



جامعة أمحمد بوقرة بومرداس



كلية الحقوق - بوردواو

قسم العلوم السياسية

الموضوع:

تطبيق المناجزة العمومي في ادارة الجماعات المحلية
- دراسة تحليلية و نقدية في القانون 10_11 المتعلق
بالبلدية-

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: ادارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذ:

عمر بوبراس

إعداد الطالبين:

1. شريف موسى

2. حمودي وليد

أعضاء لجنة المناقشة:

الأستاذ: محييط مزي سيغند الدين - رئيسا.

الأستاذة: ممددي مريم - محضوا مناقشا.

الأستاذ: بوبراس عمر - مشرفا ومقررا.

السنة الجامعية: 2014-2015.

شكر و عرفان

الحمد لله على فضله وكثير عطائه، الذي وفقنا لتمام هذا العمل المتواضع .

نتقدم بالشكر الجزيل والإمتنان للأستاذ المشرف: عمر بوبراس، على تفضله بالإشراف على هذه

الدراسة، وعلى الإهتمام الكبير والحرص والمتابعة المستمرة، لكل مراحلها.

كما لا يفوتنا أن نتقدم بالشكر الجزيل لكل الأساتذة الذين تشرفنا بالتمدرس على أيديهم.

وفي الأخير نتقدم بحظيم الشكر وجزيل الإمتنان لكل من ساعدنا من قريب أو بعيد في أداء هذا

العمل المتواضع، وجزاهم الله جميعا عنا خير الجزاء.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع الى أبيي وأمي، أعمدة حياتي، وإلى جدي رمز التحدي،
وإخوتي وينبوع أملي: " محمد أمين"، و"كريم"، وإلى كل من ساءلني
والهم حياتي.

ثم أهديه الى كل من يسعى للخير في هذه الحياة أيا كانت طائفته وتوجهاته.

وليد

إهداء

إلى أمي الغالية... حفظها الله.

أحبي.

موسى.

مقدمة

مقدمة

أدت التحولات الإقتصادية و السياسية في نهاية القرن العشرين وبداية القرن الواحد و العشرين إلي تغيرات جذرية في عالمنا المعاصر سواءً من ناحية التكتلات الإقتصادية أو التحالفات السياسية أو التبادل و الصراع الثقافي و الإيديولوجي و كل هذا خلق أوضاعاً جديدة تتعلق بأدوار الحكومات و الجماعات المهنية الخاصة والعامة العاملة فيها و إعادة صياغة العلاقات فيما بينها ، كما أن التسارع في حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات كماً و نوعاً و الإلحاح في سرعة الإستجابة أدت إلي إشراك المواطن في رسم السياسة العامة المتعلقة أساساً في تلبية حاجياته، كل هذا ساهم في بروز و إنشاء منظمات المجتمع المدني و المؤسسات الخاصة كشريك أساسي للحكومة في تحمل المسؤولية وخاصة الحكومات المحلية المكلفة أساساً في إشباع حاجات المواطن المحلي، فهذا يعني بالضرورة الإنتقال بفكرة الإدارة العمومية من أدوارها التقليدية إلى وضع جديد أكثر تفاعلاً وتكاملاً بين مكونات المجتمع الأساسية ، ويعنى هذا أن القطاع العمومي لم يعد وحده هو الذي يخطط و ينفذ الأنشطة الإقتصادية و الخدمية و إنما أصبح شريكاً لقوى مجتمعية أخرى ذات مصالح متعددة.

وأصبحت هذه القوى تتأدى بأن ينحصر دور الإدارة العمومية في تهيئة البيئة الآمنة والمستقرة التي تشجع المبادرات الفردية، وعلي هذا الأساس فعلى الإدارة العمومية لبلوغ هذا المستوى من التطور والإندماج وذلك أن تمر عن طريق المناجمنت العمومي وتطبق أساليبه

ومن جهته يعد المناجمنت العمومي أحد الأساليب الحديثة في التسيير، فكان لزاماً على الحكومات و خاصة الحكومات المحلية منها بتطبيق هذا المنهج الحديث فى التسيير لمواكبة التطورات و المستجدات الحاصلة على المستوى الإدارى لتغطية الطلبات المتزايدة للمواطن، حيث أصبحت الطرق

القديمة و البالية للإدارة ترهقه وتعطل مصالحه، وخاصة في عالم متسارع يعطى قيمة كبيرة للوقت، وكل هذه الظروف المعطلة لمصالح المواطن أفرزت أزمة ثقة بينه و بين هذه الإدارات.

1- أهمية الدراسة:

تأتى أهمية البحث في موضوعنا هذا كونه يلقي الضوء علي الطرق الحديثة في تسيير المنظمات العمومية وخاصة المحلية منها كونها أقرب هيئة للدولة من المواطن ، ولكن هذه الهيئات التي من المفروض أن تكون فى خدمة المواطن أصبحت بعيدة عن تطلعاته. إن التطبيقات الحديثة للتسيير أصبحت مفروضة على الهيئات العمومية وخاصة الجماعات المحلية في السعي إلى الحوكمة المحلية، و التي أصبح المواطن بموجبها فاعلا أساسيا في صناعة السياسة العامة المحلية .

2-أهداف الدراسة:

إن الغرض من هذا البحث هو محاولة التوصل الى معرفة كيفيات تطبيق المناجمنت العمومي وتقنياته في المجتمعات المحلية من خلال دراسة سيرورة الجماعات المحلية، بالإضافة لتحديد مراحل التحول من التسيير المحلي المغلق والهرمي، إلى التسيير المنفتح الذي يراعي كل بيئة بمختلف قطاعاته وتوجهاته السياسية والإقتصادية، والتوصل لبناء إدارة محلية تتماشى مع معطيات البيئة وتستجيب لمتطلباتها.

3-الإشكالية الرئيسية:

- من خلال بحثنا هذا حاولنا الإجابة علي مشكل رئيسي، متمثل في: كيفية إدراج المناجمنت العمومي في التسيير الحديث للجماعات المحلية و بالبلدية خاصة لأنها تعد الجماعة القاعدية للدولة، في الجزائر، بما في ذلك كفيات تطبيق المناجمنت العمومي في تسيير البلدية .

- عالجا البحث وفق الإشكالية التالية:

- كيف يمكن للمناجمنت العمومي الحديث أن يكون منهجا لتفعيل التسيير المحلي؟.

4-التساؤلات الفرعية:

أ) ماهي مختلف العوامل المساعدة على تطبيق فلسفة المناجمنت العمومي في الواقع المحلي؟
ب) ماهي الاليات والوسائل المناسبة لتطبيق علم المناجمنت العمومي بالجماعات الاقليمية، وخاصة البلديات منها ؟

5-الفرضيات:

أ) الفرضية الرئيسية:

يعد المناجمنت العمومي الحديث خطوة أساسية ومحورية، تحتاج لتوفر عدة عوامل بيئية سياسية اقتصادية وقانونية، لتشكل نموذجا تسييريا فعالا.

ب) الفرضيات الفرعية:

- 1_ هناك عدة معوقات سياسية، اقتصادية و إدارية، تحول دون تطبيق المناجمنت العمومي .
- 2_ النصوص القانونية سبب في عدم تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية .
- 3_ التشريع الخاص بالجماعات المحلية عامل مساعد على تطبيق فلسفة المناجمنت العمومي بالنظر الى الاضافات والتعديلات الجديدة.
- 4_ تقل أهمية النصوص القانونية كعائق في تطبيق المناجمنت العمومي بالنظر الى العوائق والصعوبات البيئية الاخرى .

6-أسباب اختيار الموضوع:

يعود سبب اختيارنا لموضوع التسيير العمومي الحديث، لعوامل موضوعية، وأخرى ذاتية.

أ) أسباب موضوعية:

يعود سبب اختيارنا لموضوع البحث، بالخصوص إلي السبب الموضوعي المتمثل في أزمة الثقة وغياب الأداء الناجع في الإدارة العامة و خاصة ادارة الجماعات المحلية بالجزائر، و التي بات المواطن يعاني منها بشكل كبير، سواءا على مستوى الخدمات العمومية المنتظرة أو تجسيد البرامج التنموية المسطرة.

(ب) أسباب ذاتية:

1. معاناة المواطن البسيط من عراقيل الإدارات العمومية، ورغبتنا في ازالة هذه العراقيل.
2. اللامسؤولية واللامبالاة التي تتعامل بها الإدارات العمومية عموما في تقديم الخدمات للمواطن، وخاصة بالبلديات.
3. غياب سياسات رشيدة لإنفاق ميزانية البلدية و العجز المتكرر لميزانيات الجماعات المحلية.

7- الإطار المنهجي للدراسة:

• المناهج:

(أ) **المنهج التاريخي:** ولقد استعملنا المنهج التاريخي في تناول الموضوع بقصد سرد الوقائع التاريخية ورصدها ، لتكون ركاما من المعلومات المتناثرة التي تفتقر الى اطار تحليلي، يساعدنا في دراسة الظواهر .

فالمنهج التاريخي لا يكتفي بسرد الوقائع وتكديسها، ولكنه يقدم تصورا للظروف والمحيط الذي تحكم في ميلاد الظواهر او اندثارها.¹ ونحن في تناولنا هذا الموضوع يقتضي دراسة الفترة الزمنية التي انطلق منها مفهوم المناجمنت العمومي، انطلاقا من ثمانينات القرن الماضي.

(ب) منهج تحليل المضمون:

تحليل المضمون اسلوب للبحث يستهدف الوصف الموضوعي المنظم ، الكمي المحتوى للظاهرة.

¹ محمد شلبي ، المنهجية في التحليل السياسي(المفاهيم، المناهج، الاقترايات ، والأدوات)،(الجزائر:جامعة الجزائر ،كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،1997)،ص 57.

فهو أسلوب يستخدم لتحليل الخطابات المختلفة وتحليل انماط القادة¹، وقد تم استخدامه في البحث عندما كنا بصدد نقد المواد القانونية التي جاء بها قانون 10-11.

• الإقتربات:

1- **الإقتراب القانوني:** يعد هذا الإقتراب اهم مدخل منهجي استخدمنا في كليات الحقوق في انحاء العالم وفي أوروبا وفي فرنسا على الخصوص .

يركز هذا الإقتراب في دراسته للاحداث والمواقف ، والعلاقات ، والابنية ، على الجوانب القانونية. استعملناه في بحثنا عند تحليل النصوص القانونية والمراسيم، وكذا لتسليط الضوء على دواعي التعديلات القانونية ومقاصدها.

2- **الإقتراب المؤسسي:** يستخدم هذا الإقتراب في الدراسات السياسية، وذلك بوصف المؤسسات السياسية للدولة ، ووصفه لحق التصويت وتحديد الشروط التي ينبغي توفرها في المرشح والاجراءات الواجب اتباعها قانونيا ، في العملية الانتخابية وتأثير ذلك في العملية السياسية ، سواء تتعلق بالمشاركة السياسية ، او تأثير ذلك في استقرار الدولة والنظام السياسي.²

استعملناه لتحديد علاقة المؤسسات في الدولة، وبنية النظام السياسي الجزائري.

¹ المرجع نفسه ، ص 210.
² المرجع نفسه ، ص ص 112، 113.

9- أدبيات الدراسة:

اعتمدنا في دراستنا على مجموعة من الدراسات التي اهتمت بموضوعنا هذا، و التي تمثلت في الرسائل الجامعية وهي كمايلي :

1- بوبراس ،عمر ، *علاقة ادارة البلدية بالمجلس الشعبي البلدي و أثرها على الخدمة العمومية و التنمية المحلية* ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر 3 ، 2013،2012. تناولت هذه الدراسة تأثير العلاقة بين إدارة البلدية والمجلس الشعبي البلدي ، أو المنتخب والمعين، وما ينتج عنه من آثار سواء على الخدمة العمومية، أو على التنمية المحلية.

2- حاجة، عبد العالي ، *الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر* ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة - الجزائر ، 2012 ، 2013 .

- جاء في هذه الدراسة تحديد لأهم الميكانيزمات القانونية لمواجهة الفساد الإداري في الجزائر، وهي دراسة قانونية تهدف لحصر جهود المشرع لمواجهة مشكل لا زال ينخر جسد الإدارة في الجزائر، والذي قد يشكل تطبيق المناجمنت العمومي حلا لها.

3- عماد الدين ،سليم ، *مراقبة التسيير في الجماعات المحلية*، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجيستر ، الجزائر: جامعة بومرداس، في العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير المنظمات 2007 .

- يلقي هذا البحث الضوء على تقنيات مراقبة التسيير واستعمالها في الجماعات المحلية، بالإضافة لإدراج مراقبة التسيير في إعداد و إنفاق ميزانية البلدية، وذلك بالإعتماد على قانون البلدية 90-08 و 90-09 المتعلق بالولاية.

4- فوغالي، أحلام ، *التسيير العمومي الحديث و اصلاح البيروقراطية الدولية* ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2012 ، 2013.

- تهدف هذه الدراسة للأخذ بنموذج التسيير العمومي الحديث، لمحاولة اصلاح البيروقراطيات الدولية وجعلها آلية فعالة من آليات الحوكمة الدولية، في ظل المتغيرات العالمية، ومن ثم اثبات صحة أو نفي القول بوجود تسيير عمومي جديد فيها.

10- خطة الدراسة:

لقد قسمنا هذه المذكرة الى ثلاث فصول ، حيث تعرضنا في الفصل الاول الى الجانب النظري والذي تناولنا فيه مبحثين ، بحيث تطرقنا في المبحث الاول الى ماهية المناجمنت العمومي ونظرياته ، وتعرضنا في المبحث الثاني الى أهم رواد المناجمنت العمومي، و النظريات التسييرية الأكثر اسهاما في تطور هذا العلم الحديث.

و بالنسبة للفصل الثاني فقد تطرقنا فيه الى آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية: بين الفعالية والعجز، وذلك بعرض لمحة عن العوائق التنظيمية ، حيث تطرقنا في المبحث الاول منه الى عوائق وصعوبات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية ، وفي المبحث الثاني تناولنا فيه العوامل المساعدة على تطبيق فلسفة المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية .

وفيما يخص الفصل الثالث فإننا تطرقنا فيه الى تحليل النصوص والقوانين الخاصة بالبلدية ومدى تلائمتها مع اساليب التسيير الاداري الحديث ، حيث عرجنا في المبحث الاول منه الى عرض اهم الاصلاحات التي جاء بها قانون البلدية الجديد و تناولنا في المبحث الثاني مدى تلاؤمها مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث ، بتحليل نقدي وتقييم على اساس المباديء العامة للمناجمنت العمومي.

ومن خلال معالجتنا للموضوع توصلنا إلى: أنه لا يمكن حصر مشكل الإدارة العامة في الجزائر في الجانب القانوني فقط، فهناك عدة أبعاد سياسية اقتصادية، اجتماعية سوسيلوجية ثقافية، تلعب دورا محوريا في رفع مستوى التسيير المحلي، ثم دفعه نحو المساهمة في إنشاء قاعدة ادارية وطنية متكاملة.

الفصل الأول:
فلسفة المناجزة العمومي

المبحث الأول: ماهية المناجزة العمومي ونظرياته.

المبحث الثاني: المناجزة العمومي في ظل النظرية التفسيرية

الحديثة و أهم رواحها.

تمهيد:

لقد برز التسيير العمومي الجديد New Public Management كبراديجم جديد لإصلاح الإدارة العامة بمفهومها التقليدي و توجيهها نحو تعزيز كفاءتها و اتجاهاتها و تحسين قدراتها في تقديم الخدمات العامة و تفعيل المساءلة و الشفافية، اعتمادا على هذه الفكرة سنتطرق في الفصل الأول من بحثنا الى الجانب النظري لفلسفة المناجمنت العمومي، انطلاقا من تحديد ماهية المناجمنت العمومي، بذكر أهم المراحل التاريخية التي مر بها، بداية بالفترة 1970 الى 1980 التي عرفت بروز تيارين أساسيين (الاقتصادي الجديد، و التسييرية) يبحث كلا منهما على تغيير معطيات وقيم التسيير الإداري التقليدي، بقيم أخرى جديدة مواكبة للمتغيرات السائدة، مروراً بظهور رغبة سياسية لإصلاح البيروقراطية التقليدية، وخصخصة القطاع العام، قادها كل من مارغريت تاتشر في بريطانيا ورونالد ريغان في الولايات المتحدة الأمريكية، وبراين ميليروني في كندا، ووصولاً الى فترة التسعينيات التي ركزت بصورة أقل على الخصخصة واهتمت بشكل كبير بالإصلاح الإداري لجوهر وظائف الدولة، وجعلها أكثر كفاءة واستجابة للمواطن، وكنتيجة لكل هذه المراحل ظهر مفهوم المناجمنت العمومي الحديث لأول مرة سنة 1991، في مقال نشره المفكر كريستوفر هود، والذي يعتبر "تطبيق لمجموع العمليات داخل المنظمة وذلك للتسيير والتحكم في المؤسسات العمومية بهدف زيادة الكفاءة والفعالية، واستغلال المهارات الفردية"، ثم بيينا أهم النظريات المفسرة لعلم المناجمنت العمومي الحديث.

• المبحث الأول: ماهية المناجمت العمومي ونظرياته.

بالنظر إلى التطورات و التغييرات العلمية و التكنولوجية و خاصة ما يتعلق منها بتكنولوجيا المعلومات و الإتصال و الإتجاهات الإقتصادية المبنية على المعرفة ، عرف الفكر الاداري اتجاهات و تطورات جديدة مواكبة و مسايرة لتلك التغييرات و التطورات العلمية و التكنولوجية التي ظهرت في شكل افكار و نماذج تطبيقية تعبر عن تطور الفكر الاداري من خلال إدماج المعرفة في مختلف الأنشطة الإدارية و نتيجة لذلك أصبح الإبداع و الإبتكار و المنتجات الفكرية بصفة عامة ذات اهمية قصوى إلى الحد الذي ظهر نمط إداري جديد يربط ويمتن العلاقات بين الأفراد و كياناتها الإجتماعية، و كذا من حيث نمط التصرف و التأقلم لتلك الوحدات من خلال التواصل و الإتصال فيما بينها ، ينفي و يتضارب مع الانماط التقليدية العتيقة للتسيير إذ لم تكن تتأقلم و تتناسب مع التغييرات الواقعة على المستويين المحلي و الدولي الأمر الذي جعل الإنتقال إلى نموذج جديد للتسيير ضرورة قصوى تهدف إلى إعادة الإعتبار للعملية الإدارية و جعلها تتلاءم مع متطلبات البيئة و المناخ العام للشأن العمومي بالإعتماد على نموذج التسيير العمومي الحديث " المناجمت العمومي " .

○ المطلب الأول: التطور التاريخي لعلم المناجمت العمومي .

إنّ دراسة المكونات الأساسية للمنظمة أو الإدارة، تقودنا إلى معرفة العناصر والمكونات التي تسمح لها بتحقيق بقاءها و تحسين قوتها التنافسية بصفة مستديمة، وهذا في بيئة تتميز بأقل مستوى من التوقع(عنصر المفاجأة) و درجة عالية من التعقيد.

وهذا البقاء لا يتحقق إلا من خلال منظمة تسيّر تسييرا سليما وخاصة بما تعلق باستراتيجيات تستجيب لكل المتطلبات والتغيرات المحيطة بها وتتكيف معها بالسرعة اللازمة، كل هذا شهده تطور التسيير الإداري عبر عدة مراحل متتابعة وصولا لما يسمى بنموذج التسيير الإداري الحديث "المناجمنت العمومي الحديث"، والذي يعد أنجح طرق التسيير الإداري حاليا.

○ الفرع الأول: نشأة علم المناجمنت.

لقد تميزت الفترة ما بين 1960 – 1970 بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيز قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرات و في هذا الشأن برز تياريين رئيسيين، واحد منها قادة الاقتصاديون يوصف بـ الاقتصاد المؤسستي الجديدة " New Institutional Economic " والإتجاه الآخر كان أساس المعرفة الإدارية التسييرية ممثلا في التسييرييه Managerialism ، حيث قام الاقتصاديون بإدخال المنطق الإقتصادي في عمليات الحكومة ، في حين أدخل المسيريون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على هذا الأساس من هذين الإتجاهين ¹ .

وفي هذا الشأن جادل العقلانيون الإقتصاديون " بأن الحكومة كانت المشكل و العقبة الإقتصادية التي قيدت نمو و حرية الاقتصاد " و دعوا لتخلص تدخل الحكومة و ان وجود الأسواق و آلياتها من شأنه تحسين الكفاءة الإقتصادية كما أشارو إلى أنّ النموذج التقليدي البيروقراطي لم يحدث توازنا هيكليا في الحوافز و الكفاءات، مقارنة بتلك الموجودة في السوق، و نادو بأن الأفراد يجب أن يكون لهم الحد الأقصى من الحرية الفردية مع توفير شروط و أسباب الكفاءة من جانب آخر ترى التسييرية أن تطبيقات و مبادئ تسيير القطاع الخاص من نشأته حل الكثير من المشاكل البيروقراطية للقطاع العام فهو يعتقد

¹ - طارق عشور ، "مقاربة التسيير العمومي الحديث كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، عدد 01، (الجزائر: جامعة سعيدة، 2011-2012)، ص 110.

أن التسويق commercialization مثلا يؤدي الى التغيير في ثقافة و قيم و مهارات المديرين و بالتالي تحسين في أداء الوكالات الحكومية ، ففلسفة المسيرين تستمد قوتها من أعمال كل من بيتر وترومان **peter and waterman** : في منشور لهما : البحث عن الإمتياز search of excellence و الذي اظهر أنّ أفضل تسيير للشركات الأمريكية كان يعمد على الهياكل العضوية للإدارة الإنسانية و أساليبها و كذا إلى بيئة ثقافية داعمة .

