جـامـعـة أمحـمـد بـوقـرة – بومرداس –
كلية الحقوق والعلوم السياسية – بـــودواو –
قسم العلوم السياسية

واقع الجماعات المحلية في الجزائر
من منظور المناجمنت العمومي الجديد.

دراسة في المعوقات ومقتضيات الإصلاح (2010_2020)

مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية

إعداد الطالبتين:

- بوزرقون إيمان
- مفتي إيمان

إشراف الأستاذ:

بحري سعادة

السنة الجامعية: 2020-2021

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

نحمد الله عز وجل الذي ألهمنا الصبر والثبات، وأمدنا بالقوة والعزم على مواصلة مشوارنا الدراسي، ووفيقه لنا على انجاز هذا العمل.

فنحمدك اللهم ونشكرك على نعمتك وفضلك ونسألك البر والتقوى ومن العمل ما ترضى.

وسلام على حبيبه وخليله الأمين عليه أزكى الصلاة والسلام.

تشكراتي إلى كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في إنجاز هذا العمل المتواضع، وأخص بالذكر أستاذي الكريم الفاضل "بحري سعادة "، على إرشاده وصبره لنا، ومتابعته للعمل بكل جد فجزاه الله كل خير وحفظه من كل شر.

بوزرقوة إيمان

ومفتي إيمان

إهداء

هدي ثمرة جهدي

إلى من أناروا دربي والدي العزيزين

أطال الله في عمرهما

إلى إخوتي و أخواتي،

إلى كل أصدقائي و زملائي.

و إلى كل من ساهم فيه من قريب أو من بعيد

بوزرقوة إيمان

إهداء

إلى من قال فيهما ربي سبحانه و تعالى:

﴿ وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيراً ﴾.

♦السورة ورقم الآية: الإسراء (24)

إلى والديا حفظكما الله " تعالى "أحبكما"، إلى إخوتي والأهل والاقارب

مفتي إيمان

خطة الدراسة

مقدمة:

الفصل الأول: **الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي الجديد والجماعات المحلية**

المبحث الأول: الإطار النظري للمناجمنت العمومي الجديد

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد

المطلب الثاني: مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وأهداف تبنيه

المطلب الثالث: أدوات تطبيق المناجمنت العمومي الحديث

المبحث الثاني: ماهية الجماعات المحلية وواقعها في الجزائر

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم المرتبطة بها

المطلب الثاني: تطور الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الثالث: مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الرابع: رقابة الجماعات المحلية في الجزائر

الفصل الثاني: **الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر**

المبحث الأول: معوقات تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية بالجزائر

المطلب الأول: المعوقات الإدارية

المطلب الثاني: المعوقات السياسية

المطلب الثالث: المعوقات المالية

المبحث الثاني: مقتضيات إصلاح وتطوير الجماعات المحلية بالجزائر

المطلب الأول: الإصلاحات التنظيمية لتطوير الجماعات المحلية

المطلب الثاني: الإصلاحات الوظيفية لتطوير الجماعات المحلية

المطلب الثالث: اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى المحلي

المطلب الرابع: إصلاحات عامة في إطار تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد بالجماعات المحلية في الجزائر

خاتمة

مقدمة

مـــقـــدمـــة:

مقدمة:

تحتل الجماعات المحلية مكانة هامة في الدولة وتزداد أهميتها في العصر الحديث وذلك بالنظر للدور الذي تلعبه في تحقيق التنمية والتطور في المجتمع، مع أن الواقع أثبت أنها يمكن أن تكون أيضا سببا للتخلف في شتى المجالات إذا لم يتم ترقيتها وتطويرها، فالإدارة مرآة المجتمع العاكسة للتطورات الحاصلة فيه لذلك لا يمكن أن تبقى نصوصها جامدة بمعزل عن تطور المعطيات الحديثة فلا يمكن بناء دولة قوية دون إدارة متطورة.

بالنظر للتطورات السريعة التي عرفها العالم في شتى المجالات إضطرت معظم الدول لإعادة النظر في مبادئ ونظم تسيير إدارتها لمواكبة هذه التطورات، وعليه يعد المناجمنت العمومي الحديث أحد أبرز المفاهيم التي عرفها مجال التسيير الإداري حيث أعطى نتائج قيمة يشهد عليها رضا المواطن على نوعية الخدمات المقدمة، بذلك أصبح المناجمنت العمومي الحديث مادة علمية إستحقت البحث والتنظير إذ ظهر هذا الفكر الجديد في سنوات التسعينات وإنتشر في جميع إنحاء العالم وإستلزم تطبيقه إعادة هيكلة تنظيمية وتشريعية وفكرية للإدارة العامة في معظم دول العالم.

ومن جهتها الجماعات المحلية في الجزائر باعتبارها أداة أساسية لتنفيذ سياسة الدولة والتي طغت عليها الإيديولوجية التسييرية التقليدية المرتكزة أساسا على مفهوم المصلحة العامة كهدف نهائي للتسيير حيث عانت إدارتها من مساوئ البيروقراطية نتيجة تفشي أمراض عديدة كالرشوة والفساد والمحسوبية ....إلخ والتي تزداد خطورة وحدة وإتساعا مما أفقدها شرعيتها.

رغم المحاولات العديدة للإصلاح في مسعى للوصول لنموذج تسييري خاص الذي اثبت فشله بذلك يظهر المناجمنت العمومي علاجا فعالا لتحسين الأداء وترقية الخدمة العمومية وتمهيدا لتبني مبادئ المناجمنت العمومي الحديث.

❖ أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تعالجه كونه يلقي الضوء على كيفية إصلاح إدارة الجماعات المحلية كونها أقرب هيئة للدولة من المواطن، وكذا لما لها من أهمية في مجال تنفيذ أهداف الدولة وسياستها التنموية، من مختلف المشاكل والصعوبات التي تواجه هذه الهيئات التي أصبحت بعيدة عن تطلعات المواطن.

إن التطبيقات الحديثة للتسيير أصبحت مفروضة على الهيئات العمومية وخاصة الجماعات المحلية في السعي إلى الحوكمة المحلية لكنها أصبحت تواجه عدة صعوبات أثناء تطبيق مبادئها على أرض الواقع.

❖ أهداف الدراسة:

إن الغرض من هذا البحث هو محاولة التوصل إلى:

- إبراز مفهوم التسيير العمومي الجديد والآليات التي يعتمد عليها.
- إبراز مختلف المفاهيم المتعلقة بالإدارة المحلية واللامركزية.
- معرفة كيفية تطبيق المناجمنت العمومي الجديد وتقنياته في الجماعات المحلية من خلال دراسة واقع الجماعات المحلية في الجزائر وأهم المعوقات التي تواجه تطبيقه على أرض الواقع.

بالإضافة إلى التوصل لبناء إدارة محلية خالية من العيوب وتتماشى مع معطيات البيئة وتستجيب لمتطلباتها، من خلال جملة الإصلاحات التي قامت بها الجزائر في هذا المجال.

❖ الإشكالية الرئيسية:

من خلال بحثنا هذا حاولنا الإجابة على مشكل رئيسي، متمثل في: المعوقات التي تعرقل تحديث وتطوير الجماعات المحلية بالجزائر في إطار مبادئ المناجمنت العمومي الحديث، أي إشكالية المعوقات التي تواجه تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الحديث بتسيير الجماعات المحلية في الجزائر، ومختلف المجهودات التي قامت بها الجزائر في هذا الإطار.

مـــقـــدمـــة:

عالجنا البحث وفق الإشكالية التالية:

ما هي أهم المعوقات التي تحول دون تطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر بما يتناغم مع تحقيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد؟

إن هذا التساؤل الرئيسي يمكن تفريعه إلى الأسئلة التالية:

1. ما طبيعة النمط التسييري الذي يسود في الجماعات المحلية الجزائرية؟ ومامدى تأثيره على فعالية وكفاءة أدائها؟

2. هل تشكل طبيعة النظام السياسي الجزائري عائقا أم تم تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد على المستوى المحلي؟

3. ما مدى تأثير الصعوبات المالية التي تواجهها الجماعات المحلية في الجزائر على تحقيق الفعالية والفاعلية المنشودتين في سبل إعتماد مبادئ المناجمنت العمومي الجديد؟

❖ فرضيات الدراسة:

1. يعتبر شيوع النمط البيروقراطي التقليدي عاملا معرقلا لعصرنة تسيير الجماعات المحلية بالجزائر.

2. تتأثر فعالية التسيير العمومي للجماعات المحلية سلبا بظاهرة العجز الديموقراطي التي تميز النظام السياسي الجزائري، والتي تتمظهر أساسا في إختلال العلاقة وغموضها بين السياسي والمسير.

3. تشكل الصعوبات المالية التي تواجهها الجماعات المحلية، لاسيما من الحصول على الموارد المالية المحلية الازمة وتعبئتها، عاملا معيقا لتحقيق مقتضيات الفعالية والفاعلية التسييرية المنشودة.

❖ حدود الدراسة:

- **الإطار المكاني:** الجزائر.
- **الإطار الزماني:** 2010-2020.

❖ أسباب اختيار الموضوع:

هناك العديد من الأسباب الداعية للكتابة في هذا الموضوع منها موضوعية وذاتية:

أ) أسباب موضوعية:

يعود سبب إختيارنا لموضوع البحث، بالخصوص إلي السبب الموضوعي المتمثل في المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية بالجزائر، والتي بات المواطن يعاني منها بشكل كبير، وأصبح من الضروري تغيير نظام التسيير الإداري والإرتقاء به من نظام تقليدي إلى نظام المناجمنت العمومي الحديث الذي حقق تبنيه في عدة دول نتائج إيجابية.

