولات والرشوات

الفصل الأول : التطور التاريخي للمنظومة الإدارية

في موريتانيا.

- تمهيد.

1- الإدارة في عهد الاستعمار.

2- التنظيم الإداري غداة الاستقلال (فترة الحكم المدني الأول).

3- الإدارة في فترة الحكم العسكري.

4- البلديات وتجربة المجالس المحلية 1986.

تمهيد :

موريتانيا هي المنطقة الواقعة في شمال غرب إفريقيا والممتدة على مساحة 1.030.700 كلم². لم تعرف بهذا الاسم وبتلك الحدود الجغرافية إلا بعد مجيء الاستعمار، حيث عرفت في الماضي بتسميات عديدة ومختلفة، لعل من أشهرها "بلاد شنقيط". هذا الاسم الذي ارتبط بجهود التنوير الثقافي والإشعاع الديني للبلاد.

وخلال تاريخها الطويل لم تعرف المنطقة قيام سلطة مركزية تلغي أو حتى تزاحم النظام القبلي⁽¹⁾، رغم ظهور النظام الأميري وتبلوره خلال القرن الثامن عشر كتتظيم شبه مركزي قسم البلاد إلى أربع إمارات.

ونظرا لحالة الاستقرار هذه التي عاشتها البلاد في ظل النظام القبلي وكذا النظام الأميري، فإن المنظومة السياسية والإدارية التي عرفتها موريتانيا ما بعد الاستقلال لم تكن ثمرة لمسار من التطور المؤسساتي بل كانت صنعة استعمارية خالصة⁽²⁾.

بالتالي سنتناول في هذا الفصل المراحل والمحطات التي مر بها التنظيم الإداري الحديث في موريتانيا، بدء من نشأته إبان الاستعمار مرورا بقيام الدولة الوطنية غداة الاستقلال والتحديات التي واجهت الجهاز الإداري الموروث، وأخيرا مرحلة الحكم العسكري التي امتدت حتى مطلع التسعينات من القرن الماضي وما ميزها من انعدام للاستقرار السياسي انعكس على مسار التطور المؤسساتي والإداري في البلاد.

(1) يحي بن البراء، الفقه والمجتمع والسلطة، المعهد الموريتاني للبحث العلمي، 1994، ص 165.

(2) Ecole nationale d'administration, (séminaire sur l'administration publique de la république islamique de Mauritanie), Nouakchott, decembre 1978, p 02.

1- الإدارة في عهد الاستعمار

لقد تميز التنظيم الإداري في موريتانيا بكونه نشأ وتطور ضمن إطار استعماري فيما عرف بإفريقيا الغربية الفرنسية. وعلى عكس ما تميز به الاستعمار الفرنسي من تغلغله في المجتمعات المستعمرة وتفكيكه لبنياتها الاجتماعية التقليدية، فإن الإدارة الاستعمارية في موريتانيا سعت إلى تكريس النظام القبلي في المجتمع من خلال تقديم الدعم لشيوخ القبائل، ومساندتهم ليصبحوا بمثابة رؤساء إداريين مسؤولين أمام الإدارة الاستعمارية عن جمع الضرائب لصالح الخزينة الفرنسية ومراقبة الأمن الداخلي للقبيلة. وبالتالي لم يفتح المستعمر المجال أمام السكان المحليين للمشاركة في تسيير شؤون البلاد، فيما عدا ما عرف آنذاك بالترجمين. حيث تميزت المرحلة الأولى من التوسع الاستعماري بالمركزية الشديدة (1903-1946) وفي مرحلة لاحقة وبعد الحرب العالمية الثانية (1946-1953)، عرف التنظيم الإداري مرونة نسبية، بعد إقامة نظام المحطات، هذه الأخيرة التي تم تحويلها فيما بعد إلى بلديات في الفترة ما بين (1953-1968).

1-1- المرحلة الأولى (1903-1946) المركزية الشديدة

بعد الحملات الاستكشافية التي خضعت لها موريتانيا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، قصد التعرف على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، جاء المشروع الاستعماري الذي اقترحه كزافييه كابولاني "Xavier Cappolanie" لاحتلال البلاد بحجة ربط المستعمرات الفرنسية في غرب إفريقيا بتلك الموجودة في شمالها. وقد تم إقرار هذا المشروع من خلال القانون الصادر بتاريخ 27 ديسمبر 1899⁽¹⁾، وبالتالي إنشاء ما يسمى بموريتانيا الغربية. وتميزت هذه الفترة ببداية انتشار المستعمر على امتداد البلاد تحت شعار السلم والاستقرار بدل النهب والاقْتتال الذي كانت تمارسه بعض القبائل ضد بعضها الآخر.

(1) السيد ولد أباه وآخرون، موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1995، ص 82.

وهكذا صدر في مارس من عام 1903 قرار الحاكم روم "Roume" القاضي بإنشاء محمية "بلاد البيضان" في حوض نهر السنغال، ليتم إعلان المحمية إقليميا مدنيا في 18 أكتوبر 1904 على رأسه مفوض تابع للوالي العام لغرب إفريقيا الفرنسية.⁽¹⁾ وفي أول تنظيم للإقليم الموريتاني في عهد الحماية 1903 الذي تزامن مع بداية مرحلة التوسع وخضوع منطقة التراززة، تم تقسيم هذه الأخيرة إلى وحدتين إداريتين سميت إحداهما بالمنطقة الغربية كان مركزها نواكشوط، أما الثانية فقد عرفت بالمنطقة الشرقية وكانت تضم مركزين هما : مركز "سهوت الماء". ومركز "أقلال فاي"، أما بالنسبة لمنطقة لبراكنة فقد قسمت بموجب مرسوم بتاريخ 1904/4/9، إلى وحدتين هما وحدة "الوفوتا" ووحدة "كيدماغا" الواقعة على الضفة اليمنى لنهر السنغال.⁽²⁾ وقد أعيد بداية من شهر مايو 1904 تقسيم الأراضي التي تمت السيطرة عليها إلى خمس مناطق هي :

- 1- منطقة مال، ووحداتها : "مال" و"ميت".
 - 2- منطقة لبراكنة، ووحداتها : "آلاك" و"الرقبة".
 - 3- منطقة كوركول، ووحداتها : "كيهيدي" و"أمبود".
 - 4- منطقة التراززة الغربية، ومركزها "نواكشوط".
 - 5- منطقة التراززة الشرقية، ومراكزها : "سهوت الماء" و"أقلال فاي".⁽³⁾
- وبعد إعلان موريتانيا إقليميا مدنيا، تم تقسيمه إلى عدة دوائر بموجب مرسوم صادر في 28 ديسمبر 1905 إلى خمس دوائر هي :

- 1- دائرة التراززة وتضم منطقتي التراززة الغربية والتراززة الشرقية.
- 2- دائرة لبراكنة وتضم منطقتي آلاك والرقبة.
- 3- دائرة كوركول.
- 4- دائرة تكانت التي ألحقت بها إقامة "كيفه" بعد احتلالها عام 1907.
- 5- إقامة كيدماغا المستقلة.⁽⁴⁾

(1) Didier Newadowski, Précis de droit administratif Mauritanien, ENA, Nouakchott, janvier 1984, P7.

(2) محمد ولد محمد، "اللامركزية الإقليمية ورقابة السلطة المركزية في موريتانيا"، (رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، 2000)، ص ص 57-58.

(3) نفس المرجع السابق، ص 58.

(4) نفس المرجع، نفس الصفحة.

و مع استمرار التوسع الاستعماري و اتساع رقعة المناطق المحتلة، تم بموجب القرار رقم 17289 الصادر بتاريخ 23 نوفمبر 1912 ، إعادة تقسيم هذه المناطق من جديد إلى خمس دوائر هي : آدرار، التررزة، لبراكنة، كوركول، تكانت، و تمت تجزئة هذه الدوائر بدورها إلى عدة وحدات إدارية هي : أطار، شنقيط، بوتلميت، المذريرة، الألك، بوكي، أمبود، المجرية، تجكجة، سيلبابي، Port ettiene (انوا ذيبو)⁽¹⁾ و ابتداء من نوفمبر 1913 ارتفع عدد الدوائر إلى ستة بعد إنشاء دائرة لعصابة.

و بتاريخ 04 ديسمبر 1920 أصبحت موريتانيا مستعمرة تتمتع بوضع مستقل تحت إشراف والي يتم تعيينه مباشرة من الحكومة الفرنسية، و يتبع إداريا للوالي العام لمستعمرات غرب إفريقيا الفرنسية.⁽²⁾ و في ظل هذا الوضع الجديد قسمت الدوائر الموجودة في البلاد إلى نوعين :

- الدوائر المدنية : و تشمل المناطق التي تم فيها إخمداد نار المقاومة، و يتولى المهام فيها مجموعة من الإداريين المدنيين، يتم تعيينهم من السلطات الفرنسية لرعاية المصالح الاستعمارية في الدائرة، مع منح هؤلاء سلطة البت في بعض المسائل الإدارية المحلية.

- الدوائر العسكرية : و تمثل آخر معاقل المقاومة المسلحة، و يتولى الإشراف التام على هذه الدوائر مجموعة من الضباط العسكريين من الجيش الفرنسي و ذلك لقمع أي مظهر من مظاهر الرفض الأهلي للسياسة الاستعمارية في الدائرة.⁽³⁾

و لتسهيل مهام هذه السلطات في بلاد مترامية الأطراف تغطيتها الصحراء في معظمها لجأت الإدارة الاستعمارية بعد إعلان السيطرة التامة على البلاد، إلى الاستعانة بالزعامات التقليدية في إدارة بعض شؤون السكان المحليين لخدمة مصالحها دون الاحتكاك المباشر بهؤلاء السكان.

(1) حمود بن أبوه، "الإدارة المحلية في موريتانيا : حقائق و آفاق"، (مذكرة نهاية التدريب، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، 1984-1985)، ص 10.

(2) Didier Newadowski, op-cit, PV.

(3) محمدو ولد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 59-60

و في هذا الصدد صدر في 20 أغسطس 1936 القراران رقم 469 و 470 حيث يقضي الأول بتنظيم طرق الاستعانة بالزعامات التقليدية لدى العرب (البيضان*) على الشكل التالي :

- أمير الإمارة و تساعده جماعة الإمارة

- رئيس القبيلة و تساعده جماعة القبيلة

- رئيس الفخذ و تساعده جماعة الفخذ.

و يتم تعيين هؤلاء جميعا من قبل الحاكم العام باقتراح من رؤساء الدوائر و رؤساء المقاطعات، و تنحصر صلاحياتهم في خدمة الإدارة الاستعمارية في المسائل التالية :

- الوظائف الإدارية مثل المساعدة في الإحصاءات الإدارية و الديمغرافية و الحالة المدنية... إلخ

- وظائف الضبط الإداري : السهر على حفظ النظام و الأمن و الإبلاغ عن الاضطرابات، و اعتقال المجرمين و المطلوبين للسلطات الاستعمارية و حماية الآبار و المزارع و المحاصيل و قطعان المواشي، و إطفاء الحرائق و صيانة المخزونات الاحتياطية من الحبوب.

- الوظائف المالية : جباية الضرائب و تزويد السلطة الإدارية بالمعلومات الضرورية الخاصة بالإحصاءات الضريبية... إلخ⁽¹⁾

أما فيما يخص القرار الثاني رقم 470 فقد نظم سبل الاستعانة بالتجمعات التقليدية لدى المجموعات الزنجية في جنوب البلاد و ذلك على الشكل التالي :

- رئيس الإقليم و يضم عدة كانتونات و تساعده لجنة الإقليم.

- رئيس الكانتون و يضم عدة قري و تساعده لجنة الكانتون

- رئيس القرية و تساعده لجنة القرية.

* هي تسمية محلية تطلق على غالبية السكان في موريتانيا في مقابل "السودان" التي تطلق على السكان من الزنوج.

(1) حمود بن أبوه، مرجع سبق ذكره، ص ص 10-11.

و يتم تعيين هؤلاء أيضا بنفس الطريقة كما يلعبون ذات الأدوار و يؤدون نفس الوظائف، و لا يختلفون عن أمثالهم في المجموعة العربية إلا بما يقتضيه اختلاف البيئة و نمط الحياة.(1)

و بالتالي أصبح الجهاز الإداري مكونا من عنصرين أحدهما فرنسي يلعب دور القيادة و اتخاذ القرارات لخدمة الوجود الاستعماري، و العنصر الثاني هو عنصر أهلي يقتصر دوره على رعاية مصالح المستعمر من خلال تنفيذ القرارات الصادرة عن القيادة الاستعمارية، التي تتشكل حسب التسلسل الإداري من العناصر التالية :

أ- الوالي العام لإفريقيا الغربية الفرنسية : و يتم تعيينه مباشرة من رئيس الجمهورية الفرنسية في مجلس الوزراء، و يعتبر ممثل الحكومة المركزية في أقاليم ما وراء البحار.

ب- والي موريتانيا : و يتمتع بصلاحيات واسعة في إدارة شؤون المستعمرة، و يستعين بمجلسين أحدهما هو المجلس الإداري الأعلى و هو مجلس تنفيذي يتكون من الوالي رئيسا و من وكيل الجمهورية، و القائد العام العسكري في الإقليم، إضافة إلى أربع وجهاء من بينهم شخصيتان تحتفظان بولاء كامل لفرنسا.(2) أما المجلس الثاني فيلعب دورا استشاريا.

ج- حكام الدوائر : و يتم تعيينهم من طرف السلطة المركزية و يمارسون مهام إدارية و قضائية حسب التوجيهات المركزية و من مهامهم :

- تحديد الحصص الضريبية و الإشراف على جبايتها.
- ضبط الحالة المدنية في الدائرة.
- فض النزاعات و الاشتباكات التي تحدث في مجال الدائرة.
- اقتراح تعيين شيوخ القبائل و الوجهاء، و الإشراف عليهم و مراقبة أدائهم بعد التعيين.(3)

د- رؤساء المقاطعات و المراكز الإدارية : و يعملون تحت إشراف حاكم الدائرة التابعين له، و يتولون متابعة أوضاع السكان مباشرة و إرسال التقارير إلى الوالي بجميع التطورات و المستجدات.(4)

(1) نفس المرجع السابق، ص 11.

(2) محمد ولد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 62.

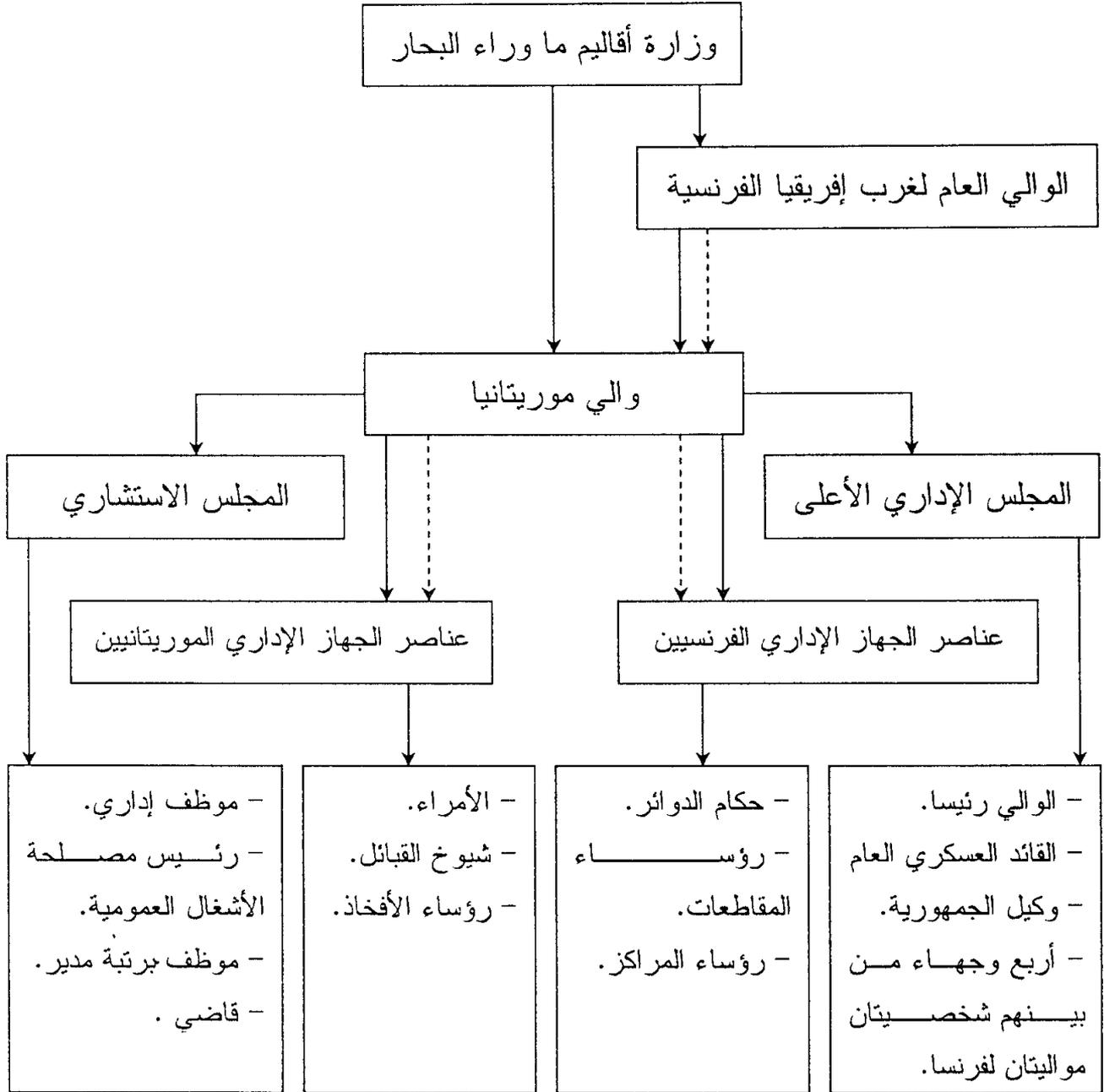
(3) نفس المرجع السابق، ص 63.

(4) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

لقد اتسمت هذه المرحلة عموماً بالمركزية المفرطة في اتخاذ القرارات، حيث كانت كافة الصلاحيات توجد لدى السلطات التي تعينها الحكومة الفرنسية المركزية : (الوالي العام، الحكام، رؤساء المقاطعات و الدوائر و المراكز)⁽¹⁾ إلا أن المؤشرات الأولى لظهور نوع من اللامركزية النسبية كانت مع نهاية الحرب العالمية الثانية من خلال الإصلاحات التي اعتمدها فرنسا تجاه مستعمراتها.

(1) Didier Newadowski, op-cit, PV.

شكل يبين هيئات الإدارة الاستعمارية و العلاقة ما بينها⁽¹⁾



← خط سلطة.

←----- خط رقابة مباشرة.

(1) محمدو ولد محمد، مرجع سبق ذكره، ص 66.

1-2- المرحلة الثانية (1947-1953) نظام المحطات :

مع نهاية الحرب العالمية الثانية و قيام الجمهورية الفرنسية الرابعة، أقر دستور 25 أكتوبر 1946 ضرورة مراجعة العلاقات الموجودة بين فرنسا و مستعمراتها و الاعتراف تدريجيا بالحقوق السياسية لسكان هذه المستعمرات، و أصبحت موريتانيا ضمن أقاليم ما وراء البحار في إطار إفريقيا الغربية الفرنسية (A.O.F).⁽¹⁾ و ككل الأقاليم ما وراء البحار يوجد على رأسها حاكم يمثل الحكومة الفرنسية و تساعده لأول مرة جمعية محلية منتخبة من السكان المحليين، تقوم بإدارة الشؤون المالية و بعض المصالح المحلية، كما يوجد ممثلون للإقليم لدى المجلس الأعلى لإفريقيا الغربية الفرنسية، بالإضافة إلى حق الأقاليم المستعمرة في انتخاب نواب لها في البرلمان الفرنسي.⁽²⁾

و كما جاء في نص الدستور الفرنسي أكتوبر 1964 على أن : (فرنسا عازمة على قيادة الشعوب المسؤولة عنها نحو حرية إدارة نفسها بنفسها و تسيير شؤونها الخاصة بصفة ديمقراطية).⁽³⁾ فقد عرف التنظيم الإداري حينها مرونة نسبية خاصة بعد تجربة ما سمي آنذاك بالمحطات التي تشبه في تنظيمها البلديات، حيث تمثل السكان هيئة محلية، تسمى مجلس المحطة يتشكل أعضاؤها من مختلف القوميات يتم تعيينهم من طرف السكان المعنيين.

و قد أقيم هذا النظام بداية في المراكز الحضرية التالية : (بوغي، روصو، كيهيدي) بموجب القرار الصادر بتاريخ 16/04/1947، ثم امتدت التجربة لتشمل "أطار" بموجب القرار الصادر بتاريخ 28/05/1951، و أخيرا "نواكشوط" (القرار 06 يونيو 1951).⁽⁴⁾

و رغم أن هذه التجربة لم تستمر فترة زمنية طويلة، كما أنها لم تشمل سوي مناطق قليلة من البلاد، إلا أنه يمكن اعتبارها كبداية محتشمة لنوع من اللامركزية الإدارية اتضحت معالمها أكثر فيما بعد من خلال نظام البلديات.

(1) Didier Newadowski, op-cit pp VI – VII.

(2) Marcel Piquemal, La république islamique de mauritanie, Paris, Edition Berger-Lerault, 1969, p 19.

(3) الدستور الفرنسي، نقلا عن : (السيد ولد أباه و آخرون)، مرجع سبق ذكره، ص 92.

(4) حمو بن أبوه، مرجع سبق ذكره، ص 12.

1-3- المرحلة الثالثة: (1953-1960) نظام البلديات

على إثر قيام تجربة المحطات، تأكد لدى المستعمر الفرنسي إمكانية قيام بلديات، حيث أجاز القرار 563 ، الصادر بتاريخ 26 يناير 1953 إقامة ثلاث بلديات في "أطار" و "روصو" و "كيهيدي" ثم "بوغني" بموجب القرار رقم 3775 الصادر بتاريخ 16 مايو 1955، و هكذا تم تحويل جميع المحطات إلى بلديات من الدرجة الأولى ما عدا محطة "نواكشوط"، و قد وجدت ثلاث درجات من البلديات حسب طريقة تشكيل مجالسها البلدية، فبينما يعين أعضاء المجلس البلدي من الدرجة الأولى من قبل حاكم الإقليم من بين لائحة من الأعيان يقترحها حاكم المقاطعة، يتم انتخاب المجلس البلدي في بلدية من الدرجة الثانية بواسطة اقتراع محدود، بينما يتم في بلدية من الدرجة الثالثة عن طريق اقتراع عام، كما أجاز مرسوم صدر بتاريخ 04 أبريل 1957 إقامة بلديات ريفية، أينما توفرت الإمكانيات المالية الضرورية.⁽¹⁾

و قد كانت الخطوة الأهم نحو تجسيد اللامركزية الإدارية هو صدور ما سمي بالقانون الإطار (Loi-cadre) في 23 جوان 1956، الذي أدى إلى إلغاء الحاكم العام لإفريقيا الغربية الفرنسية، و استبداله بالحكومة الذاتية للإقليم المكونة من مجموعة من الوزراء تنتخبهم الجمعية الإقليمية المنتخبة بدورها عن طريق الاقتراع العام.⁽²⁾

و في نفس الإطار تم انتخاب أول مجلس حكومي في البلاد في ماي 1957 و عين المختار ولد داده نائبا لرئيس هذا المجلس، كما تم في 24 يوليو من نفس السنة نقل إدارة البلاد من سانت لويس (Saint Louis) في السنغال إلى نواكشوط، تمهيدا لإعلانها عاصمة للبلاد.⁽³⁾

غير أن الأزمة السياسية التي عجلت برحيل الجمهورية الرابعة في فرنسا و حلول الجمهورية الخامسة محلها، أدت إلى تسارع الخطوات نحو تقرير المصير النهائي للمستعمرات، حيث تم اعتماد نظام جديد عرف بنظام المجموعة الفرنسية "La communauté française".

(1) نفس المرجع السابق، ص 13.

(2) Didier Newadowski, op-cit, pp VII-VIII.

(3) Ibid, pp VIII-IX.

و قد أعطى هذا النظام للمستعمرات حق الاختيار بين البقاء ضمن هذه المجموعة أو الاستقلال التام عن فرنسا. و أسفرت نتائج الاستفتاء الذي أجري في 28 سبتمبر 1958 عن تصويت (94,2 %) بنعم لصالح البقاء في إطار المجموعة الفرنسية، الأمر الذي اقتضى وضع دستور داخلي في 22 مارس 1959 كان بمثابة أول دستور موريتاني.⁽¹⁾ رغم أنه يكاد يكون مطابقاً لدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، إلا أن هذا الدستور لم يستمر العمل به طويلاً، حيث أسفرت المفاوضات الموريتانية الفرنسية، عن توقيع إعلان استقلال البلاد الذي تحقق فعلاً في 28 نوفمبر 1960.⁽²⁾

و رغم حصول البلاد على استقلالها التام، و تجنباً لحدوث أي فراغ قانوني قد يضر بحسن سير المصالح الإدارية، فقد نصت الأحكام الدستورية على أن تظل التشريعات و النظم التي سنت في عهد الاستعمار سارية المفعول في الجمهورية الجديدة ما لم يتم تغييرها. و هكذا بقيت البلديات قائمة بعد أن أعاد تنظيمها قانون صدر قبيل الاستقلال (القانون رقم 016 بتاريخ 06 ابريل 1960)، و الذي أقر بإقامة خمس بلديات حضرية هي : "أطار" و "بوغبي" و "كيهيدي" و "روصو" و "تواكشوط". و توالى بعد ذلك مجموعة من القوانين المعدلة و المكملة لهذا القانون، بيد أنها لم تتجاوز جوانب عملية معينة تطلبها ميلاد الدولة الحديثة، و لكن جوهر نظام البلديات ظل قائماً بعد ثماني سنوات من الاستقلال، حتى أستبدل عام 1968 بنظام الولايات.⁽³⁾

و بشكل عام فإن موريتانيا قد عرفت التنظيم الإداري الحديث لأول مرة في ظل الوجود الاستعماري، الذي عمل منذ قدومه على استخدام هياكل سياسة و إدارية مستعينة بالبنية الاجتماعية التقليدية للمجتمع خدمة لمصالحه في البلاد، و قد تميزت هذه الهياكل في البداية و خلال مرحلة التوسع بالمركزية المفرطة في اتخاذ القرارات و إدارة شؤون الإقليم، هذه المركزية الشديدة ما فتئت تنقلص شيئاً فشيئاً بعد تجربة المحطات و أخيراً البلديات في ظل تواجد مؤشرات هامة توحى بقرب التخلي عن المستعمرات و حصولها على الاستقلال.

(1)Ibid, p IX.

(2) السيد ولد أباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 101.

(3) حمود بن أبوه، مرجع سبق ذكره، ص 14.

و بعد إعلان استقلال البلاد تجلي بوضوح حجم الصعوبات التي كانت تواجه هذا الكيان السياسي الوليد، حيث رأت النخبة الحاكمة آنذاك في إرساء الأحادية الحزبية شرطا ضروريا لتحقيق الوحدة الوطنية و التنمية الاقتصادية.

2- التنظيم الإداري غداة الاستقلال (فترة الحكم المدني الأول)

لقد برزت موريتانيا كدولة مستقلة في ظل ظروف تميزت بانعدام المقومات الضرورية لبناء الدولة الوطنية، كالبنى التحتية الكفيلة بالربط بين الأراضي الشاسعة و الأقاليم المتباعدة عن بعضها، علاوة على غياب جهاز إداري وطني متكامل. لهذا فقد أقر دستور 20 ماي 1961 نظاما على النمط الرئاسي كرس صلاحيات واسعة لرئيس الدولة، الأمين العام للحزب الوحيد الحاكم، بعد تجميع الأحزاب المختلفة تحت لواء حزب الشعب الموريتاني، بحجة دعم الوحدة الوطنية الهشة.⁽¹⁾ إلا أن هذا التوجه نحو مركزية السلطة السياسية، انعكس بشكل سلبي و مباشر على طبيعة تعامل الإدارة المركزية مع الظروف و الأزمات التي عاشتها البلاد في هذه المرحلة : (الجفاف - حرب الصحراء).⁽²⁾

لكن في المقابل تميزت هذه الفترة الأولى من عمر الدولة الوطنية على المستوى الداخلي، بالسعي إلى إحداث مجتمع مدني و تعميق مفهوم المصلحة العامة لتجاوز الانتماءات القبلية و العرقية الضيقة، حيث تم إلغاء نظام شيوخ القبائل، و قد نجحت الدولة فعلا في التخفيض من حضور القبيلة - ولو مؤقتا - خاصة بعد الجفاف الذي أصاب الاقتصاد الرعوي بالشلل في السبعينيات، و ما صاحبه من نزوح هائل للسكان نحو المراكز الحضرية بالخصوص مدينة نواكشوط.