و في نفس الوقت ، يرجع معظم طلاب الإصلاح الحكومي الفضل في بدء التسيير العمومي الجديد إلى مارغريت تاتشر " **margaret thatcher** " التي اعتلت منصبها في بريطانيا سنة 1979، بعدما أدارات حملة انتخابية أصبحت فيها الخدمة المدنية مادة للحوار السياسي حتى الآن، و تبع إنتخابها انتخاب رونالد ريغان " **ronald reagan** " سنة 1980 في الولايات المتحدة الأمريكية و برايان مليوني " **brain Muloroney** " في كندا سنة 1984، وكلاهما قادا حملات انتخابية شرسة ضد البيروقراطية فالحركة العالمية للإصلاح الحكومي كانت وفق مرحلتين ، بدأت الاولى بالنسبة لمعظم دول العالم ، بحسب غراهم سكوت **Graham Scott** وزير الخزانة السابق في نيوزلاندا بإخراج الحكومة من الأعمال ، كشركات الطيران و الهاتف و ما شابه، و بإيجاز يجب أن ينظر إلى المرحلة الاولى من الإصلاح الحكومة في سياق الإنتقال إلى إقتصاد السوق الحر الذي بدأ في جميع أنحاء العالم في الثمانينات و تسارع في سنة 1989 مع سقوط جدار برلين ، أما العقد الثاني من حركة الإصلاح الحكومي و التي بدأت في التسعينيات ، فقد ركزت بصورة أقل على الخصخصة، و اهتمت بشكل كبير بالإصلاح الإداري وخاصة بجوهر وظائف الدولة ، في هذا العقد أخذت الدولة، بتقليص حجم بيروقراطية حكوماتها ، سعيا منها لجعلها أكثر كفاءة و حداثة و اكثر استجابة للمواطن¹.

¹ المرجع نفسه ، ص ص 110 ، 111 ، 116.

وفيما يخص المناجمنت بمفهومه الحديث (New public Management) جاء به لأول مرة كريستوفر هود (christopher Hood) في مقال نشره سنة 1991 ، حول الخصائص الأولية للتسيير العمومي الحديث و اقحام مفهوم تسيير المؤسسات الخاصة و طرق التسيير بها ونقلها إلى المؤسسات الحكومية و العامة¹ .

لهذا يعود مصطلح التسيير العمومي الجديد إلى الباحث كريستوفر هود سنة 1991 ، ليتّم بعدها تعميم التسمية على جل المشاريع في الدول الغربية و دول آسيا و أمريكا اللاتينية ، أين أصبح التسيير العمومي الحديث هو المرجع لكل الحكومات المركزية و الهيئات المحلية فيما يتعلق بإدخال تغييرات على مرافق الدولة و إصلاحها² .

رغم كل ما قيل و ما يقال على المناجمنت العمومي إلا أنه مرتبط ارتباط وثيق ببيئته التي نشأ فيها و نظرا لأن البيئة في تطور مستمر فالمناجمنت العمومي يحاول مواكبة هذه التطورات و مسيارتها و التكيف معها و ذلك بإسهامات المفكرين و رواد الفكر الإداري و يمكن القول أنّ مفهوم المناجمنت العمومي هو مفهوم غير ثابت ديناميكي مرتبط ارتباطا وثيقا بالعامل الزمني و الظروف البيئية المحيطة به في عالم متسارع يعطي أهمية كبيرة للوقت.

¹ ENA- centre de documentation, evolution du management public, paris mars2014, page 4.

² أحلام فوغالي ، التسيير العمومي الحديث وإصلاح بيروقراطية الدولة ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، (جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2012 , 2013 ،) ص ص 26 ، 27 .

○ الفرع الثاني: مبررات لجوء الإدارة العمومية لإستخدام علم التسيير العمومي :

على مدى القرون المتعاقبة، انتقلت سلطة الحكم و الإدارة إلى ما اصطلح على تسميته بالدولة و لم تكن مهمة الدولة إلى زمن غير بعيد تتجاوز ثلاثة وظائف أساسية و هي الأمن و الدفاع و القضاء، غير أنّ هناك عوامل كثيرة ساهمت في تطوير دور الدولة و أصبحت تؤدي بالإضافة إلى هذه الوظائف التقليدية و وظائف أخرى مثل النقل، المواصلات، المرافق و الإسكان، الرعاية الإجتماعية و الصحية و التعليم و الثقافة ... الخ .

كما تزامن مع هذا التطور تطور مماثل في حقوق المواطن و هو الوجه الأخر لمسؤوليات الدولة، حيث يلاحظ أن مهمة إدارة مثل هذه الوظائف التقليدية منها الحديثة مهمة صعبة و معقدة و ليست سهلة نظرا لزيادة إحتياجات "Expectations" المواطن من الدولة، فكلّ منا يطلب خدمات صحية و تعليمية و سكانية جراء ما تقدمه الحكومة، و هذا يلقي عبء على المنظمات العامة وهذا ما يلزمها تطوير أدائها و خدماتها حتى تتماشى مع توقعات طالب الخدمة، فنحن نعيش اليوم عصر الدول الكبرى التي تحرص على توفير أفضل خدمة للمواطن.

و لكي تحقق هذه الدولة مبتغاها لابد لها من إدارة لمواكبة التغيرات و التطورات البيئية المحيطة بها ، فالدول أيا كانت درجة تقدمها تحتاج إلى إدارة تزيد من فعاليتها و كفاءتها تقديم الخدمة العامة لمواطنيها فقد أظهر التاريخ أن توفر أهداف و سياسات واضحة للدولة، لا يكفي لنجاحها بل إنّ معيار النجاح و الفشل إنّما يتوقف إلى حد بعيد على تنفيذ الأهداف و السياسات.¹

و إذا كانت الدول المتقدمة قد تقدمت لأسباب متعددة أهمها : الإعتماد على أساليب الإدارة العلمية المحترفة فإن المنظمات العامة في الدول النامية هي الإدارة التي تدير عملية التنمية في الاصل

¹ - عبد الحميد مصطفى أبو ناعم، الإدارة العامة (إدارة الحكومة بأسلوب القطاع الخاص)، القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2002، ص34.

بمعنى آخر فإن حاجة الدول النامية إلى الإدارة تفوق حاجة الدول المتقدمة إليها على عكس ما يتوقعه الكثيرون ويعبر عن ذلك دروكر الأب الروحي لعلم الإدارة المعاصرة:

" effective mangement is probably the main resource of developed countries and the most needed resource of developing ones " ¹

و على هذا الأساس يمكن إيجاز أهم أسباب و مبررات ظهور إصلاحات التسيير العمومي الجديد NPM و في مقدمة هذه الأسباب سيطرت مبادئ و أفكار التسيير العمومي التقليدي على أجهزة الإدارة العامة، و الذي أدى إلى ما يلي :

1. تطبيق أفكار الليبرالية (حرية السوق) و ثورة المحافظين في بريطانيا حيث أنه من وجهة نظر إيديولوجيا، فإن العديد من الإقتصاديين ثبتوا مقولة (دعه يعمل دعه يمر) المخالف للفكر الكنزي التدخلي .

ثورة المحافظين بقيادة السيدة(مارغريت تانشر) و التي تعتمد على مبادئ الاقتصاد السياسي الجديد المرتكز اساسا على ثلاثة نظريات اساسية :

- نظرية الإختيار العمومي .
- نظرية علاقة المعاملة .
- نظرية نفقات الإنفاق .

2. تحول النموذج الإرشادي " le paradigme " للدراسات في مجال الإدارة العامة حيث تحول من نموذج ارشادي بيروقراطي كلاسيكي مرتكز على التحسين عن طريق إدارة عامة موضوعية كمرکز للأمة ، إلى نموذج إرشادي ما بعد بيروقراطي .

¹ - المرجع نفسه ص 35.

Post- bureaucratique، موجه نحو التسيير أكثر منه نحو الإدارة و مركز حول الإقتصاد السياسي الجديد و مراجعة العلاقة بين الدولة و السوق .

3. تحول و تطوير علاقات القوي على المستوى العالمي سواء كان ذلك على مستوى الداخلي الذي يحفز الإدارات العمومية في حد ذاتها أو على المستوى الخارجي¹ .

4. التطور السريع في العلوم و التكنولوجيا خلق حقائق جديدة في حين أن الإدارة العامة ، لم تستطع أن تساير هذا التطور و في ظل هذا الجمود الحاصل في الإدارات العامة و تغير الأوضاع الإقتصادية و الإجتماعية ظهرت فجوة هائلة بين الإدارة والمواطن، أدت إلى الفصل بين المؤسسات و بين إجراءات التنظيم لتقديم الخدمات على أحسن وجه .

5. انغلاق المنظمات والإدارات العامة على نفسها و ارتباطها إرتباطا و ثقيا باللوائح و التعليمات القانونية، والتي خلق فيها جمود مما جعل منها مركز انتقاد طالبي الخدمات العامة فوجب على الإدارات العامة و خاصة في الدول الأنجلوسكسونية إلى الإعتماد على مناجمنت القطاع الخاص و ذلك للوصول بالإدارات العامة إلى الأداء الناجع و الفعالية و ذلك لتلبية حاجات المواطن بنفس أداء المؤسسات الخاصة في ظروف تنافسية للإبتعاد عن جمود القوانين و إدخال البعد الإقتصادي.

○ المطلب الثاني : مفهوم المناجمنت العمومي الحديث .

إنّ التسيير العمومي كمفهوم هو مجموعة و سائل سياسية و إدارية تتركس من أجل تحقيق اهداف معينة على المستوى الإقتصادي و الإجتماعي و السياسي و التنموي بصفة عامة و هو يعني

¹ فوغالي أحلام ، مرجع سابق، ص 28 ،

كذلك مجموعة مختلفة من المعاني تميزه في إطار العمل الإقتصادي و الإجتماعي و السياسي، فالتسيير العمومي الحديث يعني أيضا بمجمله الحرية في التصرف و المغامرة بالزيادة في رصد الأهداف و السعي نحو الوصول إليها، ولا يعطي أي إهتمام للمخاطر عكس الفعل الإداري الصادر على الادارة التقليدية، فهناك توخي للحذر سواء في الفعل أو القرار، مع وجود مجموعة من الحدود أو القيود تحدد النظر إلى الأشياء و المعاملات بحيث يكون الرجوع إلى السلطة العليا في الهرم الإداري هي السلطة الغالبة، مما يجعل قراراتها دائما مبنية عن الجهل و الغموض تغيب عنها عناصر الدقة و الوضوح .

في إطار هذه التجاذبات القانونية و الإجتماعية زيادة على الحال التي توجد فيها الدولة الحديثة في علاقاتها بالمجتمع بمعنى الدولة كموئل والمجتمع كمستهلك لخدمات المرفق العام ، فإنّ شرعية العمل العمومي "l'action publique" قد تسند أصلا إلى مفهوم القوة العمومية "puissance publique" أي قدرات و فعالية التسيير العمومي و الإدارة العامة في الإستجابة لرغبات و احتياجات المجتمع بكفاءة و فعالية .

○ الفرع الأول : خصائص المناجنت العمومي :

يمكن القول أن سؤال الفعالية في نشاط الدولة كان يشكل مركز انشغال الحكام ومنظري التسيير العام الجديد فالمشكل الذي يطرحه في تسيير الجماعات هو مشكل من المشاكل القديمة، لكن الجديد فيها اليوم هو الجانب المتعلق بضعف وعجز موارد هذه الجماعات العامة الناتج أساسا عن انعدام التوازن بين التّفقات و الإيرادات و كذا الزيادة في النفقات الإجتماعية مثل تكاليف الصحة، البطالة، ظاهرة الفقر بالإضافة لإرتفاع تكاليف الإصلاح والمحافظة على البيئة ثم عمولة الاقتصاد و اعادة تجديد الفكر الليبرالي، حيث إن الأمر لم يعد يقتصر فقط على كيفية التسيير بل وجب تحديد ايدولوجية في خضم هذا الحراك الفكري الذي تعرفه مناهج و مبادئ التسيير العام، لنقل تجربة المؤسسات الخاصة إلى مستوى

القطاع العام من القيم والمعتقدات الإيديولوجية وبهذا تكون مجموعة من الخصائص تميز نموذج التسيير

العمومي الحديث "المناجمنت العمومي" عن بقية النماذج التقليدية و تتمثل أهم هذه الخصائص في :

1. استبدال مفهوم المواطن بمفهوم الزبون عن طريق نموذج تشاركي يهدف إلى إقحام المواطن في

العمليات التسييرية الإدارية .

2. المرونة التنظيمية و تدبير الأنشطة العامة من خلال إبرام العقود .

3. النموذج الكيفي الذي يبحث عن تطبيق ادارة الجودة في المرافق العامة ¹ .

4. تغيير مركز الإهتمام " Centre d`interét " وذلك بالتركيز على مفاهيم وأفكار تجاهلها

أوتغاضي عنها رواد المدرسة التقليدية بقيادة ماكس فيبر وهي الكفاءة والفعالية بالإضافة إلى

النتائج والشفافية، فهذه الفلسفة أجبرت المفكرين والإداريين أنفسهم على تغيير طريقة التسيير

داخل الدّولة و الوحدات الحكومية بتقديم خدمات للمواطنين و فهم أدوات و حدود تدخل الدولة

في النشاط الإداري .

كما يمكن الحديث عن فكرة تعويض السلطة في الإدارة العمومية بين الموظفين بهدف القضاء على

مشكلة التعقيد وذلك بعبارة " أترك المسير يسير " let managers manage " تعبر بطريقة مختصرة

عن فلسفة التسيير العمومي الحديث ² .

وقد حدد نيكولا كلارست " nicolas clarest"، خصائص المناجمنت العمومي المتعلقة بأهداف

المنظمة، وعددها كمايلي:

❖ وضع أهداف دقيقة و مستقبلية تتماشى مع تغيرات البيئة المحيطة بالإدارة المتوقعة و الغير

متوقعة ومع تطلعاتها و انعكاساتها، و بصفة عامة يمكن التميز بين نوعين من الأهداف :

¹ عبد اللطيف الهلالي ، التدبير العمومي قراءة في المفهوم ، شبكة ضياء للمؤشرات و الدراسات ،في : diae –net / 6513 .

² Nicolas clarest ,(management public , le dictionnaire encyclopédique de l`administration

public) , paris , 2010 , page 1 – 2

- ❖ الأهداف العامة (objectifs generale) و هي الأهداف التي تتميز بشموليتها و عموميتها.
 - ❖ الأهداف العملية (objectifs operationals) و هي تلك التي تساهم في تحقيق الأهداف العامة .
 - ❖ الإستراتيجية المرتكزة على مجموعة من الإختيارات و الأولويات و الإلتزامات المتخذة، وذلك للوصول لأهداف واضحة، وتستند هذه الاستراتيجية على قوة المنافسة و توفير مجال كافي للعمل .
 - ❖ الإدارة المشاركة بالأهداف و ذلك بتحديد الأهداف العملية قصيرة المدى تطبيقا للأهداف العامة للإدارة (management by objectives)¹.
- و قد حدد مكتب ميركوري ايرقان المتخصص في البحث و اختيار الرؤساء الإداريين مجموعة من الخصائص لتطبيق المناجمنت العمومي و التحكم في وحدته انطلاقا من أساسين:

الأساس الأول: نظرة أو استراتيجية طويلة الأمد مفهومة و معروفة في كافة وحدات الإدارة .

الأساس الثاني: حكومة قادرة تتميز بالتناسق و التجانس بين أعضاء الإدارة و يدعم بالتنسيق و هذا ما أنتج أساس ثالث متكون من سبع مفاهيم أو خصائص متعلقة بالتسيير العمومي الحديث، و مترابطة فيما بينها ارتباطا وثيقا وهي كمايلي:

أ) المعرفة (la connaissance): معرفة الإدارة و النشاطات و القرض و قدرات التطوير داخل الإدارة العامة من طرف الموظفين بهدف القدرة على تقديم أفضل ما يمكن تقديمه .

¹ - Nicolas clarest , **ibid**, p2.

ب) الإنطلاق و التغلغل (la projection): و هي القدرة على التكيف و التغلغل داخل البيئة و ذلك عن طريق وضع خطط قصيرة و متوسطة و طويلة الأمد.

ت) الإستقلالية (l'autonomie): و ذلك عن طريق تطوير قدرات و معارف المواهب الموجودة داخل الإداري ، لضمان تحديث دائم لمواجهة المشاكل المفترضة بكفاءات الإدارة نفسها دون الإعتماد على الخبرات الخارجية.

ث) الابداع (la créativité) : و ذلك أن المناجمنت العمومي بهذه الخاصية يفتح المجال أمام المورد البشري للإبداع و الابتكار .

ج) تطبيق نظام الحركية La mobilité و ذلك ببناء الإدارة على مفاهيم التنوع و التعايش و التطوير الدائم المستمر¹.

¹ - cabinet mercuri urval, **quel sont les sept 7 principes fondamentaux de management a** -
appliquer pour bien mener une strategie ? . site : cadresonline.com .

جدول رقم 1: مقارنة بين خصائص الإدارة التقليدية و الإدارة العمومية

الحديثة¹.

العناصر	الإدارة العامة التقليدية	الإدارة العامة الحديثة
الأهداف	إحترام القواعد و التنظيمات	الوصول إلى الزبائن و تحقيق رضا الزبائن (الحوافز)
تقسيم المسؤوليات	معقدة	واضحة
تنفيذ المهام	مقسمة / متخصصة	استقلالية
التوظيف	المسابقات	العقود
الإرتقاء في سلم التنظيم	نظام الأقدمية بدون محسوبية	على أساس الجدارة و الكفاءة و مدى القدرة على تحمل المسؤوليات
الرقابة	مؤشرات المتابعة	مؤشرات الكفاءة و الأداء
نموذج الميزانية	مرتکز على الامكانيات	مرتکز على الاهداف العامة

¹ - anne amar et ludovic berthier, « le nouveau management public avantages et limites » conférence services gouvernance and public policies, Portugal : lisbon, 28 septembre 2006, p 03 .

○ الفرع الثاني: التعريف الإجرائي للمناجمت العمومي الحديث.

من الناحية اللغوية : يعتبر " المناجمت " مصطلح انجليزي الأصل، مشتق من الفعل " to mange " الذي يعني أدار و سير، وقد يكون هذا المفهوم قريب من الكلمة الفرنسية "ménagement" التي تعني حسن التسيير والصيانة¹.

كما يتطابق مع الفعل " manage " بالفرنسية التي تعني يدير "administré"، و يسير "géré" حسب القاموس الفرنسي "l'internaute"² وحسب قاموس لاروس (larousse) الفرنسي فان كلمة مناجمت تعني: تقنية إدارة و تسيير المؤسسة

" **technique de direction et de gestion de l'entreprise** " ².

اصطلاحا : ظهر مفهوم التسيير العمومي الحديث على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت أعمال و إسهامات الباحثين، و كان البحث على ما الذي من شأنه أن يجعل الحوكمة أكثر فعالية و كفاءة، و يمكن تعريف المناجمت العمومي على أنه : " تطبيق لمجموع العمليات داخل المنظمة وذلك للتسيير و التحكم في المؤسسات العمومية بهدف زيادة الكفاءة والفعالية و استغلال المهارات الفردية " .

وقد اتفق معظم الباحثين على تعريف المناجمت من خلال معناه أو محتواه بأنه "مجموعة تقنيات تنظيم المؤسسة العامة بأحسن شكل لتلبية حاجات المواطن بكل احترافية سعي " لرضا طالب الخدمة " .

كما عرف أيضا على أنه: "ذلك الفعل أو القدرة على قيادة المنظمة مهما كان حجمها و طبيعة تسييرها، وتخطيط تطويرها ومراقبتها مع الأخذ بعين الإعتبار خصائصها وبنيتها وهناك من عرفه بأنه "

¹ - www. L'internaute.com/dictionnaire/fr/definition/management/ vu mars 2015.

² - dictionnaire de francais 'larousse' ,page 256, France : maury eurolivre, manchecourt, mai 2001 .

الوظيفة العامة التي تهتم بتحقيق منظمة ما الأهداف التي وجدت من أجلها عن طريق الاستخدام الأمثل للموارد المادية والبشرية والمالية بقدر كافي من حرية التصرف في هذه الموارد قصد تحقيق وتلبية حاجات المواطن أو طالب هذه الخدمات و يعرفه الأستاذ " Bergeron PG " بأنه العملية التي بواسطتها تخطط و تنظم و تدبر و تراقب موارد المنظمة للوصول لأهداف معينة محددة مسبقا .

ويعرف أيضا انه " طريقة عقلانية يتم بواسطتها التنسيق بين الموارد البشرية والمادية نحو تحقيق أهداف معينة وهذه الطريقة تترجم في عملية تتضمن التخطيط والتنظيم و الادارة و التنسيق بين هذه النشاطات بطريقة تؤدي إلى مردود أفضل¹ .

كما عرفته لجنة الإدارة العامة التابعة لمنظمة التعاون الإقتصادي و التنمية " OCDE " بأنه نموذج جديد يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العام و تقليل المركزية و يدعو هذا النموذج إلى :

❖ تركيز الإهتمام على النتائج و ذلك من منظور الكفاءة و الفعالية و جودة الخدمة العامة.

❖ استبدال الطرق التقليدية و التسلسل العرضي و المركزية بأنظمة و هياكل لا مركزية أين تكون الخيارات المالية المستقلة بتقديم الخدمة العامة أقرب ما تكون للمواطن الذي له حق ابداء الرأي مع جميع الشركاء أصحاب المصلحة المشتركة .

❖ منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العام و وضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة .

¹ - عقابفة عبد العزيز، تسيير السياسة العمرانية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، (الجزائر: جامعة الحاج لخضر-باتنة-) ، 2009، ص30.

❖ زيادة الإهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العامة من خلال وضع

أهداف خاصة وذلك بتبني مفهوم المنافسة .

و يعبر أيضا على تقنيات التسيير الحديثة أو المناجمت العمومي بـ " أنه هو نظام يرتكز على مجموعة من المتطلبات تبدأ بتقليص مجال تدخّل الدولة في الإدارة العامة ونقل الإدارة من المؤسسات الخاصة الى المجال العام و ذلك بالإعتماد على أنماط انتاج جديدة كتحديد الأهداف و تقييم الأداء العام¹ .

مفهوم المناجمت العمومي من معجم مصطلحات التسيير العمومي " هو أداء أوفر أو

كيفية قيادة منظمة و توجيهها و تخطيط تطورها و مراقبتها و يطبق في مختلف ميادين المنظمة ، و يشمل بذلك تحديد الإستراتيجيات و الأهداف و التنظيم و التوجيه و إختيار و تخصص الموارد اللازمة من إشراف و توجيه ومتابعة سير الأعمال والمهام و مراقبة النتائج و القيام بالتّغذية الإسترجاعية أو الرّجعية لإجراء التعديلات و التّصحّيات عند اللزوم و التي قد ترتبط حتى بالاستراتيجية يرمي بها إلى تحقيق الأهداف بفاعلية و فاعلية عاليتين و يستفيد في ذلك من إسهامات مختلفة العلوم النظرية و التطبيقية بما فيها خاصة نظريات التنظيم و ذلك كله لتقديم خدمة في مستوى تطلعات طالبيها².