ب) أسباب ذاتية:

1. معاناة المواطن البسيط من عراقيل إدارة الجماعات المحلية، ورغبتنا في إزالة هذه العراقيل.
2. الإهتمام بموضوع المشاريع التي قامت بها الجزائر، في إطار إصلاح الجماعات المحلية.
3. الإهتمام بدراسة مدى إمكانية تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية بالجزائر.

❖ الإطار المنهجي للدراسة:

- **المناهج:**

المنهج الوصفي: "هو طريقة لدراسة الظواهر أو المشكلات العلمية من خلال القيام بالوصف بطريقة علمية، ومن ثم الوصول إلى تفسيرات منطقية لها دلائل وبراهين تمنح الباحث القدرة على وضع أطر محددة للمشكلة، ويتم استخدام ذلك في تحديد نتائج البحث ".[1]

حيث ساعدنا على القدرة على تحديد أهم مداخل وركائز نظام الجماعات المحلية في الجزائر، ووصف أسلوب المناجمنت العمومي الجديد والقدرة على التعرف على أهم الآليات التي يرتكز عليها.

- **الإقترابات:**

الإقتراب القانوني: "يعد هذا الإقتراب أهم مدخل منهجي إستخدم في كليات الحقوق في أنحاء العالم وفي أوروبا وفي فرنسا على الخصوص، حيث ركز هذا الإقتراب في دراسته للأحداث والمواقف،

[1] محمد شلبي، **المنهجية في التحليل السياسي "المفاهيم، المناهج، الإقترابات، الأدوات"** (الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، دط، 1997)، ص 48.

والعلاقات والأبنية على الجوانب القانونية، أي على مدى إلتزام تلك الظواهر بالمعايير وضوابط المتعارف عليها والقواعد المدونة وغير المدونة ".[1]

حيث ساعدنا في دراسة قانون الولاية **12-07** وقانون البلدية **11_10**، ومدى الإلتزام بهما في الوسط المحلي وتطابقهما مع الواقع ومع مبادئ المناجمنت العمومي الجديد.

المقاربة البنيوية الوظيفية: وذلك على إعتبار أن هذه الجماعات المحلية في الجزائر هي بنى فرعية من بنى النظام السياسي ككل، تعمل في ظلّه، وتضطلع بوظائف، تتأثر وتؤثر من خلالها بالبيئتين الداخلية والخارجية لهذا النظام.

❖ أدبيات الدراسة:

إعتمدنا في دراستنا على مجموعة من الدراسات التي إهتمت بموضوعنا هذا، وهي كمايلي:

- محمد، بن نعمان، **إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية ولاية بومرداس نموذجا**، أطروحة دكتوراه علوم التسيير تخصص تسيير المنظمات جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، **2018/2017**.

تناولت هذه الدراسة إمكانية تطبيق التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية من خلال التطرق لواقع الإدارة المحلية الجزائرية والإشارة لمختلف المشاكل التي تعاني منها وتضمنت الدراسة جانبا ميدانيا ببلديات ولاية بومرداس، بهدف الحكم على مدى ملاءمتها لتطبيق بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد.

- كريمة، لعرابي، **تحديث التسيير العمومي في الجزائر بين الرهانات المعلنة والنتائج المحققة (2001-2015)**، أطروحة دكتوراه تخصص إدارة الموارد البشرية، جامعة الجزائر**3**، **2017/2016**.

تناولت هذه الدراسة كيفية تجسيد عملية تحديث التسيير العمومي الجزائري خلال الفترة الممتدة ما بين **2001_ 2015**، في ظل الظروف الداخلية والضغوط الخارجية، وأثر ذلك على جودة الخدمة العمومية وتجاوز النمط البيروقراطي في التسيير.

[1] محمد شلبي، **مرجع سابق**، ص 117.

مـــقـــدمـــة:

▪ ليلى، بن عيسى، **أهمية التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي دراسة حالة جامعة بسكرة**، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير تخصص تسيير عمومي، جامعة بسكرة **2005 / 2006**.

تطرقت الدراسة لموضوع التسيير العمومي الجديد في قطاع التعليم العالي من حيث الدور الذي يمكن أن يلعبه في الرفع من كفاءة الأداء بهذا القطاع، وقد تضمنت دراسة حالة جامعة بسكرة كنموذج، في إطار إمكانية تطبيق أحد مبادئ التسيير العمومي الجديد فقط، وهو مبدأ تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج والأهداف من خلال التركيز على المخرجات بدل المدخلات مع اعتبار الطلبة كزبائن بالنسبة للجامعة، وهو المبدأ القابل للتطبيق في الجامعة.

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

جاء في هذه الدراسة تحديد لأهم الميكانيزمات القانونية لمواجهة الفساد الإداري في الجزائر، وهي دراسة قانونية تهدف لحصر جهود المشرع لمواجهة مشكل لازال يعيق سير الإدارة في الجزائر، والذي قد يشكل تطبيق المناجمنت العمومي حلا لها.

❖ تقسيمات الدراسة:

لقد قسمنا هذه المذكرة إلى **فصلين**، حيث تعرضنا في **الفصل الأول** إلى الجانب النظري والذي تناولنا فيه **مبحثين**، بحيث تطرقنا في **المبحث الأول** إلى ماهية المناجمنت العمومي الجديد، وتعرضنا في **المبحث الثاني** إلى واقع الجماعات المحلية في الجزائر وتطورها منذ الإستقلال إلى يومنا هذا.

وبالنسبة **للفصل الثاني** فقد تطرقنا فيه إلى الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الحديث في الجماعات المحلية بالجزائر، حيث تطرقنا في **المبحث الأول** إلى مختلف معوقات تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد بالجماعات المحلية في الجزائر، وفي **المبحث الثاني** تناولنا فيه مقتضيات إصلاح و تطوير الجماعات المحلية بما يتناغم مع مبادئ المناجمنت العمومي الحديث.

ومن خلال معالجتنا الموضوع توصلنا إلى أنه يجب العمل على تحسين أداء الجماعات المحلية بالعمل على إصلاحها، إذا رأينا أنه ينبغي أن يكون الإطار القانوني ضمن مقاربة مالية وإدارية لأن أكثر

مـــقـــدمـــة:

ما تعانيه الجماعات المحلية هو الإختلاف بين الواقع والقانون، لذا لابد من التركيز على منطق فعالية الجودة في التسيير والأداء، والحرص على الإنتاجية وجودة النشاط الإداري، والعمل على تثمين الموارد المالية والبشرية، والإستخدام الكفء لتكنولوجيا الحديثة، وجعلها تتجلى بالرقابة لتحقيق الإصلاح الإداري والمالي المحلي المنشود.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي الجديد والجماعات المحلية

تمهيد:

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، أي أنها تابعة لها فهي تندرج ضمن ديناميكية مؤسساتية تتسم بمستويات من اللامركزية، مما يدل على أن إمكانيات عملها قابلة للتطور في الدولة الحديثة، فهي ضرورة لا بد منها في الجماعات المحلية حتى تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها.

إن إصلاح وإعادة هيكلة الجماعات المحلية وخدماتها تحتم على الدولة تطوير طرق وآليات جديدة لممارسة التأثير على السلوك والعلاقات بين الأفراد، السوق والحكومة، ليس فقط في تنظيم مسائل التنمية والنمو التي يمكن ملاحظتها في جميع جوانب الحياة الإجتماعية والإقتصادية ولكن كذلك في الجوانب التنظيمية التي هي دائما في تغير وتطور مستمر.

من هذا المنطلق، وفي بداية القرن الحادي والعشرين إرتبط عدد كبير من الحكومات الوطنية من جميع أنحاء العالم في جهود بيروقراطياتها، هذه الدول ذات تواريخ وأنظمة إنتخابية مختلفة علاوة على أنها في مراحل متباينة من التنمية ومع ذلك تستخدم غلى درجة مدهشة مجموعة مفاهيم وإستراتيجيات للإصطلاح متماثلة إلى حد كبير، وتأتي كثير من هذه المفاهيم من حركة إصلاح عرفت بإسم **التسيير العمومي الجديد**، بدأت في بريطانيا ونيوزيلندا في الثمانينات وإتسعت إلى دول أخرى.

المبحث الأول: الإطار النظري للمناجمنت العمومي الحديث

إستخلصت فكرة التسيير العمومي الجديد من مبادئ العلوم الاقتصادية ومن أفكار التسيير في القطاع الخاص، بالإضافة إلى محاكاة قواعد تسيير المنظمات الإقتصادية الخاصة وآليات السوق. ومن هنا حاول بعض المفكرين إدراج هذا المفهوم في المؤسسات العمومية التابعة للدولة وفسح المجال أمام الأفراد لإستغلال طاقاتهم وإستثمارها في القطاع العام.

كما ظهر تيار التسيير العمومي الجديد كحركة مناهضة للفكر البيروقراطي التقليدي في نهاية الثمانينيات من القرن العشرين وجاء بالأساس لحل المشكلات المالية التي طالت معظم دول العالم آنذاك ومع النجاحات المسجلة في تطبيق الدول الغربية لفلسفة ومبادئ التسيير العمومي الجديد أصبح نموذجا عالميا يحتذى به لإصلاح الدول.