و يمكننا تقسيم هذه الفترة الأولى للحكم المدني إلى مرحلتين، تمتد الأولى على مدى ثماني سنوات بعد الاستقلال، أما المرحلة الثانية فتبدأ منذ إعلان الإصلاح الإداري لسنة 1968، و حتى إلغاء الحكم المدني بعد انقلاب 10 يونيو 1978.

(1) Paul Balta avec la collaboration de Daudine Rulleau, *Le grand maghreb de l'indépendance à l'an 2000*. Alger, La phomic, 1990, PP 139-140.

(2) Didier Newadowski, op-cit, pp 3-4.

2-1- مساهمة التشريعات الاستعمارية (1960-1968):

لقد اتسمت هذه الفترة بالحفاظ على التنظيم الإداري الذي خلفه الاستعمار و الذي كان يعتمد على نظام المجالس البلدية التي تهيمن عليها الزعامات المحلية و التقليدية، بيد أنه و في إطار تكريس الخط الأحادي المركزي تم إجراء مجموعة من التعديلات المتتالية و التدريجية، تمهيدا لسحب البساط من تحت أقدام المشايخ و رؤساء القبائل لصالح هيمنة الحزب و أجهزته.

و بالتالي تم استصدار العديد من القوانين لتعديل و تكملة القانون المنظم للبلديات

مثل :

- القانون رقم 135/60 الصادر بتاريخ 25 يوليو 1960.

- القانون رقم 044/62 الصادر بتاريخ 22 يناير 1962.

- القانون رقم 013/64 الصادر بتاريخ 18 يناير 1964.

- القانون رقم 068/64 الصادر بتاريخ 24 أبريل 1964.⁽¹⁾

غير أن هذه القوانين المتعددة لم تسهم سوي في تعقيد التنظيم الإداري فأصبحت الجماعات المحلية تتشكل من ثلاثة أصناف من البلديات هي البلديات الحضرية و النموذجية و الريفية كما أن المناطق الإدارية تنقسم إلى ثلاث مجموعات :

- الخلايا الشعبية و هي المناطق الإدارية القاعدية.

- المناطق الإدارية العليا و يتولى الإشراف عليها نواب للحكومة، و هم قادة

الدوائر الذين يقومون بالتنسيق أكثر من التسيير.

- المناطق الإدارية السفلي و تتمثل في المراكز، أين تلعب الزعامات

التقليدية دورا أساسيا.⁽²⁾

و تماشيا مع التوجه نحو بسط نفوذ الحزب على كافة أجهزة الدولة خاصة

بعد الإعلان عن سمو الهيئات الحزبية على مؤسسات الدولة في مؤتمر الحزب

بمدينة كيهيدي يناير 1964، و ما نصت عليه المادة (37) من نظام الحزب

(1) حمود بن أبوه، مرجع سبق ذكره، ص 14.

(2) دانيا يفسكي، التنظيم الإداري لقراب الجمهورية الإسلامية الموريتانية، (ترجمة علي الاكحل)، نواكشوط، منشورات المدرسة الوطنية للإدارة، 1981، ص 42.

من ربط الحصول على أية مسؤولية في الإدارة بالالتزام بالمشروط إزاء الحزب (1). فقد دعت الظروف السياسية من جهة للاستجابة إلى ضرورة مطابقة المناطق الإدارية مع فيدراليات الحزب، و القضاء على ما تمتعت به المجموعات المحلية من استقلالية نسبية في تسيير الشؤون المحلية، و من جهة أخرى ضرورة بعث وحدات إقليمية جديدة أكثر فاعلية لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

(1) السيد ولد أباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 106.

2-2- الإصلاح الإداري 30 يوليو 1968 ونظام الولايات:

بعد انعقاد المؤتمر الثالث لحزب الشعب الموريتاني في شهر يناير 1968 بنواكشوط، تقرر تقديم مشروع جديد لتغيير المادة (53) من الدستور بغية استبدال نظام البلديات بنظام جديد هو نظام الولايات، و تم عرض هذا المشروع علي الجمعية الوطنية لتتم المصادقة عليه في 30 يوليو 1968. حيث تم تقسيم البلاد إلى عدة وحدات إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية و تسمى بالولايات، يوجد على راس كل منها والي (GOUVERNEUR) يتم تعيينه في مجلس الوزراء، و يمثل السلطة التنفيذية في ولايته كما انه يمثل المنطقة التي يوجد فيها. و تنقسم الولاية إلى مقاطعات يرأس كل واحدة منها حاكم (préfet) يتم تعيينه كذلك في مجلس الوزراء، و يخضع الحاكم لسلطة والي الولاية، أما أصغر الوحدات في التنظيم الإداري الجديد فهي المراكز الإدارية (Arrondissements)، التي يخضع رؤسائها في ممارستهم لصلاحياتهم لرقابة الحاكم كما توجد إلى جانب المراكز الإدارية البلديات الحضرية التي أصبحت بموجب القانون الجديد مقاطعات إدارية و تجمعات إقليمية لا مركزية في ذات الوقت، و ظلت تخضع في نظامها لما حدده القانون الصادر بتاريخ 16 يناير 1960 و القوانين المعدلة له فيما بعد.⁽¹⁾

أما بلدية نواكشوط الحضرية فتحولت لتصبح منطقة نواكشوط ذات الوضع الخاص، و التي تشبه في نظامها الولايات، حيث يوجد على رأسها والي يتم تعيينه في مجلس الوزراء، و يمثل السلطة التنفيذية في منطقتة، و في نفس الوقت هو ممثل لتلك المنطقة، و يشرف على وضع و تخطيط و تنفيذ الميزانية كما يتولى مهمة التنسيق بين المقاطعات الإدارية التابعة له.⁽²⁾

وفي مرحلة أولى تم تقسيم التراب الوطني إلى سبع (7) ولايات، بالإضافة إلى منطقة نواكشوط، و حددت مراكزها في المدن التالية: النعمة، عيون العتروس، كيفة، كيهيدي، ألاك، روصو، اطار. ثم ما لبث عدد الولايات أن ازداد، حتى وصل إلى ثلاث عشرة (13) ولاية، نظرا للنمو الاقتصادي و الاجتماعي لبعض المناطق حيث تم رفع

(1) République islamique de mauritanie. loi n°68-242 du 30 juillet 1968 portant organisation générale de l'administration territoriale, journal officiel du 20 août 1968, p 276.

(2) Ibid, loi n° 68-243, du 30 Juillet 1968, pp 276-277.

إقليم نواذيبو إلى مستوى ولاية تحمل الرقم (08)،⁽¹⁾ بينما تم بعث أربع ولايات أخرى جديدة، هي الولاية التاسعة "تكانت" حاليا، و الولاية العاشرة (سيلبابي) "كيدماغا" حاليا و الحادية عشر (افديريك) التي تم تحويلها إلى أزويرات و هي تحمل اسم "تيرس زمور" حاليا، و الثانية عشر و هي "أكجوجت" التي تحمل اسم ولاية "إينشيري" حاليا.⁽²⁾

و من خلال هذا التنظيم الإداري الجديد، أصبحت الولاية هي أهم دائرة إدارية للدولة، حيث تتمتع بالشخصية المعنوية و تمثل مصالح الجهاز المركزي للدولة على مستوى الولاية، عن طريق الوالي الذي يتولى رعاية تلك المصالح، و يمثل في نفس الوقت الطبيعة المزدوجة للولاية كإطار للعمل الحكومي يمتاز بعدم التركيز، و كوحدة محلية مستقلة في ذات الوقت. فالوالي هو عبارة عن سلطة مركزية محلية يمثل السلطة التنفيذية، حيث يتم تعيينه عن طريق مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية، و تنتهي مهامه بنفس الطريقة، و بالتالي فهو يعتبر في منطقتة الإدارية موظفا ساميا تابعا للسلطة المركزية، إذ يتلقى التعليمات و التوجيهات الخاصة بالسياسة العامة للدولة في كافة المجالات ليتولى نقلها و شرحها إلى السلطات الجهوية و المحلية التابعة له، و بهذا يعتبر الوالي بمثابة حلقة وصل و اتصال ما بين الإدارة المركزية و السلطات الجهوية و المحلية.

و للوالي صلاحيات متعددة في مختلف الميادين :

أ- تنفيذ القوانين و النظم : يكلف الوالي بالسهر على تطبيق القوانين الصادرة عن الإدارة المركزية، كما أن له سلطات تنظيمية محدودة تمكنه من اتخاذ بعض القرارات الإجرائية التي يستلزمها تطبيق القوانين و النظم، و عليه أن يرسل مباشرة نسخة من القرار التنظيمي الصادر عنه إلى سلطة الإشراف التي يبقى لها حق الإثبات أو التعديل أو الإلغاء.⁽³⁾

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 70-011، الصادر بتاريخ 05 فبراير 1970.

(2) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 74-240، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1974.

(3) محمد محمود الطالب أحمد، "التنظيم الإداري في موريتانيا" (مذكرة متريز، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، جامعة نواكشوط، 1991-1992)، ص 40.

ب- سلطات الوالي في المجال القضائي : لقد نص قانون الإجراءات الجنائية على صلاحيات خاصة تمنح للوالي فيما يتعلق بالجرائم و القضايا التي تمس الأمن الداخلي و الخارجي للدولة و ذلك في الحالات الاستعجالية، حيث يتمتع الوالي بحق القيام بجميع الإجراءات الخاصة بمعاينة و متابعة القضايا من هذا النوع و إحالتها للسلطات القضائية المختصة. (1)

ج- الحفاظ على الأمن و النظام العام : يعتبر الوالي رجل شرطة إدارية مسؤولاً عن حفظ النظام العام داخل الولاية، و بالتالي فله سلطة منح الحق في عقد الاجتماعات العمومية البسيطة و حق استعمال القوة ضد من يحاول المساس بالأمن العام عن طريق التصرف في قوات الشرطة. (2)

د- التنسيق بين عمل المصالح الفنية المتواجدة في الولاية : حيث يتولى الوالي التنسيق بين المصالح الجهوية للوزارات، و ضبط نشاط الموظفين المتخصصين العاملين في المنطقة، من خلال الاجتماعات الدورية التي يدعو إليها الوالي رؤساء هذه المصالح الجهوية، حيث يتم إطلاعهم على التوجهات العامة للدولة و التوصيات و الإرشادات الواردة من قبل الوزراء، كما يكشف هؤلاء بدورهم عن نشاطاتهم السابقة و برامجهم المستقبلية، و للوالي حق التغيير و التعديل في تلك البرامج طبقاً للتعليمات الواردة من الجهات الوزارية المختصة. (3)

هـ- الإشراف على السلطات الإدارية و تسيير العمال : يمارس الوالي السلطة الإدارية على كافة الموظفين و أعوان الدولة المدنيين و على المؤسسات العمومية العاملة في الولاية، كما يشرف على الحكام و رؤساء المراكز الإدارية، و يتمتع الوالي كذلك بسلطات في مجال تسيير الأشخاص، حيث يحدد مواقع خدمة الموظفين و يتولى الإشراف عليهم و متابعتهم و منحهم الإجازات و العطل المرضية، كما أن له سلطات تأديبية تجاههم كتوجيه الإنذارات و التوبيخات و حتى الفصل المؤقت لفترة لا تزيد علي شهر واحد. (4)

(1) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) نفس المرجع السابق، ص 41.

(3) نفس المرجع السابق، ص 42.

(4) نفس المرجع السابق، ص 43.

بينما تتمثل اختصاصات الوالي في المجال الاقتصادي و الاجتماعي في المراقبة الاقتصادية على صرف الاعتمادات المالية لفائدة المصالح العمومية، و التدخل في تحديد الأسعار و الإشراف على الخدمات العمومية و على توزيع المساعدات و جميع أشكال الإعانات و لتمكين الوالي من القيام بهذه المهام المتعددة الموكلة إليه، هناك مساعد يتولى في حالة غياب الوالي أو تعرضه لمانع التدخل في بعض المجالات تكون محددة سلفا.

و بصفة عامة لقد واجهت الإدارة الموريتانية غداة الاستقلال - بجهدا المتواضع و وسائلها المحدودة - مشاكل جمة تمثلت في تحقيق التنمية في بلاد شاسعة مترامية الأطراف تتعدم فيها أبسط البنى التحتية و يتشكل أغلب سكانها من البدو الرحل.

وبالرغم من محاولات الإصلاح المتكررة عن طريق سن العديد من القوانين، فإن الإدارة لم تتمكن من أداء دورها المحوري، حيث ساهمت هذه القوانين في تعقيد الوضع الإداري الذي ظل رهين التوجهات السياسية التي سعت منذ إعلان الاستقلال إلى تهميش الزعامات التقليدية في المجتمع و تكريس النهج الأحادي ممثلا في حزب الشعب الموريتاني (P.P.M)، الذي ظل يمارس الوصاية على جميع الهيئات و المجالس المحلية و الإقليمية، الأمر الذي ربط المناطق النائية بتوجهات القرار المركزي، الذي يبعد عنها في بعض الأحيان ألف كيلومتر تكاد تنعدم فيها أبسط وسائل الاتصال.

يضاف إلى ذلك ما ظل يعانيه الجهاز الإداري خلال هذه المرحلة بما بعد الاستقلال، من نقص فادح في العنصر البشري المؤهل و القادر على رفع التحديات. إذ أن الإصلاحات التي ظهرت في هذه الفترة و الخاصة بالوظيفة العمومية، اقتصررت فقط على بعض الجوانب الشكلية كالتعيين و تحديد الأجور و إجراءات الفصل أو الإحالة على التقاعد في حين أهملت الجوانب الأساسية المتمثلة أساسا في إعداد الموظفين و تأهيلهم قبل ممارستهم لوظائفهم، و تدريبهم و تحسين خبراتهم و تنمية و تطوير قدراتهم باستمرار طيلة مسارهم الوظيفي و الاهتمام بالقيادة الإدارية و دورها في ترشيد العمليات الإدارية.

و بالتالي فقد جاء في خطاب للرئيس المختار ولد داده سنة 1976 في معرض حديثه عن دور الإدارة في عملية التنمية ما يلي : "إن طبيعتنا كشعب يكافح مصاعب رهيبة للقضاء على التخلف، تمنعنا من التغاضي عن إدارة قليلة الإيمان بواجباتها، و تضم في أكثر الأحيان حفنة من العمال فقدوا ضمائرهم المهنية و المدنية، إذ سلمنا بأنهم كانوا يوماً من الأيام متحليين بهذه الضمائر لقد لاحظنا أن تسيير الهياكل القائمة منذ 1969 لم يحقق كما كنا نرجوا الآمال المرتقبة من الإصلاح.....".⁽¹⁾

و هكذا نستشف من هذه الفقرة المقتضبة من خطاب الرئيس خيبة الأمل الكبيرة و النتائج الهزيلة التي خلفتها الإصلاحات الترقيعية التي عرفتها هذه المرحلة الأولى من عمر الدولة الوطنية.

إن فشل هذه الإصلاحات في الوصول إلى مبتغاها يعود إلى كونها جاءت في ظل مناخ سياسي أحادي مركزي، تقلصت فيه المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية للسكان. إضافة إلى افتقار هذه الإصلاحات للنظرة الشمولية و الأساليب العلمية للإدارة الحديثة، مما أدى إلى ظهور العديد من القوانين الإصلاحية المتداخلة المعدلة و المكملة لبعضها. مثل هذا التراكم في القوانين الذي يؤدي إلى تعدد تفسيراتها و إساءة استعمالها، و بالتالي تعقيد مهام الجهاز الإداري و فقدان الثقة فيه من لدن المواطنين.

و في ظل استمرار تردي الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد، خاصة بعد الجفاف الذي ضرب المنطقة خلال السبعينات و حرب الصحراء سنة 1975 و ما تلاها من تداعيات خطيرة على المستويين الأمني و الاقتصادي، كل هذه العوامل مجتمعة عجلت بنهاية الحكم المدني على يد الجيش إثر الانقلاب العسكري في العاشر من يوليو 1978.

3- الإدارة في فترة الحكم العسكري

جاء انقلاب 10 يوليو 1978 على يد اللجنة العسكرية للتقويم الوطني، التي كانت تضم 17 ضابطا و أعلنت في أول بيان لها عن حل حزب الشعب بكافة الهيئات التابعة له و أدانت الحكم الفردي، و أكدت على أن القوات المسلحة تسلمت الحكم لانقاد البلاد من الانهيار و التلاشي و حفاظا على الوحدة الوطنية.(1)

إلا أن هذه الحركة الانقلابية لم تكن تجسيدا لنوازع ثورية، و لم تحمل معها مشروعا سياسيا أو حزبيا كما هو الشأن في ثورات العسكريين في مصر و العراق و سوريا و ليبيا و اليمن.(2)

و قد تميزت هذه الفترة عموما بظهور المبادرات و الاجتهادات الفردية كمصدر لسن القوانين و إهمال اختيارات الشعب، فكان بالتالي المناخ المناسب لترعرع الحركات السرية، و أصبحت السجون و المعتقلات مأوي للكثير من المدافعين عن حرية التعبير و إبداء الرأي، كما شهدت كذلك هذه الفترة صراعات عديدة داخل المجموعة العسكرية، على شكل انقلابات و محاولات انقلابية متكررة، كانت الطابع المميز لفترة الحكم العسكري، التي عرفت فيها البلاد العديد من المواثيق الدستورية من بينها :

- الميثاق الدستوري 20 يوليو 1978.
- الميثاق الدستوري 06 ابريل 1979.
- الميثاق الدستوري 04 يناير 1980.
- الميثاق الدستوري 12 ديسمبر 1980.
- الميثاق الدستوري 25 إبريل 1981.(3)
- الميثاق الدستوري 09 فبراير 1985.

(1) Didier Newadowski, op-cit, p 4.

(2) السيد ولد اباه، "التعددية الديمقراطية و أزمة الدولة الوطنية في موريتانيا" المستقبل العربي، العدد 198، السنة 1995، ص 91.

(3) Didier Newadowski op-cit p 4.

فبعد أقل من عام على استيلائها على السلطة، بدأت الخلافات تدب في صفوف المجموعة العسكرية الحاكمة، حيث تم في 06 أبريل إقصاء بعض العناصر من اللجنة العسكرية الأولى، و التي أصبحت تسمى "اللجنة العسكرية للخلاص الوطني" مع البقاء على محمد المصطفى ولد محمد السالك رئيسا لها، ليصبح أحمد ولد بوسيف رئيسا للحكومة، إلا أنه توفي في الشهر الموالي إثر تحطم الطائرة التي كانت تقله إلى داكار، و خلفه على رأس الحكومة محمد خونا ولد هيدالة. و في 03 يونيو من نفس العام استقال رئيس اللجنة العسكرية تاركا مكانه لمحمد محمود ولد لولي، الذي أقيـل من منصبه بعد ذلك بأشهر قليلة على يد ولد هيدالة الذي أصبح رئيسا للجنة العسكرية في 09 يناير 1980، و احتفظ برئاسة الحكومة و وزارة الدفاع و استطاع الاستمرار على رأس اللجنة العسكرية حتى 12 ديسمبر 1984 رغم ما تخلل هذه الفترة من محاولات انقلابية فاشلة.(1)

و رغم ما جاء في بيانات اللجنة العسكرية من إصلاحات تستهدف إشراك الشعب في تسيير أمور البلاد، بعد ما تم إنهاء احتكار السلطة من طرف الحزب الواحد، فإن المبادرات التي اتخذت في هذا الاتجاه لم يحالفها النجاح، حيث ظل العسكريون يمارسون السلطة كاملة عن طريق اللجنة العسكرية التي أصبحت تمثل السلطة العليا في البلاد، فرئيس الحكومة يتم تعيينه من بين أعضاء هذه اللجنة، حيث يتولى هذا الأخير تعيين الوزراء الذين لا يتجاوز دورهم كونهم أدوات لتنفيذ السياسة الوطنية المحددة و المرسومة سلفا من قبل اللجنة العسكرية.

و لتناول الإصلاحات الإدارية التي شهدتها فترة الحكم العسكري، فإننا سنقتصر على الإصلاحات التي جرت بعد 1980، لأنها الفترة التي عرفت استقرارا نسبيا على هرم السلطة، فكانت من بين أهم الخطوات التي أقدمت عليها اللجنة العسكرية للخلاص الوطني من 1980-1984، هو تشكيل المجالس الإقليمية 1980، و إنشاء هيكل تهذيب الجماهير 1982.

(1) السيد ولد أباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص 117-121.

3-1- المجالس الإقليمية 1980:

لقد نص الأمر القانوني رقم 80-144 الصادر بتاريخ 05 جويلية 1980، على تنظيم الإدارة الإقليمية و منطقة نواكشوط، لكن الجديد الذي جاء به هذا القانون مقارنة بالقوانين السابقة المنظمة للإدارة الإقليمية، خاصة القانون 68-242 هو تشكيل المجالس الإقليمية في مختلف الولايات، إلى جانب الوالي الذي أصبح بمثابة العضو التنفيذي في المجلس الإقليمي حيث يشارك في أعماله من دون أن يكون له الحق في التصويت، و يتولى دراسة القضايا التي سترفع إلى المجلس و تنفيذ القرارات الصادرة عنه في تلك القضايا.(1)

و للمجلس الإقليمي دورتان عاديتان سنويا، و قد يعقد دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة ذلك، و لا تتجاوز مدة الدورة العادية عشرين يوما، في حين لا تتجاوز الدورة غير العادية عشرة أيام. أما تشكيلة هذه المجالس فهي تضم خمسة عشر عضوا على الأقل و عشرون عضوا على الأكثر، يجب أن يكونون من مواليد المنطقة، باستثناء ولاية تيرس زمور التي يمكن أن يضم مجلسها الإقليمي أعضاء يتواجدون في الولاية منذ وقت طويل و ليسوا بالضرورة من مواليدها. و في مرحلة انتقالية تم انتخاب أعضاء المجالس الإقليمية لمدة ثلاثة سنوات بدون رواتب، باستثناء ما يتلقونه من تعويضات لتكاليف السفر أثناء انعقاد الدورات.(2)

وحدد الأمر القانوني رقم 83-128 الصادر بتاريخ 5 يونيو 1983، طريقة تعيين المجلس و رئيسه و قواعد عمله و صلاحياته، و نص على أن المجلس الإقليمي هيئة تشريعية على مستوى الوحدة الإقليمية اللامركزية يترأسه عضو معين من أعضاء اللجنة العسكرية للخلاص الوطني، و يدرس المجلس قضايا الولاية و يقدم استشاراته كلما نصت على وجوب ذلك القوانين و اللوائح، و يمكن تصنيف صلاحيات المجالس الإقليمية إلى نوعين :

(1) République Islamique de Mauritanie, L'ordonnance n° 80-144 du 5 juillet 1980, portant organisation de l'administration territoriale des régions et du district de nouakchott. Journal officiel du 23 juillet 1980, PP 315-316.

(2) Ibid, P 316.

أ- الصلاحيات المالية : يتولى المجلس دراسة الميزانية و المصادقة عليها بعد أن يتولى الوالي إعدادها، مع أن هذه الميزانية لا تصبح نافذة، إلا بعد أن يصادق عليها وزير الداخلية، و صدور مرسوم بذلك من مجلس الوزراء، كما يصادق المجلس الإقليمي كذلك في نهاية كل سنة مالية على الحسابات الإدارية و حسابات التسيير، و يتدخل في تحديد الرسوم و الضرائب الإضافية و في طرق جبايتها، و يبدي رأيه في قبول الهبات و إبرام القروض، على أن تعرض الحسابات و المعاملات التي تتجاوز مليوني أوقية على وزير الداخلية قصد المصادقة عليها.(1)

ب- الصلاحيات الإدارية : تعتبر المجالس الإقليمية صاحبة القرار فيما يخص الخطط و البرامج التنموية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي في المنطقة، و بطرق استغلال المرافق العامة، كما يبت المجلس في إبرام الصفقات العمومية و فتح الطرق ذات المصلحة الجهوية و استغلال الأراضي.... الخ. و تبقى قرارات المجلس غير الخاضعة لمصادقة سلطة الوصاية نافذة ما لم يتم إلغاؤها. أما القرارات المرتبطة بمصادقة وزير الداخلية، فينبغي البت في المصادقة عليها أو رفضها في أجل لا يتعدى شهرين، و إذا لم يتم ذلك في الأجل المحدد تصبح هذه القرارات نافذة.(2)

و في ذات الإطار نص نفس القانون رقم 80-144 ، على وجود دوائر إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية داخل الولاية تتمثل في المقاطعات و المراكز الإدارية و ذلك تبعا للمساحة الجغرافية لكل ولاية و الكثافة السكانية فيها، و يتم تعيين كل من حاكم المقاطعة و رئيس المركز الإداري بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية.(3)

كما حدد المرسوم 80-166 ، صلاحيات كل من الحاكم و رئيس المركز الإداري حيث يعمل الحاكم كمثل للسلطة المركزية في المقاطعة و يخضع في ممارسته لمهامه، لسلطة وزير الداخلية عن طريق الوالي، الذي يوصل له تعليمات و توجيهات السلطة

(1) حمود بن أبوه، مرجع سبق ذكره، ص ص 20-21.

(2) نفس المرجع السابق، ص 21.

(3) L'ordonnance n° 80-144, op-cit, P 135.

المركزية ليتولى تطبيقها، كما أنه ينوب عن السلطة التنفيذية في مقاطعته و يتولى التنسيق و الربط بينها و بين المصالح التابعة لها في المقاطعة. أما رئيس المركز الإداري فهو بمثابة مساعد للحاكم يتلقى منه الأوامر و تكاد صلاحياته لا تخرج عما يتلقاه من تلك الأوامر من قبل الحاكم.⁽¹⁾

و تبقى المقاطعات و المراكز الإدارية - لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية - مجرد هيئات تفتقد الاستقلال المالي و الإداري الضروري لتحقيق التنمية المحلية الفعلية، ذلك أن ربط هذه الهيئات بوصاية القرار المركزي العاجز عن تغطية الأراضي الشاسعة للبلاد، و متابعة تفاصيل القضايا اليومية للسكان المحليين، هو أمر يحد بشكل كبير من فاعلية العمل الإداري لهذه الهيئات.

إن إنشاء المجالس الإقليمية في هذه المرحلة لم يتعدى كونها مجرد مجالس ذات دور تشريعي، تتمتع بصلاحيات محدودة للغاية، في ظل الوصاية شبه الكاملة عليها من طرف الإدارة المركزية متمثلة في وزارة الداخلية و اللجنة العسكرية للخلاص الوطني من ورائها.

(1) أنظر المرسوم رقم 80-166، الصادر بتاريخ 18 يوليو 1980.