وفي هذا السياق عرف المناجمت العمومي الحديث بأنّه " اتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية ظهر مع بداية التسعينات في الدول الأنجلوسكسونية ، وتلاحق انتشاره في معظم دول منطقة التعاون والتنمية الإقتصادية، وعلى خلاف التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الادارية والقانونية ، فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحات من العلوم الإقتصادية ، ومن سياسات التسيير في القطاع الخاص ، ومن دوافع واسباب ظهور هذا النوع هو الرغبة في تحسين

¹ - بن عيسى ليلي، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الحديث، مجلة: أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013، ص 191.

² علي زيان محند واعمر وآخرون، معجم مصطلحات التسيير العمومي (محاولات لعصرنة التسيير العمومي)،(الجزائر:جامعة بومرداس، 2011)، ص ص54،55.

ومعالجة الإختلالات التي اتسم بها التسيير العمومي التقليدي ، والتي من بينها التدهور البيروقراطي ، وكذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية".¹

Dictionnaire suisse de la politique sociale : . Disponible sur : www.socialinfo.ch/cgi_bin_dicopoddo/show.cfm?d=s30 04/05/2015

• المبحث الثاني: المناجنت العمومي في ظل النظرية التسييرية الحديثة و أهم

روادها .

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى أهم المساهمين في التنظير للتسيير العمومي الحديث و أهم الأفكار و الإسهامات التي جاؤو بها من خلال تحديد أهم المحطات التي مروا بها وظروف بروزهم في الساحة الإدارية العالمية ، بالإضافة لذكر أهم النظريات التسييرية المتعاقبة في شرح وإبراز الخصائص المميزة للمناجنت العمومي الحديث، وتطبيقاتها في مختلف البيئات الإدارية.

○المطلب الأول : أهم رواد المناجنت العمومي الحديث :

I - مارغريت تاتشر (Margaret thatcher) : ولدت مارغريت في مدينة غرانتام

(Grantham)، ببريطانيا بتاريخ 13 أكتوبر سنة 1925 لوالدين هما بياتريس وألفريد، وعن الذي كان

مهتما بالحياة الساسية ويحمل معه اهتماماته وأفكاره إلى البيت، تبين له إهتمام مارغريت الصغيرة بهذه

الشؤون و كان يتناقش معها على القضايا التي يطرحها فكبر إهتمامها بالشؤون السياسية وبعد إتمام

دراستها في الفيزياء ثم الحقوق، فقررت الدخول إلى عالم السياسة في سن 28 سنة من عمرها إنخرطت

كعضو في حزب المحافظين وبعد محاولتين فاشلتين في الانتخابات التشريعية نجحت في الإلتحاق

بمجلس العموم بعد انتخابات برلمانية شرسة قادتها و هناك أخذت مواهبها السياسية في البروز ما جعلها

عضو متميز في مجلس العموم البريطاني فأصبحت تعد من الأعضاء البارزين في حزب المحافظين ليتم

تعيينها كمتحدث الرسمي باسم الحزب فيما بعد، تقلدت تاتشر عدت مناصب وزارية و بما فيها وزارة

التعليم كما أصبحت أول رئيسة وزراء في تاريخ بريطانيا سنة 1979 م¹.

¹ - مارغريت تاتشر المرأة الحديدية التي قادة بريطانيا 11 عاما، من موقع بي بي سي الإخباري : http://www.bbc.com/arabic/worldnews/2013/04/121223_margaret_thatcher_obituary، منشور في: 8 أبريل 2013، اطلع عليه في: 5 أبريل 2015.

أهم أفكار تاتشر (التثيرية Thatchrésime): وهي عبارة تدل على نهج أو فلسفة

مارغريت تاتشر السياسة و الإقتصادية و الإجتماعية و تتخلص فيمايلي :

□ السياسة المحافظة **conservatisme potitique**: و تعني بها الحفاظ على الأوضاع الموجودة و

الأعراف السياسية المتعامل بها دون تغييرات جوهرية.

□ الحرية الإقتصادية **Libéralisme economique** : يرتبط هذا المصطلح مع وجهة نظر حرية

السوق، و يعرف على أنه الحرية في الإنتاج و المتاجرة و إستهلاك أي سلعة أو خدمة من دون استعمال

القوة أو الإحتيال و السرقة بل يتجسد في سيادة القانون و حق التملك و الحق في التقاعد و الإنفتاح

الداخلي و الخارجي للسوق و المنافسة التي يحكمها التنظيم (قانون) و حرية المبادرة الإقتصادية و هذا

راجع للإعتقاد السائد بوجود قانون طبيعي بحكم الحياة الإقتصادية .

□ التقليدية الإجتماعية **Tradisionalisme social**: و هي المحافظة على الأعراف و التقاليد التي

ترتبط المجتمع ،وبصفة عامة التثيرية **Thatchérisme** ، تأثرت بالنظرية النقدية لمدرسة شيكاغوا

بقيادة **ميلتون فريدمان** و المدرسة النمساوية لفريدريك هايك كما تأثرت أيضا بفكرة اليد الخفية لادم سميث

و على هذا الأساس قامت مرغريت تاتشر بتقليص دور الدولة ففي بداية عهدها عملت على إصلاح

المجال الإقتصادي عن طريق تخفيض النفقات العامة، أما في عهدها الثانية سنة 1983 بدأت في

تطبيق سياسة الخصخصة و الإصلاح الإداري و تقليص دور النقابات و مست هذه السياسة (سياسة

الخصخصة) مجالات حيوية في الدولة من بينها قطاع الإتصال والطياران والقطاعات الإقتصادية

مثل : الحديد و المناجم و كنتيجة أصبحت هذه المؤسسات الأفضل على مستوى العالم ¹.

¹ - Gérard Vindt , Margaret Thatcher ou la Dame de fer et du laisser-faire, Alternatives Economiques n° 280, du site http://www.alternatives-economiques.fr/margaret-thatcher-ou-la-dame-de-fer-et-du-laisser-faire_fr_art_834_42844. ,publier :mai 2009, vue le : 28mai 2015 .

أجبرت مارغريت تاتشر على الاستقالة سنة 1990 بعد جدال مع حزبها خاصة ما يتعلق بسياساتها الخارجية و النقدية .

II. كريستوف كروبر هود (christopher cropper hood) : ولد سنة 1947 و هو

بروفيسور في جامعة أوكسفورد، ورئيسا لبرنامج البحث للخدمات العامة (E S R C) من سنة

2004 – 2010 من أهم كتاباته:

* حدود الإدارة سنة 1976 – (the limit of adminstration) .

* أدوات الحكومة سنة 1983 – (tools of gouvernement)

* أدوات الحكومة في عصر المعلومات (tools of gouvernement in the digital age)

سنة 2007) .

* فن الإدارة أو الدولة (the art of state) سنة 2000) .

درس كريستوف هود الحكومات و الإدارة العامة و التسيير الحكومي حول العالم كما كتب و ألف

حوالي 20 كتاب و حوالي 100 مقالة الجرائد و تلقي جوائز و مكافآت لإنتاجاته ومساهماته وخاصة ما

تعلق بالإدارة العامة وتحديث التسيير العمومي ، كما كان عضو في المكتب الحكومي البريطاني¹ .

إختص كريستوف هود في الدراسات الحكومية والمجال العام و الخدمة العامة و إصلاحها

و كانت اهتمامته منصبه حول تغيير مبادئ الحكومة المركزية .

III. بيتر فيرديناد دروكر : (دراكر) : ولد دروكر في فيينا بالنمسا سنة 1909 من جنسية

نمساوية – أمريكية ، بدأ العمل في سن 18 بالإضافة إلى مزاولته الدراسة في هامبورغ

و فرانكفورت ، بعدها في سنة 1929 كتب مقاليتين في الإقتصاد حول (بورصة نيويورك)

¹ - من موقع المفكر الإداري: كريستوفر هود: <http://www.christopherhood.net/content/home.html>

و المقالة الثانية (دور دولة بنما في السوق العالمية) و لقي بموجبهما إهتمام واسع من طرف

المختصين ما فتح له المجال لدخول عالم الصحافة من بوابة - اليومية الإقتصادية

.¹ frankurter general anzeinger .

كانت كتابات داركر عميقة و مثيرة للإنتباه على عكس ما كان سائدا في قطاع الصحافة من

سخافة و سطحية أنا ذاك ، كتبت روزيات كاونت - عن داركر "إن جودة

الحياة و تطور التكنولوجيا و السلام العالمي هي نتائج للإدارة الجيدة من وجهة نظر داركر بيتر " انتقل

داركر إلى إنجلترا في 1930 و من ثم إلى امريكا حيث بقي فيها حتى آخر حياته ، عمل في الولايات

المتحدة كمراسل صحفي لعدد من الصحف البريطانية ثم أستاذ في إدارة الأعمال في جامعة نيويورك

من 1950 إلى 1972 .

منذ أن قام داركر من كتابة أول كتاب له في الإدارة و هو " مفهوم الشركة 1946 إلى آخر

مقال كتبها تحت عنوان " كيف تصنع إدارة فعالة " والتي حصلت على درجة " مكشري " في جامعة

هارفرد، لم يضعف اتجاه تحديات علم الإدارة ومتطلبات المدراء المتزايدة ومن هنا قال في كتابه ممارسة

الإدارة عام 1954 أن الإدارة هي واحدة من أكبر الإبتكارات في القرن العشرين حيث أكد على أن الإدارة

بالدرجة الأولى هي نشاط بشري قبل أن تكون عملية ميكانيكية أو إقتصادية و ابتكر فكرة أن الشركة هي

مؤسسة إجتماعية بالدرجة الأولى.²

وفي كتابه " مفهوم الشركة " ناقش داركر فكرة اللامركزية أثناء عملية صنع القرار و انتقد مركزية

صنع القرار من حيث أنه لا يمكن تنفيذه إلا عن طري التسلسل ، و قدم بعدها فكرة الادارة بالاهداف و

¹ alternatives economiques, n : 077 bis peter drucker , septembre 2008, du site : alternatives -

economisques.com.

² - الإدارة في السبعينات 70، بيتر داركر جزء ثالث ، من موقع الباحثون السوريون ، منشور في أكتوبر 2014 في: syr.res.com، تاريخ الإطلاع في: 2015/05/15.

فيما يوضح هدف على المدى الطويل و يتم التوصل إليه عن طريق مجموعة أهداف جزئية قصيرة المدى .

إنّ كتاب مفهوم الشركة أصبح من أفضل و أكثر الكتب مبيعا في اليابان و الولايات المتحدة وساهم في خلق موضة الإدارة اللامركزية ففي الثمانينات مثلا كان ثلاث أرباع الشركات في الولايات المتحدة تتبنى اللامركزية¹ .

و قد عرف داركر عملية الابتكار الإداري بأنها " الجهد لخلق تفسير مركز و هادف في امكانات الشركة الإقتصادية و الإجتماعية ، و توصل إلى أنّ الابتكار لا ينشأ عادة في لحظة وحي بل من بحث هادف و واعي عن فرض الابتكار و حدد مجالات الفرص داخل الإدارة في سبع فرص أربع منها داخل المؤسسة و ثلاثة خارجها و تكون جميعها خاضعة لمراقبة مستمرة و هي كالتالي :

1. الحوادث الغير متوقعة .

2. التضارب .

3. احتياجات العملية .

4. التغيرات في الصناعة و السوق .

5. التركيبة السكانية .

6. التغيرات في الإدراك .

7. المعرفة الجديدة² .

¹ - الإدارة في السبعينات 70، نفس المرجع السابق.

² - الإدارة في الثمانينات 80 جزء 2، أهم الأفكار التي ظهرت في هذه الفترة (الإنضباط في الابتكار والبحث عن التفوق)، منشور

في: فيفري 2015، اطع عليه في: 13 مارس 2015، في: sry.res.com.

كما يعد داركر أول من وضع مصطلح " الموظف المفكر " و كان أحد اهتماماته الكبيرة هو ظهور جيل من الموظفين المفكرين تمثل لهم الأفكار و العمل الذهني أهمية أكبر من المنتجات ، كما أدرك أن الموظفين المفكرين سيحتاجون في ادارتهم إلى ظروف مختلفة عن طرق الادارة التقليدية في ضوء أن الأفكار يتم إنتاجها بطريقة مختلفة عن طريقة إنتاج المنتجات¹ .

لهذا يعد داركر اب الإدارة الحديثة فهو صاحب الفضل في التوصل إلى تنظيم قواعد هذا العلم ، كتب 39 كتاب ترجم إلى عدة لغات و قيل أنه هو من اقترح على " مارغريت تانشر " رئيسة وزراء بريطانيا السابقة بخصخصة قطاع التعليم كاملا ، توفي داکر في 2005 عن عمر ناهز 96 عام² .

○المطلب الثاني : ملامح النظرية التسييرية الحديثة .

يمكن الإبداع و التحديث في الخدمات العامة، وذلك بمحاولة منح المستهلك للخدمة القدرة على التصرف بوصفهم زبائن لهم حق الإختيار عن طريق استخدام الإتصالات و استعمال التسيير، و تقاضي الرسوم داخل الإدارة العامة وعليه يتم تحويل التنظيم العمومي من تسلسل هرمي بيروقراطي إلى تسلسلات هرمية لها أسواق حيث أن تحقيق الفعالية الإقتصادية للتنظيم العمومي مرتبط بدرجة المجهود الذي يبذل من طرف الأعوان التابعين للتنظيم المعني و بمدى احترام العقود الداخلية و توازنها ، كما تظهر أهمية الإدارة الحديثة كونها تهدف إلى إنشاء الكفاءة دون إعتماها على مبدأ صرامة القوانين بل تعتمد على مشاركة المستخدمين في التسيير و تلبية إحتياجات المواطنين .

وتختلف أساليب و مناهج الإدارة العامة الجديدة وفق استخدامها لنموذج 3E "

Economie , Efficience , Efficacite " - الإقتصاد، فعالية، الكفاءة - و نموذج D3

1 - الأكاديمية البريطانية للتعليم العالي، تعرف على راند الفكر بيتر داركر، بريطانيا: قسم الدراسات الذاتية والتعليم المفتوح، 2010، ص5.
2 - مجلة خلاصات، مختار الإدارة (خلاصة أفكار بيتر داركر)، العدد: 368، القاهرة: الشركة العالمية للإعلام العلمي شعاع، فيفري 2008، ص5.

(downsizing , defunding , devolution) أي السوق - اللامركزية - النوعية) .

ومحور التغيير في الإدارة العامة المسيرة بشكل مركزي هو زيادة شفافيتها من خلال تطوير الصبغة التعاقدية للعلاقة بين مديري الإدارات و الوزراء و تحديد الانتاجية و زيادة درجة مساءلة المسؤولين إلى حد كبير، لأنهم سوف يكونون ملتزمين بأهداف معينة و عليه فإن الوزراء مجبرين أن يكونوا أكثر تحديد لما يريدونه و بهذا تتطور نظم الإدارة القائمة على الأداء .

كما تظهر محاولة إعطاء الأولوية للشفافية من خلال الفصل بين السياسي و الإداري، وأيضاً في التشغيل المستعمل بشكل الوكالة و التي يكون تنفيذ السياسة فيها في ايدي منظمات متباعدة ذات أهداف واضحة عليها إنجازها من خلال تطوير لامركزية الرقابة المالية و قد انعكس هذا في إنشاء الإدارة المالية تعمل على تصميم و تطبيق اجراءات أكثر فعالية في المحاسبة والإدارة و المالية هذا وتشمل عملية التحديث البحث عن المحفزات المناسبة و الإلتزامات القيمة و ليس التركيز على حق المديرين في ممارسة الإدارة بقدر ما هو تحفيز للمديرين بالشكل المناسب و إقناعهم بجدوى الأشياء التي يقومون بها و في هذا السياق يظهر في نفس الوقت القطاع العام إلى إطار للشركة المركبة كإضفاء الصيغة الشرعية و التي تستوجب اعادة البناء على الأسس التجارية و أن هذا النموذج تعبير صادق و ممارسة متقدمة لما هو موجود في القطاع الخاص¹ .

يقوم التسيير العمومي الجديد أساساً على مجموعة من الأفكار واحدة مستمدة من حقل الإقتصاد و يشار إليه بالإقتصاد المؤسسي الجديد (new institutional economics) و الآخر المستمد من النظم التسييرية (mangerialist)، وتتضمن عدة نظريات أهمها:

¹ شريفة رفاع ، "نظرية الادارة العامة الحديثة و دورها في معالجة اشكالية ادماج مفهوم الاداء في الخدمة العمومية" ، مجلة الباحث ، (العدد 06 الجزائر 2008) ، ص ص 109 ، 110 .

نظرية الإختيار العام (public choice theory) ، نظرية الوكالة (agency theory) ،
نظرية تكلفة الصفقات (transaction coast).

فنظرية الإختيار العام، لها تأثير في التصميم المؤسسي للعديد من الإختصاصات القانونية و أدى
تطبيقها إلى إعادة هيكلة وكالات القطاع العام من خلال فصل الوزارات السياسة على الإدارة التنفيذية ،
أما نظرية الوكالة فعملت على توضيح وتبيان العلاقة بين الرؤساء

الوكلاء من خلال تركيزها على علاقة المساءلة، أما المكونات الأخرى للتسيير العمومي الجديد
فمثلتها الحركة التسييرية **managerialism mouvement** و المستوردة عموما من ممارسات
القطاع الخاص، مستهدفة القطاع العام، من أجل تحسين الأداء و زيادة الكفاءة و المساءلة ، أما نظرية
تكاليف التبادل فجاءت لتخفيض النفقات بسبب نظام التنسيق المدني و المؤسساتي. و سنحاول فيما يلي
مناقشة أهم النظريات :

1. التسييرية : managerialism :

يعتقد هذا الإتجاه على نحو متزايد أن إدارة القطاع الخاص بمبادئه و ممارسته يمكن تطبيقها
على المؤسسات العامة، و سيوفر هذا التطبيق لهذه المبادئ و الممارسات حولا و إجابات للكثير
من مشاكل فعالية المنظمة، كما يعتقد أصحاب هذا الإتجاه أنّ التحول من المنظمات البيروقراطية
للعلاقات التجارية من شأنه أن يؤدي الى تغيير في بنية وقيم ومهارات المسييرين في المؤسسات
العامة، والتي من شأنها دعم الإبتكار و نوعية الخدمة الشفافية ، الإبداع بالاضافة للمبادرة و
التكيف و العمل الجماعي في الخدمة العامة، و اعتبروا أنّه بإمكان الحكومات أن تعمل وفقا
لمؤسسات الأعمال و بإستخدام مبادئ و ممارسات الشركات الخاصة ، و تفترض التسييرية بأن
تحسين الإدارة يقدم لمجتمعاتنا افضل فرصة للتقدم المادي ، و هم يفترضون أن الإدارة نشاط متميز
و منفصل يؤدي دورا حاسما في التكامل بين الخطط الفاعلة و التكنولوجيا لتحقيق النتائج الموجودة.

و لهذا يقول **boston** و آخرون بأن " جوهر البشرية يكمن في افتراض بأن هناك شيئا يسمى تسيرا **management** و الذي يكون بشكل عام عبارة عن انشطة فعالة بكل معنى الكلمة تجسيد مجموعة من المبادئ التي يمكن تطبيقها في الأعمال العامة مثله مثل قطاع الأعمال الخاصة . و يعرف أور **hur** التسييرية بأنها " السعي نحو تحقيق نتيجة في نظم الإدارة الحكومية من خلال تبسيط عمليات اتخاذ القرار في اتجاه يسمح بقدر أكبر من الإستقلالية و لكن كذلك في اطار مسؤولية أكبر للمجال أو مدير/ مسير البرامج (محليا) " ¹.

2. نظرية تكاليف التبادل (تحليل كلفة الصفقات) :

تستمد هذه النظرية جذورها من أعمال **coase** ، 1937 و ظهرت في كتابة طبيعة المؤسسة **the nature of firm** ، و تمثل هذه النظرية أحد أهم التيارات المسيطرة في النظريات الحديثة للاقتصاد ، كوس **coase** انطلق من فرضية وضعها "روبرتستون **RobertSton** " ، قبله و التي يرى فيها أن الحياة الإقتصادية تخفي سلطة واعية في محيط هذه الحيز بالتعاون فيما بينها، لكنه غير واعى حيث في الوقت الذي يكون فيه التنسيق بين مختلف اعوان السوق يجري بطريقة غير مقصودة من طريق نظام الأسعار يكون التنسيق داخل المؤسسات بطريقة مقصودة و تحت قيادة المقاول ².

بالنسبة لـ **coase** للحصول على موارد من السوق يولد تكاليف اكتشاف السّعر المناسب تكاليف المفاوضات و إبرام العقود لكل عملية تبادل، بينما التنسيق الإداري داخل المؤسسة يفرض نفسه لانه يسمح بالإقتصاد في التكاليف، و حجته في ذلك تستمد قوتها في السؤال المطروح من طرف الكاتب

¹ - طارق عشور، مرجع سابق، ص 116.

² - hachimi sann yaya, : « les partenariats privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrage théorique et influences conceptuelle », *la revue de l'innovation dans le secteur public*, volume10(3), 2005, article numero 1 .

و هو : ما هي طبيعة المؤسسات و لماذا هي موجودة ؟، و حسب الكاتب فان المؤسسات موجودة لأنها تسمح بتخفيض تكاليف التبادل بسبب نظام التنسيق المدني على التنظيم العمومي الذي تملكه و يعبر عن ذلك في كتابه **the nature of the firm** فيقول " إذا قام عامل بالتنقل من مصلحة

(y) إلى المصلحة (x) فان ذلك ليس بسبب تغيير السعر و لكن لأنه أمر بذلك ¹.

3. نظرية الخيارات العمومية : public choice theory :

ظهرت هذه النظرية في نهاية الستينات من القرن الماضي ، خاصة مع أعمال مدرسة فرجينيا **l'Ecole de virginie** ، تعبر هذه النظرية عن أحد أهم أفكار الليبرالية و الليبرالين الجدد ، حيث تفرض أنّ المنظمات العمومية غير فعالة حسب مجموعات الضغط السياسة و حسب اللعبة السياسية أيضا .