ومن خلال هذا المبحث سوف نتطرق إلى:

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد

المطلب الثاني: مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وأهداف تبنيه

المطلب الثالث: أدوات تبني المناجمنت العمومي الجديد

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد

ظهر مفهوم "تحديث التسيير العمومي" في أجندة الإصلاحات لمختلف دول العالم تحت تسميات متعددة: نموذج ما بعد البيروقراطية، التسيير العمومي الجديد، إدارة الأعمال العامة الحديثة، المناجمنت العمومي... وإن إختلفت التسمية، فإن المضمون والمبادئ والفلسفة التي ترتكز عليها واحدة، وسيتم اعتماد مصطلح "المناجمنت العمومي الجديد" في هذا البحث إستنادا إلى "**New Public Management**" الترجمة الحرفية للمصطلح الانجليزي.[1]

[1] كريمة لعرابي، **تحديث التسيير العمومي في الجزائر بين الرهانات المعلنة والنتائج المحققة (2001-2015)**، **أطروحة** دكتوراه منشورة (جامعة الجزائر 3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2017/2016)، ص 75.

الفرع الأول: السياق التاريخي لظهور إصلاحات المناجمنت العمومي الجديد

ظهر التسيير العمومي الجديد على غرار بروز النموذج التقليدي للإدارة العامة تحت تساؤلات الباحثين، السياسيين والبيروقراطيين حول ما الذي من شأنه أن يجعل الحكومة أكثر كفاءة وفعالية؟

فلقد تميزت الفترة **(1970/1960)** بالعديد من الدراسات الأكاديمية التي تناولت تعزيزا قدرات الحكومة من خلال سياسة المبادرة، في هذا الشأن برز تيارين رئيسيين واحد منهما قاده الإقتصاديون يوصف بـ "الإقتصاد المؤسساتي الجديد"، والآخر كان أساسه المعرفة الإدارية التسييرية **.Managerialism**

حيث قام الإقتصاديون بإدخال المنطق الإقتصادي في عمليات الحكومة، في حين أدخل المسيرون تقنيات الخبرة المهنية التسييرية للقطاع الخاص في القطاع العام، فظهرت العديد من مذاهب الإصلاح على أساس هذين الاتجاهين.[1]

ففكرة التسيير العمومي الجديد جاءت نتيجة لعدة أزمات عالمية من بينها الأزمة البترولية سنة **1973** والأزمة المالية التي واجهت العديد من دول العالم، وقد كان أول ظهور للمناجمنت العمومي الجديد في الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت سياساتها تعاني من مشاكل بسبب نمط التسيير فيها والمبني على منطق الوسائل وغياب الرقابة وعدم الإهتمام بالنتائج مما تسبب في عجز مالي كبير.

ونظرا لكون الولايات تملك تيارا ليبراليا قويا إستنكر الوضع الذي آلت إليه الولايات المتحدة الأمريكية ودعا إلى ضرورة التغيير، وذلك من خلال إدخال المناجمنت على السياسات العمومية لتنتقل بعد ذلك موجة الإصلاحات إلى الدول الأخرى التي عانت من نفس المشاكل، هذه الإصلاحات سعت إلى البحث عن فعالية أكبر للمورد العمومي الذي سجل مشاكل ونقائص في مجال تقدم الخدمات العمومية التي تميزت بالضعف في الأداء وغياب الفعالية في التقديم كإستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين، وفي

[1] طارق عاشور، "مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم وتعزيز تنافسية وكفاءة المنظمات الحكومية"، **مجلة أداء المؤسسات الجزائرية**، جامعة قاصدي مرباح سعيدة، ع1، (2011-2012)، ص110.

سبيل تصحيح الأوضاع تم التفكير في إستخدام نفس الأدوات المطبقة في القطاع الخاص وتطبيقها بشكل تدريجي في القطاع العمومي، ومن هنا ظهر ما يعرف بالمناجمنت العمومي الجديد.[1]

ومن جهة أخرى، للعديد من مفكري الإصلاح الحكومي الفضل في بدء حركة التسيير العمومي الجديد إلى **Margaret Thatcher** التي إعتلت منصبها في بريطانيا سنة **1979** بعدما ركزت في حملتها الإنتخابية على إصلاح الخدمات الحكومية، من خلال تفعيل فكرة القطاع العام بعيدا عن النماذج البيروقراطية القديمة بالإضافة إلى **Ronald Reagan** سنة **1980** في الولايات المتحدة الأمريكية **Brian Mubrone** في كندا سنة **1984**، حيث قاد كلاهما حركة شرسة ضد البيروقراطية وتطوير أداء المنظمات في القطاع العام.

أما في الجانب الميداني، فقد تجسدت بعض مبادئ التسيير العمومي الجديد في العديد من المشاريع الإصلاحية المتعلقة بالمنظمات العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والدول الإنجلوسكسونية (بريطانيا، كندا، ونيوزلندا...الخ) وذلك في ثمانينات القرن الماضي.

وبهذا لابد من الإشارة إلى أن مصطلح **NPM** ترجع بداياته بالضبط إلى مقالين للباحثين (**Hood 1991**) و(**Aucoin 1990**)، حيث يعتبران **NPM** عبارة عن تعبير مختصر يستخدمه الباحثون والمختصون للإشارة إلى موضوعات متميزة لأساليب وأنماط إدارة المنظمات العمومية.

وبهذا يمكننا إستخلاص أهم أسباب نشوء وبروز التسيير العمومي الجديد المتمثلة في تعاظم دور الدولة، ما أدى إلى زيادة الأزمات الإقتصادية، وبهذا كانت أولى الإصلاحات التي قام بها النموذج هو تقليص دور الدولة الإقتصادي والإجتماعي وإعطاء المبادرات الخاصة أكثر مساحة للنشاط وكان لآلية السوق والمنافسة دورا بارزا في ضبط الإقتصاد، كرد فعل على التفكير الكينزي الذي كان سائرا قبل ذلك.

[1] سلوى تيشات، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية _ دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، **المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ع1، (ماي 2018)، ص31.

بالإضافة إلى ضعف الأداء والفعالية: فنظرا لتأثير العديد من العوامل كان من الضروري رفع كفاءة أداء المرافق والقطاعات العمومية، لأن التغيير في مستوى تدخل الدولة أصبح غير كافي بالنظر إلى عدم كفاءة القطاع العمومي، من حيث مستوى الأداء وكفاءة الموارد المتاحة.[1]

الفرع الثاني: تعريف المناجمنت العمومي الحديث

التعريف اللغوي للتسيير العمومي الجديد: يعتبر "**المناجمنت**" مصطلح إنجليزي الأصل مشتق من الفعل "**To Manage**" الذي يعني أدار وسير، وقد يكون هذا المفهوم قريب من كلمة الفرنسية "**Management**" التي تعني حسن التسيير والصيانة.

كما يتطابق مع الفعل يسير"**Manage**" بالفرنسية الذي يعني يدير"**Administre**"، ويسير "**Géré**" وهذا حسب القاموس الفرنسي "**L'internaute**".[2]

أما إصطلاحا تعددت التعاريف المقدمة للمناجمنت العمومي الجديد وفق توجهات الباحثين نذكر من بينها:

يعرف المعجم السويسري للسياسة الإجتماعية التسيير العمومي الجديد بأنه: " إتجاه عام لتسيير المنظمات العمومية تعود أولى معالم ظهوره إلى بداية التسعينات في الدول الإنجلوسكسونية وإنتشر لاحقا في معظم دول منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية، وعلى عكس التسيير العمومي التقليدي الذي يستمد مبادئه من العلوم الإدارية والقانونية فإن أفكار ومعالم التسيير العمومي الجديد مستوحاة من العلوم الإقتصادية وهدفه تحسين ومعالجة الإختلالات التي ميزت التسيير العمومي التقليدي، التي من بينها البيروقراطية وكذا محاولة الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية". [3]

---

[1] شافية ثومي، **أثر التسيير العمومي الجديد على المؤسسات العمومية في الجزائر. دراسة حالة مؤسسة سون لغاز سعيدة نموذجا**، مذكرة الماستر منشورة (جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015)، ص.ص13.14

[2] ليلى بن عيسى، الحكم الراشد أحد مقومات المناجمنت العمومي الجديد، **مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ع14، (ديسمبر 2013)، ص.ص190.191.

[3] صورية بوطرفة، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد_ الوكالة الولائية للتشغيل تبسة، **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة أم البواقي، ع9، (جوان 2018)، ص766.

أما على حد تعبير بوليت Pollitt فللتسيير العمومي الجديد تعاريف مختلفة " فهو عبارة عن إيديولوجية أو مجموعة من المقاربات والتقنيات الإدارية الخاصة التي تستهدف الربح ".

بالتالي ينظر للتسيير العمومي الجديد كوعاء فكر إداري وكنظام فكر إيديولوجي أساسه الأفكار المتولدة في القطاع الخاص، والتي تستهدف إصلاح القطاع العام ".

يعتبر الباحث كريستوفر هود **(Christopher Hood)** أول من إستخدم مصطلح التسيير العمومي الجديد سنة 1990، وإعتبره عقيدة إدارية تدل على الأفكار التي تبحث عن ماذا يجب أن نقوم به في الإدارة.[1]

كما عرفته لجنة المناجمنت العمومي الجديد لمنظمة التعاون والتنمية الإقتصادية باعتباره نموذجا جديدا يقوم على نشر ثقافة تحسين الأداء في القطاع العمومي بالتقليل من مركزيته، ويدعو هذا النموذج إلى:

- تركيز الإهتمام على النتائج من منظور الفعالية والفاعلية وجودة الخدمة.
- منح المسيرين نوع من الحرية في تحديد بدائل التسيير المباشر للمرفق العمومي ووضع أنظمة تسيير تسمح بتحسين مردودية السياسات المعتمدة.
- زيادة الإهتمام بكفاءة الخدمات المقدمة من طرف المنظمات العمومية من خلال وضع أهداف خاصة بالإنتاجية وتبني مفهوم المنافسة.
- تعزيز القدرة الإستراتيجية للحكومة المركزية لتوجيه تطور الدولة بمختلف أجهزتها وتمكينها من الإستجابة بصورة منهجية وسريعة وبأقل تكلفة للتغيرات التي تحدث على مستوى المستويات.[2]

[1] ليلى بن عيسى، **مرجع سابق**، ص190.