3-2- إنشاء هياكل تهذيب الجماهير 1982

في 15 ديسمبر 1980، شهدت البلاد محاولة لإقامة نظام سياسي تعددي بعد تعيين حكومة مدنية، كان هدفها تسيير المرحلة الانتقالية، قبل الاستفتاء على مشروع الدستور الجديد، الذي يكفل الحريات العامة و التعددية الحزبية، إلا أن هذه الخطوات باءت بالفشل، بعد إقالة الحكومة المدنية في أبريل 1981 و تجميد مشروع الدستور، ليتم من جديد تعيين حكومة عسكرية بديلة. و لسد الفراغ تم تشكيل إطار تنظيمي جديد سمي "هياكل تهذيب الجماهير" ليتولى تهيئة الشعب لممارسة الديمقراطية عن طريق التربية السياسية و التوعية الثقافية.(1)

و قد عممت هذه الهياكل على مجموع التراب الوطني و تم تنظيمها بموجب محضر اللجنة العسكرية للخلاص الوطني رقم 007 بتاريخ 24 يوليو 1982، المحدد لدستور هياكل تهذيب الجماهير و نظامها الداخلي.(2)

و سنعرض فيما يلي لبنية هذا التنظيم و الهيئات التابعة له :

أ- التنظيم : تتدرج بنية هياكل تهذيب الجماهير بشكل هرمي بدء من الخلايا على مستوى الأحياء و القرى و الأرياف مرورا بلجان المقاطعات و اللجان الجهوية، و انتهاء بالكتاب التنفيذيين الملحقين بالأمانة الدائمة للجنة العسكرية للخلاص الوطني.(3)

أ-1- على المستوى الوطني : تشكل هياكل تهذيب الجماهير جزء لا يتجزأ من الأمانة الدائمة للجنة العسكرية، حيث يتولى قيادتها و مراقبة عملها لجنة تنفيذية مكونة كالاتي :

- الرئيس و هو الأمين الدائم للجنة العسكرية للخلاص الوطني.

- نائب الرئيس و هو الأمين الدائم المساعد.

(1) السيد ولد اباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 122.

(2) المدرسة الوطنية للإدارة، الإدارة الإقليمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية، مركز التوثيق و البحوث، نواكشوط، 1985، ص 49.

(3) السيد ولد اباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص 122.

بينما يتشكل أعضاء اللجنة التنفيذية من : (أمين التوجيه، أمين التنظيم، أمين الاقتصاد و العمل التطوعي، أمين الثقافة و الأخلاق الإسلامية و العمل الاجتماعي) و هي مؤهلة لتنظيم المحاضرات و الملتقيات و المهرجانات ذات العلاقة بتوعية و تأهيل السكان، و ذلك تحت إشراف الرئيس (الأمين الدائم للجنة العسكرية) الذي يتولى الرقابة و التنسيق.(1)

أ-2- على مستوى الولايات : توجد في كل ولاية لجنة مكونة من :

- رئيس.
- نائب رئيس.
- مسؤول عن الإنعاش.
- مسؤول عن الأمن.
- مسؤول عن العمل الجماهيري.
- مسؤول عن الخزانة.
- مسؤول عن التموين.
- مسؤول عن الشباب.

و يتولى رئاسة هذه اللجنة عادة قائد المنطقة العسكرية و يكون الوالي نائبا له، و في حالة عدم وجود قائد عسكري للمنطقة يتولى الوالي رئاسة اللجنة بينما ينوبه مساعده، أما الأعضاء الباقون فينتخبون حسب الأغلبية البسيطة من طرف لجان المقاطعات لمدة سنتين، و تتولى هذه اللجان الجهوية المهام التالية :

- تطبيق و متابعة السياسة الوطنية في جميع الميادين و تنفيذ توجيهات الأمانة الدائمة للجنة العسكرية للخلاص الوطني.
- رسم و تحقيق برامج التهذيب الجماهيري في إطار خطة العمل الجهوية.
- تنسيق و تنظيم نشاط اللجان.
- تحضير و تنظيم المؤتمر الجهوي.(2)

(1) المدرسة الوطنية للإدارة، مرجع سبق ذكره، ص 49.

(2) نفس المرجع السابق، ص ص 50-51 .

أ-3- على مستوى المقاطعات : تتشكل لجنة المقاطعة من نفس الأعضاء المكونين للجنة الجهوية باستثناء نائب الرئيس، حيث يعتبر أعضاء اللجنة على التوالي نوابا للرئيس في كل ما يخص عمل هياكل تهذيب الجماهير، أما رئيس لجنة المقاطعة فهو الحاكم، بينما ينتخب الأعضاء الباقون بالأغلبية البسيطة من طرف مناديب مكاتب المنطقة لمدة سنتين، و تتمتع لجان المقاطعات بنفس سلطات و صلاحيات اللجان الجهوية.⁽¹⁾

أ-4- على مستوى المنطقة : و هي كل تجمع في مساحة جغرافية محددة حول مصالح واضحة للسكان القاطنين في تلك المساحة، و يتم تحديد المناطق من طرف اللجان الجهوية و تصادق عليها اللجنة التنفيذية، و على مستوى كل منطقة يتشكل مكتب لها مكون من : (منسق و نائبه، مسؤول إنعاش و نائبه، مسؤول أمن و نائبه، مسؤول تموين و نائبه، مسؤول النظافة و نائبه). و يعتبر رؤساء المراكز الإدارية تلقائيا بمثابة منسقين للمناطق الموجودة في عواصم مراكزهم و ينتخب أعضاء مكتب المنطقة - باستثناء المنسق إذا كان رئيس المركز الإداري - من طرف أعضاء مكاتب الأحياء التابعة للمنطقة.⁽²⁾

أ-5- على مستوى الحي : يتكون الحي عادة من (10) خلايا و يمكن أن يصل كحد اعلي إلى (13) خلية و (07) خلايا كحد ادني، و يتكون مكتب الحي من أعضاء الخلايا ويتولى مهمة تأطير الجماهير و تعبئتها.⁽³⁾

أ-6- على مستوى الخلية : تتكون الخلية من (10) عائلات، و قد تبلغ استثنائيا (13) عائلة كحد أعلي و تهبط إلى (07) عائلات كحد أدني، و يعين رؤساء هذه العائلات مسؤول الخلية لفترة انتداب تدوم سنتين، ويتولى إرشاد أعضاء الخلية في إنجاز واجباتهم المدنية كما أنه هو الناطق باسم الخلية.⁽⁴⁾

ب- الهيئات : تتمثل الهيئات التابعة لهياكل تهذيب الجماهير في المؤتمر الوطني والمؤتمر الجهوي و الجمعيات العامة.

(1) نفس المرجع السابق، ص 52

(2) نفس المرجع السابق، ص 53

(3) نفس المرجع السابق، ص 54

(4) نفس المرجع السابق، ص 55

ب-1- المؤتمر الوطني : يضم هذا المؤتمر في عضويته كل من رؤساء اللجان الجهوية و أعضاء الحكومة و الموظفون السامون برتبة الوزراء، و أمناء اللجنة التنفيذية و مسئولو الإنعاش في اللجان الجهوية و لجان المقاطعات و مندوب واحد كل 20 حيا.

و يعقد المؤتمر الوطني دورة كل سنة، يتم تحديد تاريخها و جدول أعمالها من طرف اللجنة الدائمة باقتراح من الأمين الدائم، و يدرس المؤتمر في جلساته تقرير رئيس الوزراء حول النشاط الحكومي، و تقرير الأمين الدائم للجنة العسكرية للخلاص الوطني حول نشاط هياكل تهذيب الجماهير، حيث يستطيع المؤتمر تقديم اقتراحات تعرض على اللجنة العسكرية للبت فيها و اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة.⁽¹⁾

ب-2- المؤتمر الجهوي : و يضم أعضاء اللجنة الجهوية و أعضاء لجنة المقاطعة، و يعقد دورته مرة كل سنة، حيث يدرس و يعطي رأيه حول تقرير رئيس اللجنة عن نشاط هياكل تهذيب الجماهير، و حول تقرير وإلي الولاية حول النشاط الحكومي على مستوى الولاية.⁽²⁾

ب-3- المؤتمر على مستوى المقاطعة : و يجتمع مرة كل سنة و يضم أعضاء لجنة المقاطعة و أعضاء مكاتب المناطق، حيث يدرس و يقدم رأيه حول نشاط الهياكل و حول تقرير الحاكم عن النشاط الحكومي على مستوى المقاطعة، و ترفع أعمال المؤتمر إلى المؤتمر الجهوي لاتخاذ القرارات.

ب-4- الجمعيات العامة : و تتعقد على مستوى المناطق و الأحياء و يشارك فيها جميع أعضاء مكاتب الأحياء و كذا العائلات، حيث يتم من خلالها انتخاب مكاتب الأحياء و رؤساء الخلايا، الذين يتعين عليهم أن يكونوا من المقيمين.⁽³⁾

إن هياكل تهذيب الجماهير بانتشارها على كافة التراب الوطني، قد شكلت وسيلة تعبوية هائلة لصالح الحكم العسكري، و جهازا فعالا للمراقبة على نشاطات المواطنين و متابعة المعارضين السياسيين للزج بهم في السجون التي غصت بهم في تلك الفترة. كما أنها لم تفتح المجال للمواطنين للمساهمة الفعلية في تسيير شؤونهم المحلية، حيث ظلت اللجنة العسكرية تمارس سلطتها و وصايتها الكاملة على مختلف مستويات هذه الهياكل.

(1) نفس المرجع السابق، ص 55.

(2) نفس المرجع السابق، ص 56.

(3) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

و بالتالي فإن هياكل تهذيب الجماهير لم تكن هيئات سياسية تهدف إلى إعداد المواطنين للمساهمة في تسيير الشؤون العامة للبلاد، بقدر ما كانت إحدى المؤسسات العسكرية التي ساهمت بشكل فعال في تثبيت أركان النظام العسكري و متابعة خصومه في كل مكان.

و نظرا للتدهور المتزايد للأوضاع الاقتصادية و انتشار البطالة قامت "حركة التصحيح" في 12 ديسمبر 1984 بالإطاحة بولد هيدالة و تقديم العقيد معاوية ولد سيد أحمد الطابع لرئاسة الدولة، و قد أخذت هذه الحركة على عاتقها تشييد نظام ديمقراطي بصفة تدريجية، حيث تم العفو الشامل عن السجناء السياسيين في نفس السنة، و إنشاء المجالس البلدية 1986.

و بالتالي عرف مسلسل الإصلاحات الإدارية حلقة جديدة، بعدما أعلن الرئيس في خطابه بمناسبة الذكرى الأولى لحركة التصحيح عن قراره القاضي بانتخاب مجالس بلدية بصفة ديمقراطية في عواصم الولايات و في نواكشوط، كمرحلة أولى على أن يتم تعميم هذه التجربة على كافة أنحاء التراب الوطني فيما بعد.

و قد جاء هذا الانفتاح في ضوء التوجهات الجديدة للدولة و تعاملها مع الهيئات و المؤسسات النقدية الدولية، و ما يعنيه ذلك من ضرورة تقليص دور الدولة و فسح المجال أما المواطنين للإسهام في عملية البناء الوطني.

شكل يبين التراتب الهرمي للسلطة في تنظيم هيكل تهذيب الجماهير



4- البلديات وتجربة المجالس المحلية 1986

على إثر الانقلاب العسكري الذي أطاح بولد هيدالة من طرف حركة التصحيح التي قدمت العقيد معاوية ولد سيد احمد الطايح لرئاسة الدولة، بدأت البلاد في تنفيذ برامج الإصلاح الهيكلي في المجال الاقتصادي، - رغم انعكاساتها السلبية على المستوى الاجتماعي -، بالموازاة مع الشروع في انفتاح ديمقراطي تدريجي، الأمر الذي أصبح مرتبطا بتلقي المساعدات الغربية و القروض من المؤسسات المالية الدولية.

و قد تجلي هذه الانفتاح من خلال انتخاب مجالس محلية هي الأولى من نوعها في تاريخ البلاد في 12 ديسمبر 1986، حيث شارك فيها العديد من المترشحين⁽¹⁾، و تمت هذه الانتخابات في عواصم الولايات و منطقة نواكشوط كخطوة أولى لشمل التجربة فيما بعد باقي التراب الوطني، إذ وصل عدد البلديات إلى (208 بلدية).

تعتبر البلديات حسب الأمر القانوني المنظم لها 87-289، مجموعة ترابية خاضعة للقانون العام، و تتمتع بالشخصية المعنوية، و الاستقلال المالي للقيام بدورها في تسيير المصالح البلدية، و ضمان خدمة السكان المحليين و تلبية حاجياتهم، و تتكون البلدية من هيئة تضم المجلس البلدي و العمدة و مساعدا واحدا أو مجموعة مساعدين⁽²⁾.

4-1- المجلس البلدي وصلاحياته :

يتكون المجلس البلدي من مجموعة من الأعضاء يتحدد عددهم من خلال عدد سكان البلدية كالاتي :

- 9 أعضاء في البلدية التي يقل عدد سكانها عن 1000.
- 11 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1001-3000.
- 15 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 3001-5000.
- 17 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 5001-10000.
- 19 عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10001-20000.
- 21 عضوا في البلديات التي يفوق عدد سكانها 20000.⁽³⁾

(1) Paul Balta, op-cit, p 154.

(2) République Islamique de Mauritanie, ordonnance n°87-289 du 20 oct 1987 instituant les communes, *Journal officiel* du 28-10-1987, pp 403-404.

(3) Ibid, P 404.

و لا ينطبق هذا الحال على بلدية نواكشوط، حيث يتكون المجلس البلدي من 37 عضوا موزعين على 9 دوائر انتخابية حسب الكثافة السكانية في هذه الدوائر. و يعتبر المجلس البلدي الإدارة التنفيذية للبلدية و يمثل السلطة العليا في البلدية، حيث يتمتع بصلاحيات هامة في إدارة الشؤون المحلية، و من بين هذه الصلاحيات :

- المصادقة على ميزانية البلدية، كما يدرس و يصادق على الحسابات الإدارية و حسابات التسيير.
- تحديد موارد البلدية.
- يقوم سنويا بالتعاون مع السلطات الإدارية المحلية بتحديد النشاطات التنموية التي تتطلب تنسيقا مع الدولة، كما يقوم بخلق المناصب البلدية.
- يمتلك المجلس سلطة الترخيص للعمدة في قبول الهدايا و الهبات.(1)

و يعقد المجلس البلدي أربع دورات عادية سنويا تتم خلال الأشهر التالية : (يناير، ابريل، يوليو، أكتوبر) و لا تتجاوز مدة الدورة العادية (10) أيام، و يمكن أن تمتد أيام الدورة بمصادقة السلطة الوصية (وزير الداخلية) بطلب من العمدة، كما يمكن للعمدة أن يستدعي المجلس عندما يري ضرورة لذلك، و يوجه استدعاءات للأعضاء تحتوي على النقاط المدرجة في جدول الأعمال، و يجب أن يصل الاستدعاء إلى صاحبه قبل (03) أيام على الأقل من يوم الاجتماع، و إذا لم يجتمع العدد الكافي من الأعضاء بعد الاستدعاء الأول، تعتبر المداولات بمثابة استدعاء ثاني يوجه في اجل أقله (03) أيام، حيث يجب أن يحضر ثلث أعضاء المجلس، و إذا لم يحصل ذلك العدد، فإنه يتم الاستدعاء لاجتماع ثالث تعتبر مداولاته سارية التوصيات و القرارات مهما كان عدد الحضور.(2)

و بما أن المجلس بمثابة هيئة تشريعية داخل البلدية فإنه يتولى المصادقة على مشاريع القرارات التي يتقدم بها العمدة بالتصويت عليها بالأغلبية البسيطة. و يترأس العمدة المجلس إلا في حالة التصويت على الحساب الإداري، حيث تعود رئاسة المجلس لأحد الأعضاء يكون قد انتخب لهذا الغرض، و للسلطات الإدارية المحلية الحق في الحضور أثناء مداولات المجلس البلدي، لتقديم الملاحظات التي تراها ذات فائدة، و ذلك

(1) Ibid, P 405.

(2) Ibid, P 404.

من دون المشاركة في التصويت، كما أن المجلس البلدي يمكن أن يتعرض للحل بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، و في الحالات الاستعجالية يمكن لوزير الداخلية أن يقوم بتعليق مهام المجلس.(1)

4-2- العمدة وصلاحياته :

يتمتع العمدة بوظيفتين متميزتين تجعلان منه ممثلا للبلدية و وكيلًا للدولة في ذات الوقت :

- العمدة كأداة تنفيذية في البلدية و كمثل لها : يعتبر العمدة بمثابة الأداة التنفيذية داخل البلدية، حيث يسهر على توفير الشروط الضرورية لتنفيذ ما ورد في مداوات المجلس البلدي، كما أنه يدير شؤون البلدية تحت رقابة المجلس البلدي و وصاية وزير الداخلية، و هو كذلك الممثل الشرعي للبلدية أمام العدالة فيما يخص القضايا المدنية و الإدارية.(2)

- العمدة كوكيل للدولة : يضمن العمدة تحت رقابة السلطات المحلية تطبيق القوانين و القرارات و التعليمات الصادرة من السلطات العليا و نشرها.

و هو ضابط للشرطة القضائية، كما أنه يمتلك سلطة الشرطة البلدية، و ذلك تحت رقابة السلطات الإدارية المحلية. حيث يضمن حسن سير النظام العام، و تسهر مصالح الدولة المكلفة بالشرطة على تنفيذ قراراته في هذا المجال، و يعتبر العمدة أيضا و نوابه ضابطا للحالة المدنية و مسؤولين عن المصالح المتعلقة بها في البلدية. و على مستوى التنمية المحلية، يسهر العمدة على القيام بالإجراءات الضرورية للرفع من مستوى التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في البلدية، و هو مطالب بإعداد تقرير سنوي عن الظروف العامة للبلدية و تسليمه للسلطة الوصية.

و في حالة غياب العمدة أو تعرضه لمانع ينوب عنه في تسيير شؤون البلدية أحد النواب حسب ترتيبهم، و له أن يفوض بعض صلاحياته لواحد أو أكثر من نوابه، ويساعد العمدة في أداء مهامه أمين عام للبلدية مكلف بتحرير محاضر و مداوات المجلس و يتم تعيينه بقرار صادر عن وزير الداخلية، أو بقرار من الوالي بالنسبة للبلدية الريفية.(3)

(1) Ibid, p 405.

(2) Ibid, p 407.

(3) Idem.

4-3- النظام المالي للبلديات :

تتضمن الميزانية البلدية كل سنة مالية كافة الإيرادات و النفقات التابعة للبلدية و يتولى العمدة إعداد الميزانية و عرضها على المجلس البلدي، في دورته العادية الأخيرة من كل سنة لتبنيها، و من ثم عرضها على السلطات الإدارية المحلية التي تنقلها بدورها مرفوقة بأرائها و ملاحظاتها إلى وزير الداخلية للمصادقة عليها.

- إيرادات البلدية : تتشكل ميزانية البلدية من إيرادات عادية و أخرى غير عادية، تشمل الأولى مداخيل الضرائب الوطنية التي تتم جبايتها داخل تراب البلدية، و جميع المداخيل غير ذات الطابع الجبائي كعائدات الخدمات و غيرها، أما الإيرادات غير العادية فتتضمن الهدايا و المساعدات و الهبات.

- نفقات البلدية : تتمثل هذه النفقات في القيام بأعمال البلدية و ما تتطلبه هذه الأعمال من تجهيزات و أدوات، كتغطية مصاريف الإدارات و المصالح البلدية، و تغطية تكاليف دراسات و إنجاز المشاريع التربوية و الصحية و الحضرية، و جميع المشاريع التي ستدفع بعجلة التنمية داخل البلدية مثل :

- إنجاز الطرق البلدية.
- بناء المؤسسات التربوية و المدرسية و الدينية.
- بناء المستشفيات و تجهيزها.
- بناء الأسواق.
- إقامة الحدائق و المساحات الخضراء.
- إنجاز المركبات الرياضية و الثقافية.⁽¹⁾

و تخضع الميزانية البلدية للرقابة المالية بنفس القواعد المطبقة على ميزانية الدولة، و أي تغيير في فصولها لا يمكن أن يتم إلا بالرجوع إلى المجلس البلدي و بمصادقة السلطة الوصية.⁽²⁾

(1) Ibid, pp 408-409.

(2) Ibid, p 408.

4-4- النظام الانتخابي للبلديات :

ينتخب المجلس البلدي عن طريق الاقتراع العام الحر و السري لمدة (5) سنوات، أما حق الانتخاب فيشمل كل موريتاني أتم (21) سنة، و يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية، شريطة أن يكون مسجلا على اللوائح الانتخابية، و أن يثبت إقامته على تراب البلدية، مدة (06) أشهر على الأقل، و هذا الشرط الأخير لا يعنى الموظفين و وكلاء الدولة الذين تم تحويلهم خلال الأشهر الستة الأخيرة.

و يتم تشكيل اللوائح الانتخابية على أساس الإحصاء الإداري و تتولى مراجعتها سنويا لجنة إدارية مكلفة بذلك مكونة من قاضي و ممثل للسلطة الإدارية المحلية، و العمدة و مستشار. (1)

أما الترشح فيحق لكل مواطن من الجنسين أكمل (27) سنة لا تتوفر فيه إحدى الشروط التي تمنع ذلك، و يتم الترشح في إطار لائحة تضم مجموعة من المرشحين يختارون لأنفسهم اسما للائحتهم و ألوان لأوراقهم الانتخابية، هذه الألوان يجب أن لا تذكر بالألوان الوطنية في أي حال من الأحوال، كما يمنع النظام الانتخابي للبلديات تشكيل اللوائح الانتخابية على أسس عرقية أو قبلية أو أي أساس آخر ذو طابع خاص.

و يفتح المجال للمترشحين لخوض غمار الحملة الانتخابية لمدة (21) يوما قبل موعد الاقتراع، بعدها يستدعي الناخبون للإدلاء بأصواتهم خلال يوم واحد، حيث يختار الناخب إحدى اللوائح المترشحة، و في حالة ما إذا حازت إحدى هذه اللوائح على أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها، فإنها تفوز في الدور الأول، و تقسم مع اللوائح الأخرى التي تحصلت على نسبة أكبر من 10% مقاعد المجلس البلدي، بشكل يتناسب مع عدد الأصوات المتحصل عليها من طرف هذه اللوائح.

و في حالة ما إذا لم تتحصل أية لائحة على الأغلبية المطلقة يتم اللجوء إلى دور ثاني تشارك فيه اللائحتان الحاصلتان على أكبر عدد من الأصوات، و بناء على نتائج هذا الدور تقسم هاتان اللائحتان مقاعد المجلس البلدي حسب عدد الأصوات المتحصل عليها من كل طرف. (2)

(1) Ibid, p 410.

(2) Ibid, pp 410-411.

4-5- العلاقة بين البلديات والسلطة الوصية :

رغم الصلاحيات التي منحها القانون المنظم للبلديات في موريتانيا لكل من المجالس البلدية و العمدة في تسيير الشؤون المحلية للسكان، فإنه في نفس الوقت قد نظم العلاقة بين هذه الهيئات المحلية و الإدارة المركزية و منح الوصاية عليها لوزير الداخلية، حسب المادة (91) من القانون السالف الذكر، و التي نصت على أن وزير الداخلية يمارس سلطة الوصاية على البلديات، و بإمكانه أن يفوض صلاحياته إلى سلطة إدارية محلية، و هو الأمر الذي تم تأكيده من خلال المقرر الصادر عن وزير الداخلية تحت الرقم 87/031⁽¹⁾، الذي فوض بمقتضاه للولاة سلطة المصادقة و الإلغاء على أعمال و قرارات العمدة و المجالس البلدية.

إلا أن هذا التفويض يستثني بعض الأمور التي تستدعي مصادقة وزير الداخلية بمعية وزير المالية كما ورد في المادة (32)، و بعض الأمور الأخرى التي تتطلب مصادقة وزير الداخلية وحده، المادة (33)⁽²⁾.

في الأخير فإن التجربة التي خاضتها موريتانيا منذ 1986 في مجال البلديات، تعتبر بحق خطوة هامة في تلك المرحلة نحو إتاحة الفرصة للمواطنين في كامل أنحاء التراب الوطني لمواجهة مشاكلهم اليومية و البحث عن حلول ملائمة لها، و التخفيف عن الإدارة المركزية من أعباء جميع كافة السلطات و إدارة مجموع القطر الوطني الشاسع الواسع انطلاقا من مركز واحد، الأمر الذي أصبح بالإضافة إلى ما يقود إليه من هدر للطاقات و الجهود فإنه كذلك لا يؤدي مبتغاه في تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للمناطق المختلفة، و جلب الرفاهية للسكان المحليين.

(1) أنظر المقرر رقم 87-031، الصادر بتاريخ 08-01-1987.

(2) L'ordonnance n° 87-289, du 20 oct 1987, op-cit, p 406.

و رغم ما تمتعت به البلديات من صلاحيات في إطار القانون الجديد في إدارة الشؤون المحلية، فإنها ظلت مع ذلك مرتبطة ارتباطا وثيقا بالسلطات المركزية التي تمارس عليها الوصاية شبه الكاملة في ممارسة العديد من صلاحياتها. و ظل التنسيق بين الجهات المركزية و المحلية تطبعه التبعية أكثر من الاستقلالية، التي يقتضيها السير الحسن لعمل الهيئات المحلية و مساهمتها بفاعلية أكبر في الدفع بمستوى التنمية الشاملة للبلاد إلى الأمام.

إن مثل هذه الوصاية التي تبدأ من المصادقة على ميزانية البلدية و على مداوالات المجلس البلدي و قرارات العمدة و تنتهي بضرورة الإشعار بمواعيد انعقاد دورات المجالس البلدية مع إمكانية تأجيلها أو تمديدتها. بالإضافة إلى نقص الموارد المالية للعديد من البلديات، و عزوف المواطنين عن الاهتمام بالشؤون العامة و سيادة البنيات التقليدية للمجتمع، كل هذه العوامل مجتمعة تجعل من النهوض بهذه التجربة أمرا ليس باليسير.

و مع مرور أربع سنوات على عمر هذه التجربة، دخلت موريتانيا مرحلة أخرى أكبر أهمية، من الإصلاحات السياسية و الإدارية جاءت بعد الاستفتاء الشعبي في 12 يوليو 1991، و المصادقة على دستور البلاد الجديد الذي أعلن نهاية الحكم العسكري و بداية الانفتاح السياسي التعددي.

الفصل الثاني : الإصلاحات الإدارية في ظل الانفتاح الديمقراطي.

- تمهيد.

1- المؤسسات في ظل الدستور الجديد.

2- تكييف نظام الوظيفة العمومية.

3- إصلاح الحالة المدنية.

4- مشروع إدخال و تعميم الإعلام الآلي في الإدارة (عصرنة الإدارة).

تمهيد :

في ظل ظروف داخلية تميزت بحدة الصراع العرقي في موريتانيا، الذي بلغ أوجه في الأزمة التي نشبت مع السنغال المجاور، وكذلك المحاولات الانقلابية المتتالية (1987-1991)، وما نجم عنها من تصفية جسدية تعرض لها العديد من الضباط والسياسيين الزوج. وفي وقت أصبحت فيه الدول العظمى تستخدم المعونات الاقتصادية للتأثير على توجهات البلدان النامية، بغية تبني الإصلاح الاقتصادي واحترام مبادئ حقوق الإنسان، واعتماد الديمقراطية الغربية كنظام سياسي.

في خضم هذه المتغيرات الداخلية و الخارجية دخلت موريتانيا مرحلة جديدة من الانفتاح السياسي، بعد المصادقة الشعبية على دستور البلاد الجديد في 12 يوليو 1991، هذا الدستور الذي ضمن مجموعة من الحقوق والحريات الأساسية الفردية والجماعية، كحق المساواة، وحرية الرأي والتفكير والتعبير، وحرية الانخراط في المنظمات السياسية والنقابية، وتكوين الأحزاب السياسية والجمعيات التي تمارس نشاطها بحرية، شريطة احترام المبادئ الديمقراطية و الحوزة الترابية ووحدة البلاد، كما ورد في الديباجة وفي المواد: (10-11-12-14-15-20).⁽¹⁾

وسنخصص هذا الفصل لتناول أهم الإصلاحات الإدارية التي عرفتها البلاد، خلال عشر سنوات من الانفتاح الديمقراطي، بداية من الإصلاحات التي مست تنظيم الجهاز الإداري المركزي للدولة، وعلاقته بالهيئات التشريعية والقضائية والرقابية، التي استحدثها الدستور الجديد، وما تلا ذلك من سلسلة من الإصلاحات شملت قطاعات مهمة وحيوية في الدولة، كقطاع الوظيفة العمومية (1993)، والحالة المدنية (1996). وأخيرا الاستراتيجية الوطنية المنتهجة في السنوات الأخيرة، بهدف تطوير و تحديث أساليب العمل الإداري من خلال إدخال التقنيات الحديثة للاتصال و المعلومات في مجال الإدارة.