وتعلل مدرسة الخيارات العمومية على ذلك بأنّ الاشخاص الذين من المفترض أن يتخذوا القرارات العمومية - السياسيين و الإداريين سيقومون حتما بتقديم مصالحهم الخاصة و ليس المصلحة العامة كما هو دائر في الخطاب السياسي و ذلك كأى شخص يقوم بأي عمل يومي، و يرى أصحاب هذه النظرية أنّ هناك تضاد بين الدولة و السوق الذي يمثل الآلية الفاعلة في توزيع الموارد لذلك يجب حسبهم، تقليص دور و حجم الدول قدر المستطاع حيث أنّ الدولة عندهم هي الجزء الغير خاضع للسوق و بالتالي إلى إقرار المستهلكين .

¹ - سليم عماد الدين، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، (الجزائر: جامعة بومرداس، في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير المنظمات 2007)، صص 10،11.

كما يرى أصحاب هذه النظرية أيضا أنّ نجاعة المنظمات العمومية متعلق بتحضير رجال السياسة و المسيرين الذين يرون أنّهم لا يعملون أبدا للصالح العام، و أنّهم مسيّرون من طرف مصالحهم الشخصية و الدليل على ذلك ما يحدث في المنتخبين الذين يعطون امتيازات في الصفقات لجماعة معينة حتى يضمّنوا إعادة انتخابهم.¹

نظريات الاختيارات العامة تستعمل ادوات الاقتصاد الجزئي لدراسة سلوك الافراد

في الإدارة و الحياة السياسية و تهدف إلى وضع نظرية عامة للاقتصاد العمومي كما تسمح بفعل في المجال العمومي ما يفعل الاقتصاد الجزئي، و يتعلق الامر بتكميل نظرية الإنتاج، والتبادل بوضع نظرية مشابهة تتماشى مع سيرورة الصفقات العمومية، و تضع أيضا هذه النظرية أربعة (04) أسباب رئيسية تفسر بها قلة نجاعة المؤسسات العامة مقارنة بالخاصة:

❖ متخذو القرارات في المؤسسات العامة لا يهتمون للمخالفات النقدية و المالية لأعمالهم و قراراتهم .

❖ إنّ المواطن المالك للمرفق العمومي يملكه بدون اختيار له، هو شريك فيه لشركاء آخرين رغم عنه .

❖ حقوق ملكية هذه المرافق لا تخضع للعملية التبادلية في السوق، و لذا فإن تكاليف المراقبة العمومية أكبر من تكاليف مراقبة أعوان القطاع الخاص الذين يخضعون مباشرة لمراقبة السوق .

❖ المالك الخاص و بسبب حقوق ملكيته يخضع للمساءلة في أي وقت، و يريد دائما الرفع من قيمته، أو على الأقل الحفاظ عليها كما هي، الشيء الغير موجود في الملكية العامة.²

¹ - طارق عشور، مرجع سابق، ص117.

² - سليم عماد الدين، مرجع سابق، ص12.

4. نظرية الوكالة : agency theory : ظهرت هذه النظرية بداية لتنظيم العلاقة بين

المساهمين في الشركات الكبرى، و موكليهم (المسيرين)، و حسب هذه النظرية فإن الاختلاف في المصالح الموجودة بين الفئتين مضاف إليها عدم التأكد يولد تكاليف تسمى بتكاليف الوكالة.

و يمكن تعريف علاقات الوكالة بـ : " عقد بموجبه يقوم شخص أو عدة أشخاص

يدعى موكل من أجل القيام بمهمة باسمه، الشيء الذي ينشئ تفويض للموكل بسلطة

اتخاذ القرار . "

و في حالة المنظمات العمومية المسيرين يقومون بدور الموكل له من طرف الدّول التي تعد المالك و المساهم الرّئيسي في المرفق العمومي و لكن بما أنّ المصالح من الطرفين غير مترابطة بالضرورة وأنّ المسيرين هم من يقومون باتخاذ القرارات ينشأ عن ذلك تكاليف مولدة من طرف مسيرين و متحملة من طرف الدولة و تسمى هذه التكاليف بتكاليف الوكالة ، و يرى أصحاب هذه النظرية أن الفصل بين الملكية و التسيير يولد صراع مصالح بين

المسيرين و المساهمين يكون هذا الصراع لصالح المسيرين الذين يفرضون برامجهم الخاصة¹.

بناءً على هذه النظرية، النتيجة هي فصل السياسة على التنفيذ، فلقد أنشأت الحكومة وكالات لتقديم الخدمات بحيث تكون هذه الأخيرة شبه مستقلة داخل هيئات المنظمة و عليه يكون لهذه الوكالات مخرجاتها الخاصة (inputs)، وهي التي تحدد أهدافها و نوعية خدماتها، تملك وصفها القانوني المستقل، و عادة ما تكون صغيرة الحجم تركز على رضا العملاء، أما النّطور الآخر فيما يخص هذه النظرية هو الإجراءات التعاقدية في القطاع العام، عن طريق تنظيم العمل على أساس تعاقدية مع الموظفين السامين ، عقود محددة أو غير محددة الآجال، و هذا ما قامت به معظم الدول المتقدمة و على رأسها إنجلترا

¹ - سليم عماد الدين، مرجع سابق، ص14.

خمس (5) سنوات و هولندا سبع (7) سنوات، بلجيكا ستة (6) سنوات، بتحديد استراتيجية واضحة

لتحقيق أهداف المنظمة العامة، مع تقويم شامل كل سنتين .

مثال ذلك السياسة المقترحة في انجلترا: عقود عمل محدّدة المدة (5 سنوات) قابلة للتّجديد مرة واحدة

(3 سنوات) و تخص هنا الموظّفين السّامين¹.

¹ - طارق عشر، مرجع سابق ، ص 118.

خلاصة واستنتاجات:

وكخاتمة لهذا الفصل يمكن القول بأن المناجنت العمومي لم يبرز بمحض الصدفة ، بل كانت هناك عدة ظروف وأسباب اجتماعية وسياسية وخاصة اقتصادية ، اقتضت الحاجة الى نشأته وتطوره وذلك عبر العديد من إسهامات المفكرين والسياسيين الذين كانوا هم السابقين الى تبيان لزوم الاعتماد على مناهج وطرق حديثة لتسيير المنظمات العامة تتماشى مع تلك الظروف البيئية، خاصة مع تراجع دور الدولة وبروز القطاع الخاص كلاعب جديد وجب الاهتمام بمتطلباته باشراكه في صنع القرار وفتح مجال الاستثمار له في العديد من القطاعات التي كانت محتكرة من طرف الدولة، وقد برزت هذه الاصلاحات الجذرية كضرورة حتمية لإعادة بناء الثقة بين الادارة والمواطن و تحسين الخدمة العمومية، وتجسيد التنمية المحلية، لهذا يمكن استخلاص النقاط التالية:

- إن بروز المناجنت العمومي كنموذج تسيير حديث، فرضته عدة عوامل وظروف، سياسية، اقتصادية واجتماعية، لم يقدر النموذج التقليدي للتسيير الإداري على مجاراتها ومسايرتها.
- يقوم التسيير العمومي الجديد على مجموعة من الأفكار المنبثقة أساسا من الحقل الإقتصادي (economic)، والحقل التسييري للقطاع الخاص (managerialist).

الفصل الثاني:

آليات تطبيق المناهج العمومي بالجماعات
المحلية: بين الفعالية والعجز.

المبحث الأول : عوائق و صعوبات تطبيق المناهج العمومي
بالجماعات المحلية.

المبحث الثاني : منهجية تطبيق فلسفة المناهج العمومي و أهم
العوامل المساعدة فس ذلك.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

تمهيد:

سنبحث في هذا الفصل عن الأسباب التي جعلت إدارة الجماعات المحلية في حالة متأزمة مع تسليط الضوء على العوامل و المعوقات داخل الجماعات المحلية و خارجها ، مبرزين أسبابها و العوامل التي أدت إلى تفشيها، و نبحث في الآليات التي تساهم في التقليل منها و إصلاحها ، و التي تساعد الإدارات المحلية لتلبية حاجات المواطن المحلي ، قصد تحقيق أحسن خدمة ، و ذلك بدفع الإدارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية الفعالة.

و عليه فإن هذا الفصل فيه دعوة لإعادة النظر في كل ما إعتادت الإدارة المحلية القيام به من أعمال و إجراءات مع دراستها و تقييمها و البحث على كيفية إعادة هيكلة هذه الإدارة بما يتلاءم مع منطق المناجمنت العمومي الحديث ، بالاعتماد على منهجية ملائمة للتطبيق ذات بعد استراتيجي، ووضع كل الآليات المتاحة للنظام السياسي و للدولة بصفة عامة بغرض إنجاح هذا المشروع باعتباره حجر الزاوية للتغيير و تحقيق الفعالية اللازمة لبلورة التنمية المحلية وتجسيد أهدافها على أرض الواقع.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

- المبحث الأول: عوائق و صعوبات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية .

لا تكتمل برامج اصلاح الجماعات المحلية بوجه عام إلا بتسليط الضوء على التحديات التي تواجه هذه الادارة ، و قراراتها و محاولة اصلاحها، و في هذا المبحث سنبين بعض العوائق التي تحول دون انجاح عمليات اصلاح الإدارات المحلية والادارات العامة ككل.

- المطلب الأول: العوائق و الصعوبات المتعلقة بالبيئة الداخلية.

و في هذا المطلب سنحاول عرض أهم التحديات الداخلية - داخل المنظمة - التي تحول دون تطبيق فلسفة المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية .

- الفرع الأول : تشخيص أهم العوائق و الصعوبات المتعلقة بالبيئة الداخلية .

إنه لا إصلاح من دون تشخيص المعوقات ، إذ لا تقوم عملية الاصلاح إلا إذا قمنا بحصر المعوقات وترتيبها حسب التأثير. و عليه ففي هذا الفرع سنبرز أهم المعوقات الداخلية التي تعرقل عملية الاصلاح في الادارة المحلية، و المتعلقة بالموظق والوظيفة على وجه الخصوص .

(1) الثقافة السلبية للتسيير :

و هي تلك الثقافة التي تسود داخل المرافق العامة، و بالخصوص الجماعات المحلية - البلدية ، الولاية - و تتجلى هذه الظاهرة في رؤساء البلديات و رؤساء الدوائر و الولاة و حتى موظفي الجماعات المحلية في اطار التنظيم الداخلي للمنظمة ، و تبرز أيضا في علاقة العاملين مع بعضهم البعض من جهة، و علاقتهم برؤسائهم من جهة ثانية ، كما أن عادات و تقاليد الافراد داخل أسرهم من جهة أخرى لها أثر بالغ على تسيير المنظمة تسييرا سلبيا ، و قد وصفها علي عبد الله " بالقول في حال المسير الجزائري¹ : " المسير الجزائري يتكيف مع الأوضاع التي أكدت على

¹ - عبد الله علي ، التحولات و ثقافة المؤسسة ، ، الملتقى الوطني حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ،(جامعة البليدة ، كلية اقتصاد ، 2002 ، ص ص 110 - 114 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

الإدمان علي السلبية ، حيث تعلم أن تكون موضع تقييم فلا يقيم الغير ، كما أنه لا يعامل وفقا للنتائج متحصل عليها لذا لا يبالي بنتائج الآخرين ، و يكتفي بالحضور إلى المؤسسة ، فهو مرتبط بالمنصب دون المؤسسة ."

اعتبرت الكثير من الدراسات ثقافة التسيير، بأنها ثقافة تنظيمية عامة للمؤسسة تلعب

دورا كبيرا في تماسك العاملين ، و الحفاظ على ثقافة الجماعة و بقائها و استمرار المؤسسة و تطويرها¹ ، فلا يشغل بال العاملين إلا رضا الرئيس الإداري الأعلى و لو كان ذلك على حساب المؤسسة و أهدافها و المحاسبة لا تكون على أساس تحقيق أهداف المنظمة، و انما تقوم على أساس المصالح الذاتية الضيقة للأفراد ، و إنتشار هذا النوع من الثقافة هو أحد الأسباب المسؤولة على تردي الأوضاع ، و تراجع مردودية المنظمات في الجزائر و لا تخفي هذه الآثار على أحد².

فهنا تظهر الثقافة السلبية على أنها عامل ضعف في المنظمات المحلية، وعلى إثرها تعاق التنمية بسبب المصالح الضيقة و المفاهيم المغلوطة، تزيد من فقدان المواطن للثقة بهذه المصالح المفترض أن تكون في خدمته .

(2) تفشي ظاهرة البيروقراطية السلبية و مركزية صنع القرار :

إن مفهوم البيروقراطية و خصائصها هو مفهوم ايجابي كما جاء به Max Weber، و الذي اعتبره كأحسن نموذج لتسيير المنظمات و حدد أهدافه و حتى أولوياته ، فكان تطبيق هذا النموذج في الدول حديثة النشأة كارثيا، فاستخدام بموجبه التسلط و غيرها من المظاهر السلبية، و أصبح من عامل

¹ Wood . Ward , **structure et dynamique des organisation liaison** , paris , 2000 , P 207

² علي شريف ، **الإدارة المعاصرة** ، (الاسكندرية ، الدار الجامعية ، 1995)، ص ص 123 – 125 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

للتنمية، إلى معيق لها، فهذا الانفلات البيروقراطي أفرز ضعف جديد في الإدارات المحلية.

و الإدارات العامة فأصبحت هذه الإدارات هي التي تمثل السلطة والتسلط، داخل الإدارات مقارنة بمثيلاتها السياسية و التي تمثل السيادة، و هذا راجع إلى أن الجانب الحيوي المتمثل في التنمية الإدارية عاجز عن لعب دوره كمحرك في تحقيق النمو داخل الإدارات.

و يرجع ظهور البيروقراطية السلبية لعدة أسباب أهمها :

1. الإصلاحات الإدارية المستمرة للإدارات المحلية، إذ أنها لم تركز هذه الإصلاحات على تطبيق

اللامركزية كأسلوب ديمقراطي يشرك الإدارة الشعبية في تسير شؤونها (المناجمنت التشاركي) .

2. سياسة التوظيف على مستوى الإدارات المحلية لا يراعي فيها شروط التكوين و الكفاءة

و التدريب المستمر.

3. قصور التنمية الاقتصادية بالمقارنة بالوحدات المحلية، والتي نشأة جراء تقسيمات إدارية وإقليمية

غير مدروسة لا تراعي مميزات كل منطقة، ما ولد سياسات عامة عقيمة ليس بها من الأهمية

إلا الشعارات¹ .

و ترتب على هذه السياسات تضخم الجهاز البيروقراطي للإدارات المحلية فأصبح يستهلك النسبة الأكبر

من ميزانية الجماعات دون أن يبرز أي آثار و نتائج ملموسة للمواطن طالب الخدمة .

(3) مركزية صنع القرار :

و أما عن مركزية صنع القرار يتولد عنها، الهيمنة و الاحتقار و قمع الإبداع داخل المنظمات

المحلية و يظهر جليا في أن صنع القرار في الجماعات المحلية راجع في الأساس إلى السلطة المركزية

بطريقة أو بأخرى و يتجلى ذلك في إعطاء الموظف الإداري الأولوية على الموظف السياسي، و ينتج

¹ ميلود قاسم، "علاقة الإدارة و المواطن في الجزائر (بين الازمة و متطلبات الإصلاح)"، مجلة "دفاثر السياسة و القانون"

(العدد 05، ورقلة، الجزائر، 2011)، ص 72 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

عنه مركزية صنع القرار و التشخيص الخاطئ للمشاكل مما يؤدي إلى نتائج غير مرغوبة ، و على هذا الأساس تنشأ قرارات عقيمة لا تصب في مصلحة المواطن المحلي أو قرارات غير قابلة للتنفيذ، و هو ما يدعم تسلط صانع القرار، و غياب المتابعة و المراقبة، فيتاح المجال في استخدام هذه السلطة الادارية لقضاء مصالح شخصية ضيقة على حساب المصلحة العامة¹.

4) سوء استخدام الموارد البشرية :

يعتبر محور الموارد البشرية استراتيجيا في نجاح أي إصلاح إداري ، إذ يعتبر العمود الفقري له ، فانقل هذا المفهوم من أداة فاعلة مساعدة إلى أداة قامعة للتنمية و عائق للتسير الرشيد للموارد و المنظمات العامة، و على رأسها الجماعات المحلية و ذلك لما طرأ عليه من اخلالات افقدته أهميته و معناه الحقيقي بدءا بالتوظيف العشوائي إلى غياب الكفاءة ، و يرجع غياب الكفاءة إلى عدة أسباب هي :

- طبيعة المسار المهني للموظف ، و المتميز بالجمود و عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب .
- نقص التحفيز و إحتقار الموظف .
- منح العلاوات و الترقيات على أساس المحاببات و المحسوبية .
- نقص فادح في التكوين و تحسين المستوى و تجديد المعارف².

كل هذا ينطبق على جميع العاملين إما منتخبين أو معنيين، مما يشكل أحد أهم العوائق

التي تواجه الادارة المحلية في تطبيق مبادئ التسيير العمومي الحديث .

¹ زيد منير عبوي ، سامي حريز ، مدخل للإدارة العامة (بين النظرية و التطبيق) ، (الأردن: دار الشروق للنشر و التوزيع ، ، 2006) ، ص 85 .

² عبد القادر كاس ، التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع و الآفاق ، مداخلة في ملتقى الفساد معيق للتنمية ، البلدة 2010 ، ص 07 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

تعتبر هذه المعوقات الداخلية الجوهرية فقط، إلا أنه توجد عدة معوقات أخرى فحاولنا تقيصها قدر المستطاع و تلك المعوقات الثانوية الأخرى، لا تقل أهمية من هذه المذكورة.

○ الفرع الثاني: هيمنة الموظف المعين على السياسي المنتخب و الصراع الدائر بينهما .

تعتبر هيمنة السلطة الوصية في الجماعات المحلية و المتمثلة أساسا في الوالي و الأمناء العامين للبلديات أمر مفروغ منه ، و ذلك لكثرة الصلاحيات الموكلة لهم على حساب المنتخبين (أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجلس الشعبي البلدي) و ذلك بموجب التشريع ، بهدف ربط السلطة اللامركزية ربطا يكاد يكون مطلق بالسلطة المركزية في الدولة ، و هذا ما شكل صراعا دائما و متكررا في الجماعات المحلية ، على حساب التنمية في هذه الأقاليم .

و لا شك في أن هذه الهيمنة من الموظف المعين - الوالي و الأمناء العامين - تتجلى في أعنف صورها بإنعدام الحوار، و سوء الاتصال بينهما، و خاصة بين الأمناء العامين للبلديات و رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، فالسياسي له نشاط ذو أهداف سياسة، و بالتالي فهو يرى في الغالب بأن الإدارة ما هي إلا مجرد وسيلة لتحقيق أهدافه ، بينما عمل الإداري يكمن في حرصه على ضمان استمرارية خدمات المرفق العام ، و لعل هذا الاختلاف في الاهتمامات يكشف عن وجود علاقة جدلية ما بين السياسي و الإداري في البلدية و التي تتمحور في حالات التجاذب المستمر للرادات ، بين المنتخبين و الأمناء العامين الذين من المفترض أن يعملوا تحت اشراف رؤساء البلديات، و على اثر هذه التناقضات ، تحوّل الامناء العامون على مستوى البلديات أدوات عرقلة و تجميد للاجراءات الادارية، فضلا عن كونهم صاروا يتدخلون في صلاحيات رؤساء المجالس الذين يعملون تحت اشرافهم¹ ، و ذلك كله راجع لتداخل الصلاحيات من جهة و غياب عامل الخبرة لدى المنتخبين و قلة تكوينهم من جهة أخرى .

¹ مقابلة مع نوري محمد ، رئيس مجلس شعبي سابق لبلدية عين بسام .في يوم 12_02_2015 على الساعة 10:00

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

ومن الأسباب التي تركز الهيمنة و الصراعات المتكررة و المستمرة هو وجود فراغات قانونية على مستوى التشريع ، و تداخل في الصلاحيات مع جهل أغلب رؤساء المجالس الشعبية بالقوانين و صلاحتهم و ذلك لمحدودية مستواهم الدراسي غالبا و انعدام برامج تكوين المنتخبين ، و على العكس فالأمناء العامين يعتبرون " اليد الخفية " للسلطة المركزية، لهم قدر أكبر من التكوين و في الغالب هم خريجو المدارس المختصة في الادارة، و عليه يكون ولاؤهم للسلطة المركزية أكثر منه للسلطات المحلية.

كل هذه الهيمنة و الصراعات أرجعها عمر بوابرس إلى الأسباب التالية¹ :

- وجود مشاكل محلية مردها إلى تأثير السلطة المركزية .
- معوقات ارادة السلطات الوصية في تدقيق المهام ما بين السياسي و الاداري ، و انعدام الرغبة في تحديد الصلاحيات و الفواصل فيما بينهما .
- تميز البيئة الاجتماعية بالقابلية للاتجاهات السلبية و الاستسلام لها في ادارة و تسيير الشأن المحلي .
- توجه السياسين الى الإستئثار بالصلاحيات ، و رغبتهم في اضعاف إدارة البلدية باصطناع الفوضى و الاضطرابات .
- غلبة النظرة السلبية لدى الموظفين الاداريين بالبلدية و استئثار الأمراض المكتبية .
- جثوم الاتجاهات السلبية لدى الموظفين الاداريين في ظل أستئثار الفساد بإدارة البلدية² .

¹ من الموقع الالكتروني ليومية: السلام اليوم، . http ; // www . essalamonline . com / are / permalink / 21292 . html ، تاريخ الإطلاع: 03-04-2015.

² عمر بويراس ، علاقة ادارة البلدية بالمجلس الشعبي البلدي و أثرها على الخدمة العمومية و التنمية المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، (جامعة الجزائر 3 ،) ، ص ص 108 - 112 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز .

○ المطلب الثاني : العوائق العامة لتطبيق المناجمنت العمومي .

واجهت الادارات التقليدية مجموعة من العوائق والصعوبات، تزامنت مع عدة تطورات شملت مختلف مجالات الحياة، و اعتبرت هذه الصعوبات وسيلة لتغيير و تطوير الادارات العامة و الادارة المحلية على وجه الخصوص، بدفعها لمواكبة التغيرات المتسارعة في العالم ، ومواجهة التحديات التي تمنع الادارات المحلية من الوصول لاهدافها ، لهذا يعتبر تجاوز الفشل هو التحدي الأكبر الذي يؤدي لعملية التطوير والتحسين المستمر سواء في الادارة أو في مختلف أشكال الحياة .