[2] نسيمه نوي، **التسيير العمومي الجديد وعلاقته بإدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الجامعية الجزائرية دراسة ميدانية بكلية التكنولوجيا جامعة محمد بوضياف مسيلة 2019/2011**، مذكرة ماستر منشورة (جامعة محمد بوضياف المسيلة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019/2018)، ص27.

أما **Bernrath** فيعرف التسيير العمومي الجديد على أنه: "مجموعة من العناصر المستحدثة في تسيير الإدارات العمومية، والتي تفرض عليها أن تتخلى عن المنطق والبعد القانوني وتصبح خاضعة للمنطق الإقتصادي من خلال إدراج مفهوم الأداء الناجح والجودة ".[1]

وفي الأخير نستنتج بأن المناجمنت العمومي الحديث هو ذلك المنهج الجديد الذي إنتهجته الدول الغربية بهدف إصلاح وتغيير طريقة التسيير داخل القطاع العمومي، من خلال إدخال أفكار وأساليب القطاع الخاص وتطبيقها في المؤسسات العمومية، بهدف الإرتقاء بالإدارة العامة إلى مستوى الكفاءة والفعالية، وتبني اللامركزية في التسيير والزيادة من إستقلالية المسيرين العموميين وإتاحة كل الموارد لهم بشكل يضمن السير نحو تحقيق الأهداف وتقديم خدمات ذات جودة عالية للمواطنين.

المطلب الثاني: مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وأهداف تبنيه

إن التسيير العمومي الجديد هو ليس نظرية بقواعد محددة تطبق دفعة واحدة في أي مكان وفي أي منظمة عمومية، إنما هو مجموعة من المبادئ يختلف تبنيها بإختلاف مكونات البيئة التي ستطبق فيها (سياسية، إقتصادية، إجتماعية، ثقافية، تكنولوجية...الخ)، بإختلاف الجوانب التي يراد إصلاحها أو الأهداف المرجوة من الإصلاح بشكل أدق.

الفرع الأول: مبادئ المناجمنت العمومي الجديد

تطرق مختلف الباحثين لمبادئ التسيير العمومي الجديد، أمثال (Donald Cristopher Hood kettel، Cristopher pollite)، وحاول كل منهم تحديد المبادئ والعناصر التي تشكل هذا النمط من التسيير.

[1] محمد السعيد جوال، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد دراسة نظرية تحليلية NPM، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة الجلفة الجزائر، ع14، (د.س.ن) ص69.

سنتطرق للمبادئ التي جاء بها كل من **Cristopher Hood** و**Donald kettel**.

فلقد حدد **Cristopher Hood** سبعة مبادئ للمناجمنت العمومي الجديد:

1. تقسيم المنظمات العمومية إلى وحدات.

2. إدخال آليات السوق في الغدارات العمومية، وبالتالي إضفاء نوع من المنافسة ليس فقط بين المنظمات العمومية، وإنما أيضا بين القطاع العمومي والقطاع الخاص.

3. تحويل لأدوات وأساليب الإدارة المطبقة في القطاع الخاص إلى الإدارات العمومية والإستفادة منها في مجال تقديم الخدمات العمومية.

4. إعتماد مبدأ المشاركة في الإدارة العمومية هذه المشاركة لها وجهين، يتمثل الوجه الأول في المشاركة في تحديد الأهداف وإتخاذ القرارات أي إعتماد اللامركزية في المنظمات العمومية لأن هذا النوع من الإدارة له العديد من المزايا، إذ يتضمن مرونة الإستجابة للتغيرات المفاجئة للمحيط، كما أن اللامركزية الإدارية تعتبر محفزا لموظفي الدولة وتتيح لهم نوعا من الحرية مما يزيد من قدرتهم على المبادرة خلافا على الديمقراطية التي يقوم عليها النظام البيروقراطي، أما الوجه الثاني للمشاركة فيظهر من خلال إشراك المواطنين في عملية تسيير المرافق العمومية.

5. يعتمد المناجمنت العمومي الجديد على الإدارة الموجهة بالنتائج (المخرجات).

6. السعي لتحقيق الفعالية والفاعلية في الأجهزة الإدارية للدولة وتحسين أدائها من خلال ترشيد إستعمال الموارد العمومية، والتقشف في النفقات العمومية.

7. التوجه نحو المواطن وإعتباره زبونا يجب إرضاءه، والعمل على تحسين علاقته بالدولة من خلال إنفتاح المصالح الإدارية على المستخدمين والتقرب منهم، وجعلهم الأساس في عملية التصميم وأداء الخدمة العمومية، من خلال مراعات إحتياجاتهم وتطلعاتهم وخياراتهم كما هو الحال في المنظمات الإقتصادية الخاصة أي إدخال الثقافة التسويقية في المنظمات العمومية الإدارية.[1]

[1] سلوى تيشات، **مرجع سابق**، ص32.

أما فيما يخص المبادئ الأساسية التي جاء بها (**pollitt**) فتتمثل في:

1. تخفيض التكاليف وبلوغ الحد الأقصى من النتائج والأهداف وفقا لنماذج كمية.
2. تحويل أنشطة الهيئات العمومية ومسؤوليات تسييرها إلى وكالات جديدة شبه حكومية وتبني التعامل بالعقد والصفقة وأشباه الصفقات.
3. لامركزية السلطة داخل الوكالات العمومية والتدرج الأفقي لها وإعتماد الإدارة والتنظيم الذاتي لفرق العمل.
4. تبني مبدأ مصطلح العارض " الزبون ".
5. محاولة خلق مبدأ التنافسية داخل المنظمات العامة والوكالات للإرتقاء بمستوى تقديم الخدمات العامة من خلال إعتماد ميكانيزم السوق أو أشباه الأسواق.
6. وضع مؤشرات الكفاءة وإلزام المستخدم بضرورة بلوغها.
7. الإهتمام أكثر بمستوى الخدمات المقدمة للزبون أكثر جودة ونوعية.
8. تغيير طريقة التوظيف من التوظيف الدائم على التوظيف التعاقدي.[1]

من خلال مجموعة المبادئ المقدمة وبناء على مساهمات الباحثين في الأدبيات الإدارية والإقتصادية التي تناولته يمكن إعتبار التسيير العمومي الجديد أنه يقوم على ثلاث عناصر أساسية وهي:

- تقليص دور الدولة.
- التغيير في آلية الجهاز الحكومي.
- التغيير في أسلوب المنظمات التابعة للقطاع العام.

الفرع الثاني: أهداف تبني المناجمنت العمومي الجديد

الهدف العام لتبني التسيير العمومي الجديد هو إصلاح المنظمات العمومية عموما، ولكن تختلف أهداف تبنيه من دولة لأخرى حسب ظروفها والجوانب التي تريد إحداث إصلاحات بها.

[1] نسيمة نوي، **مرجع سابق**، ص 33.

- **التسيير العمومي الجديد كمدخل لتغيير مهام المنظمات العمومية:**

إرتبط ما اصطلح عليه بـ "دولة الرفاه"، بتدخل كبير لدور الدولة في النشاط الإقتصادي والشأن العام ككل، وقد برزت عيوب هذا الإتجاه في ظل أزمة السبعينات التي أدت إلى شح الموارد المالية العامة، وتراجع قدرة الدولة على أداء كل المهام الملقاة على عاتقها، فقد أصبح الدور والطابع المؤسسي للدولة والقطاع العمومي تحت ضغط الإتجاه أكثر نحو السوق والقطاع الخاص، فكان لابد من حل وسط بين الخوصصة وتكفل الدولة بتقديم هذه الخدمات من خلال منظماتها.

يشير **Moore et al** إلى أن مكونات التسيير العمومي الجديد قد تطورت مع مرور الوقت ولكن السمة الأساسية له هي محاولة تبني أو محاكاة حوافز الأداء والممارسات الموجودة في بيئة السوق بالنسبة لتلك الأجزاء من الخدمات العمومية التي لم يتم خوصصتها.

إن تبني أي دولة التسيير العمومي الجديد يساعدها على إعادة رسم دورها في الإقتصاد بشكل إيجابي، بالإنسحاب من مجالات معينة والتركيز على أخرى مع التقليل من الموارد التي تستهلكها، وكذا إستقطاب رؤوس أموال خاصة إلى المجال العام، يساعد ذلك إلى حد بعيد في تحقيق فعالية أكبر في إستخدام المال العام.

- **التسيير العمومي الجديد كمدخل للإصلاح والتطوير التنظيمي:**

تعاني المنظمات العمومية من البيروقراطية كما سبق الإشارة إليه من أزمة كفاءة وفعالية فهي تسعى لتطبيق اللوائح والقوانين دون مراعات حجم الموارد المستخدمة، وقد أصبحت المقارنات من طرف المواطنين جد واضحة بينها وبين المنظمات الخاصة من حيث جودة الخدمات المقدمة وفعاليتها.