(1) أنظر الدستور الموريتاني، 20 يوليو 1991، سحب المطبعة الوطنية.

1- المؤسسات في ظل الدستور الجديد

يقيم هذا الدستور نظاما شبه رئاسي، حيث يعطي صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية، صاحب السلطة التنفيذية، بينما تتشكل السلطة التشريعية من مجلسين هما : الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. كما أقر هذا الدستور إنشاء المجلس الدستوري ذو الاختصاصات القضائية الواسعة، هذا بالإضافة إلى تشكيل هيئات استشارية، هي المجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

أولا : السلطة التنفيذية :

وتتمحور حول رئيس الجمهورية، الذي يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام، وبالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. وينتخب لمدة ست سنوات قابلة للتجديد أكثر من مرة، ويحل محله في حالة وجود مانع يعتبره المجلس الدستوري نهائيا، رئيس مجلس الشيوخ لتسيير الشؤون الجارية، حتى ينتخب رئيس للجمهورية في الأشهر الثلاثة الموالية.⁽¹⁾

أ- رئاسة الجمهورية :

تحتل مؤسسة الرئاسة في الدستور الموريتاني الحالي، مكانة متميزة في الحياة السياسية من خلال الدور البارز الذي يلعبه رئيس الجمهورية، والصلاحيات الواسعة الممنوحة له، فهو حامي الدستور وضامن الاستقلال الوطني، وهو الذي يجسد الدولة.⁽²⁾

أ-1- اختصاصات رئيس الجمهورية ومن أهمها :

- تعيين الحكومة وإقالتها : يمتلك رئيس الجمهورية سلطة تعيين الوزير الأول وإقالتها، وله الحرية التامة في ذلك. أما تعيين أعضاء الحكومة فيتم باقتراح من الوزير الأول، كما أن فصلهم من مناصبهم يتم كذلك بعد استشارة هذا الأخير.

(1) د. محمد ولد خيباز، محاضرات في القانون الدستوري و النظم السياسية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة نواكشوط، 1993، ص 71.

(2) أنظر الدستور الموريتاني، مرجع سبق ذكره، المواد : (24-30-31-34)

- التعيين في الوظائف السامية المدنية والعسكرية : حيث يمتلك الحرية الكاملة في اختيار الموظفين، ممن يري فيهم الكفاءة اللازمة لمساعدته في تسيير الشؤون العامة للبلاد على الوجه المطلوب.
- الرقابة على أعمال الحكومة : حيث يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجالس الوزارية، وتحديد السياسة العامة للحكومة و متابعة أعمالها.

أ-2- الهياكل التابعة لرئاسة الجمهورية : وتضم المصالح التالية :

- * الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية : ويديرها الوزير الأمين العام الذي يتم تعيينه بمرسوم، حيث يساعد بشكل مباشر رئيس الجمهورية في دفع نشاط الدولة وتنسيقه. ويشترك في جلسات مجلس الوزراء، وفي اجتماعات العمل التي يترأسها رئيس الجمهورية، وعلى هذا الأساس يتولى الأمين العام لرئاسة الجمهورية المهام التالية :
- تحضير أعمال مجلس الوزراء بالتعاون مع الحكومة، وكذلك الاجتماعات التي يترأسها رئيس الجمهورية، وإعداد محاضر هذه الجلسات.
- ضمان الاتصال مع مختلف هيئات الدولة : (الحكومة، البرلمان، المجلس الدستوري، المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محكمة العدل السامية، محكمة الحسابات).
- مراجعة القرارات الإدارية المحالة من طرف الحكومة والمعروضة لتوقيع رئيس الجمهورية.
- الإشراف على سكرتارية المجلس الأعلى للقضاء.

وتضم الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية مكلفين بمهام ومستشارين يعينون بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية. وزيادة على المهام التي عهد إليهم بها يتولى المستشارون القضايا التي تدخل في اختصاص كل منهم ضمن المهام المنوطة بالأمين العام لرئاسة الجمهورية.⁽¹⁾

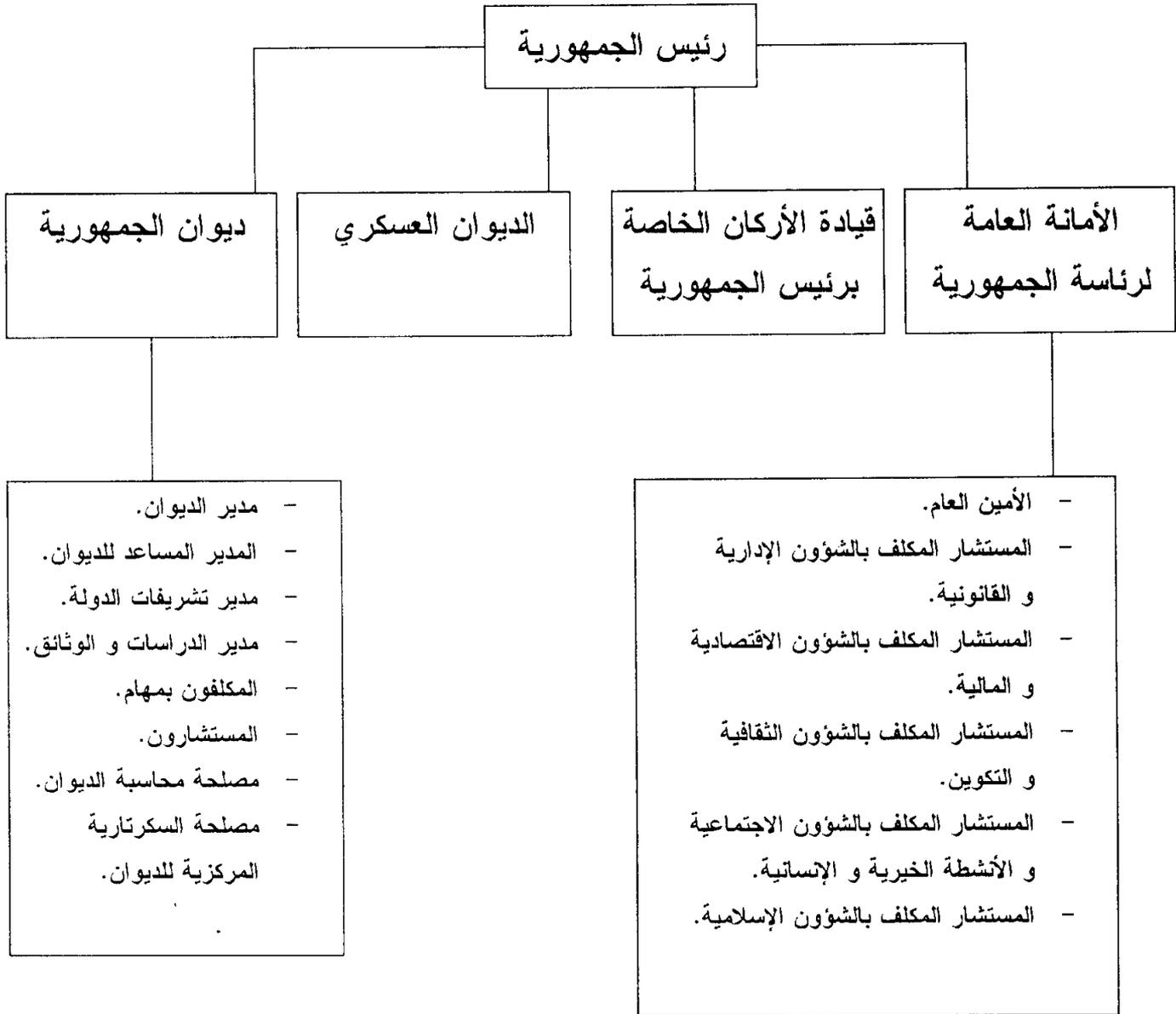
(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 26-92، الصادر بتاريخ 18 ابريل 1992، يتعلق بتنظيم رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية، رقم 781، الصادرة بتاريخ 30 ابريل 1992، ص 248.

* ديوان رئيس الجمهورية : ويتولى إدارته مدير ديوان برتبة وزير، يساعد مباشرة رئيس الجمهورية في الميادين السياسية والديبلوماسية ويشرف على الأنشطة الأمنية، ويتلقى بريد رئيس الجمهورية الوارد من رؤساء الدول الأجنبية والمسؤولين السامين بالمنظمات الدولية.

كما تتضمن مصالح رئاسة الجمهورية كذلك، قيادة الأركان الخاصة والديوان العسكري، حيث يشرف على كل منها قائد معين بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية.(1)

(1) نفس المرجع السابق، ص 250.

الهيكل التنظيمي لرئاسة الجمهورية (1)



(1) Ecole Nationale d'administration. Répertoire de l'administration Mauritanienne, Nouakchott, Août 1997, P 04.

ب- الحكومة :

تعتبر الحكومة الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، حيث تسهر على تنفيذ سياسة الدولة وفقا للتوجيهات والخيارات المحددة من طرف رئيس الجمهورية. وتتشكل من الوزير الأول والوزراء وكتاب الدولة.

ب-1- الوزير الأول، صلاحياته والهيكل التابعة له :

يتولى الوزير الأول تحديد سياسة الحكومة تحت سلطة رئيس الجمهورية، وإدارة وتنسيق النشاط الحكومي، كما يرأس المجالس الوزارية المتخصصة، وفي حالة وجود مانع مؤقت لرئيس الجمهورية فإنه يرأس مجلس الوزراء، وللوزير الأول صلاحيات إمضاء :

- المراسيم المتداولة بشأنها في مجلس الوزراء.
- المراسيم البسيطة المتعلقة باختصاصات الوزراء، وتنظيم الإدارة المركزية للوزارات، وبنابئة الوزير الأول والوزراء.
- الصفقات العمومية وغيرها من الوثائق المعروضة لمصادقة الوزير الأول وفقا للتشريع والنظم المعمول بها.⁽¹⁾

أما الهياكل التابعة للوزير الأول فتتمثل في الأمانة العامة للحكومة وديوان الوزير الأول :
* الأمانة العامة للحكومة : ويديرها أمين عام برتبة وزير يتم تعيينه بمرسوم، حيث يساعد الوزير الأول في دفع وتنسيق ورقابة النشاط الحكومي، ويتولى إنجاز المهام التالية:

- الإعداد بالتعاون مع الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، لأعمال مجلس الوزراء والمجالس الوزارية المشتركة و تحضير محاضرها.
- فحص وتسجيل القوانين والمراسيم والقرارات والمقررات إضافة إلى نشرها.

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 92-28، الصادر بتاريخ 18 ابريل 1992، يتعلق باختصاص الوزير الأول، الجريدة الرسمية، العدد 781، مرجع سبق ذكره، ص 252.

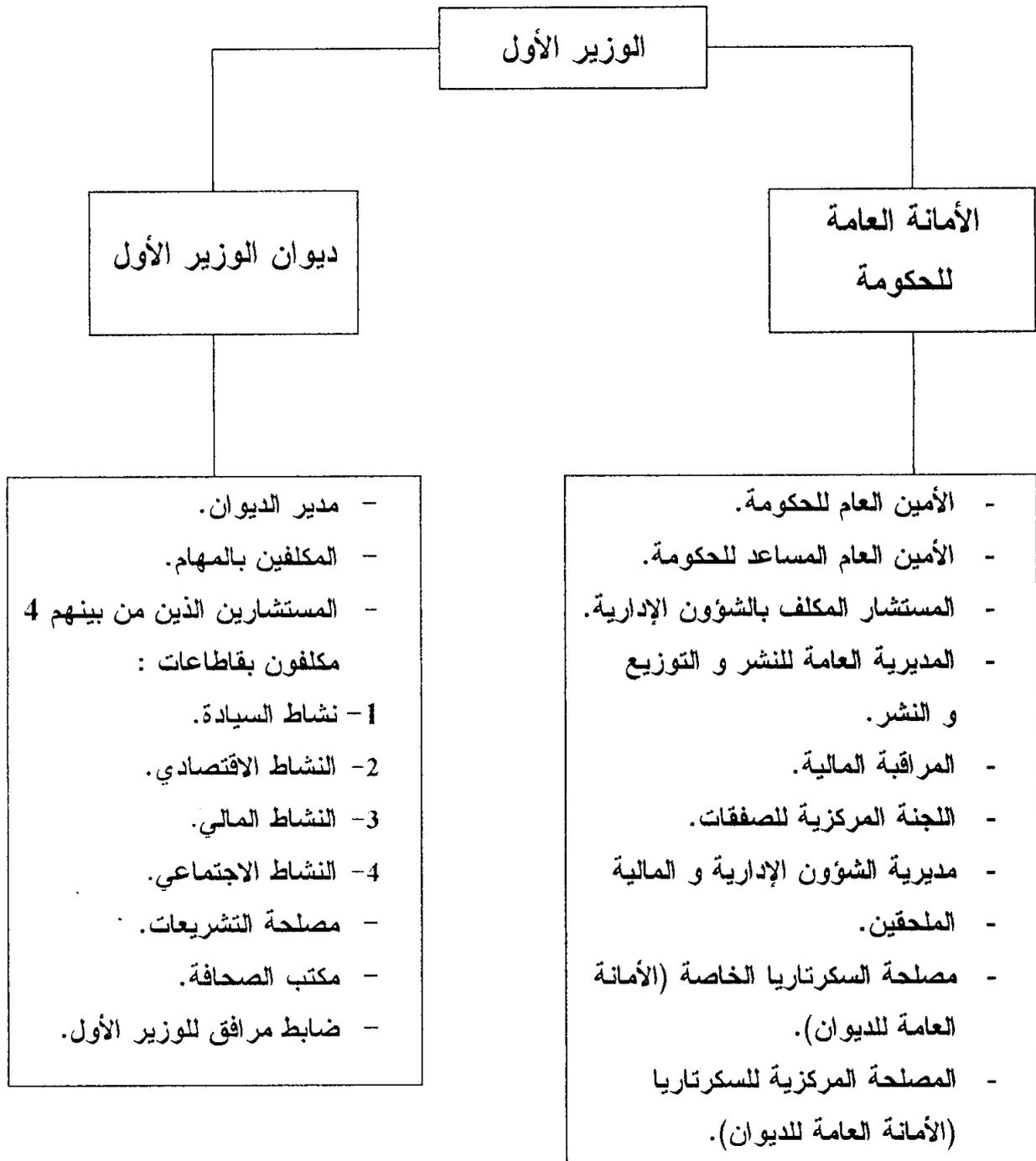
- متابعة تنفيذ القرارات المتخذة من قبل الوزير الأول وذلك بالاتصال مع الوزراء المعنيين، وخاصة تلك القرارات المتخذة في اجتماعات مجلس الوزراء، والاجتماعات الوزارية المشتركة القطاعية.⁽¹⁾

* ديوان الوزير الأول : ويتولى إدارته مدير ديوان برتبة وزير، يعين بمرسوم ويقوم بتنسيق نشاط الوزير الأول، ومساعدته في أداء مهامه، من خلال السهر على تنفيذ التعليمات الصادرة عنه واتخاذ كافة التدابير اللازمة لذلك.⁽²⁾

(1) نفس المرجع السابق، ص 253.

(1) نفس المرجع السابق، ص 254.

الهيكل التنظيمي للوزارة الأولى (1)



(1) Ecole Nationale d'Administration, Répertoire de l'administration Mauritanienne, Op-cit, P 14.

ب-2- الوزراء :

تتحدد وظائف الوزراء في إدارة وتسيير مجموعة من المرافق العامة، في مجالات وقطاعات محددة، حيث يتمتعون بسلطة رئاسية على الموظفين التابعين لقطاعاتهم، وفي مقابل ذلك يتحملون المسؤولية السياسية أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، بالإضافة إلى مسؤوليتهم الإدارية والقضائية في كل ما يتعلق بالوزارة التي يتولون الإشراف عليها، وتتكون الحكومة الموريتانية في الوقت الحالي من سبع عشرة وزارة على الشكل التالي :

- وزارة الدفاع الوطني.
- وزارة الشؤون الخارجية والتعاون.
- وزارة العدل.
- وزارة الداخلية والبريد والمواصلات.
- وزارة المالية.
- وزارة الشؤون الاقتصادية والتنمية.
- وزارة الصيد والاقتصاد البحري.
- وزارة التجارة والصناعات التقليدية والسياحة.
- وزارة الصناعة والمعادن.
- وزارة التنمية الريفية والبيئة.
- وزارة التجهيز والنقل.
- وزارة المياه والطاقة.
- وزارة التهذيب الوطني.
- وزارة الوظيفة العمومية والشغل والشباب والرياضة.
- وزارة الصحة والشؤون الاجتماعية.
- وزارة الثقافة والتوجيه الإسلامي.
- وزارة الاتصال والعلاقات مع البرلمان.⁽¹⁾

(1) Ibid. p 07.

ب-3- كتاب الدولة :

وهم بمثابة أعضاء في الحكومة يحتلون مرتبة أدنى من مرتبة الوزراء، ويخضعون غالباً لوصاية الوزير الأول، حيث يتولون الإشراف على قطاعات معينة لم ترقى أهميتها وحجم نشاطها لمستوي الوزارة، وتضم الحكومة الحالية خمس كتابات للدولة هي :

- كتابة الدولة المكلفة بالحالة المدنية.
- كتابة الدولة المكلفة بشؤون المغرب العربي.
- كتابة الدولة المكلفة بمحو الأمية والتعليم الأصلي.
- كتابة الدولة لشؤون المرأة.(1)
- كتابة الدولة لدى الوزير الأول المكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية.(2)

(1) Idem.

(2) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 100-2000، الصادر بتاريخ 18 أكتوبر 2000، المحدد لصلاحيات كتابة الدولة لدى الوزير الأول المكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية و تنظيم الإدارة المركزية لقطاعها، الجريدة الرسمية، العدد 987، بتاريخ 30 نوفمبر 2000، ص 619.

ثانيا : السلطة التشريعية : (البرلمان)

يتكون البرلمان من غرفتين هما :

أ- الجمعية الوطنية : وتضم 79 نائبا ينتخبون لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر ويتم تجديدها دفعة واحدة، ويتحدد عدد نواب الدائرة الانتخابية حسب عدد سكانها، فالدائرة التي يقل أو يساوي عدد سكانها 31 ألف نسمة، تنتخب نائبا واحدا، بينما تنتخب الدائرة الانتخابية التي يزيد عدد سكانها عن 31 ألف نسمة نائبين.

ب- مجلس الشيوخ : وينتخب أعضاؤه لمدة ست سنوات، بالاقتراع غير المباشر بواسطة المجالس البلدية، حيث يضم هذا المجلس 56 مقعدا من بينهم ثلاث مقاعد مخصصة للجالية الموريتانية بالخارج، ويتم تجديد ثلث أعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين.⁽¹⁾

وعن نشاطات البرلمان، فهو يعقد دورتين عاديتين كل سنة، لا تتعدي مدة كل منهما شهرين، كما يمكن أن يعقد البرلمان دورات استثنائية، لا تتجاوز فترة الواحدة منها شهرا واحدا، وذلك إما بطلب من رئيس الجمهورية، أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية، وتتركز اختصاصات البرلمان في التشريع والمصادقة على القوانين كقانون الميزانية ومراجعة الدستور، وكذا مراقبة الحكومة. فبإمكان الجمعية الوطنية التصويت على ملتمس رقابة لسحب الثقة من الحكومة، وبالتالي استقالتها بعد حصول الأغلبية المطلقة.

كما أن للبرلمان صلاحيات قضائية لمحاكمة رئيس الجمهورية، بعد اتهامه بارتكاب الخيانة العظمي من طرف الأغلبية المطلقة لكلا الغرفتين، كما يرخص البرلمان في إعلان حالة الحرب وتمديد حالة الطوارئ.⁽²⁾

(1) محمد ولد خباز، مرجع سبق ذكره، ص 74.

(2) نفس المرجع السابق، ص 76.

ثالثا : السلطة القضائية :

يضمن الدستور الجديد استقلال القضاء، وأسس لذلك هيئات تتمثل أساسا في المجلس الأعلى للقضاء الذي يترأسه رئيس الجمهورية وينوبه وزير العدل، بالإضافة إلى أعضاء آخرين من بينهم قضاة منتخبون من طرف نظرائهم، و يتولى هذا المجلس تقديم الاستشارات بشأن تعيين وترقية القضاة، كما يمارس سلطة تأديبية في حقهم. أما المحكمة السامية للقضاء فتتألف من أعضاء منتخبين من ضمن النواب والشيوخ، وتتولى محاكمة رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة، الذين يعتبرون مسؤولين عن جميع أعمالهم خلال تأديتهم لوظائفهم.⁽¹⁾

رابعا : الهيئات الرقابية :

أ- المجلس الدستوري : و يتكون من ستة أعضاء يتم تعيين ثلاثة منهم من طرف رئيس الجمهورية، واثنان من طرف رئيس الجمعية الوطنية، وواحد من طرف رئيس مجلس الشيوخ، لفترة تدوم تسع سنوات غير قابلة للتجديد، وفي كل ثلاث سنوات يتم تجديد ثلث أعضاء المجلس. ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس من بين الثلاثة الذين يعينهم، ويسهر المجلس على صحة سير الانتخابات، كما تعرض على المجلس الدستوري القوانين للإدلاء بمطابقتها للدستور، وتتميز قرارات هذا المجلس بعدم إمكانية الطعن فيها.⁽²⁾

ب- محكمة الحسابات : وهي عبارة عن مفوضية عليا لمراقبة الأموال العمومية، حيث تساهم بجهودها المستمرة وتحقيقاتها في حماية الأموال العمومية، وفي تحسين المناهج وتقنيات التسيير وعقلنة الفعل الإداري.⁽³⁾

(1) ENA, Répertoire de l'administration Mauritanienne, op-cit, p 39.

(2) محمد ولد خباز، مرجع سبق ذكره، ص 77.

(3) ENA, Répertoire de l'administration Mauritanienne, op-cit, p 11.

خامسا : الهيئات الاستشارية :

لقد نص الدستور الجديد على إقامة هيئتين استشاريتين هما : المجلس الإسلامي الأعلى، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي :

أ- المجلس الإسلامي الأعلى : ويتكون من خمسة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من فقهاء البلد، ويجب أن لا تقل أعمارهم عن أربعين سنة. يبدي المجلس آرائه في القضايا التي يستشار فيها، والتي غالبا ما تتعلق بأخذ المبادئ الإسلامية في الحسبان عند رسم السياسات، وكذا تطوير الثقافة الإسلامية ونشرها.

ب- المجلس الاقتصادي والاجتماعي : وهو ذو طابع استشاري أيضا، يبدي آراءه بعد استشارة من طرف رئيس الجمهورية، في القضايا والخطط ومشاريع القوانين ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي.⁽¹⁾

(1) أنظر الدستور الموريتاني، مرجع سبق ذكره، المواد : (94-95-96-97).

2- تكيف النظام العام للوظيفة العمومية (1993)

يقصد بنظام الوظيفة العمومية* في أي بلد، مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكم الموظفين العاملين بالإدارة العمومية، خلال مسارهم الوظيفي بدءاً من مرحلة الاكتتاب والتعيين والتدريب وتحسين الخبرات، وتحديد الأجور والرواتب والترقية في درجات السلم الوظيفي، وأخيراً إجراءات الفصل أو الإحالة على التقاعد.

ونظراً لأهمية هذا القطاع و موقعه الحساس في الجهاز الإداري لجميع الدول، فإن إصلاحه وتكيفه باستمرار وفقاً للظروف والمستجدات المتلاحقة، هو أمر أساسي وضروري لإنجاح أي إصلاح إداري. فالموظف العام هو العمود الفقري للجهاز الإداري، حيث يتولى السهر على حسن سير المرافق العمومية، وهو أداة الإدارة في تنفيذ مهامها وتحقيق أهدافها، وهو واجهتها التي تتولى الاحتكاك المباشر مع المواطنين لتلبية حاجياتهم، وتزويدهم بالخدمات الضرورية، لهذا يجب أن يكون اختيار الموظف مناسباً لطبيعة المهمة الموكلة إليه، كما يجب أن يكون هناك نوع من التوازن بين واجبات الموظف والتزاماته من ناحية، وما يتمتع به من حقوق و ضمانات من ناحية أخرى.

ولقد مر إصلاح نظام الوظيفة العمومية في موريتانيا بمراحل كبرى، تجسدت في

النصوص التالية :

- المقرر رقم 52 الصادر بتاريخ 04 يوليو 1957.
- القانون رقم 61-130 الصادر بتاريخ 01 يوليو 1961.
- القانون رقم 67-169 الصادر بتاريخ 18 يوليو 1967.
- القانون رقم 93-09 الصادر بتاريخ 18 يناير 1993. المحدد للنظام العام للموظفين والوكلاء العقوديين للدولة⁽¹⁾ وهو القانون المعمول به حالياً، حيث يعتبر أهم

* يعتبر مصطلح الوظيفة العمومية، اصطلاحاً فرنسياً "La fonction publique" حديث الاستعمال، و يقابله في هذا المجال الاصطلاح الإنجليزي الذي يحمل نفس المدلول و هو الخدمة المدنية "Civil service".

(1) محمد ولد اباه، "النظام العام للوظيفة العمومية على مشارف القرن الحادي والعشرين"، رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العدد الأول، يناير 1999، ص 3.

المراحل التي مر بها إصلاح قطاع الوظيفة العمومية، بغية الوصول إلى تسيير شفاف وعقلاني للوظائف العمومية و إعادة الثقة والمصداقية والفعالية للإدارة.

وقد أسفر الإصلاح المذكور في الأساس عن:

- توحيد النظام المطبق على عمال الدولة المدنيين، وإلغاء نظام الأعوان، وتوسيع مجال تطبيق نظام العقوديين.
- إنشاء اللجنة الوطنية للمسابقات بوصفها سلطة إدارية مستقلة ملحقة بالوزير الأول، مكلفة بالسهر على شفافية مسابقات الاكتتاب في الوظيفة العمومية.
- تعميم نظام المسابقات بوصفه نظام الاكتتاب الوحيد في الوظائف العامة.
- تعزيز مشاركة الموظفين في تسيير الوظيفة العمومية، عن طريقة إعادة تنظيم المجلس الأعلى للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، الذي استعاد نشاطه المجدد منذ 1967، وزيادة عدد أعضائه ليشمل تسعة أعضاء ممثلين عن الإدارة وتسعة ممثلين عن الموظفين معينين من قبل المنظمات الأكثر تمثيلا، مراعاة للتعددية النقابية وقد اتسعت صلاحيات هذا المجلس لتشمل مختلف مجالات عصرنه الإدارية⁽¹⁾.

ووفقا للقانون الأخير المنظم للوظيفة العمومية، فإن كل موريتاني يحق له شغل جميع الوظائف طبقا للشروط المقررة لها، حيث يمر بمراحل متعددة خلال مساره الوظيفي. تبدأ هذه المراحل باكتتاب الموظف وإحاقه بوظيفة ما في مرفق عام، ثم ترسيمه وتثبيته في الوظيفة بعد فترة محددة، وتحديد الرتبة التي سيشغلها، وترقيته مع مرور الزمن من درجة إلى أخرى طبقا للشروط المحددة في القانون وحتى إنهاء خدماته.

ويعتبر مفهوم التعيين والترقية من أهم العناصر التي تركز عليها أنظمة الوظيفة العمومية في كافة البلدان، إذ تتحدد من خلالهما جميع الشروط والخصائص الواجب توفرها في كل من يتقدم للانتحاق بالوظائف العامة في الدولة، إضافة إلى الطرق والأساليب الخاصة بالرفع من رتبة الموظف في سلم الدرجات الوظيفية.