المعوقات السياسة :

ان النظام السياسي في أي مجتمع من المجتمعات يؤثر في النظام الاداري و يتأثر به ، لأن كلا هذين النظامين يمثل حلقة متداخلة في إطار النظام الاجتماعي، و من هنا فإن التداخل و التلازم و التكامل في طبيعة العلاقات التي تربط بين السياسة و الادارة ضرورية ، و من المستحيل على الجماعات المحلية أن تنمو و تتطور في نظام سياسي غير مستقر¹ ، فالقرارات الاصلاحية و برامج التنمية يتطلب نجاحه ضرورة توافر عناصر الاستقرار ، بالإضافة الى أن الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الجماعات المحلية لم يستقر على حال في ظل النظام السياسي غير المستقر بالجزائر ، حيث تتوزع الوزارات أو تتقلص و تلغى و تدمج لأسباب لا صلة لها بعمليات الاصلاح الاداري و لا التنمية الادارية و لا المحلية² ، و ذلك تبعا للأهواء و المصالح الشخصية للقيادات السياسية ، مما يخلف فوضى ادارية تبرز جليا في عدم التنسيق بين القرارات السياسية السريعة و القرارات الادارية المتأنية الأمر الذي يصعب من إتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق المناجمنت العمومي على أرض الواقع و تحقيق التنمية المحلية ، و

¹ و هنا يقصد بها الدول النامية بصفة عامة التي ربطت و تربط سياسة تنفيذ خطط الإصلاح الإداري بأشخاص الوزراء ، الذين تختارون لاعتبارات سياسية دون النظر إلى اعتبار مدى إدراكهم لأهمية الإصلاحات الإدارية و متطلباتها من جهة و إلى سرعة تغييرهم الذي يؤدي إلى إفشال سياسات الإصلاح .

² وزارة اصلاح الادارة العامة و الوظيف العمومي تم إلغاءها .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

بهذا أصبحت القيادات الادارية تتمتع بسلطة مطلقة مكنتها من الاستحواذ الكلي و التعسف في استعمالها و كذا تعيين الأقارب و الأصدقاء في الوظائف الإدارية ما دامت محتفظة بثقة و رضا الحاكم¹ ، مما ينعكس سلبا على أداء الجماعات المحلية و الادارة العامة بالعموم و المبنية في الأساس من أجل خدمة المواطن المحلي ، فتتعرض أجهزة هذه الادارات مع كل تغير أو إنتقال للسلطة ، و يكون ذلك ب :

1. تطهير بعض أجهزتها الادارية بإبعاد عناصر تعتبرها السلطة عناصر معارضة أو يشك في ولائها .

2. إحلال عناصر جديدة موالية سياسيا و لو كانت ذات خبرة أقل .

3. تعتبر خطط و برامج التنمية أو إجراء تعديلات متعددة عليها و بشكل قد لا يكون كما يجب و لكن

الآثار السلبية لهذا الأمر تبرز نتائجها في إجهاض جهود الإصلاح الاداري حيث تتركز عملية التطهير بصفة أساسية على عناصر القيادة العليا بإعتبارها تمثل الفئة الفاعلة و المؤثرة على الأداء بحكم خبرتها على التفاعل مع الجوانب الإقتصادية و القانونية الفنية و السياسية ، حيث أن الإعتماد على إحلال العناصر الموالية سياسيا دون دراسة موضوعية مؤهلاتها و خبراتها سوف يؤثر بالتأكيد على فعالية و موضوعية جهود الإصلاح² و تطبيق النظم الحديثة للتسيير، كما أن سعي السلطة السياسية لتحقيق انجازات و مكتسبات سياسية ، و اعتمادها لمشاريع و برامج تفتقر إلى الدراسة و التحليل العلمي ، سيضع الجهاز الاداري الذي يعاني بالأساس من ضعف تكوينه و خبرته في وضع غير مستقر ، نتيجة عجزه عن تنفيذ ما تم تبنيه ، و ظهور الأزمات و الإختناقات و تفاقمها.

2 المعوقات المرتبطة بالبيئة الإدارية :

¹ عبد العالي حاجة ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق ، (جامعة محمد خيضر ، بسكرة - الجزائر ، 2012 ، 2013 ،) ص 75 .

² الحاج عارف ديالا ، الاصلاح الاداري الفكري و الممارسة ، (دمشق: دار رضاء للنشر ، الطبعة الأولى ، ، 2003 ،) ص، 58.59.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

من الملاحظ أن في ميدان تطبيق النظم الحديثة للتسيير، نجد هناك معيقات مرتبطة

بالبيئة الادارية و هي كالتالي :

1- مشكلة القيادات الادارية و تظهر هذه المشكلة في : أفراد القيادة و المتمثلين أساسا في رؤساء

المجالس الشعبية البلدية و الولائية يوجه الخصوص هم أفراد غير مؤهلين و غير متخصصين .

2- عدم انسجام بين السياسي المنتخب و الإداري المعين من جهة، و السلطات المركزية من جهة

أخرى .

3- فقدان الابتكار و الحرية في التسيير زيادة على ذلك عدم التكيف مع المستجدات المتغيرة .

4- فقدان الخطة الشمولية و الاستراتيجية للإصلاح حيث تعمل كل ادارة بشكل شبه منفرد ، و فقدان

الترباط بين أجهزة الادارة المحلية فيما بينها ، ولا تحدد هذه الادارات شرط نجاح الإصلاح و لا نماذج

التطبيق¹ .

5- إهمال الجانب المتصل بتوزيع السلطة داخل المؤسسة .

6- عدم اعتماد المنهج العلمي في تطبيق أساليب التغيير و إدارة الأزمات ، مع الخوف من التجديد

لأنه يفقده السلطة التي يخولها المركز للموظف² .

7- الروتين و طول الاجراءات الإصلاحية و التنمية و سوء استعمال السلطة، يأخر عمليات الإصلاح

إن وجدت .

8- هجرة الخبرات الادارية المحلية و الاعتماد على الخبرة الأجنبية ، حيث أن معظم خبراء التنمية

الادارية في الدول النامية يهاجرون إلى الدول المتقدمة ، إما طلبا للكسب المادي و المعنوي ، أو هروبا

¹ مليكة مباح، إستراتيجية إدارة الأزمات و فعالية التسيير (دراسة نظرية و تطبيقية) ، (القاهرة: دار الكتاب الحديث ، ط 1 ، 2011) ، ص 37 .

² ياسين الطيب ، أعر حوثية ، أسلوب إعادة لتحقيق فعالية التسيير بالمؤسسات الاقتصادية العمومية ، مطبوعة الملتقى الأول حول التسيير الفعال في المؤسسة الاقتصادية ، جامعة سطيف ، 4 - 5 ، ماي 2005 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

من الضغط و الاكراه السياسي ، و بالتالي فإن الاعتماد على الخبراء الأجانب لا يجدي نفعا لأنها لا تتكيف مع ظروف البيئة الجغرافية و التاريخية و الثقافية للمجتمع الإداري¹.

9- عدم اعتماد التكنولوجيا الحديثة نتيجة لعدم توفر البيئة الملائمة ، و الافتقار إلى المعاهد المتخصصة في إعداد تنفيذ خطط التنمية الادارية² ، و المراكز المختصة في التسيير العمومي الحديث بمبادئه الصحيحة المراعية للبيئة التي سيطبق فيها .

10- النمو العشوائي للأجهزة الإدارية في الجماعات الإقليمية و حتى المركزية منها و زيادة عدد الموظفين في هذه الادارات دون أي تخطيط مسبق .

3 المعوقات المرتبطة بالموارد البشرية :

إن المعوقات المرتبطة بالموارد البشرية هي أحد الأسباب المؤثرة على فعالية برامج الإصلاح الإداري في الجماعات المحلية و الإدارات العمومية بصفة عامة و تتسبب في الحد من تطبيق المناجمنت العمومي في هذه الادارات و نلخصها فيما يلي :

1. غياب العلاقة الانسانية و فقدان الثقة بين الادارة و مواردها البشرية³.
2. مقاومة التغيير و عدم قبول كل جديد .
3. عدم ربط الأجر بالكفاءة و الفعالية و بالانتاج .
4. عدم التوافق بين اختصاصات الموارد البشرية في هذه الادارات و متطلبات الإصلاح .

¹ عبد الهادي حسين الهذاني ، *التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية* (صنعاء : دراسة تطبيقية ، نظرية) ، ط 1 ، 1999 ص 115 .

² رعد حسن الصرن ، *التنمية الإدارية في القرن الواحد و العشرين* ، (دمشق: دار الرضا للنشر ، ، 2002)، ص 151 .

³ نورالدين حامدي ، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 03_06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد1، (2013) ، ص 78.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

5. انتشار الفساد الأخلاقي و الإداري (الرشوة ، المحسوبية ... إلخ) .
6. سوء تحديد الحجم الأمثل من الموارد البشرية .
7. فقدان أنشطة الإصلاح الإداري و الوسائل الموضوعية في تقييم الأداء و هذا بالخصوص في الجماعات الاقليمية و ذلك بتواطؤ مقصود أو غير مقصود من السلطة المركزية .
8. انتهاز الفرص في الوصول للمراكز الادارية و خاصة ما يفعله المنتخبون المحليون لقصر مدة انتخابهم .
9. نقص المدربين الأكفاء المؤهلين القادرين على النهوض بأعباء الإصلاح الإداري.¹

و هذا بالإضافة إلى عدد من المعوقات المرتبطة بالتنظيم و التشريعات و القوانين و الطابع البيروقراطي و عدم اتباع الأسلوب العلمي في الإدارة .

4 المعوقات المالية لتطبيق المناجمنت العمومي :

من المعوقات الأساسية التي تحدد مدى نجاح المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية و الإدارات العامة بالجزائر هو عدم توفير الموارد المالية الضرورية ، و نظرا لأن عملية تطبيق الأساليب الحديثة للتسيير تتسم بالاستمرارية و تشمل كل عناصر الجهاز الإداري للدولة ، فإن نجاحها يتطلب تمويل مستمر يعجز في كثير من الأحيان الوعاء الضريبي للجماعات المحلية عن توفيره، بيسر و سهولة ، و في هذه الحالة لا بد من توفير موارد إقتصادية ثابتة تتطلب إشراك القطاع الخاص في إتخاذ القرارات المحلية الملائمة ، هذا ما يطلق عليه بإسم المناجمنت التشاركي، و ذلك لاستمرار عمليات التنمية الادارية لأن نفقات تطوير الهياكل الإدارية لأجهزة الجماعات الاقليمية و المركزية ، و تطوير

¹ المكان نفسه.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

أساليب العمل فيها تكون باهظة ، و يقتضي إدخال أساليب العمل التي يملها المناجمنت العمومي عليها ، و تشمل جميع المستويات الادارية في كل أجهزة الدولة .

كذلك الحال بالنسبة لتطوير وسائل العمل الاداري وبخاصة الالكترونية و المعتمدة على تكنولوجيا عالية و التي يتطلب شراؤها و تركيبها و التدريب عليها أموالا طائلة ، و بناء على ذلك فإن نقص الامكانيات المادية يتسبب في عرقلة تنفيذ خطط و برامج المناجمنت العمومي أو عدم تحقيقها على الوجه المطلوب ، و عليه وجب على السلطات المركزية معالجة النزيف المالي الذي ينشأ عن سوء التسيير على المستوى التنفيذي الذي يكلف الخزينة العمومية أموالا طائلة ¹ .

فالقرارات الاستثمارية و المالية و برامج التنمية يتطلب نجاحها توافر عناصر الاستقرار ² . و عليه فعلى السلطة المركزية العمل على توفير التمويل المحلي، وذلك لتطبيق مناهج التسيير العقلاني الحديث و الذي بدوره يعزز فرص التنمية المحلية ، و يساهم في تطوير الإقتصاد المحلي و الوطني و حل العديد من القضايا الاجتماعية .

5 المعوقات الإجتماعية :

تواجه جهود تطبيق الاصلاحات الادارية و المتمثلة أساسا بالاعتماد على أساليب الحديثة للتسيير عدة مشاكل اجتماعية ، و على رأس هذه المشكلات مقاومة التغيير داخل و خارج نطاق الجهاز الاداري المركزي و الاقليمي ، و خاصة أولئك الذين عاشوا في فترات سادت فيها المفاهيم التقليدية لوظائف الادارة العامة ، إنهم يجدون صعوبة كبيرة في قبول الأفكار و المفاهيم الجديدة ، و هذا إلى جانب التباين الثقافي و الاجتماعي ، بالإضافة للتركيب الجهوي في المجتمع الجزائري الذي يشكل هو الآخر عقبة في تطبيق المناجمنت العمومي و مباشرة التنمية المحلية .

¹ جريدة الشروق، تتحدث عن 37 مليار دولار حسب وزارة المالية ، العدد: 3544، ليوم 31-09-2008،.

² موسى اللوزي، التنمية الإدارية (مفاهيم الأسس ، التطبيقات) ، (الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2001) ،

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

و عليه فإن المعوقات الاجتماعية لها جانبان :¹

الجانب الأول :

يتعلق بالقيم الاجتماعية التي هي مجموعة المعتقدات والتقاليد و الاعراف التي يرثها جيل بعد جيل في المجتمع ، و التي تتكون بالاكنتساب الاجتماعي و الثقافي و السلوكي .

الجانب الثاني :

يتعلق بالانتماءات التي لا يخلوا منها أي مجتمع كالانتماءات الدينية و الطائفية و الاقليمية و القبلية و الطبقية و التي تكون عادة متداخلة فيما بينها .

و بناء على ذلك فان التغيير المستهدف في خطة تطبيق المناجمنت العمومي في الجماعات المحلية تثير المخاوف لدى هذه الانتماءات خوفا على مصالحها ، فالمطلوب من خبراء التسيير و التنمية تفهم الواقع الاجتماعي الذي يعملون فيه ، و أبعاد التغيير الاجتماعي ، و ربط جهود تطبيق المناجمنت العمومي بجهود التنمية الاجتماعية من خلال البحوث و الدراسات التي يقوم بها علماء الاجتماع لتحديد أثار الانتماءات الايجابية و السلبية على جهود تطبيق هذه الأساليب الحديثة للتسيير من أجل تجنب المقاومة للتغيير .

¹ عبد الهادي حسين الهمذاني ، مرجع سابق ، ص 112 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

○ **المبحث الثاني : منهجية لتطبيق المناجمنت العمومي و أهم العوامل المساعدة في ذلك .**

يعد المناجمنت العمومي من أهم مظاهر التنمية الإدارية و التي تربط المواطن بمختلف المؤسسات الادارية و خاصة المحلية منها ، إذ تسهل عملية استخدام تكنولوجيا الاتصال الحديث من امكانية التقليل من ازمة الثقة الحاصلة بين المواطن و الادارة العمومية على وجه العموم ، فضلا عن امكانية ربط المواطن مع أكثر من دائرة و تسهيل الخدمات و تقربها للمواطن الذي يعد زبونا بناء على مفهوم المناجمنت العمومي ، و عليه فإن لتطبيق المناجمنت العمومي الحديث في الادارات العامة و خاصة المحلية منها يتطلب منهجية محكمة مع مراعات عدة عوامل مساعدة في ذلك .

○ **المطلب الأول : متطلبات التحول نحو تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية (العوامل المساعدة) .**

إن التحول من التنظيم الاداري التقليدي بالادارات العامة في الجزائر إلى الأساليب الحديثة في التسير تعتبر عملية متعددة الجوانب و الممارسات ، فهي ليست عملية بسيطة تقنية بحتة يمكن غرسها في أي بيئة ثم انتظار ثمارها سريعا، بل إنها تستلزم توفير متطلبات عديدة أبرزها:

1. **إلتزام القيادة السياسية بتبني المشروع :**

فلا بد من وجود إرادة سياسية من طرف السلطة الحاكمة لدعم الهياكل الادارية في هذه الادارات و بالخصوص إدارات الجماعات المحلية ، و العمل على ادخال التغييرات الجوهرية على أساليب العمل في الادارة العامة و الجماعات الاقليمية على وجه الخصوص ، إن هذا الإلتزام من طرف القيادة الساسية بالجهود الهادفة للتحول إلى الأساليب الحديثة للتسير يتطلب توفير الجهد و الوقت و المتابعة المستمرة و ذلك بإتباع عدة إجراءات¹ منها :

¹ - علي محمد رحومة ، الانترنت و المنظومة التكنو- اجتماعية ، (مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2005)، ص 93 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

- تفهم القيادة السياسية و دعمها للتغييرات الادارية و الفنية التي يجب إتخاذها للتحويل إلى التسيير عبر أسس المناجمنت العمومي .

- دعم و مشاركة رؤساء الأجهزة المركزية و الاقليمية للدولة و مساعدتهم في عملية التحويل و التأكد من أن موظفيهم و المتعاملين مع الجهاز الاداري يدركون الالتزامات المسندة لهم لتنفيذ عملية التحويل .

- اعتبارالجهاز التنفيذي للدولة عملية التحويل إلى أسس المناجمنت العمومي هدفا استراتيجيا

2. التخطيط الاستراتيجي لعملية التحويل : و يمكن تحقيق ذلك بما يلي :

- العمل على اعداد خطة استراتيجية لهذا التحويل .
- تطوير و توثيق رؤية و رسالة و قيم و أهداف التحويل إلى الادارة على أساس النتائج .
- وضع الأولويات و مراحل تنفيذ عملية التحويل ، و توزيع الأدوار على المسؤولين عند التنفيذ وفقا للخطة الاستراتيجية و التنفيذية .
- وضع اجراءات و معايير محددة لتطوير و مراجعة و اعتماد مقترحات تطوير الخدمات ، و أسلوب تقديمها بما في ذلك حساب العائد و التكلفة .
- إعادة هندسة الهيكل التنظيمي لدعم خدمات مميزة للعملاء من خلال قنوات خدمة متعددة¹ .

3. تطوير شبكة الاتصالات :

فعملية التحويل إلى تطبيق المناجمنت العمومي في الادارات العامة و خاصة المحلية منها ليست عملية بسيطة بل هي عملية تحتاج إلى توفير اتصالات مركزة على مستوى الداخلي و الخارجي للادارة فبناءا على ذلك يجب العمل على :

- وضع خطة واضحة للاتصالات مستمرة فعالة شاملة لجميع مستويات الادارة¹.

¹ -المكان نفسه.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

- وضع خطة واضحة للاتصالات و الاعلام و النوعية مع الجهات الخارجية التي ستتأثر بتنفيذ أسس المناجمنت العمومي .

- تحديد الأهداف و النشاطات و المصادر المتميزة ، و أسلوب الاتصال بها بهدف المشاركة في عملية تطبيق الأسلوب الحديث للتسيير .

4. التركيز على المواطنين (الزبون) :

فهنا تستوجب التعامل مع المواطن على أساس زبون ، فطالب الخدمة (المواطن)، يصبح شريك في اتخاذ القرار، و تصبح الادارة بالفعل في خدمة المواطن الزبون الذي يصبح مساهم في صنع السياسة العامة ، تأخذ مطالبه بعين الاعتبار .

- وضع نظام لقياس درجة رضا المواطنين و خاصة المواطن المحلي الذي يعتبر مساهم و مساعد بالدرجة الأولى لتماشى حاجاته بقرارات و سياسات تلك المناطق التي يقطن فيها .

- إيجاد قنوات متعددة للسماح للمواطن بالمشاركة بأرائه و مقترحاته في القضايا المحلية دون أي حاجز أو مانع .

- وجود اجراءات ومراكز يتم انشاؤها لتلقي الشكاوي و معالجتها وفقا لمعايير تحدد المدة التي يجب فيها تطبيق القرارات الادارية لتلك الهيئات المحلية بكل شفافية و تحمل للمسؤولية.

5. التركيز على الموظفين والمنتخبين:

فتطبيق المناجمنت لا تدار لوحدها بل تحتاج إلى كوادر و مختصين في مجال التسيير

الحديث و خاصة في القاعدة (الجماعات الاقليمية) و عليه فيجب التركيز على :

¹ فاطمة السويسان و آخرون ، " مشروع الحكومة الالكترونية في دولة الكويت (بيت الزكاة حالة عملية) " ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، (العدد 05 ، الكويت ، ب ، ت ، ن) ، ص 255 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

- تحديد القدرات و المهارات الواجب توفرها للتسيير على أساس المناجمنت و تأهيل المنتخبين و إخضاعهم للتكوين المستمر ، و وضع شروط على المنتخبين للترشح في الانتخابات المحلية .
 - تحليل مهارات و قدرات المنتخبين المحليين و حتى الأمناء العاميين لمعرفة المهارات التي يحتاجونها ليكونوا قادرين على التسيير الحسن للادارات المحلية، و ذلك لتقديم أحسن خدمة للمواطن الذي يعتبر اشباع حاجياته الهدف من ايجاد الادارة .
 - وضع خطة لتدريب و تكوين المنتخبين المحليين و حتى الأمناء العاميين للجماعات الاقليمية و ذلك لتكريس مفهوم الخدمة المتميزة بكثير من الفعالية في التسيير .
 - وضع نظام لتشجيع الابتكار و ذلك بالابتعاد على المحسوبة و توفير الشفافية اللازمة لذلك
 - التنظيم على أساس النتائج و ليس المهام ، و التحول إلى مفهوم البرامج عوضا عن الأجهزة¹ ، بمعنى أن تكون الجهود في مجال التسيير الحديث بأساليب المناجمنت العمومي متمثلة في شكل برامج للمنتخبين المحليين والادارة المركزية يتوجه كل برنامج إلى تحقيق نتائج معينة و يحاسب المنتخب المحلي على أساس تلك النتائج المتحصل عليها .
 - إعادة النظر في كل العناصر مهما صغر حجمها من المدخل حتى وصول الخدمة إلى المواطن² ، أي شمولية تطبيق أساليب المناجمنت العمومي فلا يقتصر على الادارات المحلية فقط بل يشمل كل الادارات العامة في الدولة و ذلك لتحقيق التكامل بين كل الادارات في جو من التنسيق و التكامل .
- أما عن العوامل العامة المساعدة في تطبيق المناجمنت العمومي في الجماعات المحلية فتتمثل في عدة عناصر أهمها :

¹ علي السليمي ، ادارة السلوك التنظيمي ، (القاهرة : دار غريب للطباعة والنشر ، ط1،)2004، ص ص 1، 3 .