إن مختلف آليات التسيير المطبقة في القطاع الخاص هدفها تحقيق أكبر عائد أو أقصى قدر من الأهداف بإستخدام أدنى قدر من الموارد (فعالية وفاعلية)، ومن هذا المنطلق أصبح تطبيق هذه الآليات في المنظمات العمومية حلا منطقيا جدا لتقليص الفوارق بينها وبين منظمات القطاع الخاص.[1]

[1] محمد بن نعمان، **إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية _ ولاية بومرداس نموذجا _**، أطروحة دكتوراه منشورة (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2018/2017)، ص.ص58.57.

وبالتالي، **إن تبني التسيير العمومي الجديد يسمح بما يلي:**

- تغيير منطق تسيير المنظمات العمومية من عقلانية قانونية إلى عقلانية إدارية، لأن التسيير بعقلانية قانونية هدفه تطبيق القوانين والتركيز على المدخلات، أما التسيير بعقلانية إدارية فيتضمن التركيز على المخرجات بالدرجة الأولى.
- تحسين وعصرنة الخدمات العمومية.
- خلق حافز أكبر لدى أفراد المنظمات العمومية، فالقانون المتعلق بالموظفين العموميين يضمن لهم الأمان الوظيفي، تبني التسيير العمومي الجديد يسمح بربط الأمان الوظيفي بالأداء من جهة، ومن جهة أخرى فهو يسمح بتبني حوافز أداء مادية كتلك المعتمدة في القطاع الخاص وهو ما يعتبر حافز للموظف لتحسين أدائه باستمرار.
- جودة الأداء نتيجة المنافسة بين المنظمات العمومية، بإستخدام عدة أساليب كالمقارنات القياسية.[1]

تختلف أهداف تبني المناجمنت العمومي الجديد بإختلاف مكونات البيئة الداخلية التي تطبق فيها، وكذا المشاكل التي تسعى إلى إصلاحها والأهداف المراد تحقيقها من هذه الإصلاحات بهدف التكيف مع البيئة الخارجية والتعايش مع مختلف التغيرات.

المطلب الثالث: أدوات تطبيق المناجمنت العمومي الحديث

تتعدد وتختلف الآليات والأدوات التي تعتمد في إطار تبني التسيير العمومي الجديد بإختلاف البيئة التي سيطبق فيها والجوانب التي سيركز عليها (مالي، إدارة المرد البشري، الأداء...) وفيما يلي بعض الأدوات التي قد تستخدم في هذا الإطار.

أولا/ الشراكة مع القطاع الخاص في إطار تبني آليات السوق:

تختلف الشراكة عن الخوصصة، فالخوصصة تعني عدم مساهمة الدولة في تحديد إنتاج المؤسسة المخوصصة، بالتالي تبحث المؤسسة عن تعظيم أرباحها دون أي قيود على عكس الشراكة حيث تحدد فيها الدولة مع الشريك الخاص كمية وجودة الخدمة وكذا الأسعار، بذلك يسعى الشريك الخاص إلى

[1] محمد السعيد جوال، **مرجع سابق**، ص.ص75.74.

تعظيم أرباحه بناء على العقد المبرم من حيث الكم والجودة والأسعار، وتتعدد أنواع الشراكة بين القطاعين وفق طبيعة العقود كعقود الخدمة التي تقدم بموجبها المؤسسة الخاصة خدمات كجمع القمامة، تنظيف الشوارع وغيرها.

تمكن الشراكة مع القطاع الخاص من تحصيل مردود أعلى للموارد المستخدمة، فإذا كان القطاع العمومي هو مقدم الخدمة، فإن جودة الخدمة أو فعالية الآليات التي تقدم بها الخدمة (تقديم خدمة بأدنى تكلفة) ليست مضمونة، لهذا تلجأ الدولة إلى الشراكة مع القطاع الخاص لاستغلال إمكانيات هذا القطاع في تقديم الخدمة المطلوبة بفعالية من حيث الكم والكيف، فالمؤسسة الخاصة تراعي جانب الجودة بشكل كبير نتيجة المنافسة كما تسعى لتدنئة التكاليف في نفس الوقت من أجل تعظيم الأرباح، كون الربح هو الهدف الرئيس لها، إضافة إلى ذلك فإن هذه الشراكة تسمح بتفادي مشكل البيروقراطية الذي غالبا ما يرافق عمل الهيئات العمومية التي تخضع للوائح التنظيمية تطيل مدة التنفيذ.

إضافة إلى ذلك فإن الشراكة تشكل بالنسبة للقطاع العام تخفيفا لدرجة الخطر الذي يتحمله فكلما كانت الشراكة أكثر كثافة كلما كانت درجة الخطر التي يتحملها القطاع العام أقل.

ثانيا/ إدارة الأداء من أجل أداء متميز:

إن التركيز على الأداء يتضمن قياسا الأداء في المنظمة والسعي لتحسينه بشكل دائم ومن بين أبرز الأدوات التي يمكن استخدامها في المنظمات العمومية:

1. **المقارنات القياسية (المرجعية):**

هذه الأداة هي من بين الأدوات المستخدمة في إدارة المنظمات الخاصة، عرفها كل من (Evans and Lindsay1996) بأنها البحث عن أفضل الممارسات في أي مؤسسة، في أي مجال نشاط، في أي مكان في العالم، وأفضل الممارسات يقصد بها الممارسات التي تسمح للمؤسسة بأن تكون رائدة في السوق الذي تنشط فيه.[1]

[1] محمد بن نعمان، **مرجع سابق**، ص.ص63.62.

2.إدارة الجودة الشاملة:

يمكن تعريف إدارة الجودة الشاملة بأنها " فلسفة وخطوط عريضة ومبادئ تدل وترشد المنظمة لتحقق تطور مستمر وهي أساليب كمية، بالإضافة إلى الموارد البشرية التي تحسن إستخدام الموارد المتاحة وكذلك الخدمات بحيث أن كافة العمليات داخل المنظمة تسعى لأن تحقق إشباع حاجات المستهلكين الحاليين والمرتقبين ".[1]

لكن تطبيق إدارة الجودة الشاملة في المنظمات العمومية يختلف عن تطبيقه في المنظمات الخاصة، نظرا لإختلافات بينهما، وتطبيقها بنجاح في المنظمات العمومية يقتضي توافر بعض المتطلبات منها:

- خلق ثقافة تشجع على الإبتكار والتجديد والتطوير والتحسين المستمر.
- تطوير القيادات والكوادر الإدارية العليا بالمنظمات الحكومية، فهي العنصر الأساسي في قيادة وتوجيه العمل بالمنظمات.
- تطوير أنماط التعامل مع جمهور المستفيدين من خدماتها بإعتبارهم عملاء.
- تفعيل تنشيط قوى التطوير الذاتي في المنظمات الحكومية، وذلك من خلال إعطاء مزيد من الصلاحيات للمنظمات العمومية من الوحدات المركزية نزولا إلى المستويات التشغيلية، ودعم تطويرها ذاتيا.
- ربط الرواتب والأجور بالأداء الفعلي للموظفين العموميين، وهو ما يسمح بعلاج الفساد والإنحراف الإداري في الأجهزة الحكومية.
- إخضاع المنظمات العمومية لرقابة خارجية، كرقابة الأجهزة المركزية، إضافة إلى دعم القيادة السياسية لبرامج مكافحة الفساد الإداري، وتقوية وتشديد الروادع والعقوبات المرتبطة بالفساد والإنحراف الإداري في الأجهزة الحكومية.

[1] حمود خضير كاظم، **إدارة الجودة الشاملة** (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، دط، 2000)، ص74.

ثالثا/ الإدارة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية من أجل فعالية وفاعلية أكبر:

إن إستخدام الإدارة الإلكترونية في تسيير المنظمات العمومية هو خطوة أولى للوصل إلى تطبيق الحكومة الإلكترونية.

1. **الإدارة الإلكترونية:**

يتبنى التسيير العمومي الجديد إستخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصال داخل المنظمة لزيادة فعاليتها وخارجها لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين من حيث الوقت والجودة والإتاحة.

وإعتماد الإدارة الإلكترونية في المنظمات العمومية يساهم بشكل كبير في:

- إختصار الوقت وسرعة إنجاز المعاملات، حيث أن التعامل الإلكتروني يتم بشكل آني دون إنتظار.
- تخفيض حدة الجهاز البيروقراطي وتعقيداته، إذ لا حاجة إلى تضخم المستويات الإدارية وتعددها.
- التوجه نحو شفافية العمل الإداري، وشفافية المعلومات وعرضها أمام العملاء والمواطنين.[1]

2. **الحكومة الإلكترونية:**

هناك إرتباط وثيق بين التسيير العمومي الجديد وتبني الحكومة الإلكترونية، فقد طبقت العديد من الدول الحكومة الإلكترونية في إطار تبنيها للتسيير العمومي الجديد كأحد أدواته، فمبدأ تطبيق الحكومة الإلكترونية هو زيادة الفعالية والفاعلية في تقديم الخدمات العمومية، بما يمكن من تقديم خدمات ذات جودة وبتكلفة أقل، وبالنظر لمعيار الوقت تسمح الحكومة الإلكترونية بتقديم خدمة دون إنقطاع وفي وقت محدود جدا، إضافة إلى توفير كم هائل من المعلومات لمستخدمي الإدارات العمومية، وبالنسبة للتكاليف فالحكومة الإلكترونية تتيح تقليص تكاليف تقديم الخدمات الإلكترونية إلى أقصى حد من خلال تقليص الموارد المستخدمة (مادية وبشرية).

[1] محمد بن نعمان، **مرجع سابق**، ص.ص66.67.