(1) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

2-1- نظام التعيين :

في إطار الحقوق التي ضمنها الدستور الجديد، نصت المادة (12) منه على ما يلي:
"يحق لكافة المواطنين تقلد المهام والوظائف العمومية، دون شروط أخرى سوى تلك التي يحددها القانون"⁽¹⁾. وقد وردت هذه الشروط العامة للموظف ضمن المادة السادسة من القانون الأخير المنظم لقطاع الوظيفة العمومية، حيث نصت تلك المادة على أنه لا يمكن لأي شخص أن يحصل على صفة موظف إلا إذا كان :

- من جنسية موريتانية.
- يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، ويتصف بحسن السيرة والأخلاق.
- أن يكون في وضعية شرعية اتجاه قوانين الاكتتاب في الجيش.
- أن يستوفي شروط القدرة البدنية والعقلية، اللازمة للالتحاق بالوظيفة التي يترشح لشغلها.
- أن لا يقل عمره عن 18 سنة، وتحدد السن القصوى لدخول الوظيفة العمومية بـ 30 سنة، إلا في حالة تمديد هذه الفترة بمدة تساوي تلك التي يتطلبها الحصول على شهادة مكملة لسلك التعليم العالي، و لا يمكن لهذه التمديدات أن تؤدي بالشخص للحصول على صفة موظف في سن الأربعين⁽²⁾.

أما عن كيفية تعيين هؤلاء الموظفين ممن تتوفر فيهم الشروط العامة السالفة الذكر، فيتم ذلك بطرق وأساليب متعددة منها:
- التعيين عن طريق الاختيار: ويخص المناصب السياسية والدبلوماسية، كالوزراء والسفراء والمديرين والولاة والحكام... وهذا النوع من التعيينات، هو من اختصاص رئيس الجمهورية.

(1) أنظر الدستور الموريتاني، مرجع سبق ذكره.

(2) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، القانون رقم 09-93 الصادر بتاريخ 18 يناير 1993، الخاص بالموظفين والوكلاء العقد و بين الدولة، الجريدة الرسمية، العدد 801، ص228.

كما أن للوزراء حق اختيار بعض الأشخاص لمساعدتهم في إدارة شؤون القطاعات التي يتولون الإشراف عليها. وتفتح هذه الطريقة المجال أمام انعدام الخبرة وتدني الكفاءة على مستوى الإدارة العليا، بعد أن تصبح معايير كالولاء والانتماء السياسي والقبلي والعشائري، هي الأساس في تحديد هذه الاختيارات، على حساب الجدارة ومواصفات القيادة الإدارية الرشيدة والفعالة.

- التعيين عن طريق الانتخاب : ويتم بعد اختيار الناخبين عن طريق التصويت، لمن سيتولون تمثيلهم والدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، على مستوى الهيئات التشريعية (البرلمان) والمجالس المحلية (البلديات).

- التعيين عن طريق نتائج المسابقات : وهو أسلوب ناجح في العديد من البلدان، بحيث يكشف عن الأشخاص المناسبين لتولي المناصب في الإدارة العامة. وقد نص القانون الأخير المنظم لقطاع الوظيفة العمومية، في مادته الواحدة والخمسون على أن : "المسابقة هي الطريقة العادية لاكتتاب الموظفين، ويعتبر كل اكتتاب لا يراعي هذه القاعدة لاغيا وعديم المفعول، ويمكن سحبه في أي وقت"⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار تم تشكيل اللجنة الوطنية للمسابقات وهي سلطة إدارية مستقلة تتولى الإشراف على تنظيم الامتحانات، لاختيار الأشخاص المناسبين من بين المتقدمين للاكتتاب في الوظائف العامة، والحاصلين على شهادات معينة أو مستويات محددة، حسب طبيعة الوظائف، والتي تنقسم كما ورد في القانون الجديد إلى ثلاث فئات هي:

* سلك (أ) ويقابل المستوي الأدنى للاكتتاب فيه، شهادة السلك الأول من التعليم العالي، أو ما يعادلها.

* سلك (ب) ويقابل مستوي الاكتتاب فيه شهادة السلك الثاني من التعليم الثانوي، أو ما يعادلها.

* سلك (ج) ويقابل مستوي الاكتتاب فيه شهادة السلك الأول من التعليم الثانوي، أو ما يعادلها⁽²⁾.

(1) نفس المرجع السابق، ص 229.

(2) نفس المرجع السابق، ص 230.

وقد أشار القانون إلى طرق تنظيم هذه المسابقات وظروف إجرائها، كبرامجها وموادها وكيفية ترتيب اللوائح حسب التفوق، وإعداد اللوائح التكميلية، وغير ذلك من الإجراءات التي تسبق تعيين الفائزين، وبالتالي مرورهم إلى فترة الاختبار والمتابعة قبل ترسيمهم في وظائفهم.

2-2- نظام الترقية :

وتعني الترقية انتقال الموظف من مركز وظيفي أدنى إلى مركز وظيفي أعلى، بما يترتب على ذلك من تحمل مسؤوليات أكبر والاستفادة من مزايا مادية ومعنوية، تتناسب و حجم المنصب الجديد، ولهذا فإن الترقية تعتبر محركا أساسيا في كل نظام وظيفي، لكونها تدفع بالموظفين إلى الإبداع والعطاء الجديد باستمرار، الأمر الذي يضمن الحفاظ على مستوى لائق من الخدمات الإدارية.

وفي هذا المجال نص المشرع الموريتاني في القانون الجديد على وجود نوعين من الترقية هما :

- التقدم في الرتبة : ويترتب عليه زيادة في الراتب، حيث يتقدم الموظف تلقائيا، وبصفة مستمرة من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة، إلا في حالة وجود ترتيبات ونظم خاصة تنص على غير ذلك⁽¹⁾.

- التقدم في الدرجة : و تتم بصفة مطردة من درجة إلى درجة أعلى مباشرة، وفيما عدا ما يتعلق بالوظائف المتروكة لتقدير رئيس الجمهورية، يتم التقدم في الدرجة وفق النسب المحددة في النظم الخاصة حسب القيمة المهنية للموظفين تبعا لعدة طرق كالاختيار عن طريق التسجيل على جدول تقدم سنوي، بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية التعادلية التمثيل المختصة أو إثر انتقاء بواسطة امتحان مهني.

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، القانون رقم 09-93، الصادر بتاريخ 28 فبراير 1993. الخاص بالموظفين والوكلاء العقوديين للدولة، مرجع سبق ذكره، ص 230.

نظرا للأهمية البالغة التي يمثلها العنصر البشري في الإدارة، لكونه هو المحرك الأساسي للعناصر الإدارية الأخرى و المؤثرة في فاعلية عملها، فإن الإصلاح الجذري للنظام العام للوظيفة العمومية في موريتانيا، ظل مطلباً أساسياً للنهوض بالجهاز الإداري للدولة بغية لعب دوره الريادي في تحقيق النهضة الشاملة للبلاد.

وهكذا صدر القانون الجديد رقم 93/09، المتضمن النظام الأساسي للموظفين والوكلاء العقوديين للدولة، في ظل ظروف جديدة تميزت بالانفتاح السياسي، الذي عرفته البلاد منذ مطلع التسعينات. ورغم الإصلاحات التي جاء بها هذا القانون مقارنة مع ما سبقه من قوانين في هذا المجال، فإنه وبإهماله لجوانب أساسية كالتكوين والتدريب ظل دون المستوى المطلوب لمواجهة التحديات.

حيث نلاحظ عدم الاهتمام بالتكوين المستمر و التدريب إبان العمل، بما له من انعكاسات إيجابية على الرفع من كفاءة القادة و الموظفين الإداريين، و أداء الأعمال المنوطة بهم، وتجنبيهم الكثير من الأخطاء المتكررة، لاسيما عند نقلهم من موقع وظيفي لآخر. إن غياب التركيز على مثل هذا العنصر الحيوي في العملية الإدارية من شأنه عدم إتاحة الفرصة للموظفين من أجل التزود بالمعلومات الجديدة في مجالات العمل الإداري، ومواكبة المناهج والأساليب المتطورة والحديثة، مما سيؤثر سلباً على فاعلية الإدارة في ظل التمسك بالوسائل التقليدية في اتخاذ القرارات، ومواجهة المواقف الإدارية المختلفة.

يضاف إلى ذلك بأن القانون الجديد لم يخصص بما فيه الكفاية من اهتمامه لمحور آخر أساسي هو الترقية في الوظائف (03 مواد)، وهو مبدأ جوهري في الوظيفة العمومية، يجب أن تحكمه معايير موضوعية تستند فقط للجدارة و الاستحقاق.

وبالرغم من أن إنشاء هيئات جديدة مثل اللجنة الوطنية للمسابقات، يعتبر دفعا إيجابيا لمسار الإصلاح، بغية الوصول إلى تسيير محكم في مجال الدخول إلى سلك الوظائف العامة، إلا أن عمل مثل هذه اللجنة -رغم استقلاليتها المنصوص عليها في

القانون- سيظل عرضة للعديد من التجاوزات والهفوات، خاصة في مجتمع تسود فيه الروابط القبلية والزبائنية وغيرها من القيم السلبية.

وفي الأخير فإن هذا النظام الجديد للوظيفة العمومية رغم ما حاوله من إحداث إصلاحات في القطاع، فإنه لم يتجاوز القوانين السابقة له بكثير، من حيث تركيزها على مسائل وقضايا شكلية تتعلق بكيفية تعيين الموظفين، والشروط العامة الواجب توفيرها فيهم وتحديد رواتبهم من دون الاهتمام اللازم بما هو أعمق تأثيراً وأكثر مردودية على حسن سير عمل الجهاز الإداري للدولة، كوصف الوظائف والاختيار المناسب للقيادات الإدارية، والاعتماد على التدريب المستمر وفق الأساليب العلمية الحديثة، من أجل الحفاظ على المستوى الجيد لأداء الموظفين، وتطوير قدراتهم وملاءمتها مع المستجدات على جميع الأصعدة.

3- إصلاح الحالة المدنية

3-1- الحالة المدنية وأهميتها :

يمكن تعريف نظام الحالة المدنية بأنه هو مجموعة الخصائص والأوصاف المتعلقة بالفرد، والتي تحدد موقعه ووضعيته التي يتميز بها داخل المجتمع، وتضبط العلاقات المختلفة التي تنشأ بينه مع بقية أفراد المجتمع، هذه المعطيات التي يتم إثباتها وفق نظام خاص وبطرق قانونية، من طرف مصالح أو جهات عمومية مختصة. وللحالة المدنية أهمية قصوى تتجلى على مختلف المستويات :

- في مجال السيادة : عن طريق تحديد عدد المواطنين، وبالتالي تحديد من يحق لهم الاستفادة من خدمات الدولة وحمايتها، ومن تترتب عليهم في المقابل واجبات تجاهها كالضرائب وغيرها من المستحقات، كما يفيد تنظيم الحالة المدنية في ملاحقة المجرمين وضبطهم، وتوفير المرافق الإدارية والأمنية الكافية، وكذلك المراقبة المحكمة للحدود بتحديد كل من يدخل أو من يغادر المجال الجغرافي للدولة.

- في المجال الاقتصادي والاجتماعي : من خلال تحديد حجم الطلب وحاجات المجتمع من السلع والخدمات، ومعرفة مناطق الكثافة السكانية، ومعدل النمو و عدد المواليد والوفيات سنويا، إضافة إلى تحديد نسب الفئات العمرية في المجتمع، وهي كلها مؤشرات ضرورية لرسم الخطط الاقتصادية والتنمية في البلاد ووضعها موضع التنفيذ.

- في المجال السياسي : يعتبر ضبط الحالة المدنية و تنظيمها، إحدى الركائز الأساسية لدولة القانون، بحيث يضمن للمواطنين ممارسة حقوقهم السياسية كالتصويت والترشح، و التقدم لشغل جميع الوظائف العامة، كما تضمن كذلك الشفافية في إجراء الانتخابات والحد من التزوير في عدد الأصوات والتلاعب بها في المواعيد الانتخابية، وبصفة عامة تحفظ الحالة المدنية للمواطن هويته وتساعد على تسهيل معاملته في كافة المجالات.

3-2- إنشاء كتابة الدولة المكلفة بالحالة المدنية :

خلال تاريخه الطويل لم يعرف المجتمع الموريتاني نظاما خاصا للحالة المدنية، نظرا لطبيعته البدوية، حيث كان الاهتمام بتسجيل وقائع الميلاد والوفاة و الزواج، لا يتجاوز فقط الحفاظ على النسب داخل كل مجموعة من الاخرق أو الضياع.

و بالرغم من أن الاستعمار حاول وضع أسس للحالة المدنية، فإنه لم يستطع تعميمها على كافة أنحاء التراب الوطني، بل أقتصر ذلك على مراكز معينة لم تتمكن بدورها من التغطية الدقيقة للمعطيات المتعلقة بالأشخاص في تلك المناطق، إذ لم يكن المواطنون يسجلون أنفسهم إلا في الحالات الإجبارية أو في الظروف الاستثنائية التي تستدعي ذلك.

كما أن النصوص التي ظلت تحكم نظام الحالة المدنية منذ مرحلة ما بعد الاستقلال و حتى مطلع التسعينات، كلها ظلت تعاني من القصور الفادح في القدرة على التحكم في معطيات الحالة المدنية للمواطنين وضبطها، الأمر الذي فتح المجال واسعا أمام الفوضى و التلاعب بهذه المعطيات، كالزيادة أو التقليل من عمر الفرد لاستخراجه إعلان ميلاد جديد، كلما أراد ذلك بغية الاستفادة من أي موقف يواجهه، الأمر الذي كلف الدولة العديد من الخسائر، خاصة في مجال الضمانات الاجتماعية و غيرها

وحتى سنة 1992، كانت الحالة المدنية مجرد مصلحة تابعة لوزارة الداخلية، ليتم استحداث قطاع وزارتي جديد هو كتابة الدولة المكلفة بالحالة المدنية، حيث أنيطت بها مهمة اتخاذ كافة التدابير لإصلاح القطاع والنهوض به، استجابة لضرورات ومتطلبات التنمية التي أصبحت تفرض نفسها، خاصة بعد دعم الممولين لهذه الخطوة.

وقد كلف هذا القطاع في مرحلة أولى بالقيام بإحصاء إداري شامل، وتعميم المصالح والمراكز التابعة له على مستوى جميع البلديات، للرفع من نسب تسجيل أحداث

الحالة المدنية ومكافحة التزوير بكافة الوسائل، من خلال التطبيق الصارم للنصوص القانونية، وكذلك تولى التعبئة الإعلامية للمواطنين.

وفي هذا الإطار و للحد من تجاوزات النظام السابق للحالة المدنية، تمهيدا لإعداد القانون الجديد، أقر مجلس الوزراء في جلسته بتاريخ 16 ديسمبر 1992، سلسلة من الإجراءات الإستعجالية تتضمن من حيث الجوهر، إصلاحا لمختلف الجوانب التي تساهم في فعالية الحالة المدنية، و تتلخص هذه الإجراءات فيما يلي :

- الإجراءات القضائية : حيث يلزم و بصفة إجبارية على كل طالب لحكم يحل محل عقد الحالة المدنية أن يمثل بنفسه، أو أن يرسل من يمثله بموجب توكيل قانوني. كما يجب عليه أن يثبت من خلال إفادة، أنه تم إحصاؤه في الدائرة الإدارية الخاضعة لسلطة المحكمة، وبناءا على تحقيق محكمة المقاطعة يتم استصدار أحكام الحالة المدنية في جلسات علنية⁽¹⁾.

- الإجراءات الإدارية : و تقضي بأن الحكام وحدهم هم المؤهلون، لتسجيل الأحكام التي تحل محل عقود الحالة المدنية التي تصدرها المحاكم المختصة في مقاطعاتهم. كما أنه لا يمكن تصديق أية وثيقة للحالة المدنية، إلا من طرف السلطات التي أصدرتها بعد التحقق من السجلات⁽²⁾.

وقد جاءت هذه الإجراءات للحد من التجاوزات الناتجة عن تعدد مراكز اتخاذ القرار، و الفوضوية في استخراج شهادات الميلاد و غيرها من الوثائق المدنية، الذي لم يكن يراعي أبسط الشروط الضرورية لذلك. كما شكلت تمهيدا للإعلان عن القانون الجديد المنظم للحالة المدنية الذي صدر فيما بعد في يونيو 1996.

(1) المدرسة الوطنية للإدارة،(ملتقى تكوين السلطات الإدارية، مارس 2000)، نواكشوط، مركز التوثيق و البحوث، ص 53.

(2) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

3-3- القانون الجديد للحالة المدنية

في 19 يونيو 1996، عرفت الحالة المدنية في موريتانيا خطوة جديدة على طريق تحديث هذا القطاع ومواءمته مع مقتضيات التنمية، وذلك من خلال صدور القانون الجديد رقم 96-019، الذي تضمن جميع الشروط والإجراءات الواجب إتباعها للتصريح بوقائع الحالة المدنية، وتدوينها بطرق وأساليب تمنع التلاعب والتزوير، إضافة إلى تحسين السجلات والشكليات من حيث أشكالها ومضامينها.

فقد نص القانون المذكور على إجبارية التصريح بوقائع الحالة المدنية وفق إجراءات أكثر صرامة من ذي قبل، حيث تم استحداث سلك جديد من وكلاء الحالة المدنية، يتم تعيينهم من طرف كاتب الدولة المكلف بالقطاع، ويتولون الإشراف على مراكز الحالة المدنية المتواجدة على مستوى المقاطعات، وقبل ممارستهم لمهامهم يؤدي هؤلاء اليمين القانونية أمام محكمة المقاطعة المختصة⁽¹⁾. ويتمتع بصفة ضابط للحالة المدنية كل من الولاة ومساعدوهم والحكام والعمد ومساعدوهم، و الوكلاء والقنصلون والديبلوماسيون وقباطنة السفن وملاحو الطائرات، وكذا المدنيون والعسكريون المعينون لهذا الغرض، و تتلخص مهمة هؤلاء في تلقي التصريحات بوقائع الحالة المدنية، وإصدار العقود كأطراف مصرحين أو شهود⁽²⁾.

ويمارس ضباط ووكلاء الحالة المدنية، مهامهم تحت المراقبة القضائية، ويتحملون مسؤولية الأخطاء والهفوات التي يرتكبونها، أثناء استصدار عقود الحالة المدنية والتي يجب أن تكون موقعة من طرف كل من ضابط ووكيل الحالة المدنية، و بالتالي يعتبران شريكين في المسؤولية في حالة وقوع التزوير⁽³⁾.

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، القانون رقم 96-019، الصادر بتاريخ 19 يونيو 1996، المتضمن قانون الحالة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد(871) بتاريخ 30 يناير 1996، ص 248.

(2) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) نفس المرجع السابق، ص 250.

كما تستعين مصالح الحالة المدنية، على امتداد التراب الوطني بأعوان معتمدين، يتم تعيينهم بمقرر من كاتب الدولة المكلف بالحالة المدنية، بناء على اقتراح من الوالي، ويجب أن يتحلوا بأخلاق حسنة وحميدة، وأن يتمتعوا بمستوى من التكوين كما يؤدون اليمين القانونية، وبالتالي يمكن لهم استقبال التصريحات المتعلقة بالحالة المدنية والقيام بتسجيل أولي لها، لنقلها فيما بعد إلى المراكز المتخصصة وتحرير العقود المناسبة⁽¹⁾.

وقد أقر القانون الجديد إجراءات صارمة فيما يتعلق بطبع وإصدار مستندات الحالة المدنية، وهو الأمر الذي أصبح يتطلب الحصول على ترخيص مسبق من كاتب الدولة المكلف بالقطاع، كما أقر أيضا تنظيم عقود الحالة المدنية في سجلات سنوية يتم تأشيرها وترقيمها قبل فتحها كل سنة من طرف رئيس محكمة المقاطعة، بينما يتم ختمها وإغلاقها على يد ضابط الحالة المدنية في نهاية كل سنة. و يتحمل المشرفون على مسك هذه السجلات المسؤولية في حالة تعرضها للإتلاف أو الضياع، كما أنهم ملزمون بتسليم مستخرجات من العقود التي تتضمنها هذه السجلات لكل طالب شرعي لها، ولا تزيد صلاحية هذه المستخرجات على سنة واحدة⁽¹⁾.

ونص القانون كذلك على بعض العقوبات، التي يتعرض لها كل من يدلي بتصريحات كاذبة أو بشهادة زور في عقود الحالة المدنية، حيث تتراوح هذه العقوبات ما بين الحبس من 3 أشهر إلى 6 أشهر، وغرامة مالية من 20.000 إلى 100.000 أوقية، أو بإحدى هذه العقوبات مع فقدان الحقوق المدنية⁽²⁾.

وبصفة عامة فإن الحالة المدنية في موريتانيا من خلال القانون الجديد، أصبحت تتمتع بإطار شرعي ملائم لضبط أكثر صرامة لوقائع الحالة المدنية، وتجنب العديد من التجاوزات التي ميزت الفترات السابقة، من حيث حصر صلاحيات استقبال وتسجيل عقود الازدياد والوفاة والطلاق والزواج، في يد ضباط ووكلاء و معتمدي الحالة المدنية، وتعزيز الرقابة الإدارية والقضائية على استخراج هذه العقود، وإلزام المواطنين بالتصريح عن جميع الوقائع المتعلقة بهم في آجال شرعية محددة.

(1) نفس المرجع السابق، ص ص 248-249.

(2) نفس المرجع السابق، ص ص 249-250.

(3) نفس المرجع السابق، ص ص 250-251.

المجلد الثاني : الإصلاحات الإدارية في ظل الانتاج الديمقراطي.

جدول يبين تنظيم الحالة المدنية في ضوء القانون الجديد رقم 96-019 (1)

الحدث	آجال التصريح	السلطة المختصة في الآجال الشرعية	السلطة المختصة خارج الآجال الشرعية	الجهات التي تقع عليها مسؤولية التصريح
الازدياد	3 أشهر.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص إقليميا. - معتمد الحالة المدنية. - ملاح الطائرة أو قبطان السفينة في حالة ما إذا تمت حالة الازدياد خلال رحلة.	محكمة المقاطعة.	- الأب. - الأم. - الاخوة أو الأخوات البالغين. - الأصول الأحياء. - أي شخص موكل لهذا الغرض أو حضر الولادة.
الوفاة	من حيث المبدأ 3 أشهر.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص إقليميا.	محكمة المقاطعة.	- الزوج الحي. - الأب. - الابن. - الأم. - الاخوة أو الأخوات. - كل شخص يتوفر على معلومات كافية عن هوية المتوفى.
	في حالة الوفاة بمركز صحي 72 ساعة.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص إقليميا.	محكمة المقاطعة.	مسؤول المركز الصحي.
	في حالة وفاة ناتجة عن تنفيذ أحكام الإعدام 48 ساعة.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص إقليميا.	محكمة المقاطعة.	كاتب الضبط بالمحكمة التي أصدرت الحكم.
	الوفاة داخل المعتقل 72 ساعة.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص إقليميا.	محكمة المقاطعة.	مسير المعتقل.
الوفاة خلال رحلة بحرية أو جوية 24 ساعة.	- قبطان السفينة أو ملاح الطائرة.	محكمة المقاطعة.		
المفقود.			قرار قضائي.	- وكيل الجمهورية. - من له مصلحة.
الزواج	3 أشهر.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص.	محكمة المقاطعة.	الزوجين.
الطلاق	3 أشهر.	- ضابط أو وكيل الحالة المدنية المختص.	محكمة المقاطعة.	- أحد الزوجين.

(1) عبد الرحمن ولد الدّاد، "الحالة المدنية في القانون الموريتاني الجديد"، (رسالة مريز، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، جامعة نواكشوط 1998).

وفي خطوات مكملة للإصلاح التدريجي لنظام الحالة المدنية، تم بموجب القانون رقم 96-020، الصادر بتاريخ 19 يونيو 1996، إنشاء نظام خاص بالاسم العائلي الذي أصبح إلزاميا بالنسبة لكل شخص، وذلك من أجل الوصول إلى تحديد أكثر دقة وتمييز للمواطنين والأسر عن بعضهم البعض. ويشترط في الاسم العائلي الذي يختاره الشخص لنفسه ضمن سلالته من جهة الذكور، أن لا يتنافى مع القيم الإسلامية والأخلاق الحميدة وأن لا يتضمن معنا سيئا وأن لا يبعث على السخرية⁽¹⁾.

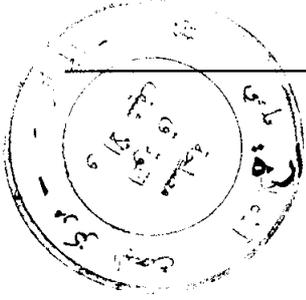
وفي نفس الإطار تم في سبتمبر 1998، إجراء إحصاء إداري شامل بغية إعادة تنظيم أرشيف الحالة المدنية، تمهيدا لإخراج نماذج جديدة من الأوراق المدنية غير القابلة للتزوير. حيث صدر في 19 من مارس 1999، مرسوم يقضي بإنشاء بطاقة تعريف وطنية جديدة تتمتع بمواصفات عديدة، تجعلها مؤمنة ضد كل محاولات المحاكاة والتزوير. وتحمل هذه البطاقة بيانات جديدة هي الاسم العائلي والرقم الوطني للتعريف⁽²⁾.

وتبقى هذه المجهودات المبذولة منذ بداية الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد، تواجه العديد من التحديات، المتمثلة أساسا في ترسيخ هذه القيم المدنية كشرط أولي للحفاظ على هوية الأشخاص وحقوقهم، وهو الأمر الذي يتطلب تقريب الخدمات الإدارية أكثر من المواطنين وتسهيل الحصول عليها، إضافة إلى التثقيف من حملات التوعية والتحسيس في صفوف كافة المواطنين خاصة في القرى والأرياف.

في الأخير فإن ضبط الحالة المدنية، والتحكم فيها بصفة جيدة هو القاعدة الأساسية لرسم جميع الخطط التنموية، بشكل يتناسب مع طبيعة المجتمع وحاجياته.

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، القانون رقم 96-20 الصادر بتاريخ 19 يونيو 1996، المنشئ لنظام الاسم العائلي، الجريدة الرسمية، العدد 781، مرجع سبق ذكره، ص 254.

(2) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 28-2000 الصادر بتاريخ 19 مارس 1999، المنشئ لبطاقة التعريف الوطنية و المحدد لإجراءات إصدارها، الجريدة الرسمية، العدد 972، الصادر بتاريخ 15 ابريل 2000.



4- مشروع إدخال وتعميم الإعلام الآلي في الإدارة

4-1- دور المعلومات وأهميتها في العملية الإدارية :

فف ظل ثورة المعلومات و تقنفاء الالافال الالفة، أأبأ قءرة الأمم على السفر فف طرفق الالفم والرفاه الالفااء والالفاامعف، فالق بالءرءة الأولى بمءى اسالءة هءه الأمم إلى مالفاباف فكولوجفا المعلومات و الاسالفاء منها و ترشفء اسالءامها، فف مآلف نواآف نشاطافها بشكل عام وفف إءارة عملفة الالفمة الالفااءة والالفاامعفة بشكل آاص.

وفف مءال الإءارة فاف القراءاف الإءارفة فالعمء فف مءى فعالفها و نءاآها فف فالق فءافها، بشكل أساسف على صءة المعلومات الفف فالآء هءه القراءاف اسالفاءا عليها، وبالفالف فالعبر المعلومات بمأابة الشرفان الالوف الفف فءب أن فءذف العملفة الإءارفة باسالفار. وأمام هءا الفآءف الالف فشكله الطوفان المالفاء من المعلومات، فالءاء الءاآة إلى العمل وفق طرفق و أسالفب الالفة، من أءل اسالءام أمال لهءه المعلومات بءاء من ءمعها ومعالءها و فءاولها، ثم الالفااف بها واسالفاءها عنء الءاآة⁽¹⁾.

إن اسالءام الءاسباب الآلفة فف عملفة فالل البفاناف المالفارة، هو أءب الأءواف الفف فمكن بواسلفها فالءف الإءارة و ففاءة القراءاف الإءارفة، و فاللف المهام الموكلة للءهاز الإءارف بفاعلفة، والمساءءة فف عملفة الفآطفب و الففمفة.⁽²⁾ وبالفالف أأبأ اسالءام الفقنفاء الالفة فف مءال الإعلام والالفاال، أمرا لا مفر منه فف سببل فالسفن الآءمااف الإءارفة والرفع من مسالفها.