² زيد منير عبوي ، الإدارة واتجاهاتها المعاصرة : (وظائف المدير)، عمان: دار دجلة ناشرون وموزعون، ط1، 2007، ص 248.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز .

- 1- تكريس المسار الديمقراطي و تعزيز دور منظمات و جمعيات المجتمع المدني .
- 2- تعزيز الحريات المدنية و حقوق الانسان .
- 3- التقليل من المركزية في صنع القرار و إعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية
- 4- تعزيز مؤسسات الدولة و تحقيق الثقافة الملائمة لتطبيق أنظمة التسيير الحديثة في الادارة العامة و خاصة الجماعات المحلية .
- 5- تفعيل المؤسسات الاستشارية المتخصصة في اصلاح الادارة العامة و الوظيف العمومي ، و خاصة الوزارة المنتدبة المكلفة بإصلاح الادارة العمومية و الوظيفة العامة التي أنشأت بموجب المرسوم رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996¹ .
- 6- بالاضافة إلى اعطاء صلاحيات أكثر للأجهزة المتخصصة في الإصلاح الإداري مثل المديرية العامة للإصلاح الإداري و التي أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03 - 192 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2003² ، و التي تعتبر بمثابة جهاز دائم لقيادة خطط الاصلاح الاداري على كل المستويات و في كل القطاعات و من بينها التنمية الادارية في الجماعات المحلية .
- 7- تشجيع الاستثمار المحلي و اشراك القطاع الخاص في تسيير الجماعات المحلية : و يكون ذلك بمنح صلاحيات أكبر من طرف السلطة المركزية للجماعات المحلية لمنح امتيازات استثمارية للخواص مع مراعات المصلحة العامة للمواطن مع العمل على اعادة اصلاح المنظومة الضريبية للأقاليم و حسب أهمية كل اقليم بما يتماشى مع خصوصيات المنطقة ، لأن الضريبة تعتبر المدخول الرئيسي التي تعتمد عليه الجماعات المحلية في ميزانياتها العامة ، مع الحرص على مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي و

¹ المرسوم رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 ، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة ، المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العامة ، جريدة رسمية العدد ، 37 .

² المرسوم التنفيذي رقم 03 - 192 المؤرخ في 26 صفر عام 1424 الموافق لـ 28 أبريل سنة 2003 ، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها ، جريدة الرسمية ، العدد 30 ، ص 08 .

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

معالجة أسباب اللجوء إلى الغش الضريبي فإن " المتهرب من دفع الضريبة هو سارق شريف لأنه يسرق من الدولة التي تعتبر شخصا معنويا ، و هناك من يرى بأن أمواله التي يدفعها في شكل ضرائب تستعمل في أوجه غير مفيدة ¹ .

8- القيام بحملة توعية تذكر بفوائد المالية العمومية و المالية المحلية على وجه الخصوص و ذلك لتحسين العلاقة بين الادارة المحلية و المواطن المحلي دافع الضريبة و يتم ذلك عن طريق تحقيق التنمية الملموسة و بمساعدة وسائل الاعلام المحلية .

9- توحيد التشريع الاداري مع نشر كافة القوانين و اللوائح و غيرها ، و ذلك للتنسيق بين جميع القرارات التي اتخذتها الادارة المركزية أو المحلية، حتى لا تتضارب في اتجاهاتها و لا تتناقض في تفسيراتها ، مما يسمح بتطبيق مبدأ سيادة القانون دون تفرقة بين أي زيون أو " مواطن " ، مع السهر على اعداد تشريعات متناسقة و خاصة فيما يخص الجماعات المحلية مع التقليل من المركزية المطبقة، بالاضافة إلى اعطاء صلاحيات أكثر للمنتخبين لأنهم ممثلو الشعب، و الحرص على إعداد قانون صارم و محفز في نفس الوقت لقانون الانتخابات حتى يتسنى لذوي الكفاءة و الخبرة في التسيير للترشح للانتخابات المحلية منها أو التشريعية و العمل على خدمة التنمية المحلية بالاضافة إلى وضع قوانين صارمة في مكافحة الفساد .

10- العمل على التنشئة السياسية التي تكون مردها إلى التنشئة الاجتماعية بصفة عامة، و المبنية أساسا على " التعليم والتدريب " و ذلك بإعداد جيل يحترم القانون و يلجأ إليه، من خلال خلق وإشاعة ثقافة دولة الحق والقانون.

¹ Rabeh B. Ikasmi . **controle fiscal liste** , paris , 1974 ,P 19.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

○ المطلب الثاني: منهجية تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية (المراحل).

إن عملية تطبيق المناجمنت العمومي تتطلب المرور على عدة مراحل ضرورية، ومتناسقة

فيما بينها، بحيث أن كل مرحلة لها أهميتها الخاصة، وهي كمايلي:

(1) مرحلة الظهور :

وفيها تقوم الدوائر الحكومية المركزية بوضع أو تفعيل القوانين الخاصة بالجماعات المحلية و الإدارة العمومية بصفة عامة مع التنسيق بين كل الإدارات و ذلك من أجل اطلاع المواطن عليها و تبيان حقوقه و واجباته و تبيان صلاحيات المنتخبين المحليين و علاقتهم بالسلطات المركزية والأعوان الممثلين لها و في هذه المرحلة تتبعها اجراءات عديدة ، كتطوير البنية التحتية للاتصالات لضمان تناقل سريع للمعلومات، و الدعاية الاعلامية المكثفة الهادفة أساسا لتبيان أهمية المسؤولية الموكلة للمواطنين من جهة و السلطات التي تسير مصالحها .

(2) مرحلة التقرير :

و تشمل هذه المرحلة مبدأ الشفافية ، أي ان الادارة المحلية تقوم بطرح المشاريع و القرارات المتعلقة بمصلحة المواطن المحلي الذي يعد زبون ، و في نفس الوقت تقوم بإستقبال استفسارات المواطنين و رغباتهم ونقدم مما ينتج للأفراد أو المواطن المحلي فرصة المساءلة و الرقابة الشعبية و يقوي عملية التسيير التشاركي، و التي تتم من خلال نماذج صممت لهذا الغرض و عبر رسائل البريد الالكتروني¹ ، و لهذا يتم تأكيد من أن تلك المعلومات و النماذج و القرارات المنشورة تلقى قبولا من المواطنين ، لأن الهدف هو تفاعل المواطنين مع الخدمات التي تقدم لهم ، و التي تعتبر بمثابة المحرك الأساسي للتنمية المحلية .

¹ حمزة محمد خالد ناجي ، المفهوم الشامل لتطبيق الإدارة الالكترونية ، في : / V B / www . dr – saud . a . com ; http

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز .

إنها مرحلة تعتمد على توفير المعلومات و البيانات ، و إعتبارها ملكية عامة تحميها تشريعات و قوانين تتناسب و تطورات الحياة في عصر المعلوماتية ، و ذلك بالاعتماد أيضا على إعداد المنتخبين و تكوينهم على مناهج و أسس التسيير الحديثة المعتمدة إلى حد كبير على المعرفة و التدبير الحكيم ، مع توفير الامكانيات المادية المطلوبة لكافة عمليات إتخاذ القرار وتنفيذه .

(3) مرحلة التفاعل :

و يكون ذلك بتنفيذ القرارات و المشاريع التنموية إلى الواقع و الهدف منها إبراز أهمية استشارة المواطن و أن العملية التنموية تسيير بثبات، ما يساعد المواطن على زيادة الثقة في الادارة و ذلك بالتقرب منها أكثر و وضع مقترحات أخرى مع تحفيزه على دفع الضريبة لأن نتائجها ملموسة ، فتزيد من تشجيع الاستثمارات المحلية و العمل على إشراك القطاع الخاص في التسيير، و يزيد للخواص الثقة في هذه الادارات التي تقلل من أخطار الإستثمار وتبعاته .

و مما يزيد من أهمية هذه المرحلة بوجوب تبني السلطة التشريعية للزيادة من قوانين رادعة للفساد و المفسدين و تفعيلها على أرض الواقع لتكون السلطة العليا للقانون ، و ذلك ما يزيد من حذر المنتخبين و الاداريين المحليين و تزيد ثقة المواطن بالعدالة.

(4) مرحلة التكامل :

و فيها يتم ترسيخ النظرة الايجابية للادارة المحلية من طرف المواطن ، فيبدأ التنسيق بين الادارات العامة ككل بالبروز و في هذه المرحلة يبرز أيضا التكامل بين المواطن و الادارة¹ و محاولة الحفاظ على الثقة التي بدأ المواطن بوضعها في هذه الادارات و تبدأ تظهر تقديم المصلحة العامة على كل المصالح الأخرى و هنا يظهر دور هيئات المجتمع المدني و التي يتبلور دورها في التوعية و المشاورة و حتى المحاكمة و يكون هذا مرادف لمصطلح الثقافة السياسية داخل المجتمعات المحلية

¹ - محمد دهب ، في الادارة الالكترونية، من موقع مجموعة إدارة الموارد البشرية: <http://hrm-group.com/VB/showthread.php?35278>، اطلع عليه في: 2015-03-15.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

الباحثة على تنمية محلية مستدامة و هذا كله يوصلنا إلى التكامل الأفقي و هي تعتبر مرحلة معقدة تتطلب قواعد و بيانات عملاقة عن كافة الأفراد و المؤسسات ، حيث يستطيع طالب الخدمة الحصول على خدماته من خلال أي وحدة لتقديم الخدمة مهما تعددت الجهات التي يتعامل معها و هو ما يطلق عليه One stop shop أو نقطة واحدة للحصول على كافة الخدمات¹ .

¹ محمد دهب، الموقع الإلكتروني السابق.

الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية والعجز.

خلاصة واستنتاجات:

على ضوء ماتم التطرق اليه فمن الجدير بنا ان نؤكد بان الادارة العمومية في الجزائر ، وخاصة الادارة المحلية في حاجة ماسة الى التغيير الجذري لوضعياتها المتأزمة والتي تولدت من جملة المعوقات، الداخلية وخارجية، ذات طبيعة مادية، تنظيمية ومالية، التي حالت دون السير صوب تطبيق الاساليب الحديثة للتسيير العمومي، ولعل من ابرزها عدم وجود ارادة سياسية حقيقية وواضحة المعالم لاصلاح الادارة العامة ، بالاضافة الى ماسبق فإن هناك عدم توافق التشريعات وتناقضها مع المعطيات الواقعية ، ومن جهة أخرى فالأمر الملاحظ ان هناك اعتماد شبه كلي على الاساليب الكلاسيكية الهجينة في تسيير هذه المرافق ، بما فيها الجماعات المحلية.

وعلاوة على ماسبق فإنه يمكن تجاوز هذه المعوقات من خلال طرح آليات او حلول تساعد على تجاوز التحديات السابقة الذكر ولعل ابرزها تحسين التشريعات فيما يتلاءم مع المعطيات الواقعية وعقلنة تسيير الموارد البشرية وتحديث الوسائل داخل الهياكل الادارية ، وإزالة العوائق امام المواطن، ودفعه للمساهمة في تفعيل المناجمنت العمومي .

لذلك وبناء على ماسبق يمكننا استخلاص مايلي:

- يواجه المناجمنت العمومي الحديث، عدة معوقات مرتبطة بالبيئتين الداخلية والخارجية، تحول دون تطبيقه بشكل صحيح، لهذا يجب وضع منهجية تطبيق واضحة ومفهومة تتماشى والمعطيات البيئية الموجودة.

- إن عملية التغيير الإداري في الجزائر أضحت خطوة ملحة وضرورية، بالنظر لوضعيتها المتأزمة، وهذا يستدعي تدخل مختلف فئات المجتمع بقطاعاته المختلفة، (قانونية، سياسية، اقتصادية واجتماعية).

الفصل الثالث:

مدى تلاءم قانون البلدية الجديد مع مبادئ
المناجمات العمومي الحديث في الجزائر.

المبحث الأول : اهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية

10_11

المبحث الثاني : نقد ومناقشة قانون 10-11 المتعلق بالبلدية

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

تمهيد:

إن وجود إدارة محلية بجوار إدارة مركزية ضروري ومهم، فمن شأنه أن يفرز عن نتائج تنمية تطويرية على المستوى المحلي والوطني، فالهدف من نظام الإدارة المحلية هو تسيير مرفق محلي ذو نفع عام ، وتزداد أهميتها وعملية التفاعل داخلها كلما اقتربت من المواطن.

لهذا ويهدف تطوير وتحسين الاستجابة على المستوى المحلي في الجزائر، تم البحث في هذا الفصل مدى تلائم قانون البلدية 10-11 مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث، مع التركيز على تطبيق مبادئ التسيير الحديث مثل: الشفافية والإستقلالية، في هيئات البلدية، وذلك بحصر نقاط التداخل والإلتقاء بين ميكانيزمات المناجمنت والمواد القانونية في قانون البلدية 10-11 ، بالإضافة الى ايضاح صلاحيات المعين في مواجهة المنتخب، ومدى الفصل والتداخل في وظائف كل منهما.

ففي الجزائر ومنذ سنوات التسعينات تم إصدار مجموعة من القوانين والنصوص التنظيمية بهدف تحسين والنهوض بالدور التنموي للجماعات المحلية، وتجسيد أساليب التسيير الإداري الحديث، وآخرها قانون البلدية 10-11.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

المبحث الأول: أهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية 10_11.

لقد استغرق إعداد القانون البلدي 10-11 خمس سنوات كاملة، فنص هذا القانون يحتوي على 220 مادة ، تأتي محل القانون 08-90، والتي أظهرت التحولات الجارية على المستويين الوطني والعالمية، على أنه يحمل الكثير من النقائص التي تجعل من أحكامه لا تستجيب لمتطلبات التسيير العمومي الحديث، فلا يمكنها مواجهة المشاكل والإختلالات الواقعة على المستوى المحلي، خاصة مع ظهور ميكانيزمات جديدة ومختلفة متعلقة بالعصرنة الشاملة، التي تستدعي استجابات من نمط جديد، لذلك سنقوم من خلال هذا المبحث بدراسة مدى تطبيق أساليب التسيير الحديث على المستوى القاعدي للبلدية عن طريق تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي، ومدى اسهام النص القانوني المتعلق بالبلدية في عصرنة وتحديث التسيير المحلي، عن طريق فتح المجال أمام المواطن المحلي للمشاركة في صنع القرار وتطبيقه، وتجسيد مبادئ اللامركزية مع وجود الرقابة والشفافية ، بهدف ضمان دور تنموي فعال للجماعات المحلية وخاصة البلديات.

المطلب الأول: البلدية الجزائرية بين الحاجة الى التسيير العمومي واشكالية الاستقلالية.

بمرور الوقت تزايدت أسباب الإعتماد على الإدارة المحلية ، وفتح المجال أمام تجسيد مبادئ اللامركزية والمشاركة المحلية في صنع القرار، بداية بتزايد مهام الدولة وتنوع نشاطاتها ، وكذا التفاوت والتباعد المكاني فيما بين أقسام ومناطق الدولة الواحدة بالإضافة للرغبة في تجسيد مبدأ الديمقراطية على المستوى المحلي وهذا ما يتطلب تطوير التسيير العمومي من خلال بناء منظومة قانونية، تولى أهمية كبيرة للإستقلالية، دون اهمال دور الرقابة، التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية، بما فيها البلدية.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

أولاً- أهم ماجاء في قانون البلدية 10-11، في إطار تطبيق منهج التسيير العمومي الحديث:

جاء في المادة الأولى فقرة 2 من قانون البلدية 10-11 أن " البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة"، فتؤكد هذه المادة على كيان البلدية كمؤسسة مستقلة ماليا ومعنويا، وهذا ما يفتح المجال أمامها لإتخاذ القرارات والسياسات التي تراها أنسب لمجتمعها المحلي داخل إطار السياسة العامة للبلاد، ومبدأ الإستقلالية وفتح المجال هنا يرتبط ارتباطا وثيقا بمبادئ المناجمنت العمومي الحديث الذي يؤكد بدوره على الإستقلالية التي تولد التفكير الإبداعي الفعال، ويظهر لنا ذلك فيمايلي:

1. هذا ما تؤكد المادة 2 من نفس القانون من خلال إشارتها للأمركية

décentralisation كمنهج للتسيير المحلي ومكان يسمح للمواطن المحلي بتسيير شؤونه.¹

2. طريقة إنتخاب المجلس الشعبي البلدي، لقي هذا الإختيار تأييد واهتماما واسعا من قبل الفقهاء

والباحثين، لما له من آثار ايجابية عديدة على رأسها تكريس النظام الديمقراطي على المستوى

الإداري، بالإضافة لنفي والقضاء على تبعية المجلس المحلي لأي جهة كانت، فقانون 10-11

يضمن للمجلس الشعبي البلدي استقلاليته العضوية ويجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية

المركزية، وقد أكدت هذا المادة 11 ، من قانون 10-11 تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة

الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوارى".²

3. كما احتل مبدأ الشفافية الذي يعد ركيزة من ركائز التسيير العمومي الحديث مكانة محورية في قانون

البلدية 10-11، وورد ذكره في العديد من مواد هذا القانون ، إذا جاء في المادة 11 فقرة 2 " يتخذ

¹- قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، الصادرة بتاريخ الأحد أول شعبان 1432هـ، الموافق لـ 3 يوليو 2011، ص ص، 07، 08.

²عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر ، (جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012). ص156.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون".

من خلال هذا النص يبدو واضحا أنّ المجلس الشعبي البلدي لا يعمل في إطار السرية بل هو ملزم بالشفافية والوضوح، ليعلم المواطنون بكل المسائل المتعلقة بالتنمية البلدية، وهذا قصد ممارسة الرقابة الشعبية على عمل المجلس وأعضائه، كما أنه لا بد من ذكر بأن قانون 10-11 جاء بالجديد فيما يتعلق بإمكانية تقديم عرض سنوي لنشاطات المجلس البلدي أمام المواطنين.

4. كما أعطت المادة 14 من قانون 10-11، الحق لكل شخص في الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، و أجازت لكل صاحب مصلحة الحصول على نسخة كاملة منها أو جزئية على نفقته، وهذا ما يعد مؤشر آخر من مؤشرات الشفافية.

5. أما المادة 22 فقد ألزمت أن يلصق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعة اجتماعات المجلس وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وفرضت المادة 26 بعدها على أن تكون جلسات المجلس البلدي مفتوحة وعلنية لمواطن البلدية.

6. وأرست المادة 97 مبدأ الشفافية ، وأقرت بصريح العبارة بعدم قابلية قرارات رئيس البلدية للتنفيذ إلا إذا تم إعلام الأطراف المعنية بها ، عن طريق النشر إذا كان القرار يتضمن أحكام عامة ، أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية اذا كان القرار يمس مركزا فرديا ، وفرضت المادة 98 ، ارسال نسخة من القرارات الى الوالي في ظرف 48 ساعة كما ألزمت الصاقها في اللوحات المخصصة للجمهور.¹

¹- قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع السابق، ص ص، 8- 9 - 16.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

ثانيا- أهم مظاهر الإستقلالية في قانون البلدية 10-11:

يمكن حصر أهم مظاهر الإستقلالية التي جاء بها قانون البلدية 10-11 كمايلي:

1. تملك الهيئات المحلية حق المبادرة ، فهي تعمل بداية وللسلطة الوصية حق التصديق على أعمالها سواء صراحة أو ضمنا.
2. ليس للسلطة الوصية حق توجيه الأوامر والتعليمات السابقة عن العمل ، إذ أن الأصل العام هو استقلالية البلدية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لها.
3. وما يبرز هذه الإستقلالية امكانية اعتراض البلدية على تصرفات السلطة الوصية في مواجهتها، حيث يمكن للمجلس الشعبي البلدي اللجوء الى القضاء ضد كل قرار يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة ، حيث نصت المادة 61 من قانون 10-11 أنه "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما اداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة"، كما نصت المادة 56 قبلها " تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية" وهذا ما من شأنه أن يزيد من استقلالية البلدية مقابل السلطة الوصية.¹

¹- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 11.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

المطلب الثاني: المنتخب البلدي بين مركزه القانوني وصلاحياته المخنوقة.

يلعب القانون دور محوري في تحديد صلاحيات وحدود الهيئة المنتخبة، ليشكل بذلك الخريطة التي تتبعها في تسيير المجلس المحلي، وتحقيق الأهداف العامة للدولة، بما يضمن تحقيق مبادئ الشفافية والرقابة الشعبية، وبتيح مشاركة المواطن المحلي في التنمية، هذا رغم أن القانون يعد عامل مقوض لحرية المنتخب في كثير من الأحيان، تستعمله السلطة لبسط نفوذها المركزي والتحكم الكلي في أقاليمها.

أولاً- فيما يخص المركز القانوني للمنتخب البلدي:

أبقى قانون البلدية 10-11 على الصفة المجانية للعهد الانتخابية، كما حافظ على العلاوات التعويضية التي يستفيد منها المنتخب وأحالتها على التنظيم، غير أن الجديد الذي حمله هذا القانون هو إجبار المستخدم دفع أجر المنتخب غير الدائم مقابل الوقت المخصص لأداء العهدة -مادة 38 فقرة 3- قانون 10-11، وتناولنا ذلك في :

1. تطبيق للمادة 76 من قانون 10-11، صدر المرسوم التنفيذي 91-13 مكرسا علاوات جد معتبرة للرئيس ونوابه والمندوبين البلديين ورؤساء اللجان الدائمة ، تتغير وفق الظروف وأهمية البلدية من حيث الكثافة السكانية، وقد وسع المرسوم عدد المنتخبين المستفيدين من الديمومة و الإنتداب، بحيث أصبح عدد المنتخبين الدائمين يمثل الأغلبية في المجلس الشعبي البلدي، وهذا قصد ضمان استقرار أكثر في المجلس ، استقرار مادي مالي ومعنوي عملي.

2. كما أضحي الزاميا على المنتخب متابعة دورات تكوينية وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير

البلدي المنظمة لصالحه، جاء هذا في المادة 39 من قانون 10-11.¹

¹ - قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص ص، 10 ، 14.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

وفي هذا الشأن شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية منذ سنة 2008 في برمجة دورات تكوينية لصالح رؤساء المجالس الشعبية البلدية شملت عدة مواضيع ذات علاقة بالتسيير المحلي منها: المالية العامة، تسيير الموارد البشري، الإتصال، الحالة المدنية، التخطيط وأدوات التعمير، الصحة والنظافة العمومية، المناجمنت.