رابعا/ الإنتقال إلى إدارة الموارد البشرية:

غالبا ما يستخدم مصطلح إدارة المستخدمة في المنظمات البيروقراطية التقليدية، فطريقة تسيير العمال بها مختلف عما هي عليه في المنظمات الخاصة، حيث يكون نظام التوظيف في المنظمات البيروقراطية مركزيا جدا، يدار من طرف وكالات مركزية تكون مسؤولة عن كل قرارات التوظيف تحديد عدد الموظفين وقواعد التوظيف، التدريب وتطور المسار المهني.

في إطار التسيير العمومي الجديد يتم إعتماد إدارة الموارد البشرية في المنظمات العمومية من خلال مجموعة من المبادئ مثل:

- اللامركزية في التوظيف: بحيث جعل إستقطاب الموظف وتعيينهم بيد الإدارات العمومية بذاتها بدل أن تكون بيد جهات مركزية.
- التوظيف بعقود قابلة للتجديد بدلا من العقود مدى الحياة التي تقتل الحافز للإنجاز لدى الموظف.
- إعتماد معايير توظيف جديدة مبنية على الكفاءة، بدلا من الشهادات والأقدمية.
- الترقية والمسار الوظيفي مبني على الأداء والكفاءة بالدرجة الأولى وليس على الكم (عدد سنوات التوظيف).
- أجورا ترتبط بشكل كبير بالأداء.
- تغيير ثقافة المنظمة العمومية والانتقال من ثقافة بيروقراطية جامدة، إلى إشراك الموظفين في إتخاذ القرارات بما يحفز الإبداع لدى الموظفين.[1]

خامسا/ التسويق العمومي:

يعرف التسويق بأنه مجموعة من الأنشطة المتكاملة التي توجه من خلالها موارد مؤسسة ما (تجارية أو صناعية أو خدمية) لفرص متاحة في سوق ما، ويكون لها مغزيان هامان إجتماعيا وإقتصاديا.[2]

[1] محمد بن نعمان، **مرجع سابق**، ص.ص68.69.

[2] عبد الله جمال محمد، **إدارة الأعمال "مبادئ ومفاهيم"** (عمان: دار المعتز للنشر والتوزيع، 2014)، ص207.

في إطار أفكار التسيير العمومي الجديد يتم الإستفادة من مختلف آليات التسويق المطبقة في القطاع الخاص، وذلك في إطار تغيير النظرة للمستفيد من الخدمات العمومية من مواطن إلى زبون والسعي لفهم حاجات الزبائن ومحاولة تلبيتها، وتطبيق التسويق في المنظمات العمومية يكون من خلال: دراسة الحاجات، وإستقصاء حول مدى رضى الزبون، السعي لتحقيق جودة الخدمات، دعم الإتصال الخارجي وإستقبال المواطنين ومساعدتهم.

سادسا/ ميزانية عمومية مبنية على النتائج والأهداف:

تخضع مالية المنظمات العمومية للإجراءات والمبادئ البيروقراطية المعروفة، حيث يتم تصميم ميزانية هذه المنظمات بناء على الإعتمادات المالية السنوية.

يتضمن التسيير العمومي الجديد تبني مجموعة من الإصلاحات في المالية العمومية أكثر ديناميكية، حيث يكون هناك إستقلالية مالية أكبر للمنظمات العمومية وإنخفاض في الإعتمادات المالية الممنوحة من طرف الدولة، وهو ما يجعلها مطالبة بإيجاد بدائل تمويل ذاتية، كما يتم إعتماد ميزانية مبنية على الأهداف والنتائج، لذلك فإن إعتماد ميزانية مبنية على النتائج يسمح بتحقيق الإستغلال الأمثل للموارد المالية، وتحقيق أقصى قدر من الأهداف في نفس الوقت (فعالية وفاعلية).

سابعا/ مراقبة التسيير والمحاسبة التحليلية:

يعرف **R.NAnthony** مراقبة التسيير بالسيرورة التي بواسطتها يحصل المناجر على ضمان الحصول على الموارد الازمة وإستعمالها بطريقة فعالة وفعالية من أجل تحقيق أهداف المؤسسة.[1]

كما عرفها **Gervais** بأنها العملية التي يتأكد من خلالها المسيرون من أن المواد موجودة ومستعملة فعالة وفعالية بما يتماشى مع تحقيق المنظمة وثم فالتوجيهات المقدمة متطابقة مع الإستراتيجية المحددة وتستخدم مراقبة التسيير عدة أدوات مثل:[2]

[1] Anthony R.N :"**planning and control System**s: a Framework for Analysis", Division of Research, Graduate School of Business, Harvard University, 1965, p 17.

[2] Gervais M : **contrôle de gestion**, 7éme édition, économica, 2000, p 20.

▪ **لوحة القيادة:** يعرف **séparis et Alazard** لوحة القيادة على أنها مجموعة من المؤشرات المرتبة في نظام خاضع لمتابعة فريق العمل أو مسؤول ما للمساعدة على إتخاذ القرارات والتنسيق والرقابة على عمليات القسم معين، كما تعتبر أداة إيصال تسمح لمراقبي التسيير بلفت إنتباه المسؤول إلى النقاط الأساسية في إدارته بغرض تحسينها.[1]

▪ **المحاسبة التحليلية:** هي مجموعة الإجراءات والأساليب والطرق الهادفة إلى تحديد مختلف مراحل التكاليف، بالإضافة لكونها أداة للتخطيط وقياس كفاءة التنفيذ وحل المشاكل التي تتعرض لها الإدارة عن طريق مراقبة التكاليف عبر مختلف مستويات النشاط الإقتصادي، لذلك تعتبر من وسائل مراقبة التسيير وأداة لإتخاذ القرارات والتخطيط.[2]

إن إعتماد نظام مراقبة التسيير في المنظمات العمومية يساعد مسؤولي المصالح والمسيرين العموميين على إتخاذ قرارات صائبة، وإستغلال الموارد إستغلالا أمثل، وتحسين الأداء على مستوى الأفراد أو الأجزاء المكونة لهذه المنظمات.

[1] نجاح مجزوز، زينب بن ماله، **نحو تطبيق لوحة القيادة في تقييم أداء العاملين بالمكتبات الجامعية دراسة ميدانية بمكتبات جامعة 8 ماي 1945 – قالمة**–، مذكرة الماستر منشورة (جامعة 8 ماي 1491 الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، 2018/2017)، ص 22.

[2] نوال مرابطي، **أهمية المحاسبة التحليلية كأداة في مراقبة التسيير حالة مؤسسة نفطال**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006/2005)، ص 20.

المبحث الثاني: ماهية الجماعات المحلية وواقعها في الجزائر

تتركز أساليب التنظيم الإداري المطبقة في دول العالم بين أسلوبين إداريين رئيسين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فقد كانت المركزية الإدارية هي الأسلوب الأقدم وتجسدت بتركيز السلطة والوظائف الإدارية في العاصمة، ولكن التطور الكبير الذي إجتاح مختلف الدول، قد أظهر حاجات عامة ومرافق عامة جديدة فبدأت معظم الدول تتخلى تدريجيا عن أسلوبها المركزي في إدارة الدولة والتحول إلى أسلوب اللامركزية الإدارية، الذي يضمن توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية وبين السلطات اللامركزية.

يعد نظام الجماعات المحلية التجسيد الفعلي للامركزية الإدارية في الجزائر، فبالإضافة إلى تقريب الإدارة من المواطن تعد الجماعات المحلية صورة من صور الديمقراطية في التسيير من خلال إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، وعليه سنحاول في هذا المبحث دراسة الجماعات المحلية والمتمثلة في البلدية والولاية حسب التعديلات الأخيرة، من خلال التطرق لمفهوم الجماعات المحلية، والإطار القانوني والوظيفي للبلدية والولاية، ومصادر التمويل والرقابة الإدارية المطبقة على هذه الهيئات اللامركزية.

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم المرتبطة بها

لا يمكن الحديث عن مفهوم الجماعات المحلية دون التعرض لموضوع اللامركزية الإدارية كمفهوم وممارسة مرت بها معظم دول العالم المتقدمة منها والنامية، ليتسنى لاحقا الحديث عن الجماعات المحلية.

الفرع الأول: في تعريف اللامركزية

يمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها: "النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحية

مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى إكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة ".[1]

وبناء عليه، يمكن بيان المقومات والأركان التي تستند عليها اللامركزية الإدارية، على النحو التالي:

- **الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:** يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود و ظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن إهتمامات وإحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الإحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية العامة والمشتركة بين جميع المواطنين بالدولة.
- **إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة:** يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته.
- **الخضوع للرقابة الإدارية:** إذا كان الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون، فإن مدى ذلك الإستقلال لن يكون مطلقا، بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية وإلا إنتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية، أي تحول الدولة من دولة موحدة إلى دولة إتحادية.

وعليه، فإن الأمر يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الادارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية.[2]

الفرع الثاني: تعريف الجماعات المحلية

من المصطلحات المرادفة للإدارة المحلية نجد الجماعات المحلية والجماعات الإقليمية هي حتى وإن إختلفت التسمية إلا أن لها معنى واحد ويفيد التنظيم الإداري المحلي، ومع إستعمال هذه المصطلحات راجع بالدرجة الأولى إلى مصدرها بحيث نجد أن الجماعات الإقليمية عبارة عن التسمية الدستورية نص عليها التعديل الدستوري لسنة **1996** في مادته **15** بنصها " **الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية**

[1] محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري: التنظيم الإداري "النشاط الإداري"** (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، دط، 2013)، ص61.