(1) ء.مءمء نور برهان، اسالءام الءاسباب الإلكفرونفة فف الإءارة، المنظمة العربفة للعلوم الإءارفة، 1984، ص ص

6-5.

(2) ابراهفم عبء اللطفف، مرفع سبب ذكراه، ص 99.

ويبقى أن ما عرفه العالم خلال السنوات الأخيرة من تطور مذهل في مجال التحكم في تقنيات المعلومات، أصبح يفرض على جميع الدول ضرورة الاستفادة من هذه التقنيات لتفعيل العمل الإداري على كافة مستوياته بفضل ما توفره من اختزال للوقت والمسافات، وحتى في مجال المساهمة في صنع القرارات والتنبؤات المستقبلية، عن طريق ما أصبح يعرف بالذكاء الاصطناعي⁽¹⁾.

(1) Jean-Paul Baquiast, « Modernisation de l'administration et nouvelles technologies », *Revue internationale des sciences administratives*, numéro 2, volume 53, 1987, p 207.

4-2 كتابة الدولة المكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية و دورها في عصرنة الإدارة :

في إطار الوعي بضرورة الاستفادة مما توفره التكنولوجيا الحديثة، لتطوير الإدارة وعصرنتها، بدأت السلطات العمومية في موريتانيا منذ 1998، بالتركيز على إدخال وتعميم استخدام الإعلام الآلي في جميع مجالات الإدارة. و قد تجلي ذلك من خلال إنشاء مركز الانترنت للإدارة في 28 يوليو 1998، ثم استحداث كتابة جديدة للدولة مكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية والتقنيات المرتبطة بها في الإدارة في 18 أكتوبر 2000.

في مرحلة أولى جاء إنشاء مركز الانترنت للإدارة، تماشياً مع الرغبة في إعادة التفكير في عملية تنظيم و تشغيل الأجهزة الإدارية للدولة، وفك العزلة عن المصالح غير المركزية، وتنسيق النشاطات بين جميع المصالح الإدارية، وإدخال الانترنت في مجال العمل الإداري، للوصول إلى مرونة أكبر في تبادل المعلومات والمعطيات، والرسائل بين الوزارات و هياكل الدولة المختلفة⁽¹⁾.

ومع تعاظم الاهتمام بدور التقنيات الجديدة في عصرنة الإدارة، صدر في 18 أكتوبر 2000، المرسوم رقم 100-2000، القاضي بإنشاء كتابة للدولة لدى الوزير الأول مكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية، عهد إليها بصفة عامة بالتحكم و النهوض بالمعلوماتية و التقنيات المرتبطة بها، و التكفل بعدة أمور من بينها :

- ترقية استخدام المعلوماتية في الإدارة، عن طريق إعداد مخططات توجيهية ملائمة، و تكوين الموظفين ووضع بني تحتية مناسبة.
- تعميم استخدام المعلوماتية في الإدارة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.
- توحيد و دعم التكوين المدرسي والجامعي، في مجال تقنيات الإعلام و الاتصال.

(1) عبد العزيز ولد داهي، "تقنيات المعلومات و الاتصال الحديثة، التحدي الذي يواجه الإدارة"، رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العددان 7 و8، السنة الثانية، يوليو - أكتوبر 2000، ص ص 2-3.

- الإشراف على إقامة دورات تكوينية أولية، لفائدة موظفي الإدارة والمؤسسات العمومية، والقيام بنشاطات للتعبئة والإعلام حول استخدام المعلوماتية⁽¹⁾.

وتعمل كتابة الدولة المكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية، منذ استحداثها على تجسيد السياسة الوطنية الهادفة إلى تعميم استخدام الإعلام الآلي في الإدارة العامة والقطاعات الخاصة، وتشرف على تطبيق هذه السياسة الإدارات و المصالح التالية :

- مديرية البرمجة والتعاون والتطوير القانوني : وتتولى تحديد السياسة الوطنية في مجال المعلوماتية وتنسيقها ودفعها إلى الأمام وتوحيدها ومتابعتها، والتعاون والتشاور مع القطاعات الأخرى لمعرفة حاجياتها ومساعدتها في هذا المجال. إضافة إلى العمل على تحسين الإطار القانوني، من خلال اقتراح الإجراءات القانونية والتنظيمية، التي من شأنها تطوير استخدام المعلوماتية و التحكم فيها، في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽²⁾.

- مديرية التكوين والبحث واليقظة التكنولوجية : وتتولى الإشراف على التكوين المستمر لموظفي الإدارة العامة، وتحسين خبراتهم فيما يخص تقنيات الإعلام والاتصال، وتنظيم الندوات والملتقيات العلمية، لنشر الثقافة التكنولوجية لدى القاعدة العريضة من المجتمع، كما تتكلف بتشجيع البحث العلمي في هذا المجال، والمتابعة الدائمة للتطبيقات المستجدة لتقنيات الإعلام والاتصال، ودراسة المسائل الأخلاقية المرتبطة بإدخال هذه التقنيات⁽³⁾.

(1) الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 100-2000 الصادر بتاريخ 18-10-2000 المحدد لصلاحيات كتابة الدولة لدى الوزير الأول المكلفة بتطوير استخدام المعلوماتية، الجريدة الرسمية، العدد 987، بتاريخ 30 نوفمبر 2000، ص ص 619-620.

(2) نفس المرجع السابق، ص 620.

(3) نفس المرجع السابق، ص ص 620-621.

- مديرية تقنيات الإعلام والاتصال : وتختص بتطوير البنى التحتية الفنية الخاصة بالقطاع وصيانتها، والسهر على سلامة الشبكة الوطنية للإنترنت، والصيانة المستمرة للمواقع الموجودة على الشبكة⁽¹⁾.

إن الاهتمام بإدماج التقنيات الحديثة، والاستفادة منها في جميع مجالات العمل الإداري، من خلال إنشاء قطاع وزاري لذلك الغرض، هي خطوة كبرى على طريق عصنة الإدارة، من أجل مواجهة التحديات و الدفع بالمجتمع إلى التقدم و الازدهار. لكنه ومهما يكن من أمر فإن التقنيات الحديثة وحدها لا تصنع الإدارة الرشيدة و الفعالة، بل هي مجرد وسائل إذا ما أحسن ترشيدها و استخدامها على الوجه المطلوب، فإنها تصبح عوامل لا غنى عنها في تعزيز الإصلاح الإداري، وتحقيق التنمية على المستويات المختلفة.

ونظرا لحدثة هذا القطاع، فإنه من الصعب الحكم على إنجازاته في فترة وجيزة كهذه، خاصة إذا ما علمنا بأن جسامه الدور المنوط به، لا ينبع فقط من ضرورة مواكبة التطورات المتسارعة في مجال التكنولوجيات الحديثة و الاستفادة منها، بل يكمن أساسا في طبيعة العقبات والتحديات الكبرى، التي تواجه الإدارة بصفة عامة في موريتانيا.

(1) نفس المرجع السابق، ص 621.

الفصل الثالث : العقبات و التحديات في مسار التنمية والإصلاح الإداري في موريتانيا.

- تمهيد.

1- المعوقات التنظيمية و الإدارية.

2- المعوقات البيئية.

3- التحديات التي تواجه إدارة المستقبل في موريتانيا.

4- نحو إصلاح إداري استراتيجي في موريتانيا.

تمهيد :

إن تحقيق الإصلاح الإداري الفعال كسبيل وحيد للدفع بعجلة التنمية الشاملة في موريتانيا، هو أمر ليس باليسير إذا ما أخذنا في عين الاعتبار تلك العقبات المتعددة والمتشابكة، والتي يتطلب تذليلها وضع استراتيجية متكاملة وملائمة تتناسب وطبيعة المجتمع والتحديات المستقبلية التي تفرض نفسها على الجهاز الإداري.

هذه العقبات يمكن تصنيفها أساسا إلى قسمين، يتعلق الأول منهما بالطريقة التي يتم بها رسم خطط الإصلاح الإداري، والإجراءات المتبعة لتنفيذها وكيفية متابعتها ومراقبتها، وإدخال التعديلات المستمرة عليها وفقا لما تتطلبه الظروف والمتغيرات الطارئة، وغير ذلك من الأطر التنظيمية التي تحكم عملية الإصلاح الإداري بصفة عامة، وكل ما يشوبها من عيوب تجعلها قاصرة عن تحقيق الأهداف المرسومة من أجلها. أما القسم الثاني فيتعلق بالمعوقات الخاصة بطبيعة المجتمع والمحيط الذي يتم في إطاره الإصلاح، حيث تلعب العوامل المرتبطة بالبناء الاجتماعي كالعادات والتقاليد والمعتقدات السائدة، دورا أساسيا في توجيه عملية الإصلاح الإداري و التأثير عليها إيجابيا أو سلبيا. كما هو الشأن كذلك بالنسبة للوضعية الاقتصادية والمالية للبلاد والمستوى المعيشي للأفراد، ومدى تحقيق التوازن في توزيع الثروات بين فئات المجتمع، إضافة إلى الدور المحوري الذي يلعبه المناخ السياسي المناسب، في توفير الشروط الضرورية التي يتوقف عليها نجاح الإصلاح الإداري.

وسنعرض في هذا الفصل إلى العقبات التنظيمية والبيئية التي تقف في طريق النهوض بالجهاز الإداري في موريتانيا، وتحد من فاعليته في أداء دوره الريادي في تحقيق التنمية على مستوياتها المختلفة. وهذه العقبات لا يمكننا تناولها خارج إطار المشاكل التي تعاني منها الإدارة العامة في الدول النامية عموما والعالم العربي خصوصا.

كما سنتطرق للتحديات التي أصبحت تفرض نفسها على الإدارة العامة، لمسايرة الركب وتحسين الخدمات الإدارية في ظل التطور المذهل الذي عرفه العالم في العقود الأخيرة. وفي الختام سنحاول رسم السبل الكفيلة بتحقيق الإصلاح الإداري الإستراتيجي والفعال، لتجاوز العقبات و مواجهة التحديات المستقبلية.

1- المعوقات التنظيمية والإدارية

تعزي أغلب هذه المشكلات إلى قصور الإطار التنظيمي للإدارة، وعدم ملائمة النظم والإجراءات الإدارية مع طبيعة الدور المتجدد للجهاز الإداري. ويمكننا إجمال أوجه النقص والقصور الخاصة بالجوانب التنظيمية و الإدارية، التي تعيق مسار الإصلاح الإداري في موريتانيا، في النقاط التالية:

1-1- غياب التخطيط العلمي في الإدارة :

- إهمال دور خبراء الإصلاح الإداري : فبالرغم من أهمية هؤلاء كجزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري، حيث يتولون السهر الدائم على كشف القصور في الأنظمة الإدارية و معرفة متطلباتها تبعاً للظروف و المستجدات الطارئة، فإننا نلاحظ انعدام وجود هيئة مختصة دائمة تعمل باستمرار، لوضع الخطط المناسبة للإصلاح الإداري و تحقيق الاستمرارية و التواصل بين مختلف الخطط. إذ يقتصر دور لجان الإصلاح الإداري التي تتشكل من فترة إلى أخرى، على الاستجابة لإملاءات النظام السياسي القائم في إحداث بعض الإصلاحات الترقيعية، كلما استدعت الظروف السياسية ذلك.

و إذا ما نظرنا إلى طبيعة تكوين و صلاحيات المجلس الأعلى للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، الذي تم إحيائه على اثر إصلاح نظام الوظيفة العمومية سنة 1993، نلاحظ بأنه يميل أكثر إلى كونه مجلس تأديبي، حيث يتكون نصف أعضائه من ممثلين عن النقابات ذات التمثيل الأكبر للعمال، من أجل الدفاع عن كل ما يمس من مصالحهم. بينما يتكون النصف الثاني للمجلس من ممثلين عن الإدارة، كما أن المجلس يمارس نشاطه تحت إشراف ووصاية وزير الوظيفة العمومية و الشغل و الشباب و الرياضة، مما يعني محدودية الصلاحيات التي يتمتع بها.

- الارتجال في رسم السياسات والخطط التنموية : وبالتالي إهمال التخطيط "كأسلوب علمي و عملي للربط بين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيقها، ورسم معالم الطريق الذي يحدد جميع القرارات و السياسات وكيفية تنفيذها، مع محاولة التحكم في الأحداث عن طريق اتباع سياسات مدروسة و محددة الأهداف و النتائج".⁽¹⁾

حيث افتقدت الخطط التي عرفتها البلاد في مجال الإصلاح الإداري طيلة العقود الماضية إلى العناية الدقيقة بدراسة العيوب القائمة في الجهاز الإداري. و طغي الاهتمام بالمظاهر على الإصلاحات السابقة لتحقيق أهداف سياسية، بدل الالتزام بوضع سياسات إصلاحية شاملة وفق أسس علمية.

ونظرا لإهمال مقومات التخطيط كالتحديد الدقيق لأهداف الإصلاح والمجال الزمني له، والإمكانيات والوسائل المتوفرة، فغالبا ما يستغرق تنفيذ الإصلاحات الإدارية فترة زمنية طويلة غير محدودة، حيث نذكر على سبيل المثال هنا، إصلاح الحالة المدنية الذي مضت عليه حتى الآن أكثر من خمس سنوات ولا يزال تقريبا في مراحله الأولى.

- **عدم التطبيق الفعلي لمبدأ المكافأة و العقوبة :** وهو مبدأ أساسي للرفع من مستوى أداء الموظفين في الإدارة العامة، بما يخلقه من جو من التنافس الايجابي بغية كسب المزيد من الامتيازات المادية و المعنوية. ورغم محاولات تكريس هذا المبدأ في نظام الوظيفة العمومية في موريتانيا بعد الإصلاح الأخير للقطاع سنة 1993، فان هذه المحاولات باءت إلى حد كبير بالفشل، حيث ظلت الترقية تعتمد في المقام الأول على الأقدمية، إضافة إلى افتقار المعايير الموضوعية في تقييم الأداء، الأمر الذي يؤدي إلى قتل روح الجد والمثابرة في نفوس الموظفين المجدين من ذوي الكفاءة.

(1) د. عبد الكريم درويش و د. ليلي تكلي، أصول الإدارة العامة، مكتبة الانجلو - مصرية، 1977، ص 273.

1-2- قصور النظم القانونية و الرقابية التي تحكم الإدارة :

- تعدد القوانين و تداخلها : فمذ الاستقلال عرفت البلاد العديد من الدساتير والمواثيق، إضافة إلى ترسانة هائلة من القوانين والقواعد التي تحكم وتنظم عمل الجهاز الإداري، وذلك ناجم عن تعاقب الأنظمة المختلفة على حكم البلاد، بدءا من الحزب الواحد والحكم العسكري وأخيرا الانفتاح الديمقراطي. وبالتالي فإن الإشراف في إصدار القوانين والتعديلات الجزئية المتكررة لها، يؤدي في كثير من الأحيان إلى تداخل الاختصاصات في عمل الأجهزة الإدارية، وتضارب النصوص القانونية وقابليتها للتفسيرات المتعددة والمتناقضة.

- الاكتفاء بإعلان القوانين و المصادقة عليها : ذلك أن جميع القوانين الصادرة عن الحكومة تلقى القبول و المصادقة من طرف الهيئة التشريعية، لكنها في معظم الأحيان لا تتجاوز هذه المرحلة، فإما أن تبقى حبيسة أدراج الهيئة المسؤولة عن تنفيذها، وإما أن تتعرض للتعثر والتماطل في سبيل تجسيدها على أرض الواقع، نتيجة للعقبات المرتبطة بطبيعة هذه الخطط و كذلك بالبيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تحيط بها. وهو ما جعل الثغرات التي تعاني منها الإدارة بصفة عامة في البلاد، تبقى قائمة وعلى حالها.

- عدم فعالية الأجهزة الرقابية : رغم أن دستور البلاد الجديد 1991، استحدثت هيئات رقابية هي المجلس الدستوري ومحكمة الحسابات، فإن هذه الهيئات وخاصة محكمة الحسابات وهي ذات الاختصاص في مراقبة الأموال العامة وعقلنة التسيير الإداري، لم تثبت حتى الآن نجاعتها في القضاء على الاختلاس و الإسراف في الإنفاق الذي تتعرض له الأموال العمومية. الأمر الذي يقف عقبة كبرى أمام تنفيذ أي مخطط للإصلاح الإداري.

كما أنه و في ظل انعدام فكرة الرقابة الذاتية، ونمو الشعور بالمسؤولية لدى الأفراد بصفة عامة، فإن الموظف في الإدارة العامة يطغى عليه التسبب وعدم احترام أوقات

العمل و غيرها من مظاهر الانحراف الإداري.

1-3- المعوقات المرتبطة بالهيكل التنظيمي للأجهزة الإدارية :

- التضخم في حجم الجهاز الإداري : و هو من أكبر المساوئ التي تعاني منها الأجهزة الإدارية في البلدان النامية، حيث يتزايد و بشكل كبير عدد العاملين في هذا الجهاز بشكل لا يتناسب مع حاجات العمل، نظرا لاتباع سياسات التوظيف الاجتماعي الارتجالية(1)، وكان الاكتتاب في الوظائف العامة يشكل بديلا لبرامج الضمان الاجتماعي، أو وسيلة للتخفيف من عبء البطالة(2) وينطبق هذا الأمر على الجهاز الإداري في موريتانيا، إذ تتحمل ميزانية الدولة أعباء مالية كبرى على شكل أجور ومرتبات، لفائدة أشخاص تم إلحاقهم بمصالح وإدارات معينة من دون توليهم لأية وظائف أو قيامهم بأية أعمال، وهو ما قد يصل بهم في بعض الأحيان إلى الحضور فقط لاستلام أجورهم مع نهاية كل شهر.

- عدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية(3) : وهو ناجم بالدرجة الأولى عما عرفته البلاد من تعاقب أنظمة مختلفة على إدارة شؤونها، وما ميز كل هذه الأنظمة من نفي لما سبقها، ومحاولة تغيير كل ما يمت للنظام السابق بصلة، حتى ولو تطلب الأمر تغيير أسماء الوزارات أو دمجها مع بعضها، أو حتى خلق أجهزة ومصالح إدارية جديدة دون مبررات موضوعية.

- كثرة التعديلات على مستوى الإدارة العليا : وخاصة التعديلات الوزارية المتكررة وما يترتب على ذلك من صعوبة في تحقيق التواصل والانسجام في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية، وهذه الظاهرة عرفت البلاد في ظل الحكم المدني الأول وفي ظل الحكم العسكري، إلا أن وتيرتها تصاعدت بشكل ملفت للانتباه منذ إعلان الانفتاح الديمقراطي، لتصبح جزء لا يتجزأ من المشهد السياسي في البلاد،

(1) د.أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص 85.

(2) د. فيرل هيدي، مرجع سبق ذكره، ص 186.

(3) د.أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص 85.

إذ لا تكاد تخلو نتائج الاجتماعات الأسبوعية للحكومة، من دون الإعلان عن تعيين جديد أو تغيير أو حركة ما في صفوف الوزراء، أو على مستوى الولاية أو الحكام أو المديرين المركزيين بالوزارات المختلفة.

1-4- سوء اختيار و توزيع الموظفين في مختلف الهياكل الإدارية :

- القصور في نظام توصيف الوظائف : رغم ما نصت عليه المادة (12) من قانون الوظيفة العمومية في الإصلاح الأخير سنة 1993، من المساواة و حق جميع المواطنين في تقلد المناصب و الوظائف العمومية، دون أي تمييز أو شروط سوى تلك التي يحددها القانون. فقد ظلت المناصب العمومية ذات الأهمية في الإدارة العليا والوسطى تخضع في تقسيمها للعوامل السياسية أكثر من غيرها، من خلال سيطرة الحزب الحاكم (الحزب الجمهوري الديمقراطي الاجتماعي) الذي أصبح الانتساب إليه والنضال المستميت في صفوفه، هو السبيل الوحيد لدخول الوظيفة العمومية من بابها الواسع بغض النظر عن مبدأ الجدارة والأهلية، ولهذا فإن الجهاز الحكومي على مدى السنوات الأخيرة ظل بمثابة ستار يخفي وراءه توازنات قبلية و جهوية و عرقية، لا تأخذ في عين الاعتبار وضع الرجل المناسب في المكان المناسب في الوقت المناسب.

- سوء التوزيع النوعي للوظائف : نظرا لعدم فعالية النظام العام للوظيفة العمومية في موريتانيا، واختلال معايير توزيع الموظفين بين الأجهزة الإدارية المختلفة تبعاً لما يناسب مؤهلاتهم وتخصصاتهم، فإن سوء التوزيع النوعي للوظائف يأخذ أشكالاً متعددة. لعل من أبرزها احتلال الجيش ممثلاً في بعض الضباط من أعضاء اللجنة العسكرية للخلاص الوطني سابقاً وبعض الضباط السامين الآخرين، لمناصب عليا تتناقض مع مؤهلاتهم و طبيعة تكوينهم كضباط. ومن بين هذه الوظائف: (الوظائف الدبلوماسية "السفراء"، الوزراء، مسيرو الشركات العمومية، الولاية ...) وهو الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي في معظم الأحيان على مستوى أداء هذه الوحدات الإدارية.

- سوء التوزيع المكاني للوظائف: نظرا لتركيز النشاط الاقتصادي في العاصمة و قلة من المدن الأخرى، و تمتعها بمختلف الخدمات التي تفتقدها بقية المناطق و خاصة منها تلك النائية، فالملاحظ هو أن الأجهزة المركزية في العاصمة مثلا، تعيش اكتظاظا في الموظفين قد يزيد في بعض الأحيان عن مستوى حاجتها، في حين تفتقر المصالح الإدارية الإقليمية و المحلية لأدنى حد من الكفاءات الضرورية.

1-5-انعدام إستراتيجية واضحة وفعالة للتكوين والتدريب المستمر للموظفين:

- إهمال دور القيادات الإدارية : كعنصر أساسي يجب أن تتوفر لديه المتطلبات والمهارات الشخصية والعلمية، اللازمة للإشراف الجيد على أعمال الأجهزة الإدارية وقيادتها في الاتجاه الصحيح عن طريق اتخاذ القرارات المناسبة. مما جعل الجهاز الإداري في موريتانيا بصفة عامة يعاني من سيطرة القيادات التسلطية، التي تستمد سلطتها وشرعية وجودها من مركزها الاجتماعي أو انتمائها السياسي.

ورغم أن المدرسة الوطنية للإدارة تلعب دورا أساسيا في مجال التكوين الأولي و تحسين الخبرة، حيث تولت منذ 1985 وحتى مطلع سنة 1999، تحسين خبرة زهاء 2000 موظف⁽¹⁾. إلا أن دور المدرسة يزداد أهمية مع اتساع حجم التحديات التي تواجه الجهاز الإداري للدولة، من حيث ضرورة خلق الإطار البشري الفعال ذو الكفاءة الأدائية والمسائر لتطور المعارف العلمية في مجال اختصاصه، وهو الأمر الذي لا يمكن أن يأتي إلا في ضوء العمل وفق إستراتيجية واضحة تجعل من التدريب المستمر والمتواصل، قاعدة أساسية لتنمية وتطوير العنصر البشري، كعامل مهم في قدرة الجهاز الإداري على الوصول إلى أهدافه بفاعلية أكبر وبأقل التكاليف.

- عدم تقدير الكفاءات المتخصصة في مجالات العمل الإداري المختلفة : الأمر الذي أدى بالعديد من هذه الكفاءات الإدارية و الفنية للهجرة خاصة خلال السنوات القليلة

(1) المدرسة الوطنية للإدارة، "المدرسة الوطنية للإدارة في سطور"، رسالة الإدارة، نواكشوط، العدد الأول، يناير 1999، ص 1.

الأخيرة، ومع التزايد المطرد لعدد الخريجين من مختلف المعاهد والجامعات في الداخل والخارج. وذلك من أجل البحث عن فرص أفضل والتخلص من سوء المعاملة التي يتعرضون لها من قبل القيادات الإدارية التسلطية، التي لا تهتم بالمصلحة العامة بقدر ما تسعى إلى تثبيت وجودها وسلطتها، ومقاومة كل تغيير قد يحررها من امتيازات تكون قد اكتسبتها.

وتتجلى مقاومة أفراد الإدارة -في البلدان النامية عموماً- للتغيير في صورتين : أولهما تتمثل في قدرة الاتجاهات المحافظة على السيطرة على اتجاهات التغيير، حيث يتصدون بحماس للدفاع عن النظم والأساليب والإجراءات المعمول بها، والعمل على إثارة الشكوك في الأفكار الجديدة التي تنشأ التغيير بحجة اعتياد المواطنين على العمل بالأوضاع القديمة، فضلاً على أن حظ الأفكار الجديدة من النجاح أمر غير مؤكد، ويدخل في نطاق المجهول. أما الصورة الثانية لمقاومة التغيير فيعكسها ربط أفراد الإدارة بين اتجاهات التغيير وأوضاعهم الوظيفية، ولهذا فهم يرفضون وبصورة تلقائية كافة المحاولات الجديدة، التي تهدف إلى تنظيم الإدارة أو إعادة النظر في عملية التنسيق بها أو عملية الرقابة عليها. وذلك خوفاً من أن تمس الأوضاع الجديدة بمراكزهم الوظيفية، أو أن تستبعدهم لإحلال عناصر جديدة محلهم، كما يعتبرون من ناحية أخرى أن التسليم بهذه الحلول والأفكار الجديدة، بمثابة اعتراف بعدم كفاءتهم وقدرتهم على القيام بواجباتهم في الماضي⁽¹⁾.

1- 6- المعوقات الناجمة عن غلبة الطابع البيروقراطي على الإدارة⁽²⁾ :

- الجمود والتمسك بحرفية الإجراءات : وهي إجراءات غالباً ما تكون طويلة ومعقدة، مما يدل على أن التمسك بها يعني تحويل العمل الإداري إلى التركيز على أمور شكلية لا معنى لها. الأمر الذي يتسبب في إطالة الوقت اللازم لأداء الخدمات الإدارية وبطئ القرارات، مما يؤدي بالمواطن طالب الخدمة إلى اللجوء إلى الطرق غير الشرعية (الوساطة والرشوة)، لإنهاء الإجراءات المتعلقة بخدمته في أسرع وقت ممكن⁽³⁾.

(1) د.عاصم الأعرجي ود.فؤاد الجمعي وآخرون، نظريات التطوير الإداري، بغداد، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 1982، ص ص 20-21.

(2) السيد علي الشنتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، الإسكندرية، مكتبة الإشعاع، 1999، ص 30.

(3) د.محمد أحمد عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص 61.

- الانحرافات السلوكية لدى الموظفين : وتتعدد هذه الانحرافات لتأخذ صورا وأشكالا مختلفة نوجزها فيما يلي :

أ- الاستخدام السيئ لأوقات العمل، وعدم احترام مواعيد الحضور والانصراف: وهي ظاهرة متفشية في سلوكيات أغلب الموظفين في الأجهزة الإدارية للدول النامية، وفي الإدارة الموريتانية تأخذ هذه الظاهرة صورا متعددة تتمثل في كون الموظف الحكومي - في ظل انعدام الرقابة- يتحایل على مواقيت العمل فيحضر متأخرا وينصرف مبكرا وقد لا يحضر إطلاقا. الأمر الذي يؤدي إلى تكديس الأعمال والملفات دون مراجعتها في الأوقات المناسبة، وبالتالي ضياع وقت المواطنين وتحملهم لمزيد من التكاليف المادية، من جراء ترددهم المستمر على المصالح الإدارية. وفي بعض الأحيان في حالة وجود ضبط إداري شكلي، فإننا نجد الموظف يلتزم بالحضور والانصراف في المواعيد الرسمية، لكنه في المقابل يمضي وقت الدوام في استقبال الأقارب والأصدقاء وشرب الشاي أو قراءة الجرائد، والانتقال من مكتب لآخر لقضاء مصالح خاصة(عقد صفقات، بيع و شراء ...)، أو تبادل الحديث في الأمور العامة مع زملائه، وبالتالي انشغال الجميع عن تادية مهامهم الأساسية في أوقات الدوام، الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على الإنتاج و يؤدي إلى تدهور مستوى الخدمات العامة.