3. أما حالات إنقضاء العهدة الإنتخابية للمنتخب فقد توسعت مقارنة بقانون 90-08، فبالإضافة للوفاة، الإستقالة والإقصاء للإدانة الجزائية النهائية، أضاف المشرع حالة أخرى وهي تكرر الغيابات عن دورات المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 45 من قانون 10-11 " يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة و يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".¹

4. وتم تبرير هذا في عرض أسباب مشروع قانون البلدية أن المنتخب ملزم من الآن فصاعدا أن يبرهن تفرغه لأشغال المجلس الشعبي البلدي، إن حضوره لأشغال المجلس تم توضيحه بأحكام قانونية أساسية جديدة لضمان والحفاظ على مساره المهني خلال العهدة، التي تعتبر كوقت عمل يبقى المنتخب مأجور عليه من طرف المستخدم.²

¹- قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع السابق، ص11.
² أحمد سي يوسف، *تحولات اللامركزية في الجزائر*، مذكر مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الجزائر: جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص120-123.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

ثانيا- فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

(1) في المجال الإقتصادي و الإجتماعي و السياسي والثقافي:

هناك نوع من الحرية متاحة للمجلس من طرف السلطات الوصية في تسيير وتهيئة كل ما يخص البلدية في المجالات المذكورة آنفا، مونه الأقرب والأجدر بها، وقد نص على ذلك الفرع الثاني من الفصل الأول للباب الأول من قانون البلدية 10-11، في ستة مواد (من المادة 31 الى المادة 36).¹

(2) من حيث تطبيق مبدأ الرقابة:

تعد الرقابة على البلدية أكثر صعوبة وتعقيدا ، اذا ما قورنت بنظيرتها على المستوى الولائي، وهذا يعود أساسا الى أندية الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب، فعلى رأس الولاية مثلا نجد الوالي وهو موظف معين الى جانب المسؤولين التنفيذيين، أما على مستوى البلدية فالأمر مختلف حيث أن الرئيس ونوابه وكل الأعضاء تم تنصيبهم على أساس الإنتخاب مما يصعب لاشك في العملية الرقابية، وتنقسم الرقابة هنا الى نوعين أساسيين رقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين:

✓ الرقابة على المعينين: يرتكز هذا النوع من الرقابة على فكرة محورية أساسها أن كل موظف أي كانت درجة مسؤوليته، وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية اتجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية ، الأمين العام للبلدية مثلا عند تلقيه لمجموعة من التعليمات من السلطة الوصية أو من والي الولاية، الذي هو ملزم بتنفيذها في حدود صلاحياته وبما يخول له القانون من سلطة.

¹- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص ص، 9- 10.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

✓ الرقابة على المنتخبين: من الضروري التذكير أن خضوع البلدية للرقابة لا يتعارض وفكرة تمتعها بالشخصية المعنوية فالرقابة هنا بمثابة صمام الأمان ، بواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية وتضمن سلامة أعمال المجلس الشعبي البلدي.
وتنقسم الرقابة على المنتخبين إلى: رقابة على الأشخاص ، رقابة على الأعمال ورقابة على الهيئة.

(أ) الرقابة على الأشخاص:

تأخذ ثلاث أشكال أساسية: الإيقاف، الإقصاء والإستقالة.

1. الإيقاف: نصت المادة 43 من قانون البلدية 10-11 " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب خيانة أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة الى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة"¹.

يوضح النص سبب الإيقاف وهو المتابعة الجزائية ، جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام (اختلاس أموال عمومية مثلا)، كما أضاف المشرع أسباب تتعلق بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية مثل: (الحبس المؤقت)، فيظل التوقيف مستمر إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة.

2. الإقصاء: يختلف مع الإيقاف في أنه إسقاط نهائي كلي للعضوية، والإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء اليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا

¹- عمار بوضياف، نفس المرجع سابق، ص 284.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس دون شك بمصداقية المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما

أشارت اليه المادة 44 من قانون البلدية 10-11، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي¹.

3. الإستقالة التلقائية: لم يرد النص عليها مطلقا في قانون 08-90، وتمثل إضافة جاء بها قانون

10-11، فأشارت المادة 45 أن "المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث

دورات عادية خلال نفس السنة، يعتبر مستقيلا تلقائيا"².

ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء هو دفع المنتخب أكثر للإلتزام بحضور جلسات ودورات المجلس، ومحاربة ظاهرة التغيب.

ب) الرقابة على الأعمال:

تظهر جليا في موضوع المداولات ، وبالعودة لقانون 10-11 المتعلق بالبلدية، نجد هناك تقسيم

للمداولات، مداولات تنفذ بموافقة ضمنية وأخرى تحتاج لمصادقة صريحة، وثالثة باطلة بطلان مطلق و رابعة بطلان نسبيا.

1. المصادقة الضمنية: تشمل المداولات التي تم إيداعها لدى الولاية ومضت عليها 21 يوما فإن

المصادقة في هذه الحالة تعتبر ضمنية ، ويشرع المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ قراراته بقوة القانون.

2. المصادقة الصريحة: نظرا لأهمية بعض المداولات يشترط المشرع في قانون البلدية ضرورة

المصادقة صراحة عليها لتنفيذها مثل المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات، قبول الهدايا والهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك والعقارات.

¹- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 11.

²- عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 286.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

3. البطالن المطلق: تبطل بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ، والمداولات التي تمس شعارات الدولة ورموزها، والمداولات غير المحررة باللغة العربية، والمداولات التي تجري خارج الإجماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

4. البطالن النسبي: طبقا للمادة 60 من قانون 10-11، تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضائه، اما بأسمائهم الشخصية أو أصولهم أو فروعهم من الدرجة الرابعة"، والهدف من إبطال مثل هذا النوع من المداولات هو الحفاظ على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وإبعاد أعضائه عن كل شبهة ، وإلزامهم على التداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية ، لا ما هو خاص ويحقق مصلحة شخصية فردية.

(ج) الرقابة على الهيئة: وتكون بإنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي إنهاء قانونيا، بحله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وبالعودة للمادة 46 من القانون 10-11، يحل المجلس

الشعبي البلدي في الحالات التالية¹:

- 1- خرق أحكام دستورية.
- 2- الغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- 3- في حالة الإستقالة الجماعية.
- 4- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء.
- 5- في حالة حدوث إختلاف خطير بين أعضاء المجلس.
- 6- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.

¹- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص ص، 11-12.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثاني: نقد ومناقشة القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

للبلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة حيث تتمتع بخصائص عديدة ، منها أنها مجموعة اقليمية يوجد بين مواطنيها مصالح مشتركة، مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، وهي مقاطعة ادارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية للإقليم المحلي.

وتتطلب عملية تنظيم التسيير البلدي وتفعيل دورها التنموي الحداثي، مراجعة الجانب القانوني وكذا معالجة قضيتي التخلف الإداري والفساد البيروقراطي.

المطلب الأول: بخصوص المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة.

1. لم يشترط قانون الانتخابات شروطا للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، كشرط المستوى العلمي مثلا، وهو ما يعاب على المشرع، فاشترط الجنسية والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية بالإضافة لسن 25 سنة، والإقامة بالبلدية و التسجيل في القائمة الانتخابية، وهي شروط بسيطة ولا تتلائم مع المسؤولية الملقاة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في تمثيل مواطني البلدية وتسييرها على أحسن وجه، كما تؤدي عدم كفاءة الأعضاء المنتخبين، ونقص أو انعدام الخبرة الإدارية والقانونية لديهم الى سوء التسيير الإداري.

2. دعم قانون 10-11 من صلاحيات الأمين العام للبلدية في مادة¹ 15، وجاء هذا التدعيم على حساب استقلالية وصلاحيات المنتخبين ورئيس البلدية، فثمة تقليص في دور الهيئة المنتخبة، والأعضاء المشكلين للمجلس، كما أن الأمين العام يخضع للسلطة الرئاسية

¹ - قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص8.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

للوصاية المتمثلة في رئيس الدائرة والوالي، وهذا ما يعد اعاقا واضحة للأجهزة المنتخبة ومبدأ تجسيد الديمقراطية المحلية، ويؤدي لازدواجية هرمية في تسيير شؤون البلدية، ويعيق روح المبادرة.

3. ألزمت المادة 16 المجلس الشعبي البلدي باعداد النظام الداخلي الخاص والمصادقة عليه في أول دورة، لكنها أحالت اعداد النظام الداخلي النموذجي الى التنظيم، بهدف ضبط اجراءات سير المجالس البلدية بشكل موحد بين جميع البلديات، وهذا ما يعد تدخلا صارخ في صلاحيات الأعضاء المنتخبين.

4. تتسم جلسات المجلس الشعبي البلدي بالعلنية فهي مفتوحة أما كل المواطنين الا في حالة دراسة الحالة الانضباطية للأعضاء، أو دراسة المسائل المرتبطة بالنظام العام (مادة 26)، لكن لا يحضر المواطنين عادة المداولات، ويعود ذلك لأسباب متعلقة أساسا بعدم تهيئة قاعة المداولات لذلك، بالإضافة لنقص الثقافة القانونية و الوعي السياسي لدى المواطنين، كما أن هناك صعوبات تتعلق بقاعة المداولات ذاتها فقد لا تتسع لحجم كبير من المواطنين، وكثيرا يجد المواطنون صعوبة في حضور المداولات في ظل غياب الآليات التطبيقية للنصوص و الجزاءات المترتبة عن مخالفتها.

5. تم تقييد صلاحيات المجلس الشعبي البلدي، وتوسيع مجال الرقابة على مداولاته، وذلك من خلال النص على كون كل المداولات المتعلقة بالجانب المالي(ميزانيات، حسابات ، هبات، اتفاقية التوأمة...) غير قابلة للتنفيذ، الا بعد مصادقة السلطة الوصية عليها مصادقة صريحة¹، عكس ما كان منصوص عليه في قانون 90-08، أين كان القانون يحصر الأمر

¹ - قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص ص، 8-9، 12.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

فيما يتعلق بالمداولات: الميزانيات والحسابات، أحداث مصالح ومؤسسات بلدية عمومية، وتم تبرير هذا القرار بتجنب الوقوع في أخطاء الماضي التي نجم عنها عجز مالي بالنسبة للبلديات وجب تدخل السلطة المركزية وما يشكله ذلك من آثار سلبية، أما اتفاقيات التوأمة وقبول الهدايا والهبات الأجنبية باعتبار السياسة الخارجية من اختصاص رئيس الجمهورية.

6. أما فيما يخص اللجان بنوعها المؤقتة والدائمة والمهتمة بمختلف مجالات التنمية على المستوى البلدي (ثقافية، اقتصادية، مالية...)، فمن الناحية العملية نجد انعدام فعالية لهذه اللجان نظرا لصعوبة التنسيق والتعاون بين أعضاء اللجنة من جهة، وعدم الاهتمام والتفصيل في عملها كون القانون في حد ذاته لم يحدد الكيفية التي يتم بها تطبيق النص، وآليات عمل هذه اللجان، وهذا ما يفتح المجال لعدم الالتزام به من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الى جانب تأثير الصراعات الحزبية الضيقة وانسدادها في بعض الأحيان.

7. وتجدر الإشارة لضرورة منح بعض اللجان لعضوية دائمة في لجان البلدية للاستفادة من خبرتها، مثل: عضوية الجمعيات الرياضية والثقافية، ممثلي الخبراء الاقتصاديين والمحاسبين في لجنة الاقتصاد والمالية ، الفلاحين والمهندسين في الفلاحة والري، لجان الأحياء وجمعيات البيئة في لجنة التهيئة والتعمير، كون أن مثل هذه اللجان من شأنها دعم المشاركة الشعبية الفعالة، ما يجعل التسيير واضحا وشفافا لأنهم يعايشون مشكلات المواطنين ويدركون سبل حلها¹.

فنظرا لاتساع مجال نشاط المجلس الشعبي البلدي فلا يمكنه دراسة ومعالجة جميع المشاكل والقضايا المتعلقة بالمواطنين، والالمام بكل التفاصيل، فيظهر هنا دور اللجان باشرافها كقوة

¹ - علي محمد، "مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل النظام الإداري الجزائري"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، الجزائر: جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011، ص98.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

اقتراح، والاستعانة بالخبراء والفنيين يسهم بشكل مباشر في تكييف البرامج المحلية مع البرامج الوطنية والامكانيات البشرية والمادية المتوفرة في البلدية، بالإضافة الى ذلك فهي تقوم باختصار الجهد والوقت على السلطات المحلية، وتشجع الاعتماد على مبادئ تخصيص العمل.

8. إن عدم تحديد صلاحيات الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي البلدي بدقة يؤدي الى عدم الانسجام بين الأعضاء رغم كثافة العمل والمهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، كما أن الهيئة التنفيذية تصطدم بعوائق تحول دون الوصول لتحقيق أهدافها، الصراعات الحزبية الضيقة ونقص الوعي السياسي، الى جانب نقص الكفاءة البشرية والتكوين، وطبيعة المجتمع المدني الذي يعتمد في بعض الأحيان على القبلية والنزعة الجهوية وتغليب المصالح الشخصية الضيقة على المصلحة العامة¹.

9. وفيما يخص إدارة البلدية يلاحظ أن التنظيم الإداري المحلي يعاني من ضخامة الصلاحيات والمهام المسندة اليه ، أمام جهاز اداري ضعيف وهش، وعليه يتعين اعادة النظر فيه بصفة شاملة بما يتماشى مع أهداف التنمية واساليب التسيير الحديث، وبهدف تخفيف الضغط على البلدية نصت المادة 133² على انشاء مندوبيات أو ملحقات بلدية تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.

10. وقد أولى قانون البلدية 10-11 ادارة البلدية أهمية كبيرة للأمين العام ، بتدعيم مركزه القانوني بموجب التعيين، وشروط تولي المنصب بأن يكون متصرف اداري ذو خبرة لا تقل عن 5 سنوات، ومع ذلك فان البلديات لا تزال تعاني من نقص في التأطير الذي يبقى بعيدا

¹- علي محمد، نفس المرجع السابق، ص 98 – 110.

²- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 20.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

كل البعد عن مقاييس النجاعة، فنسبة كبيرة من موظفي البلديات هم أعوان تنفيذ ولا يتمتعون بأي كفاءات مهنية، ومستواهم الدراسي متدني، في ظل غياب التكوين ما أنتج جهل وعدم تحكم في النصوص القانونية ، في مقابل تطور المجتمعات وزيادة تحديات التنمية وتنوعها.

11. ومن الناحية العملية، فان البلديات تسيير في معظمها عن طريق عقود ما قبل التشغيل

وعمال الإدماج المهني ، بسبب ضعف القدرة المالية للبلديات وعدم قدراتها على استقطاب

اطارات فنية ومؤهلة، هذا الى جانب كثرة الموظفين وقلة الأجور بالمقارنة مع قطاعات

الوظيفة العمومي الأخرى، ولذا تعاني معظم البلديات من ضعف المورد البشري، ما ينعكس

على التنظيم والتسيير والتخطيط¹، وهذا ما يتطلب إعادة نظر في التقسيم الإداري المحلي،

بناء على دراسة اقتصادية، سياسية اجتماعية ثقافية، لفتح المجال أمام الهيئات المحلية

لتحقيق أهداف التنمية، مع دراسة امكانية الرفع من أجور الموظفين المحليين ووضع تحفيزات

مالية ومعنوية، لاستقطاب العمال المؤهلين، وذلك لزيادة فعالية هذه المنظمة الحيوية

وتماشيا مع تزايد متطلبات التنمية.

¹- محمد علي، نفس المرجع السابق، ص 118.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

المطلب الثاني: بخصوص الهيئة التنفيذية للبلدية وادارتها.

إن تحليل وتفسير واقع التنظيم الإقليمي للبلديات في الجزائر، والعلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية يوضح لنا مدى اتساع اختصاصات البلدية الجزائرية، ومدى تدخلها في كل الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، إلا أن هذه الإختصاصات مقيدة الى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة، فالرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر مشددة تتجسد أساسا في ممثلي الأجهزة المركزية على المستوى المحلي.

الفرع الأول: بخصوص الهيئة التنفيذية للبلدية:

بناءا على قانون البلدية 10-11، وبعد تحليل المواد المتعلقة بالهيئة التنفيذية يمكن استخلاص مايلي:

- ❖ تعدد وتعدد مهام والتزامات الهيئة التنفيذية في مقابل الأماكن المادية والبشرية المتاحة لها.
- ❖ هناك نوع من الغموض وعدم الوضوح في ما يخص صلاحيات الهيئة التنفيذية للبلدية، ما يؤدي الى تداخل في الوظائف وعدم تمييز اختصاصات المنتخب أمام المعين.
- ❖ بالغ قانون البلدية 10-11، الى حد بعيد في الإحالة الى التنظيم، ومثال ذلك ما جاء في المادة (78، 85، 86، 90)، ومواد أخرى كثيرة.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

❖ كثرة النصوص المنظمة لاختصاصات البلدية، فهذه الأخيرة لا نجده فقد في قانون البلدية بل في نصوص تنظيمية كثيرة ، تخص قطاعات وميادين¹ عدة نذكر منها :

- المرسوم التنفيذي 371-81، 372-81، ومراسيم أخرى عديدة تحدد وتوضح صلاحيات البلدية في مختلف القطاعات².

❖ مع وجوب الإشارة الى أن هناك قوانين تبقى غامضة وسطحية ، حتى بعد احالتها للتنظيم، وقوانين أخرى لم يشر اليها في التنظيم رغم أهميتها، مثل ماجاء في المادة 83 " يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح و المؤسسات العمومية وحسن سيرها"، لم تحدد هنا المادة 83 ، طبيعة المؤسسات العمومية ولا طريقة تسييرها.

❖ عدم استغلال المجلس الشعبي البلدي، لسلطاته بشكل صحيح، نتيجة جهل المجلس المنتخب في مجال التسيير، وذلك راجع لعدم تحديد قانون الانتخابات لشروط تراعي المستوى الدراسي. وبناء على ماسبق فإن تحديث الجهاز الإداري المحلي يتطلب تكييف القواعد القانونية مع متطلبات التسيير العمومي الحديث، وعليه يمكن اقتراح الحلول التالية:

أ) توضيح وتبسيط مهام واختصاصات هيئات البلدية، مع تبيان علاقتها مع بعضها البعض من جهة، وعلاقتها مع السلطة المركزية من جهة أخرى، مع التركيز على رأس المال البشري كعامل محوري للتطوير الإداري.

ب) وضع دليل خاص يشمل كل القوانين والمراسيم المتعلقة بالبلدية، لتسهيل تحديد اختصاصات الهيئات المحلية.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص، ص117، 121.

² عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 121.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

ج) تعديل قانون الإنتخابات المحلية، بما يتوافق و متطلبات التسيير العمومي الحديث، المرتكز أساسا على ادارة المعرفة، ما يفتح المجال للمشروع ليمنح استقلالية أكبر للهيئات المحلية في التسيير.

د) يجب العمل على اعداد قانون خاص بالبلدية يتماشى و اقتصاد السوق، عن طريق ترجمة النصوص النظرية الى الميدان العملي، لأن أغلب مشاكل البلديات ناجمة عن عدم ممارسة المجلس المحلي لاختصاصاته بطريقة سليمة.

هـ) فتح المجال أمام المواطن المحلي للمشاركة بأرائه ومقترحاته في تسيير الشأن العام المحلي، عن طريق ما يسمى بالمناجمنت التشاركي.

و) تكريس مبادئ الشفافية عن طريق استخدام أساليب التطور التكنولوجي (أنترنت، مواقع التواصل الإجتماعي...)، بهدف اعادة الثقة بين المواطن والإدارة المحلية.

ز) بناء واعداد ميزانية البلدية على أساس الأهداف العامة ، وليس على أساس الإمكانيات.

ح) ممارسة الرقابة باتباع مؤشرات الكفاءة والآداء، لا على مؤشرات المتابعة التي تؤدي الى الجمود.

الفرع الثاني: بخصوص ادارة البلدية:

جاء في المادة¹ 125 من قانون البلدية 10-11 " البلدية ادارة توضع تحت سلطة رئيس

المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

¹- قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق، ص 9.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

بناء على هذه المادة قسمت ادارة البلدية على شخصين، رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام، موضحة سلطة المنتخب أمام المعين.

- في المقابل جاءت المادة 29 قبلها، لتعترف صراحة للأمين العام بممارسة أمانة المجلس الشعبي البلدي.
- فصلت المادة 129 مهام الأمين العام للبلدية وكلفته بتنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية ومان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداورات، المتضمنة للهيكل التنظيمي ومخطط تسيير المستخدمين النصوص عليه في المادة 126.
- اعترفت المادة 134 من ذات القانون للأمين العام باقتراح متصرف اداري لمساعدة مندوب البلدي.
- كما كلفته المادة 139 بتسيير أرشيف البلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ويتولى الأمين العام طبقا للمادة 180 اعداد مشروع ميزانية البلدية، ويعرضه على المجلس الشعبي البلدي للمصادقة عليه.¹

رغم أن المادة 125 ، منحت سلطة ادارة البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وأعطت صفة المنشط للأمين العام، الا أن كل المواد التي جاءت لتنظيم ادارة البلدية في قانون 10-11 تؤكد صلاحيات الأمين العام (المعين)، في مواجهة رئيس المجلس الشعبي البلدي (المنتخب) الذي اصبح وجوده شبه شرفيا، وبالتالي نلاحظ أن عملية تسيير ادارة البلدية، يقودها الأمين العام.

ولمواجهة هذه السطوة و الحد منها، نقترح:

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 221.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

- أ) انشاء مركز للتكوين متخصص في الإدارة المحلية، يتولى عمل تریصات مغلقة ومتخصصة، لأعضاء الوحدات المحلية على كل أعمالهم واختصاصاتهم، مما سيسهم مستقبلا في تحسين تجربتهم ومهاراتهم، كما سيرفع من مستوى آدائهم.
- ب) منح استقلالية أكبر للمنتخب على حساب المعین كونه المعبر على ارادة الشعب.
- ج) تطبيق مبدأ تقسیم العمل وتحديد صلاحيات كل من المنتخب (رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه)، والمعین (الأمين العام) على أساس الأهداف والمحاسبة على أساس النتائج.