[2] محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية** (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، دط، 2009)، ص.ص20.21.

و الولاية..." وهي تسمية غير مستعملة بكثرة، أما المصطلح الثاني "الجماعات المحلية " فهي تسمية ذاتها المتداولة بكثرة سواء على المستوى الرسمي من خلال الخطابات السياسية الرسمية أو من خلال التسمية المطلقة على الجهة الوصية المشرفة على الجماعات المحلية، ومن ثم فإن إستعمال هذه المصطلحات جاء تفاديا للبس الذي قد يحدثه مع بعض المصطلحات الأخرى الشائعة في التعابير القانونية.[1]

لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية وذلك تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين، ولعلى السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة، ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد إتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الجماعات المحلية، ولا شك أن إختلاف الجوانب التي يهتمون بها والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف إلى بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم الجماعات المحلية.

فقد عرفها الفقيه الفرنسي "جون فالين "**waline jean**" بأنها نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعينين.[2]

وعرفها "جوهان شارك" Johan charke بأنها " ذلك الجزء من الدولة الذي يختص المسائل التي تهم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية "[3].

يمكن تعريف الجماعات المحلية أو الإدارة المحلية " بأنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الإستقلال للهيئات المحلية فيما تباشر من إختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هده المهيآت لقدر من الرقابة من السلطة المركزية ".[4]

---

[1] تابتي بوحانة، **محاضرات مقياس الجماعات المحلية** (جامعة الدكتور مولاي الطاهر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، سعيدة 2017/2016)، ص14.

[2] فؤاد غضبان، **التنمية المحلية ممارسات وفاعلون** (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 2، 2015)، ص60.

[3] Stoker GERRY, **what Is local Government for**,(new local Government network).London .UK.2005.p4.

[4] خالد ممدوح، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة** (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، دط، 2009)، ص.270

وتعرف أيضا على أنها: " أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد به إليها من إختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، ويستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين والنهوض بمستواهم الإقتصادي والإجتماعي والثقافي".[1]

الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة، وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.[2]

ومن خلال التعاريف السابقة، يمكن أن نخلص إلى أن الجماعات المحلية عبارة عن مناطق جغرافية معينة تتمتع بالشخصية المعنوية، ويقوم بإدارتها مجلس محلي، إما عن طريق الإنتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، كما تتمتع بالإستقلال المالي والإداري، وتمارس إختصاصاتها وواجباتها المنوطة بها، تمكن المواطن من المشاركة في صنع القرار تجسيدا لفكرة الديمقراطية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وبموجب القانون.

الفرع الثالث: خصائص الجماعات المحلية

من خلال التعاريف المذكورة نستنتج بأن للجماعات المحلية الخصائص التالية:

1) **الإستقلال الإداري:** الإستقلال الإداري يعني أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة، وذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، وتتمتع هذه الإستقلالية بعدة مزايا نذكر منها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد الوظائف.
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تكفل أحسن برغبات وحاجات المواطنين من الإدارة المركزية.

[1] محمد بدران، **الإدارة المحلية– دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية** (القاهرة: دار النهضة العربية، دط، 1986)، ص03.

[2] ياسين ربوح، **محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر** (جامعة قاصدي مرباح ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2017/2016)، ص03.

- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

2) **الإستقلال المالي:** إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري يوجب الإعتراف لها بخاصية الإستقلال المالي، أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء المهام الموكلة لها، وإشباع حاجيات المواطنين في نطاق عملها، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.[1]

هذا ويمكن القول أن نظم الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لأي نظام إقتصادي وإجتماعي وسياسي، تطبقه أي دولة من دول العالم، فالإدارة المحلية كنظام يحتل هذا المركز في جميع الأنظمة السائدة بالرغم من الإختلاف النسبي لأنظمة الإدارة المحلية في كل نظام من تلك الأنظمة، ويرجع ذلك بالضرورة إلى إختلاف الظروف والتغيرات الإقتصادية والسياسية والإجتماعية والتاريخية التي مرت بها المجتمعات البشرية، وتتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من مخرجات (أهداف)، ومن مدخلات (الموارد والإمكانيات) المتاحة في ظل النظام السياسي، والظروف الإقتصادية والإجتماعية.[2]

المطلب الثاني: تطور الجماعات المحلية في الجزائر

تقوم الهيئات المحلية في الجزائر على وحدتين هما البلدية والولاية تجسد من خلالهما أسس الديمقراطية الإقتصادية والإجتماعية بصورة عامة وقيم الديمقراطية الشعبية المحلية بصورة خاصة، ولقد بدأ هذا الإهتمام بهذه الوحدات في الجزائر منذ الإستقلال فكان أول إصلاح لها عام **1967** للبلدية و**1969** للولاية والتي وصل عددها إلى اليوم **5411** بلدية و**58** ولاية.

[1] محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري "التنظيم الإداري"** (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع،2002)، ص.ص31.32.

[2] عبد الكريم مسعودي، **تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية "دراسة حالة بلدية أدرار"**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012)، ص05.

وعليه ستتم دراسة هذه الأطراف منفصلة، وبصورة موجزة مع التركيز على الإصلاحات الجديدة لهذه الجماعات، الفرع الأول البلدية بإعتبارها قاعدة اللامركزية، أما الفرع الثاني يعالج الولاية كهيئة ثانية للإدارة المحلية إلى جانب البلدية.

الفرع الأول: البلدية

لقد عرفت البلدية تطورا مضطردا منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، وذلك بتطور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

حيث صدر الأمر رقم **67-24** المؤرخ في **18** يناير سنة **1967**، والمتضمن القانون البلدي، كأول قانون يعنى بتنظيم المجموعات البلدية الذي كرس الإنتخاب لأول مرة عكس إهتمام الدولة بمبادئ اللامركزية الإقليمية بإعتبار البلدية وحدة مركزية، مكلفة بالقيام مباشرة أعمال التنمية التي تخصها وحدها.

وفي ظل مرحلة تميزت بمبادئ وتوجيهات جديدة أرساها دستور **1989**، بإلغاء نظام الحزب الواحد وإعتماد نظام التعددية الحزبية والإنفتاح الإقتصادي، وكان لهذا النظام التعددي آثاره في الفضاء الجواري الذي تشكله البلدية، إذ كانت الظروف تتطلب قانونا يستجيب إلى متغيرات المرحلة، صدر القانون رقم 90_ **08** المؤرخ في **07** أبريل **1990**، والمتعلق بالبلدية.

وقد عرفت هذه المرحلة حالات إستثنائية على مستوى البلديات، أظهرت محدودية منظومة قانونية خلال العشرون سنة من تطبيق القانون **90_08** غير قادرة على تفكيك التوترات وعدم تمكنها من تسوية المشاكل ذات النمط الجديد.[1]

ومن هنا بات من الضروري إجراء تعديلات على المنظومة التشريعية المسيرة للبلدية **90_08** الإنتقال إلى مرحلة تجديد الإدارة المحلية، وترقية إستشارة المواطن ومشاركته في تسوية مشاكله وتحسين ظروف معيشته، لقد جاء هذا القانون في مرحلة حاسمة شرعت فيها الجزائر في وضع حيز التنفيذ، الإصلاحات العميقة التي قررها رئيس الجمهورية الذي أعطى إهتماما خاصا لعصرنة الحوكمة وترقية دور مكانة المجالس المنتخبة في تسيير التنمية والشؤون العامة.

[1] إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته : دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، ع12، (جانفي 2016)، ص.ص36.37.

فجاء قانون البلدية **11_10** الذي يكتسي أهمية بالغة، لأنه يندرج في إطار إصلاحات الجماعات المحلية، بحيث تمكن البلديات من التطور وتحقيق التنمية على المستوى المحلي بما ينسجم مع أسس الديمقراطية المحلية.

ويهدف هذا القانون إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في الإصلاحات التي تقوم بها الدولة وإتخاذ الحلول لكل المشاكل التي تعترض تسيير البلديات والإنتقال إلى مرحلة تجديد الإدارة المحلية، وترقية إستشارة المواطن ومشاركته في تسوية شؤون بلديته وتحسين ظروف معيشته عن طريق تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية، كما يهدف إلى وضع الأحكام الدستورية حيز التنفيذ (الديمقراطية، اللامركزية، التعددية) وهي الركائز الأساسية التي يتم بموجبها التحول من الإدارة المحلية التي تسيرها المجالس المنتخبة إلى حوكمة محلية يشارك في تسييرها كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب هذه المجالس.[1]

الفرع الثاني: الولاية

لقد صدر الأمر **69_38** المؤرخ في **23** مايو **1969** والمتضمن قانون الولاية، والذي أسس لثلاثة أجهزة وهي:

- المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة.
- المجلس التنفيذي يتشكل من مديري مصالح الدولة تحت سلطات الوالي.
- الوالي وهو مندوب الحكومة في الولاية ويحوز على سلطة الدولة بها، ويعينه رئيس الجمهورية.

لقد كرس هذا القانون مفهوم الديمقراطية على المستوى المحلي من خلال المجلس الشعبي الولائي من قبل المواطنين، والذي تعززت صلاحياته بعد صدور دستور سنة 1976 حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية بنص المادة **185** منه والتي تجعل المجلس الشعبي الولائي مختصا في الرقابة الشعبية على المستوى المحلي.[2]

[1] إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، **مرجع سابق**، ص38.

[2] إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، **المرجع نفسه**، ص40.