ب- انتشار المحسوبية : وهي " الخروج على القوانين واللوائح والتعليمات التي تحكم أجهزة الإدارة العامة في مجال التعيينات والترقيات والتنقلات، وتحديد الأجور والمرتبات وحركات النذب والإعارة"⁽¹⁾ وتنتشر هذه الظاهرة في جميع الأجهزة الإدارية للبلدان النامية بدرجات متفاوتة، و في الإدارة الموريتانية تتجسد هذه الظاهرة بجلاء، من خلال المحسوبية الاجتماعية التي أدت إلى ملئ الوظائف في الإدارة العامة، بأصدقاء وأقارب الوزراء والمسؤولين السامين، وفي غالب الأحيان يخضع هؤلاء الموظفون في تنقلهم بين الإدارات المختلفة، إلى حركة الوزراء الذين أتوا بهم إلى تلك الوظائف.

(1) د. أحمد محمد عبد الهادي، مرجع سبق ذكره، ص 48.

هذا بالإضافة إلى شيوع المحسوبية السياسية كذلك، في صورة مكافأة المناضلين في صفوف الحزب الحاكم بتعيينهم في الوظائف العامة مقابل حرمان المنخرطين في صفوف المعارضة من تقلد تلك الوظائف، بعض النظر عما قد يتمتعون به من كفاءة وجدارة.

وفي الأخير تشمل كذلك الانحرافات في سلوك الموظفين، التعسف وسوء استعمال السلطة، من خلال تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، والتسلط وعدم المساواة في معاملة المواطنين، وتجنب الأفراد في الإدارة لتحمل المسؤولية، والتهرب من اتخاذ القرارات النهائية تفاديا لتحمل تبعات ذلك، نظرا للتفسير الضيق للقواعد والنظم والتعليمات المطبقة.

2- المعوقات البيئية

يتعذر فهم أسباب و مظاهر التخلف الإداري في العديد من البلدان النامية، بدون العودة إلى البيئة المحيطة بالجهاز الإداري في هذه البلدان، والبيئة هنا تضم بالإضافة إلى النظام الإداري، النظام السياسي و النظام الاجتماعي والنظام الاقتصادي، وكلها ذات تأثير بالغ في توجيه عملية الإصلاح الإداري.

2-1- المعوقات السياسية :

- عدم استقرار السياسات الإدارية : حيث عانت البلاد منذ نشأتها وحتى مطلع التسعينيات، من عدم الاستقرار السياسي، خاصة في فترة الحكم العسكري، وهو ما أدى إلى غياب عنصر الانسجام والتواصل في رسم الخطط والسياسات الإدارية، في مختلف الميادين. وفي ظل الانفتاح الديمقراطي الحالي، ورغم ما عرفته البلاد من استقرار سياسي، فإن الأمر لم ينعكس على وضع إستراتيجيات فعالة وملائمة لتحقيق الإصلاح الإداري المنشود، نظرا لما أفرزته وكرسته التعددية السياسية، من توزيع للوظائف حسب معايير جديدة وتجسيد للسلطة في شخص الحاكم والمسؤول. إذ أصبح ينظر إلى المؤسسات الإدارية كوحدات تابعة لأشخاص معينين، يحتكرون لأنفسهم كل ما يتعلق برسم وتنفيذ الخطط الخاصة بتلك الوحدات، ولا ينظر إليها كأجهزة مستقلة وقائمة بذاتها، يتولى الإشراف عليها أولئك الأشخاص، لتنفيذ السياسة العامة للدولة والمحددة سلفا وفق إستراتيجية وطنية، تعتمد على التواصل والاستمرارية مهما كانت طبيعة الحزب الحاكم، وبغض النظر عن يتولون المناصب القيادية في الإدارة العامة.

- اختلال التوازن بين المؤسسات السياسية : فقد عاشت البلاد غداة الاستقلال تحت رحمة مؤسسات الحزب الواحد، التي كانت حينها تتمتع بالأولوية على كافة أجهزة الدولة، وفي ظل الحكم العسكري، أصبحت اللجان العسكرية تحتكر لنفسها كافة السلطات

والصلاحيات، ومع إعلان الدستور الجديد الذي دشّن مرحلة التعددية السياسية، أصبحت السلطة تتمركز في يد السلطة التنفيذية ممثلة أساساً في رئيس الجمهورية، الذي منحه الدستور صلاحيات واسعة، في حين بقيت مؤسسات كالبرلمان وغيره من الهيئات الدستورية، عديمة الفعالية في سبيل تحقيق التوازن بين المؤسسات السياسية المختلفة، خدمة لتجسيد الأهداف التنموية العامة للبلاد.

- ضعف أداء الأحزاب السياسية : على الرغم من قيام العديد من الأحزاب السياسية في موريتانيا بعد المصادقة على دستور 20 يوليو 1991. فإن جميع هذه الأحزاب ظلت تعاني من القصور الشديد على مستوى تنظيماتها وأدائها في الميدان، كمؤسسات يجب أن توفر قنوات للاتصال السياسي ما بين القمة والقاعدة، للتعبير عن المطالب الشعبية وتحقيق المشاركة السياسية، حيث بدأت هذه الأحزاب منذ الوهلة الأولى كمتنافس للصراعات الاجتماعية، ذات الطابع القبلي والعرقي والجهوي، في ظل الغياب الكامل لمؤسسات المجتمع المدني، مما أدى إلى ظهور التحالفات القبلية كأساس لتكوين الأحزاب السياسية، وكطريق وحيد لتعبئة الناس والحصول على أصواتهم. إن هذه البيئة الاجتماعية والسياسية التي برزت في إطارها هذه الأحزاب، جعلتها تفتقد العديد من مقومات الحزب السياسي، وجعلت النظام الحزبي في موريتانيا يميل أكثر إلى الأحادية الحزبية، في ظل السيطرة شبه الكاملة لحزب واحد (الحزب الجمهوري الديمقراطي الاجتماعي) على أجهزة الدولة والهيئات التشريعية والمجالس البلدية. في حين بقيت الأحزاب الأخرى في معظمها مجرد مبادرات شخصية تهدف إلى المتاجرة بمواقفها السياسية.

2-2- المعوقات الاجتماعية والثقافية :

- سوء استخدام الروابط القبلية و العلاقات الاجتماعية : خلال تاريخه الطويل لم يعرف المجتمع الموريتاني نظاما مركزيا يتجاوز النظام القبلي، حيث ظلت القبيلة سائدة كنظام اجتماعي لم تستطع التغييرات السياسية والاقتصادية المتلاحقة القضاء عليه، حتى بعد قيام الدولة المركزية، التي لا تزال تعاني من ثقل حضور النظام القبلي في المؤسسات السياسية.

ففي فترة الاحتلال قام المستعمر بتعزيز دور القبيلة لإضعاف وتفتيت المجتمع، وبالتالي لم يغير من النظام السياسي والاجتماعي الذي كان قائما، على اعتبار أنه لا يتناقض مع مصالح المستعمر، الذي أخذ يعين لكل قبيلة رئيسا يتولى جمع الضرائب لصالح الخزينة الاستعمارية ومراقبة الأمن داخل القبيلة.

وعدا الاستقلال كانت الدولة الوطنية بحاجة إلى أن تحظى بولاء الأفراد وتجاوزهم لانتماءاتهم القبلية الضيقة. لهذا رفعت الدولة الوليدة شعار محاربة القبيلة، فألغي نظام شيوخ القبائل الذي كان يمنح لكل قبيلة حق اختيار شيخها الذي يترأس اجتماعاتها ويعتبر المسؤول عن جميع أفرادها، لتصبح الدولة مسؤولة عن المواطن بصفة مباشرة ومن دون واسطة.

ومما زاد كذلك في إضعاف القبيلة الجفاف الذي اجتاح البلاد في التسعينيات، وأرغم بالتالي السكان على النزوح إلى المدن والمراكز الحضرية، ليجدوا في الدولة المنقذ الوحيد لهم⁽¹⁾.

وبالرغم من هذه النكسات المتتالية التي تعرضت لها القبيلة فإنها لم تختفي، بل ظلت حاضرة داخل النظام السياسي الموريتاني وحتى الآن. خاصة بعد الإعلان عن الانفتاح الديمقراطي وبروز القبيلة ك رأس مال تمثيلي⁽²⁾، يقف وراء التعيينات في الأجهزة العليا للدولة وكذا الترشيح للانتخابات البرلمانية والمحلية.

(1) أحمد الوافي، "السلطة القبلية و نظام الدولة المركزية في المجتمع الموريتاني"، المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 198، 1995، ص85.

(2) د. عبد الودود ولد الشيخ، "القبيلة في تجلياتها المختلفة"، مجلة الوسيط، المعهد الموريتاني للبحث العلمي، العدد 01، 1987، ص07.

ويرجع هذا الحضور القوي للنظام القبلي وتمسك الموريتانيين به، نظرا لما تضطلع به القبيلة في حياة المجتمع من مهام مادية ومعنوية، خاصة فيما يتعلق بالتضامن الاجتماعي في مواجهة الكوارث والحوادث الطارئة للأفراد والجماعات. وبما أن الانتماءات القبلية أصبحت تلعب دورا أساسيا في تقديم الأفراد لشغل الوظائف العامة، فقد سيطرت الخلايا القبلية والعشائرية على الجهاز الإداري للدولة، ووضعت في خدمتها بواسطة شبكة من المجموعات تتبادل فيما بينها المصالح والمنافع والخدمات.

إن مثل هذا الاستغلال السلبي للعلاقات والروابط الاجتماعية، يشكل عائقا كبيرا أمام إصلاح الجهاز الإداري و تطويره والرفع من مستوى أداءه، من خلال تغليب خدمة القبيلة على خدمة المصلحة العامة للمجتمع.

- سيطرة العادات والتقاليد : وترتبط هذه العادات والتقاليد بقيم المجتمع البدوي، فنظرا للتحضر السريع الذي عرفته البلاد منذ بداية السبعينيات والنزوح الهائل للسكان من المناطق الريفية، لازالت هذه العادات تمارس تأثيرا واضحا على مستوى أداء أفراد الإدارة، من حيث عدم التقيد بالمواعيد والأوقات المحددة، واستخدام الموظف لسلطته في خدمة الأسرة الممتدة، خشية ما سيحل به من عار واستنكار في حالة رفضه لذلك.

- عدم احترام العمل كقيمة اجتماعية : حيث يسود بصفة عامة عدم الإيمان بقيمة العمل واحترامه كواجب ديني أولا واجتماعي ثانيا، وخاصة إذا تعلق الأمر بالأعمال البسيطة في الجهاز الإداري للدولة، حيث يشعر الموظف البسيط بالغبخ من جراء الرواتب المتدنية، وبالتالي فإنه لا يفهم دوره كخادم للمجتمع حسب المفهوم الإداري الحديث للوظيفة العامة، لهذا يتميز سلوك الموظفين بالتسلط وعدم المساواة تجاه المواطنين الذين يراجعونهم للاستفادة من الخدمات الإدارية. كما يتميز كذلك باللامبالاة و الإهمال أثناء القيام بالأعمال المنوطة به، في مقابل البحث عن مصادر أخرى موازية للكسب بغية الزيادة في دخله، الأمر الذي قد يقوده إلى القيام بأعمال خاصة على حساب عمله الرسمي، أو إلى تلقي الرشوات و اختلاس المال العام.

ومن جهة أخرى يسود اعتقاد عام في المجتمع، بأن العمل الإداري هو عمل من

لا اختصاص له، بمعنى أنه لا يحتاج إلى معلومات ومعارف ولا إلى خبرات وتقنيات للقيام به على الوجه المطلوب.

- انتشار الأمية : لقد ظل المجتمع الموريتاني يعاني من داء الأمية، منذ الاستقلال، رغم الدور الكبير الذي لعبته "المحظرة"^{*} في نشر العلم و المعرفة في المجتمع، قبل قيام المدارس والمؤسسات النظامية. حيث وصلت نسبة الأمية سنة 1977 إلى 81% من السكان، لكن هذا المعدل تراجع ليصل في سنة 1988 إلى 61%⁽¹⁾. وحسب كتابة الدولة المكلفة بمحو الأمية وبالتعليم الأصلي، فإن هذه النسبة في تراجع مستمر نتيجة للحملة المكثفة التي يتم تنظيمها في الأوساط الريفية. ورغم هذا التحسن المذكور، فإن الأمية لا تزال تشكل هاجسا، من شأنه تهميش شرائح عدة من المجتمع (أكثر من نصف المجتمع) عن الحياة النشطة، وتكريس عزلتها وعدم إدراكها للعديد من حقوقها وواجباتها.

2-3- المعوقات الاقتصادية :

مما لا شك فيه أن شح الموارد والإمكانات المادية و المالية، ذو تأثير كبير على عملية رسم و تنفيذ كافة الخطط، التي من شأنها معالجة أسباب تخلف الجهاز الإداري، وتطويره بغية الرفع من مستوى أداءه. فتسخير الإمكانيات المادية، هو أمر ضروري لتفعيل الأداء الإداري من حيث توفير أنظمة حديثة للاتصالات، وتبادل المعلومات، وتدريب الأطر البشرية اللازمة لذلك، و مواكبة جميع التطورات في مجال العمل الإداري. و يمكننا إجمال أهم المعوقات الاقتصادية، التي تعاني منها الإدارة العمومية في موريتانيا، في النقاط التالية :

* المحظرة هي نمط من التجمعات البدوية التقليدية، عرفها المجتمع الموريتاني خلال تاريخه الطويل، و لازالت بعضها موجودة حتى الآن. حيث إزدهر فيها تعليم اللغة العربية و أدبها، و العلوم الشرعية و فروعها.

(1) السيد ولد أباه و آخرون، مرجع سبق ذكره، ص30.

- الإسراف في استخدام المال العام، و شح الموارد المالية المخصصة للإصلاح الإداري : حيث تهدر الأموال الطائلة بلا حساب، في العديد من الأمور الشكلية، التي لا تفيد بشيء في تحقيق التنمية المبتغاة، كالإنفاق في الحفلات والاستقبالات التي تخصص عادة لرئيس الجمهورية، في زيارته الميدانية المتعددة، وللوزراء في تنقلاتهم المستمرة، سواء داخل البلاد أو خارجها. إضافة إلى الأموال التي تذهب في شراء السيارات الفخمة، واقتناء التجهيزات الفاخرة لتأثيث المكاتب وغيرها، في حين لا تحظى برامج الإصلاح الإداري بالاهتمام اللازم، من حيث تخصيص الموارد المالية الكافية، لتجسيدها على أرض الميدان ومتابعتها.

- التفاوت الاقتصادي الحاد بين المواطنين : وهو الأمر الذي يتجلى، من خلال انحسار الطبقة الوسطى في المجتمع، والاتساع المتزايد للطبقة الدنيا، الأمر الذي تنعكس آثاره السلبية، على سير العمل في الجهاز الإداري للدولة. فالموظفون في القطاع العام - باستثناء أصحاب الوظائف العليا- يعدون ضمن الطبقة الدنيا في المجتمع، نظرا لانخفاض المرتبات والأجور، حيث لا يتجاوز راتب الموظف المتوسط، 100 دولار أمريكي شهريا. في مقابل الارتفاع المستمر لأسعار المواد الاستهلاكية، مما يعتبر عاملا أساسيا وراء تفشي العديد من مظاهر الانحراف الإداري لدى الموظفين، كالرشوة والامتناع عن أداء بعض الأعمال، والتباطؤ في تنفيذ البعض الآخر وغيرها.

كما تلعب أيضا الطبقة الغنية (التجار وأصحاب المشروعات الخاصة)، دورا خطيرا في نشر الانحراف في الجهاز الإداري للدولة، من خلال استعدادها الدائم لدفع الرشوات، لفائدة الموظفين الحكوميين، بغية القفز على القوانين والحصول على تسهيلات في الإجراءات الإدارية والجمركية، والتغاضي عن التهربات الضريبية وغيرها.

3- التحديات التي تواجه إدارة المستقبل في موريتانيا

نظرا للأهمية الحاسمة والمتزايدة لدور الإدارة في صياغة مجتمع المستقبل، وتوجيه التنمية في مسارها الصحيح، من خلال العمل الجاد على سد الثغرات التي يعاني منها الجهاز الإداري، والاستفادة القصوى مما منحه التقنيات الحديثة في مجال العمل الإداري، بشكل يتلاءم والإمكانيات المتاحة وخصوصيات المجتمع الثقافية والحضارية. في هذا الإطار تكمن التحديات الكبرى التي تواجه الإدارة الموريتانية، في تجاوز حالة الوهن والقصور التي ظلت تعاني منها منذ الاستقلال، من أجل لعب دورها الأساس في الدفع بعجلة التنمية إلى الأمام.

3-1- التحديات الداخلية :

وتتجلى أساسا في مجموعة من النقاط هي كالآتي :

- تقريب الإدارة من المواطن : لقد عرف المجتمع الموريتاني التنظيم الإداري الحديث لأول مرة، مع الاجتياح الاستعماري في مطلع القرن العشرين، وبالتالي ظلت الإدارة بعيدة عن خدمة السكان، وكان هدفها الأساس الحفاظ على الأمن وخدمة المصالح الاستعمارية، وهكذا ظلت القطيعة قائمة بوضوح بين الإدارة والسكان المحليين، ومما زاد في تعميق هذه الهوة طبيعة المقاومة الشعبية التي عرفت وقتها بالمقاومة الثقافية، بالإضافة إلى غياب الجانب التنموي في حياة الإدارة الاستعمارية، باستثناء إقامة بعض المشاريع التي كانت تخدم بالدرجة الأولى مصلحة المستعمر، ولم يكن للسكان دور في تصورهما أو في التخطيط لهما. وبالتالي فإن العلاقة الأساسية بين الإدارة الاستعمارية والسكان المحليين ظلت مقتصرة على جباية الضرائب وتدعيم مفهوم الخضوع والتبعية.⁽¹⁾

(1) سيد عبد الله المحبوبي، "الإدارة والتنمية"، رسالة الإدارة، العدد 10، أبريل 2001، ص 01.

ورغم حصول البلاد على استقلالها، فقد حافظت الإدارة على مستوى من القطيعة والعزلة عن هموم المواطنين على مدى العقود الماضية. ولهذا فإن تقليص هذه الهوة وجعل الإدارة أداة فعالة في خدمة المواطن والجهود التنموية للوطن، يشكل تحديا كبيرا أمام الإدارة الموريتانية في الوقت الراهن.

- **القضاء على مظاهر الفساد الإداري :** وهي مظاهر تعددت صورها وأشكالها مع مرور الزمن، في ظل غياب إصلاحات إدارية فعالة. وبالتالي فإن العمل على وضع استراتيجية واضحة وقابلة للتنفيذ بغية القضاء على أسباب القصور في الجهاز الإداري ومظاهر الانحراف التي يعاني منها. يعتبر تحديا كبيرا في سبيل خلق إدارة رشيدة في خدمة أهداف التنمية الوطنية، الأمر الذي لا يمكن أن يتأتى إلا في ضوء التشخيص الموضوعي لواقع الإدارة الموريتانية، وطبيعة المعوقات والظروف البيئية التي تساعد على تفشي مظاهر الانحراف الإداري، وعلى مقاومة جميع أشكال الإصلاحات في الوسط الإداري.

كما يقتضي الأمر أيضا الوعي التام بحجم التحدي، الذي يزداد اتساعا مع تعاظم دور الإدارة العامة كعنصر أساسي في تخطيط وتنفيذ ومتابعة المسار التنموي، وتحقيق التواصل والانسجام بين جميع السياسات الوطنية، في مختلف الميادين. ومواكبة التطورات المتلاحقة على كافة الأصعدة، من أجل تبوء مكانة مناسبة في عصر ارتقت فيه أمم فقط، بفعل إدارتها الرشيدة والخالية من مظاهر الانحراف والفساد.

- **تحسين المرافق والخدمات في الإدارة العمومية :** ويشمل ذلك تحسين جميع الظروف المحيطة بالعمل الإداري، بدء من المباني والمكاتب وجميع المعدات اللازمة، لخلق جو يرفع من الروح المعنوية للموظف ويدفعه للرغبة في العمل والأداء الجيد، وتعميم ذلك ليشمل أكبر قدر ممكن من المصالح الإدارية، ليس فقط على مستوى العاصمة والمدن الكبرى فحسب، بل على مستوى كافة أنحاء القطر الممتد الأطراف. الأمر الذي سينعكس بشكل إيجابي على طبيعة الخدمات التي

تقدمها الإدارة للمواطن من حيث الرفع من مستوى جودتها، وتسهيل الحصول عليها، وهي كلها مؤشرات أساسية لقياس مدى تحضر الأمم ورفقيها.

- **دمقرطة الإدارة :** من حيث توسيع نطاق المشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات الإدارية، وإشراك جميع العاملين في الجهاز الإداري، في عمليات التخطيط للإصلاح الإداري. وبالتالي إدماجهم في الشعور بالمسؤولية التي يترتب عليها ذلك، من حيث تنفيذ تلك المخططات وتحمل تبعاتها. كما تشمل هذه النقطة كذلك ضرورة تحقيق المساواة وتكافؤ الفرص، أمام كافة المواطنين بما تسمح به كفاءاتهم ومؤهلاتهم لشغل الوظائف العامة على جميع مستوياتها.

3-2- التحديات الخارجية :

وتتبع من طبيعة التحولات الكبرى التي شهدتها العالم خلال العقدين الأخيرين، من حيث بروز التكتلات الاقتصادية الإقليمية والدولية. والاتجاه المتزايد نحو تكريس العولمة على جميع المستويات السياسية والاقتصادية والثقافية، بالموازاة مع التطور المذهل الحاصل في مجال التقنيات الحديثة للإعلام والاتصال. كل هذه العوامل تشكل تحديات جسمية تفرض على الإدارة العمومية في موريتانيا وغيرها من البلدان النامية، ضرورة إعادة النظر في تنظيماتها وعلاقتها مع محيطها الداخلي والخارجي، والاستفادة الإيجابية من الوسائل والأساليب العلمية المعاصرة في مجال العمل الإداري.

- **العولمة :** ففي ظل الاتجاه المتزايد نحو التحالفات والتكتلات الاقتصادية الكبرى، وتراجع حدة الصراع العسكري لحساب الصراع الاقتصادي، أصبحت الإدارة العمومية تواجه هذه التحديات المتمثلة في ضرورة تطوير أساليب تعاملها مع المحيط البعيد والقريب، وخاصة مستخدميها وأعوانها بما يجعلها إدارة موجهة بالنتائج تتوخى الكفاءة والفعالية، وتعمل على أساس المنافسة لتقديم أفضل الخدمات للمجتمع، وهكذا يتم التركيز على نوعية المخرجات وليس على الكم في تقييم النتائج.⁽¹⁾

(1) أحمد ولد محمد سلطان، "أسس العمل الإداري العمومي في ظل العولمة"، رسالة الإدارة، العدد 10، مرجع سبق ذكره، ص 04.

وتحت وطأة تحديات العولمة، فإن الإدارة أصبحت اليوم أكثر من أي وقت مضى، مضطرة إلى التثبث بالمبادئ الأساسية للخدمة العمومية، من قبيل العمل وفق نصوص قانونية وتنظيمية واضحة ومفهومة، يمكن الإطلاع عليها وتسهيل الرقابة على تطبيقها في الميدان. كما يجب تطبيق هذه المبادئ وفق أسس من المساواة والحياد في معاملة المواطنين والاستمرارية في أداء الخدمات الإدارية.

- ثورة المعلومات والتقنيات الجديدة : التي خلقت مجتمعا جديدا، تتدفق فيه المعلومات على كافة الأشكال (نصوص مقروءة، أصوات مسموعة، صور مرئية)، وفي زمن قياسي دون عائق من المكان ودون داع إلى التنقل ماديا. وتتجلى هذه النهضة كذلك في انفجار نظام الاتصالات اللاسلكية، وتوفير الخدمات المتجددة شيئا فشيئا.⁽¹⁾ وبالتالي فإن الإدارة العمومية تجد نفسها مضطرة لمسايرة هذا التطور المذهل في تقنيات المعلومات والاتصال، بغية الاستجابة لحاجات المواطن وتقديم الخدمات الإدارية بصورة أمثل، عن طريق خلق شبكات معلوماتية تربط مختلف المصالح والأجهزة الإدارية، لفك العزلة عنها وتسهيل عملية تنقل المعلومات والنصوص القانونية والرسائل الإدارية بين هذه الأجهزة، بمرونة قصوى وفي وقت قياسي.

(1) عبد العزيز ولد داهي، مرجع سبق ذكره، ص 2.

4- نحو إصلاح إداري استراتيجي في موريتانيا

منذ الاستقلال ظلت الإدارة الموريتانية رهينة الإصلاحات الشكلية والظرافية، نظرا لانعدام الرؤية الشمولية العلمية للإصلاح الإداري لدى صانعي القرار، وضعف مستوى التكوين لدى المسيرين الإداريين، الذين كانوا في أقصى الحالات من ذوي المستويات التعليمية والمهنية المتوسطة.

ومع تزايد الوعي من قبل السلطات العمومية خلال السنوات الأخيرة بضرورة إصلاح الإدارة كسبيل وحيد لتحقيق أهداف التنمية، لا زالت الخطوات المتبعة في هذا الإطار، تصطدم بموروث من التراكمات السلبية للممارسات الإدارية خلال العهود السابقة. بالإضافة إلى ما أفرزته التعددية السياسية من إحياء وتفعيل لدور العلاقات والبنى التقليدية في المجتمع، على حساب المؤسسات السياسية وهيئات المجتمع المدني.

وبعد استعراضنا لمجمل الإصلاحات الإدارية التي عرفتها البلاد منذ قيام الدولة الوطنية وحتى الآن، بالإضافة إلى طبيعة العقبات التي ظلت تعيق عمل الجهاز الإداري وتحد من فعالية الإصلاحات المتخذة بشأنه. سنحاول الخروج من هذا البحث برسم خطوط عريضة وشاملة لتحقيق الإصلاح الإداري المستقبلي الفعال في موريتانيا، مع الأخذ في عين الاعتبار العوامل والمتغيرات البيئية الداخلية والخارجية.

وترتكز هذه الخطة على محاور رئيسية يتم تنفيذها وفق مراحل تدريجية، بدء من توفير المناخ السياسي المناسب كمرحلة أولى، بغية تكريس التعددية السياسية وتفعيل المشاركة الشعبية في صنع القرارات ومتابعتها والرقابة على تنفيذها. وبالموازاة مع ذلك يتم التمهيد للدخول في مرحلة إعادة النظر الشاملة في تنظيم الجهاز الإداري الحكومي وملاءمته مع طبيعة الأهداف المستقبلية، سواء تعلق الأمر بإعادة تنظيم الإدارة المركزية، من حيث ترشيد أساليب العمل وطرق الأداء فيها، أو بإحداث جهاز مركزي جديد ودائم يشرف عليه متخصصون، حيث يتولى إعداد دراسة شاملة لواقع الإدارة الموريتانية، وصياغة استراتيجية متكاملة تعتمد على تحديد واضح وبناء للأهداف والغايات، بما يتلاءم

مع الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة. كما يتولى هذا الجهاز في المراحل اللاحقة، متابعة تنفيذ هذه الاستراتيجية وتقويمها وإدخال التعديلات المستمرة عليها، تبعاً لما تقتضيه الظروف والمستجدات الطارئة.

وفي المرحلة الثالثة تبدأ عملية تنفيذ الاستراتيجية طبقاً لما تقتضيه الأولويات. وفي هذا الإطار نقترح التركيز في هذه المرحلة على إصلاح قطاع الوظيفة العمومية نظراً لموقعه الحساس في الجهاز الإداري، وما يعانيه من أوجه للنقص والقصور هي السبب الأساس في عجز الإدارة الموريتانية عن تحقيق أهداف التنمية المبتغاة.