الفصل الثالث: مدى ملاءمة قانون البلدية الجديد مع فلسفة المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر.

خلاصة واستنتاجات:

ومن خلال ما تم تناوله في هذا الفصل يمكن القول ان الادارة المحلية عبارة عن همزة وصل بين المواطن والادارة المركزية ، تعمل على توطيد وتقريب ثم تسهيل الخدمات التي تقدمها وتوفرها الادارة المركزية عبر الادارة المحلية وفيما يخص نجاعة النصوص التنظيمية الجديدة وتلائمها مع طبيعة اساليب التسيير الحديث فالملاحظ هنا ان هذه القوانين فيها نقائص تجعلها لا تتماشى ولا تتكيف مع ميكانيزمات التسيير المستحدث في الادارة العمومية ما يستوجب من ناحية اخرى التحسين او العمل على سد هذه النقائص وتكييفها مع آليات التسيير الحديث.

ومنه تم استخلاص النتائج التالية:

- إن مبادئ الإستقلالية، الشفافية والوضوح، تعد خطوات أساسية لعملية الإنتقال من إدارة محلية تقليدية عقيمة، إلى إدارة فعالة تشرك المواطن المحلي وتستجيب لمتطلباته.
- إن المتمعن في قانون 10-11 للبلدية، يلاحظ توافق الكثير من مواده، مع متطلبات التسيير العمومي الحديث، لهذا يمكن القول أن مشكلة الإدارة المحلية في الجزائر أكبر من أن يتم حصرها في الجانب القانوني فقط، وإنما لها أبعاد سياسية إقتصادية وإجتماعية.

خاتمة

مما لا شك فيه ان ادخال معالم علم المناجمنت العمومي قد يعطي للإدارة العمومية عموماً، والمحلية بالخصوص، نفساً جديداً في مسيرة تحسين الاداء الاداري، ومن ثم في النهوض بمستوى الجماعات الاقليمية والمركزية على حد سواء ، بل استطاعت جمعها حول هدف واحد لتحقيق الفعالية في تسيير الشؤون العمومية للمواطن، وذلك بإعتباره زبون من خلال سد الفراغ المفهومي حول الادوات والآليات الكفيلة بتجسيد اسس رائدة في ادارة الشأن العام وتفعيل الثقة المفقودة بين الفاعلين الرئيسيين (الادارة والمواطن).

ويتضح ذلك من خلال مضمون المذكرة، الذي يكشف عن الصلة الوثيقة بين مبادئ حديثة (المبادئ العامة للمناجمنت العمومي) والقوانين والتشريعات المنظمة للهيئات المحلية ، التي يظهر جليا عدم تلاحمها والتناسق بينها ، وعليه فيعتبر التشريع في هذه الحالة عامل غير مساعد على تطبيق الاسس العامة للمناجمنت العمومي التي تعتمد بصفة اساسية على مبدأ الحرية، في نفس الوقت نجد التشريعات المنظمة للإدارة العامة تتسم بالجمود والتسلط، بالإضافة الى عدم وجود ارادة سياسية تسمح بتطبيق هذه المفاهيم، ومن هنا يتضح لنا ان هناك اختلالات وتحديات اعمق تواجه تطبيق هذا الاسلوب الجديد في التسيير حيث أن بعضها مرتبط بعنصر التنظيم مثل:

(البيروقراطية السلبية و اللاعقلانية في تسيير الموارد البشرية والمالية و الفساد الإداري...الخ) .

والبعض الاخر مرتبط بالتسيير وثقافة السلوك السائد لدى الموظفين من جهة والمواطنين من جهة اخرى.

وهذا واذا كان تطبيق المناجمنت العمومي في الادارات المحلية، يركز على عدة ميكانيزمات يجب الاعتماد عليها، فإن واحد من اهم هذه الميكانيزمات يتمثل في تفتح الذهنيات ، فالسلوكات التنظيمية تجد حدودها دائماً عند تراجع الذهنيات ونقص الوعي بالمصلحة العامة المشتركة ، لذا فإن تطبيق الاطر التنظيمية لا بد ان يرافقه العمل على نشأة ثقافة تسييرية للموظفين، وتنشأة قانونية بالنسبة

للمواطن، من خلال التركيز على عنصر التوعية ، ومن هذا المنطلق فإنه لابد من التأكيد على تعقد المشاكل المرتبطة بتسيير الشؤون المحلية العمومية، والتنوع الفاعلي في هذا الإطار اذ ان الامر يتعلق باستبدال طرق التسيير التي تعد بالية ولا تلبي تطلعات المواطن، بأساليب ومناهج حديثة تتماشى والمتغيرات العالمية التي تركز بشكل أساسي على رأس المال البشري الذي يعد المحرك الأساسي لعمليات التنمية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر و المراجع

I. الوثائق الرسمية:

- 1_المرسوم رقم 96-212 المؤرخ في 15 يونيو 1996 ، يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة ، المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العامة ، جريدة رسمية العدد ، 37 .
- 2-المرسوم التنفيذي رقم 03 - 192 المؤرخ في 26 صفر عام 1424 الموافق لـ 28 أبريل سنة 2003 ، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها ، جريدة الرسمية ، العدد 30 .
- 3- قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 37 ، الصادرة بتاريخ الأحد أول شعبان 1432هـ، الموافق لـ 3 يوليو 2011.
- 4- مرسوم رقم 371 / 81، المؤرخ في: 26-12-1981، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها في قطاع الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية رقم 52 .
- 5- مرسوم رقم 372 / 81، المؤرخ في: 26-12-1981، يحدد صلاحيات الولاية والبلدية واختصاصاتها، في القطاع السياحي، الجريدة الرسمية رقم 52.

II. الكتب والمؤلفات العربية:

1. بوضياف ،عمار ، شرح قانون البلدية، الجزائر ، جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2012.
2. دبالا ،الحاج عارف ، الإصلاح الإداري الفكري و الممارسة ، دمشق: دار رضاء للنشر ، الطبعة الأولى ، 2003.
3. الهمذاني ،عبد الهادي حسين ، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية(صنعاء : دراسة تطبيقية نظرية)، صنعاء: دار العصر ، الطبعة الأولى، 1990م.
4. رحومة ،علي محمد ، الانترنت و المنظومة التكنو- اجتماعية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2005 .
5. اللوزي، موسى ، التنمية الإدارية (مفاهيم الأسس ، التطبيقات) ، الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع ، ط 1 ، 2001 .
6. علي زيان محند واعمر وآخرون، معجم مصطلحات التسيير العمومي(محاولات لعصرنة التسيير العمومي)،الجزائر:جامعة بومرداس، 2011.

قائمة المصادر و المراجع

7. مبراح، مليكة ، إستراتيجية إدارة الأزمات و فعالية التسيير (دراسة نظرية و تطبيقية) ، القاهرة: دار الكتاب الحديث ، ط 1 ، 2011 .
8. السليمي، علي ، ادارة السلوك التنظيمي ، القاهرة : دار غريب للطباعة والنشر ، ط1، 2004.
9. عبد الغانم ،عبد الحميد مصطفى ، الإدارة العامة (ادارة الحكومة بأسلوب القطاع الخاص) ، القاهرة ، 2002 .
10. عبوي، زيد منير ، الإدارة واتجاهاتها المعاصرة : (وظائف المدير)، عمان: دار دجلة ناشرون وموزعون، ط1، 2007.
11. عبوي زيد منير و حريز، سامي ، مدخل للإدارة العامة (بين النظرية و التطبيق) ، الأردن: دار الشروق للنشر و التوزيع ، 2006.
12. شلبي، محمد ، المنهجية في التحليل السياسي(المفاهيم،المناهج،الاقتربات ، والأدوات)، (الجزائر:جامعة الجزائر ،كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية ،1997.
13. شريف، علي ، الإدارة المعاصرة ، الاسكندرية ، الدار الجامعية ، 1995 .
14. الصرن، رعد حسن ، التنمية الإدارية في القرن الواحد و العشرين ، دمشق: دار الرضا للنشر ، 2002.

III. كتب ومؤلفات باللغة الفرنسية والإنجليزية:

ENA- centre de documentation, evolution du management public, paris _1
.mars2014, page 4

hachimi sannu yaya, : les partenariats privé-public comme nouvelle _2
forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrage
théorique et influences conceptuelle, la revue de l'innovation dans le
. secteur public, volume10(3), 2005, article numéro 1

Nico las clarest , management public , le dictionnaire encyclopédique de _3
, l'administration public , paris , 2010

- anne amar et ludovic berthier, « le nouveau management public _5
avantages et limites » conférence services gouvernance and public policies,
Portugal : lisbon, 28 septembre 2006, page 03
dictionnaire de francais 'larousse', management page 256, France : -6
maury eurolivre, manchecourt, mai 2001
, Rabeh B. Ikasmi . controle fiscal liste , paris , 1974 _7
Wood . Ward , structure et dynamique des organisation liaison , paris , _8
2000

.IV .مجالات:

1. الأكاديمية البريطانية للتعليم العالي، تعرف على رائد الفكر بيتر داركر، بريطانيا: قسم الدراسات الذاتية والتعليم المفتوح، 2010.
2. ليلي، بن عيسي ، الحكم الراشد أحد مقومات التسيير العمومي الحديث، مجلة: أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الرابع عشر، ديسمبر 2013
3. رفاع، شريفة ، "نظرية الإدارة العامة الحديثة و دورها في معالجة اشكالية ادماج مفهوم الاداء في الخدمة العمومية" ، مجلة الباحث ، العدد 06، الجزائر، 2008.
4. حامدي نورالدين ، تسيير المسار المهني في الوظيفة العمومية الجزائرية في ظل أحكام الأمر 06_03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد 2013، 1.
5. طارق، عشور ، "مقاربة التسيير العمومي الحديث كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، عدد 01، الجزائر: جامعة سعيدة، 2011-2012.
6. السويسان ، فاطمة و آخرون ، "مشروع الحكومة الالكترونية في دولة الكويت (بيت الزكاة حالة عملية) " ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، العدد 05 ، الكويت ، ب ، ت ، ن
7. قاسم، ميلود ، "علاقة الإدارة و المواطن في الجزائر (بين الازمة و متطلبات الإصلاح) " ، مجلة " دفاتر السياسة و القانون " العدد 05 ، ورقلة ، الجزائر ، 2011 .

قائمة المصادر و المراجع

8. مجلة خلاصات، مختار الإدارة (خلاصة أفكار بيتر داركر)، العدد: 368، القاهرة: الشركة العالمية للإعلام العلمي شعاع، فيفري 2008.

.V الرسائل الجامعية:

1. _ أحمد، سي يوسف ، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيللة وآفاق)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو - الجزائر، 2012 - 2013.
2. بوبراس ،عمر ، علاقة ادارة البلدية بالمجلس الشعبي البلدي و أثرها على الخدمة العمومية و التنمية المحلية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الجزائر 3 .
3. حاجة، عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة - الجزائر ، 2012 ، 2013 .
4. علي محمد، "مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل النظام الإداري الجزائري"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، الجزائر: جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2011.
5. عماد الدين ،سليم ، مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، الجزائر: جامعة بومرداس، في العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، فرع تسيير المنظمات 2007 .
6. فوغالي، أحلام ، التسيير العمومي الحديث و اصلاح البيروقراطية الدولية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة 2012 , 2013.

.VI المواقع الإلكترونية:

- 1- الهلالي ،عبد اللطيف ، التدبير العمومي قراءة في المفهوم ، شبكة ضياء للمؤتمرات و الدراسات ،في : diae -net / 6513 .

قائمة المصادر و المراجع

- 2- محمد دهب ، *في الإدارة الالكترونية* ، / V B / hrm –group . com ;// http
showthread . php? 35278
- 3- ناجي، حمزة محمد خالد ، *المفهوم الشامل لتطبيق الإدارة الالكترونية* ، في : www . dr .
- 03 – 21 – P97383 – saud . a . com / V B / showthread . prp?
2015
- 4- الإدارة في السبعينات 70، بيتر داركر جزء ثالث ، *من موقع الباحثون السوريون* ، منشور في
أكتوبر 2014 في : syr.res.com، تاريخ الإطلاع في: 2015/05/15.
- 5- الإدارة في الثمانينات 80 جزء 2 ، *أهم الأفكار التي ظهرت في هذه الفترة (الإنضباط في الابتكار
والبحث عن التفوق)*، منشور في: فيفري 2015، اطلع عليه في: 13 مارس 2015، في:
sry.res.com.
- 6- cabinet mercuri urval, quel sont les sept 7 principes fondamentaux de
management a appliquer pour bien mener une strategie ? . site :
cadresonline.com .
- 7- www. L'internaute.com/dictionnaire/fr/definition/management/ vu mars
2015.
- 8-Dictionnaire suisse de la politique sociale. Disponible sur -
www.socialinfo.ch/cgi_bin/dicopoddo/show.cfm?d=s, vu le : 30 04/05/2015
- 9- alternatives économiques, n : 077 bis peter drucker , septembre 2008, du
site : alternatives economisques.com.
- 10- الموقع الالكتروني ليومية: السلام اليوم، / are / www . essalamonline . com ;// http
permalink / 21292 . http ;// www . essalamonline . com / are / permalink /
21292 . html

.VII الملتقيات:

1. كاس، عبد القادر ، *التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع و الآفاق* ، مداخلة في ملتقى الفساد معيق للتنمية ، البلدية 2010 .
2. الطيب، ياسين ، أمر حوثية ، *أسلوب إعادة لتحقيق فعالية التسيير بالمؤسسات الاقتصادية العمومية* ، مطبوعة الملتقى الأول حول التسيير الفعال في المؤسسة الاقتصادية ، جامعة سطيف ، 4 - 5 ، ماي 2005 .
3. علي ، عبد الله ، *التحولات و ثقافة المؤسسة* ، الملتقى الوطني حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ، جامعة البلدية ، كلية اقتصاد ، 2002 .
4. مقابلة مع نوري محمد ، *رئيس مجلس شعبي سابق لبلدية عين بسام*. في يوم 12 _02_ 2015 على الساعة 10:00

.VIII جرائد:

- 1_ جريدة الشروق، مقال بعنوان: تتحدث عن 37 مليار دولار حسب وزارة المالية، العدد:3544، ليوم 31- 09 - 2008.

الصفحة	تحديد العناوين	الرقم
أ-ذ	مقدمة	1
		2
10	الفصل الاول: فلسفة المناجمنت العمومي	3
10	مقدمة الفصل	4
11	المبحث الاول: ماهية المناجمنت العمومي ونظرياته.	5
11	• المطلب الاول: التطور التاريخي لعلم المناجمنت العمومي.	6
17	• المطلب الثاني: مفهوم المناجمنت العمومي الحديث.	7
27	المبحث الثاني: المناجمنت العمومي في ظل النظرية التسييرية الحديثة و أهم روادها.	8
27	• المطلب الاول: أهم رواد المناجمنت العمومي الحديث.	9
32	• المطلب الثاني: ملامح النظرية التسييرية الحديثة.	10
40	خلاصة الفصل	11
		12
41	الفصل الثاني: آليات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بين الفعالية و العجز.	13
42	مقدمة الفصل:	14
43	المبحث الاول: عوائق و صعوبات تطبيق المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية.	15
43	• المطلب الاول: عوائق و صعوبات المتعلقة بالبيئة الداخلية.	16
49	• المطلب الثاني : العوائق العامة لتطبيق المناجمنت العمومي.	17
56	المبحث الثاني : منهجية لتطبيق المناجمنت العمومي و أهم العوامل	18

	المساعدة لتفعيله.	19
56	•المطلب الاول : متطلبات التحول نحو تطبيق المناجنت العمومي بالجماعات المحلية (العوامل المساعدة) .	20
62	• المطلب الثاني : منهجية تطبيق المناجنت العمومي بالجماعات المحلية (المراحل) .	21
65	خلاصة الفصل	22
		23
66	الفصل الثالث: مدى تلائم قانون البلدية الجديد مع المناجنت العمومي الحديث في الجزائر.	24
67	مقدمة الفصل	25
68	المبحث الاول: اهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية 10_11	26
68	• المطلب الأول: البلدية الجزائرية بين الحاجة الى التسيير العمومي واشكالية الاستقلالية.	27
72	• المطلب الثاني: المنتخب البلدي بين مركزه القانوني وصلاحياته المخنوقة.	28
78	المبحث الثاني : نقد ومناقشة قانون 10-11 المتعلق بالبلدية	29
78	• المطلب الأول: بخصوص المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة.	30
83	• المطلب الثاني: بخصوص الهيئة التنفيذية للبلدية وادارتها.	31
88	خلاصة الفصل	33
		34

فهرس الموضوعات :

89	خاتمة	35
----	-------	----

92	قائمة المراجع	36
99	فهرس الموضوعات	37
104	ملخص الدراسة	38

الملخص:

يهدف هذا البحث الى دراسة فلسفة المناجمنت العمومي الحديث، انطلاقا من تطوراته التاريخية التي قادها مختلف رواد الفكر الإداري والإقتصادي العالمي، وصولا لتعريف عام وشامل، يراعي متطلبات كل بيئة داخليا وخارجيا، ويوضح دواعي الإنتقال من نموذج اداري إلى آخر، بإتباع مجموعة من الآليات لمواجهة مختلف الصعوبات والعوائق الداخلية مرتبطة بالفساد والبيروقراطية السلبية، وخارجية عامة ذات علاقة بالنظام السياسي والإقتصادي للدول، عن طريق خلق عوامل ذاتية - ذاتية (تتجها البيئة الداخلية) تتوافق ومبادئ التسيير العمومي الحديث وأهدافه وربطها بمراحل تطبيق صارمة، لخلق نوع من التكامل بين الإدارة والمواطن.

وبناء على هذه الأبعاد النظرية، تم البحث في حالة الجزائر بدراسة قانون البلدية 10-11، وامكانية تجسيد مناهج التسيير العمومي الحديث باتباعه على المستوى القاعدي للإدارة العامة (بلدية)، من خلال تحري مظاهر الإستقلالية، الشفافية والوضوح، المركز القانوني للمنتخبين وصلاحياتهم مقابل المعينين والسلطات الوصية، بالإضافة لمختلف أنواع ومصادر الرقابة الممارسة عليهم، ومحاولة الكشف عن طبيعة المشكل الذي تتخبط فيه الإدارة العامة الجزائرية، وعليه يمكن القول أن قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، مازال يكرس هيمنة السلطة الوصية على المنتخبة وسلطة المعين على المنتخب، ما يولد تبعية مستمرة للمركزية، هذا رغم ما جاء به من استقلالية مالية ومعنوية للبلدية، ووسائل رقابة تدعو للشفافية والوضوح وتدعم الإبداع والإبتكار، إلا أنه لا يمكن حصر مشكل الإدارة العامة في الجزائر في الجانب القانوني فقط، فهناك عدة أبعاد سياسية اقتصادية، اجتماعية سوسولوجية ثقافية، تلعب دورا محوريا في رفع مستوى التسيير المحلي، ودفعه نحو المساهمة في إنشاء قاعدة ادارية وطنية متكاملة.

Résumé

l'objectif de cette recherche est d'étudier la philosophie du nouveau management public, en commençant par l'évolution historique dirigée par les différents penseurs administratifs et économiques, pour arriver à une définition générale et complète, en tenant compte des exigences environnementales internes et externes, et en expliquant les raisons de passer d'une méthode administrative à une autre, à la suite d'un ensemble de mécanismes pour faire face à diverses difficultés intérieurs liés à la corruption et la bureaucratie, et d'autres parts extérieurs liés au système politique et économique de l'état, à l'aide d'un auto-facteur subjectif (produit par l'environnement interne) et conforme aux principes de la gestion publique moderne et de ses objectifs, liés aux étapes de la stricte application, pour créer une sorte d'intégration entre l'administration et les citoyens.

Basé sur ces dimensions théoriques, nous avons étudié le code municipale 11-10 algérien, et la possibilité d'incarner les méthodes modernes de la gestion aux niveaux locale de l'administration publique algérienne, en enquêtant sur les aspects de l'autonomie, la transparence, le statut juridique des élus et désignés, en plus des différents types de contrôles exercés sur les collectivités locales, et essayer de détecter la nature du problème de l'administration algériennes, on peut dire que la loi municipale 11-10, consacre toujours l'hégémonie du désignés sur l'élu, ce qui engendre une dépendance en continu a la centrale, malgré l'autonomie financière et morale de la municipalité, et les principes de la transparence et la clarté imposé par la loi

11-10. Cependant, on ne peut pas limiter le problème de l'administration publique en Algérie sur l'aspect juridique uniquement. Il se présente à nous plusieurs dimensions sociale, politique, économique et socio-culturel, qui

jouent un rôle crucial dans l'élévation des normes de la gestion locale et contribue à la création d'une base administrative nationale intégrée .

abstract :

This research aims to study the philosophy of the new public management, From historical developments by various administrative and economic global thought leaders, To define a general and comprehensive taking into account the requirements of each environment internally and externally, explains the reasons for the transition of management model to another, following a series of mechanisms to cope with various difficulties and internal obstacles linked to corruption and passive bureaucracy ,and generally related to the political and economic system of the states ,through the creation of autonomous factors ,(auto factor produced by indoor environment) correspond to the principles of modern public management and its objectives, and linked to the stages of the application of strict, to create some kind of integration between the administration and citizens.

Based on these theoretical dimensions, we studied Algerian 11-10 Municipal Code, and the possibility to reflect modern public management curriculum followed at the grassroots level of administration (Municipality),through investigating aspects of independence, transparency and clarity, legal status of elected and appointed authorities powers against commandment, in addition to different types and sources of control they exercise , and try to uncover the nature of the problem which plagued the Algerian administration , so it can be said that the law 11-10 on the municipality still enshrines the hegemony of power guardian of elected and appointed authority elected ,another unforeseen continuous dependency of Central, despite its financial and moral autonomy of the municipality and controls call for transparency, clarity and support creativity and innovation. imposed by the

law loi 11-10 ,but it cannot limit the problem of public administration in Algeria on the legal side only. There are several political dimensions: economic, social cultural and sociological, playing a pivotal role in raising the level of local governance, and contribute to the establishment of a national coherence between citizens and local administration.