ويبقى أي تخطيط شامل للإصلاح الإداري، مرتبطاً بالدرجة الأولى بوجود الإرادة لدى السلطة السياسية في البلاد، واستعدادها لرفع جميع التحديات في سبيل تطهير الجهاز الإداري، على جميع المستويات وخلق إدارة رشيدة في خدمة المجتمع.

4-1- المحور الأول : تهيئة المناخ السياسي المناسب

وهي بمثابة مرحلة تمهيدية ضرورية، من أجل إرساء قواعد الإصلاح الإداري على أرضية صلبة تضمن استمرارية هذا الإصلاح في المستقبل. وخلال هذه الخطوات يجب التركيز على المحاور الأساسية التالية :

- تدعيم التوجه نحو التعددية السياسية الحقيقية : فبعد عقد من الزمن على دخول البلاد مرحلة الانفتاح الديمقراطي، وما عرفته الساحة السياسية من حركية جديدة، تمثلت في قيام العديد من الأحزاب السياسية، وانتشار الصحافة الحرة. بيد أن هذه الحركية ظلت تطبعها السيطرة الكاملة للحزب الحاكم، الذي يكتسب قوته الفعلية وقدرته على الحركة والتعبئة من انفراده بالتحكم في أجهزة الدولة ومؤسساتها.

وفي إطار التمهيد للإصلاح الإداري الشامل، فإنه من الضروري فتح المجال السياسي أمام إقامة أحزاب سياسية فعالة -وليس فقط مجرد الأحزاب الديكورية- لإيجاد نوع من التوازن داخل مختلف هيئات الدولة. الأمر الذي سيسمح بخلق قنوات للمساءلة السياسية المستمرة، والمتابعة فيما يخص رسم وتنفيذ المشاريع المختلفة. وفي الإطار ذاته تبرز أيضا ضرورة الفصل التام بين السلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وتحقيق التوازن فيما بينها. حيث يقيم الدستور الحالي نظاما شبه رئاسي يمنح صلاحيات واسعة النطاق للسلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية والذي يتمتع كذلك بحق تقلد المنصب الرئاسي لأكثر من مرة واحدة ومن دون تحديد لعدد الولايات. وهي نقطة تسد الباب أمام مبدأ أساسي في الديمقراطية ألا وهو التداول على السلطة، أو على الأقل التداول على كرسي الرئاسة.

- الاتجاه نحو المزيد من اللامركزية وتحقيق الانفتاح بين الإدارة والمجتمع : نظرا للدور الكبير الذي لعبته تجربة البلديات منذ إنشائها في العام 1986، من إسهام للمواطن على امتداد التراب الوطني عبر (208) بلدية، في التنمية المحلية والتخفيف عن الإدارة المركزية من أعباء إدارة كافة المناطق والأقاليم بصفة مباشرة. إلا أنه ورغم مرور حوالي خمسة عشر عاما على هذه التجربة، فإنها ظلت تعاني من بعض الثغرات، جعلت من البلديات في معظم الأحيان مصدرا لثراء بعض الأفراد على حساب النهوض بهذه التجمعات المحلية، نظرا لعدم فعالية أنظمة الرقابة المالية داخل المجالس البلدية ذاتها، وكذلك الرقابة الخارجية للسلطات المركزية الوصية.

وبالتالي فإن الأمر يتطلب في هذه المرحلة، تفعيل أنظمة الرقابة المالية الداخلية والخارجية على البلديات، في مقابل التخفيف من حدة الوصاية المركزية عليها. بالإضافة إلى كسر الحواجز ما بين الإدارة والمواطن، وتغيير صورة الإدارة المتسلطة لتصبح إدارة تنموية فاعلة، يقتنع المواطن بأنها في خدمته وليست جهازا فوقيا معزولا عنه.

- نشر قيم المجتمع المدني : رغم الإصلاحات السياسية التي انتهجتها البلاد منذ عقد من الزمن، وما تمخض عن ذلك من ظهور العديد من الأحزاب السياسية والجمعيات والمنظمات، حيث بلغت مع بداية سنة 2001 ما يزيد على 600 جمعية وطنية، معترف بها، إلى جانب 20 منظمة غير حكومية دولية تقريبا⁽¹⁾. إلا أن هذه المنظمات لا تزال حتى الآن وإلى حد بعيد أسيرة للعلاقات و البني التقليدية السائدة في المجتمع. لهذا فإن الخطة في هذه المرحلة تقتضي العمل الدؤوب على غرس ثقافة المجتمع المدني، في مقابل تجاوز الأطر و العلاقات التقليدية، من خلال التوعية المستمرة و المنتظمة لمختلف شرائح المجتمع وفئاته.

(1) محمد ولد محمد سالم، "المجتمع المدني مع الإدارة أم ضدها؟" رسالة الإدارة، نفس المرجع السابق، ص 06.

4-2- المحور الثاني : إعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة

وهي خطوة تهدف إلى تكيف الجهاز الإداري مع مقتضيات الإصلاح الجديد، من حيث إعادة النظر في التنظيم الحالي للإدارة المركزية، وتحسين طرق وأساليب العمل داخل مختلف المصالح الإدارية (المركزية و الإقليمية والمحلية). بالإضافة إلى خلق جهاز إداري جديد تكون مهمته الأساسية الإشراف على رسم استراتيجية شاملة، لإصلاح الإدارة الموريتانية في ضوء الواقع والإمكانيات المتاحة، ومتابعة تنفيذ الإصلاحات خلال المراحل اللاحقة.

- تبسيط الأجهزة الإدارية و تحسين طرق وأساليب العمل بها : وذلك من خلال الالتزام بوضع الهياكل التنظيمية، بشكل يعكس الاحتياجات الفعلية للعمل فقط، وتجنب التوسع في إنشاء أجهزة و وظائف لا تقتضيها ضرورة العمل، لمجرد مكافأة بعض الأشخاص من ذوي الولاء السياسي للنظام القائم. بالإضافة إلى إزالة كل أشكال التعقيدات التي تعيق السير الحسن للعمل الإداري و تتسبب في ضياع الوقت والجهد و الأموال، والعمل على تكريس الانضباط الإداري بتحديد المسؤوليات بدقة ووضوح. ومنح الموظفين الإداريين في كافة المستويات من السلطة ما يتناسب مع حجم المسؤوليات المنوطة بهم، لتمكينهم من تنفيذ واجباتهم.

- استحداث قطاع وزاري خاص بالإصلاح الإداري : وذلك لملئ الفراغ الذي تعاني منه البلاد، من حيث غياب جهاز مختص ودائم لرسم الاستراتيجيات، ووضع الخطط في مجال الإصلاح الإداري ومتابعتها باستمرار. ويمكن تسمية هذا الجهاز الجديد بوزارة الإصلاح الإداري، كما يمكن دمج مع قطاع الوظيفة العمومية في وزارة واحدة، هي وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، كما هو الحال في بعض البلدان.

وتتولى الوزارة الجديدة في هذه المرحلة، أساسا وضع إستراتيجية شاملة للإصلاح الإداري في البلاد، من خلال الدراسة الدقيقة لواقع واحتياجات الوحدات الإدارية المختلفة، والفهم العميق للعوامل والمتغيرات البيئية المحيطة بالجهاز الإداري، بالاعتماد على خبراء الإصلاح الإداري وإشراك الموظفين العاملين في كل جهاز في مناقشة التفاصيل النهائية قبل مرحلة التنفيذ، لكسب ثقة المعنيين وضمان تأييدهم خلال مراحل تنفيذ الإصلاح.

المحور الثالث : إصلاح الوظيفة العمومية

بعد ما يتم تجاوز المراحل السابقة، وتهيئة الأرضية المناسبة لإقامة الإصلاحات على أسس صلبة ومتينة تكفل إستمراريتها، من خلال توفير المناخ السياسي الملائم، وإعادة تنظيم الجهاز الإداري للدولة. تأتي هذه المرحلة التي سيتم في إطارها، تطبيق بعض الإجراءات التي تتعلق بإصلاح قطاع الوظيفة العمومية، نظرا لما يكتسبه من أهمية بالغة، أكثر من غيره من القطاعات، وتتلخص هذه الإجراءات فيما يلي :

- تفعيل دور اللجنة الوطنية للمسابقات : وهي اللجنة التي تم إنشاؤها في سنة 1993، ولعبت دورا لا يستهان به في التخفيف من حدة المحسوبية، عند اختيار الأشخاص الجدد، الذين سيلتحقون بالوظيفة العمومية. وبالتالي فإن ما يتطلبه الأمر هنا في هذه المرحلة، هو تفعيل دور هذه اللجنة ومنح أعضائها السلطة الكاملة، والصلاحيات اللازمة، للقيام بمهامهم في جو من الشفافية والحياد، يكفل اختيار أصلح المتقدمين لشغل الوظائف العامة. كما يجب وضع قواعد محكمة لضمان سير المسابقات في أحسن الظروف، من حيث طريقة وضع الأسئلة الكتابية والشفهية من جهة، ومن حيث كيفية التصحيح والتقييم من جهة أخرى. وفي هذا الإطار، يجب أن تكون الامتحانات الكتابية، هي الجزء الأول من المسابقة، وتنقسم هذه الامتحانات بدورها إلى قسمين، يعتمد القسم الأول، على الأسئلة ذات الإجابات القصيرة، بينما يعتمد القسم الثاني، على الأسئلة التحليلية التي تركز على الإجابات الحرة، بحيث تكشف عن مدي إلمام المترشحين بالمواضيع المطروحة عليهم، وقدراتهم التحليلية. أما الجزء الثاني من المسابقة، فيعتمد على المقابلات الشخصية، التي تكشف بدورها عن البناء العام لشخصية المترشح، ومدي استعدادة لتولي الوظيفة الإدارية. ولتفادي تأثير المحسوبية السياسية والاجتماعية، يجب أن تكون الأحكام الصادرة على المترشحين، أحكاما موضوعية تعتمد على مقاييس واضحة ودقيقة، كالنضج العاطفي والذكاء العام وغيرهما.

- فرض المؤهلات العلمية المتخصصة في جميع المستويات الإدارية : لضمان وضع الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، مع الأخذ في عين الاعتبار طبيعة المؤهلات التي يتمتع بها كل من يتقدم لشغل وظيفة ما. ومدى ملاءمتها لتأدية المهام التي ستوكل إليه في المستقبل، وبالتالي فإنه من الواجب إتباع إجراءات دقيقة لضمان أقصى درجة من التوافق، بين الخصائص الشخصية للفرد ومستواه العلمي من جهة، واحتياجات الوظيفة من جهة أخرى.

- تفعيل أنظمة التدريب و التأهيل، و الاهتمام بالدور الاستراتيجي للقيادات الإدارية : وهي حلقة هامة في عملية الإصلاح الإداري، تهدف إلى إتاحة الفرصة للموظف، من أجل الاستفادة من المعلومات الجديدة في مجال عمله، و مسايرة التطورات المستجدة فيه. ولهذا تجب العناية بالتدريب - سواء قبل العمل أو أثناءه - ووضع برامج خاصة لتدريب الموظفين، خاصة عند الانتقال من مستوى أدنى إلى مستوى أعلى في مسارهم الوظيفي، وفي ذات الإطار، تدرج ضرورة إعطاء الأولوية لتأهيل وتدريب القادة الإداريين، كمحور أساسي في تفعيل الأداء الإداري، على مستوى مختلف الوحدات الإدارية، لخلق قيادات إدارية تتبنى الأساليب الديمقراطية في التعامل مع المرؤوسين، وتشجيعهم على الخلق و الإبداع، والمساهمة في اتخاذ القرارات الإدارية.

- وضع سياسة وطنية ملائمة للأجور والمرتبات، وربطها بالإنتاج والأداء الوظيفي : نظرا لعدم كفاية الأجور التي يتقاضاها الموظفون العموميين، مقابل الغلاء المتصاعد للمعيشة، من خلال الارتفاع المستمر لأسعار المواد الاستهلاكية الأساسية. فإنه من الضروري مراجعة هذه الأجور لملاءمتها مع مستلزمات الحياة الكريمة، و ربطها بشكل أساسي بمستوى إنتاج الموظف وأدائه في الميدان. بالإضافة إلى تعزيز نظام الأجور، بإجراءات خاصة بالحوافز والمكافآت الإيجابية والسلبية، من أجل الاستفادة القصوى من الطاقات البشرية واستغلالها بطريقة أمثل.

- وضع نظام خاص للتعيين والترقية في الوظائف العامة ومنع الازدواج الوظيفي : وذلك من حيث اعتماد مخطط شامل للوظائف العامة، يحقق الربط الدقيق بين الأشخاص المطلوبين وحاجات العمل، ومراعاة اجتيازهم بنجاح لامتحانات الاككتاب، التي تنظمها اللجنة الوطنية للمسابقات، والعمل على تقليص مجال الوظائف، التي تترك فيها الحرية التامة لرئيس الجمهورية والوزراء، في اختيار من يرغبون في تعيينهم. أما فيما يخص الترقية في السلم الوظيفي، فيجب أن تعتمد على معايير دقيقة وواضحة، تقوم على مدى كفاءة الموظف وأدائه المتميز، واستعداده لتحمل مسؤوليات أكبر.

وفي الأخير، يجب العمل على منع الازدواج الوظيفي بصورة مطلقة، لرفع الاحتكار على الوظائف العامة، وإتاحة الفرصة لتجديد الطاقات والاستفادة من الخبرات المتجددة.

الذاتية

الخاتمة

من خلال ما سبق، تتبين لنا بجلاء مدي أهمية الإصلاح الإداري، كعملية تتميز بالاستمرارية، وتهدف إلى الرفع من كفاءة الجهاز الإداري للدولة في تنفيذ السياسات العامة، بحيث يعتبر السبيل والمخرج الوحيد، للوصول بالإدارة العمومية إلى مستوى من الفعالية والقدرة على مواجهة التحديات، و السير قدما على طريق تحقيق التنمية والازدهار.

وبعد استعراضنا للتطور التاريخي للمنظومة الإدارية في موريتانيا، بدء من نشأتها في ظل الاستعمار، كإدارة لحفظ الأمن العام، و جمع الضرائب المفروضة على السكان المحليين، لصالح الخزينة الاستعمارية، و ذلك بتسخير القيادات التقليدية في المجتمع لتلك الأغراض. من دون أن تكون الإدارة الاستعمارية ذات طابع تنموي ينعكس بشكل إيجابي على حياة السكان، و علاقتهم بتلك الإدارة التي ظلت بعيدة عنهم. و رغم حصول البلاد على الاستقلال التام، فإن الحجم الهائل للصعوبات، التي كادت تعصف بميلاد هذا الكيان الناشئ، قد انعكست بشكل كبير على الإدارة العمومية في خطواتها الأولى، من حيث تنظيمها و مستوى أدائها، فكانت الإصلاحات الإدارية التي عرفتها هذه الفترة، مجرد إصلاحات شكلية اقتضاها ميلاد الدولة الحديثة، و لم ترقى إلى المستوى المطلوب للإصلاحات الفعالة. لكن الانقلاب العسكري، الذي وضع حدًا لنظام الحزب الواحد، أدخل البلاد في مرحلة جديدة، تم تسخير الإدارة العمومية فيها لتثبيت أركان الحكم العسكري. بيد أن المتغيرات الداخلية و الخارجية منذ منتصف الثمانينيات، قادت البلاد إلى مرحلة حاسمة من الإصلاحات، مست في البداية انتخاب المجالس المحلية، تمهيدا للانفتاح الديمقراطي التدريجي، الذي تجسد فيما بعد من خلال الإعلان عن دستور 20 يوليو 1991، و ما تلاه من إصلاحات سياسية و إدارية هامة.

- إن المنعطف الذي عرفه مسار الإصلاحات الإدارية في موريتانيا، بداية من الانتخابات البلدية الأولى من نوعها 1986، وما تلاها من انفتاح سياسي دشنه الإعلان عن دستور 20 يوليو 1991، والإصلاحات المتتالية التي مست قطاعات حيوية، خلال العقد الأخير من القرن الماضي. كان هذا المنعطف إيجابيا، على طريق الإصلاح الإداري الهادف إلى تحديث الجهاز الإداري للدولة، وموائمه مع متطلبات المرحلة الراهنة، للإسهام بالشكل المطلوب في تحقيق التنمية على مستوياتها المختلفة.

- لا يمكن الحديث عن مسار متكامل للإصلاح الإداري في موريتانيا، خلال العقود الماضية، حيث نستنتج من هذه الدراسة، غياب إستراتيجية شاملة وبعيدة المدى في هذا المجال. ذلك أن الإصلاحات الإدارية التي شهدتها البلاد، في ظل الأنظمة المتعاقبة لم تتجاوز في معظم الأحيان، خدمة تلك الأنظمة ومحاولة تثبيت أركانها.

- إن بعض الخصوصيات التاريخية و الثقافية في المجتمع الموريتاني، و التي تتبع أساسا من غياب التنظيم الإداري في تراث المجتمع و ارتباطه بالحقبة الاستعمارية. والحضور القوي للقيم القبلية، في تحديد العلاقات ما بين الأفراد وفي شدهم إلى بعضهم البعض. قد أثرت هذه الخصوصيات بشكل كبير على علاقة المواطن بالإدارة، التي لازال يحتفظ لها بصور تعكس حجم الحواجز الفاصلة بينهما، وهي الصور التي زاد من تعميقها و ترسيخها، غلبة الطابع البيروقراطي على الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن، على مدي العقود الماضية.

- إن الطريق الوحيد لرفع التحدي، والنهوض بالجهاز الإداري في موريتانيا، لا بد وأن ينطلق من وضع إستراتيجية شاملة للإصلاح الإداري، على أسس من الدراسة العلمية الدقيقة، لواقع الإدارة الموريتانية ومتطلباتها، مع الأخذ في عين الاعتبار طبيعة المجتمع و خصوصياته التاريخية والثقافية. وذلك بالموازاة

مع العمل الجاد على تهيئة المناخ العام، الكفيل بإزالة بعض أسباب مظاهر الفساد الإداري.

ختاماً، فإن موضوع الإصلاح الإداري في موريتانيا، يعتبر اليوم أكثر إلحاحاً على السلطات العمومية لتبنيه وتجسيده على أرض الواقع. كما أنه بالنسبة للباحثين والمتخصصين، لا يزال موضوعاً يحتاج للمزيد من البحث والدراسة.

قائمة

المراجع

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب :

- 1- د. الأعرجي، عاصم، والجميحي، فؤاد، وآخرون، نظريات التطوير الإداري. بغداد : وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، 1982.
- 2- الجندي، مصطفى، الإدارة المحلية و استراتيجيتها. الإسكندرية : منشأة المعارف، 1987.
- 3- المدرسة الوطنية للإدارة، الإدارة الإقليمية للجمهورية الإسلامية الموريتانية. نواكشوط : مركز التوثيق و البحوث، 1983.
- 4- العبيدي، عمر أكرم عبد النبي، الإدارة و التنمية في ليبيا. بنغازي : منشورات جامعة قاريونس، 1995.
- 5- الشتا، علي السيد، الفساد الإداري و مجتمع المستقبل. الإسكندرية : مكتبة الإشعاع، 1999.
- 6- بوحوش، عمار، والذنيبات، محمد محمود، مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث. الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة ثانية منقحة، 1999.
- 7- بوضياف، أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية. الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.
- 8- بن البراء، يحي، الفقه والمجتمع والسلطة. نواكشوط : المعهد الموريتاني للبحث العلمي، 1994.
- 9- د. برهان، محمد نور، استخدام الحاسبات الإلكترونية في الإدارة. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1984.
- 10- ديفنسكي، دانيا، التنظيم الإداري لتراب الجمهورية الإسلامية الموريتانية. (ترجمة : علي الكحل)، نواكشوط : منشوات المدرسة الوطنية للإدارة، 1981.

- 11- درويش، إبراهيم، التنمية الإدارية. القاهرة : دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1979.
- 12- درويش، عبد الكريم، وتكلا، ليلي، أصول الإدارة العامة. القاهرة : مكتبة الأنجلو مصرية، 1977.
- 13- د. هيدي، فيرل، الإدارة العامة من منظور مقارن. (ترجمة : د. محمد قاسم القريوني)، عمان : دار الفكر للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، 1979.
- 14- ولد اباه، السيد، وآخرون، موريتانيا الثقافة والدولة والمجتمع. بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1995.
- 15- د. ولد خباز، محمد، محاضرات في القانون الدستوري و النظم السياسية. نواكشوط : منشورات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، جامعة نواكشوط، 1993.
- 16- د. مطشر صادق، نداء، التخلف و التحديث و التنمية السياسية. بنغازي : منشورات جامعة قار يونس، 1998.
- 17- محمد سعيد، أحمد، آراء حول الإصلاح الإداري. نواكشوط : منشورات المدرسة الوطنية للإدارة، 1978.
- 18- د. محمد عبد الهادي، أحمد، الانحراف الإداري في الدول النامية. الإسكندرية : مركز الإسكندرية للكتاب، 1997.
- 19- د. عطية، عبد القادر، محمد عبد القادر، اتجاهات حديثة في التنمية. الإسكندرية : الدار الجامعية، 1999.
- 20- د. رشيد، أحمد، الإدارة في الدول النامية. القاهرة : دار النهضة العربية، 1975.
- 21- ()، ()، ()، الإصلاح الإداري إعادة التفكير. القاهرة : دار النهضة العربية، 1994.
- 22- د. شفيق، محمد، التنمية الاجتماعية دراسة في قضايا التنمية و مشكلات المجتمع. الإسكندرية : مركز الإسكندرية للكتاب، 1997.
- 23- د. خشيم، عبد الله مصطفى، موسوعة علم السياسة. بنغازي : الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع و الإعلان، 1994.

ب- المقالات :

- 1- لكحل، علي، "حول الإصلاح الإداري و دور الإطار المسؤول"، *حوليات المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، 1977-1978*.
- 2- د. البصام، ناجي، "الإدارة العامة في الدول النامية بين الإصلاح و التطوير"، *مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، يونيو 1979*.
- 3- د. الدماصي، محمد السيد، "إعداد و تنمية شاغلي وظائف الإدارة العليا"، *مجلة العلوم الإدارية، العدد (01)، يونيو 1990*.
- 4- الوافي، أحمد، "السلطة القبلية و نظام الدولة المركزية في المجتمع الموريتاني"، *المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد (198)، 1995*.
- 5- المدرسة الوطنية للإدارة، "المدرسة الوطنية للإدارة في سطور"، *رسالة الإدارة، نواكشوط، العدد (01)، يناير 1999*.
- 6- د. المنصور، كاسر، "التنمية الإدارية الحقيقة والأبعاد"، *مجلة الرائد العربي، دمشق، 1994*.
- 7- المحبوبي، سيد عبد الله، "الإدارة و التنمية"، *رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العدد (10)، أبريل 2001، ص 1-2*.
- 8- د- النجار، زكي، "أسس تخطيط برامج التطوير الإداري في الدول النامية"، *مجلة الإدارة، العدد (01)، يوليو، 1992*.
- 9- ولد أباه، السيد، "التعددية الديمقراطية و أزمة الدولة الوطنية في موريتانيا"، *المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد (198)، 1995*.
- 10- ولد أباه، محمدين، "النظام العام للوظيفة العمومية على مشارف القرن الحادي والعشرين"، *رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العدد (01)، يناير 1999*.
- 11- ولد الشيخ، عبد الودود، القبيلة في تجلياتها المختلفة"، *مجلة الوسيط، المعهد الموريتاني للبحث العلمي، العدد (01)، 1987*.

- 12- ولد داهي، عبد العزيز، "تقنيات المعلومات والاتصال الحديثة التحدي الذي يواجه الإدارة"، رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العددان (07)، و(08)، يوليو 2000، ص 1-3.
- 13- ولد محمد سالم، محمد، "المجتمع المدني مع الإدارة أم ضدها"، رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العدد (10)، أبريل، 2001، ص 6.
- 14- ولد محمد سلطان، أحمد، "أسس العمل الإداري في ظل العولمة"، رسالة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، العدد (10)، أبريل 2001، ص 4-5.
- 15- د. نغيمش، رحيم عويد، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الأول، المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد، العدد (01)، 1987.
- 16- (—)، (—)، "الإطار الفكري للإصلاح الإداري"، الجزء الثاني، المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد، العدد (03)، 1988.
- 17- (—)، (—)، "الإطار الفكري للتنمية الإدارية"، المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد، العدد (08)، 1992.
- 18- عبد اللطيف، ابراهيم، "تحديث الإدارة العامة"، مجلة الإدارة، المجلد (24)، العدد (03)، يناير 1992.
- 19- عبد الرؤوف، عمر، "الجهاز الإداري في الدول النامية"، حوليات المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، 1977.

ج- الوثائق الرسمية :

- 1- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 70-11، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1970.
- 2- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 74-240، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 1974.
- 3- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 80-166، الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1980.

- 4- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المقرر رقم 87-031، الصادر بتاريخ 30 يناير 1987.
- 5- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسومين رقم 92-026 و 92-028، الجريدة الرسمية، العدد (781)، الصادر بتاريخ، 30 ابريل 1992.
- 6- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 93-009، الجريدة الرسمية، العدد (801)، الصادر بتاريخ 18 يناير 1993.
- 7- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسومين رقم 96-019 و 96-020، الجريدة الرسمية، العدد (871)، الصادر بتاريخ 30 يناير 1996.
- 8- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 2000-028، الجريدة الرسمية، العدد (972)، الصادر بتاريخ 15 ابريل 2000.
- 9- الجمهورية الإسلامية الموريتانية، المرسوم رقم 2000-100، الجريدة الرسمية، العدد (987)، الصادر بتاريخ 30 نوفمبر 2000.
- 10- الدستور الموريتاني، 20 يوليو 1991، سحب المطبعة الوطنية.

د- المواد غير المنشورة :

- 1- المدرسة الوطنية للإدارة، ملتقى تكوين السلطات الإدارية، مارس 2000، مركز التوثيق و البحوث، نواكشوط، 2000.
- 2- الطالب أحمد، محمد محمود، التنظيم الإداري في موريتانيا، مذكرة مثيرز، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، جامعة نواكشوط، 1991-1992.
- 3- بن أبوه، حمود، الإدارة المحلية في موريتانيا حقائق و آفاق، مذكرة نهاية التدريب، المدرسة الوطنية للإدارة، نواكشوط، 1991 - 1992.
- 4- ولد الدّاد، عبد الرحمان، الحالة المدنية في القانون الموريتاني الجديد، رسالة مثيرز، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، جامعة نواكشوط، 1998.
- 6- ولد محمد، محمدو، اللامركزية الإقليمية و رقابة السلطة المركزية في موريتانيا، رسالة ماجستير، معهد البحوث و الدراسات العربية، القاهرة، 2000.

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية :

A- Livres :

- 1- Balta, Paul, avec la collaboration de Claudine Rulleau, **Le grand Maghreb des l'indépendance à l'an 2000**. Alger : la – phomic, 1990.
- 2- Newadowski, Didier, **Précis de droit administratif mauritanien**, Nouakchott : Ecole nationale d'administration, 1984.
- 3- Piquemal-Pastre, Marcel, **La république Islamique de Mauritanien Paris** : Edition Berger-Lerault, 1969.

B- Articles :

- 1- Baquiast, Jean-Paul, "Modernisation de l'administration et nouvelles technologies", **Revue internationale des sciences administratives**, Volumes (53), Numéro (02), 1987.
- 2- Gaiden, Gérald, "La vitalité de la réforme administrative", **Revue internationale des sciences administratives**, Volume (54), Numéro (03), 1998.
- 3- Ecole nationale d'administration, « Répertoire de l'administration mauritanienne », Nouakchott, Août 1997.
- 4- Ecole nationale d'administration, "Séminaire sur l'administration publique, de la république islamique de Mauritanie", Nouakchott, Décembre, 1978.

C- Documents officiels :

- 1- République islamique de Mauritanie, Loi n° 68-242, **Journal officiel**, du 20 Août 1968.
- 2- République islamique de Mauritanie, l'ordonnance n° 80-114, **Journal officiel**, du 23 Juillet 1980.
- 3- République islamique de Mauritanie, l'ordonnance n° 87-289, **Journal officiel**, du 28 octobre 1987.