ومع إقرار التعددية السياسية، صدر القانون رقم **09/90** المنظم للولاية إستجابة لطبيعة المرحلة وتماشيا مع الأوضاع السياسية الجديدة، وقد تميز بكونه أعطى صلاحيات هامة للمجلس الشعبي الولائي بمجالات متعددة، تجسدت في نصوص المواد من **(55)** إلى **(88)** منه، إلا أنه ونظرا لثقل الوصاية من جهة وكذلك تقييده بالقوانين المنظمة لمختلف القطاعات جعلت منه جهة إستشارية لا غير، مع المركز الممتاز للوالي المزدوج الوظيفة وعلاقته بالحكومة المركزية أصبحت الولاية كجهة عدم تركيز تابعة أكثر منها جماعة محلية، وبنص المادة **(08)** من هذا القانون تتشكل الولاية من هيئتين هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي.[1]

وفي ظل الإصلاحات العميقة التي بادر بها رئيس الجمهورية الذي أكد فيه إرادته في تعميق المسار الديمقراطي، وتمكين المواطنين من مساهمة أوسع في إتخاذ القرارات.

صدر القانون رقم **12** المؤرخ في **21** فبراير **2012** لم تعلق بالولاية، الذي يندرج في إطار إصلاح الجماعات المحلية، التي بدأت بصدور القانون المتعلق بالبلدية المذكور سابقا، وكآخر حلقة من نصوص الإصلاح.

يحتوي القانون **12_07** على **181** مادة، موزعة على **07** أبواب، وهكذا فإن الهدف من مراجعة القانون المتعلق بالولاية هو تكييف الإطار القانوني والتنظيمي.[2]

الفرع الثالث: تعريف الولاية والبلدية وفق القانون الجديد

حسب ما جاءت به المادة **15** من الدستور الجزائري تتمثل الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية في البلدية والولاية، حيث يمكن:

تعريف البلدية: حسب المواد **01** و**02** و**03** من القانون البلدي **10/11** يمكن تعريف البلدية على أنها: الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون، وهي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن

[2] إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، ع12، (جانفي 2016)، ص200.

[3] إبراهيم ملاوي، حورية سعايدية، **مرجع سابق**، ص41.

في تسيير الشؤون العمومية وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والأمنية، وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.[1]

تعريف الولاية: حسب المادة **01** من قانون الولاية **07/12** هي: الجماعة الإقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون شعارها بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون.[2]

المطلب الثالث: مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر

يذهب قانون البلدية والولاية الجديدين في المادة **(169)** والمادة **(152)** منهما على التوالي، في أن البلدية والولاية مسؤولتين عن تسيير مواردهما المالية الخاصة، هذه الموارد فصلتها المادتين **(170)** من قانون البلدية والمادة **(151)** من قانون الولاية.

تتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية بحسب مصدرها، في موارد مالية ذاتية (تمويل داخلي)، وموارد مالية خارجية (تمويل خارجي)، والتي سنبينها كما يلي:

1- الإيرادات الذاتية: يقصد بالإرادات الذاتية المحلية مجموعة الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية، إضافة الى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل وإستثمار المرافق المحلية، التي تختلف في تنوعها من بلد الى آخر بحكم الإمكانات المالية والنظام الإقتصادي المتبع، والتمويل الذاتي عامل جوهري كونه يشكل الفرق الأساسي بين مالية الدولة والمالية المحلية، وتتمثل هذه الإيرادات في ما يلي:

---

[1] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11_10 **المتعلق بالبلدية**، المؤرخ في 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03، المادة رقم من 01 إلى 03، ص7.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12_07 **المتعلق بالولاية**، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 2012/02/29، المادة رقم 01، ص.ص9.8.

أ-الضرائب والرسوم المحلية:

تحتل حصيلة الضرائب والرسوم مكانة مهمة في الموارد الخاصة بالجماعات المحلية، كونها تشكل مورد تمويل مهم يستحوذ على نصيب كبير فيه، وتنقسم إلى:

- **الضرائب والرسوم المباشرة:** تعرف على أساس أنها كل إقتطاع قائم مباشرة على الأشخاص أو الممتلكات، والذي يتم تحصيله بواسطة قوائم إسمية، وهي التي تنقل مباشرة من المكلف بالضريبة إلى الخزينة العمومية، عوائدها تحصل كلية للبلديات أو بالإشتراك مع الولاية والدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية،[1] وسنوردها كما يلي:

✓ **الرسم على النشاط المهني:** أحدث بموجب قانون المالية لسنة **1996**، فهو يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري بمعدل **2 %** ويرفع إلى **3 %** عندما يتعلق بنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب ويحسب على أساس رقم الأعمال الذي يحققه هؤلاء الأشخاص، وتوزع عائداته على الولاية بنسبة **0.59 %**، البلدية بنسبة **1.30 %** والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة **0.11 %**.[2]

✓ **الرسم العقاري:** يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية، ويؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على التراب الوطني، وتستفيد البلديات من عائدات الرسم العقاري **100 %** سواء على الملكيات المبنية أو غير المبنية.

✓ **رسم التطهير:** أسس رسم التطهير بموجب القانون رقم **12/80** الصادر في **31** ديسمبر **1980** المتضمن قانون المالية لسنة **1981**.

يتضمن هذا الإقتطاع في الأصل رسمين: رسم رفع القمامة المنزلية، والرسم الخاص بالصب في المجاري، غير أن قانون المالية لسنة **1994** ألغي الرسم الخاص بالصب في المجاري من قانون الضرائب المباشرة، ويؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات، والتي تتوفر على مصالح

---

[1] لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، العدد 07، فيفري 2005، ص231.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 1996/12/30 **المتضمن قانون المالية لسنة 1997**، الجريدة الرسمية رقم 96/85، المؤرخة في 20 شعبان عام 1417 هـ، المادة رقم 8، ص05.

لإزالة القمامة المنزلية، يفرض على الملاك والمستأجرين للملك، ويؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية، ويتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي بقرار من رئيسه، هذا الرسم مؤسس خصيصا لفائدة البلديات وبالتالي فإن عائداته تستفيد منها البلدية كليا.

✓ **رسم الإقامة:** يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة، ويؤسس هذا الرسم على الإقامة لفائدة البلديات أو تجمع البلديات المصنفة في مناطق سياحية أو مناخية أو هيدرو معدنية أو إستحمامية أو مختلطة.

✓ **الرسم على الحفلات:** يؤسس مبلغ مصاريف التنظيم بما فيه تأجير الحفلات وغيرها من التظاهرات في القاعات أو المؤسسات التابعة لأشخاص طبيعيين أو مع القطاع الخاص أو العام.

✓ **الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية:** يفرض على مختلف الإعلانات والصفائح المهنية باستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني.[1]

- **الضرائب والرسوم الغير مباشرة:**

✓ **الرسم على القيمة المضافة (TVA):** تم إدخال هذا الرسم لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي **(T.V.G.P)**، حيث دخل هذا الرسم للتنفيذ قبل أول أفريل سنة **1992**، ويطبق بصفة عامة في عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات غير التي تخضع إلى الرسوم الخاصة، وعلى عمليات الإستيراد، وضحها قانون المالية لسنة **2002** بـ **17%** كمعدل عادي، والنسبة **7%** كمعدل منخفض.

✓ **الضريبة الجزافية الوحيدة:** تحسب هذه الضريبة بفرض معدلين هما: معدل **5 %** خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم **5000.000** دج، معدل **12 %** خاص بالأشخاص الطبيعيين الذين يمارسون الأنشطة الأخرى، والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم **5000.000 دج.**

[1] قويدر بورقبة، عبد الكريم كاكي، عطية خمخام، واقع الجماعات المحلية الجزائرية بين ثنائية تحقيق التنمية المحلية ومتطلبات تمويلها، **المجلة الجزائرية للمالية العامة**، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، م10، ع01، (20 أفريل 2020)، ص32.

✓ **رسم الذبح:** هذا الرسم تحصله البلديات بمناسبة عمليات ذبح وسلخ الأنعام، المواشي، الخيول الجمال، الأبقار، الأغنام والمعز.

✓ **قسيمة السيارات:** يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة **20 %**، والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة **80%**.

✓ **رسم الأطر المطاطية:** أسس قانون المالية لسنة **2006**، رسم سنوي على الأطر المطاطية الجديدة والمستوردة أو المصنعة، بهدف دعم الإجراءات المتعلقة بالجباية البيئية.

✓ **الضريبة على الأملاك:** يخضع لهذه الضريبة الأشخاص الطبيعيون الذين يمتلكون الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية والحقوق العينية والأموال المنقولة مثل السيارات ذات أسطوانات تفوق **1.800** سم مكعب وسفن النزهة وخيول السباق، كما يعفى من هذه الضريبة الأملاك المهنية وحصص وأسهم الشركات والأموال التي لا تزيد قيمتها عن **8000000** دج، تضاف هذه الضريبة إلى الرسم العقاري، مع أن هناك تشابه بينهما في كونها تفرض على الأموال العقارية والمنقولة على السواء.[1]

2. موارد التمويل الخارجي:

تأتي عملية الإعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو إستثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والإستثمار في الميزانية المحلية، فالموارد الخارجية الأساسية وفق التنظيم المعمول به في الجزائر تتمثل فيما يلي:

✓ **القروض:** وتمثل مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والإنجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والإستثمار وإذا إقترضت البلدية يتم تسديد رأس مال الدين بفضل إيراداتها من الإستثمار والمتمثلة في:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز، التي تتراوح بين **1 %** الى **5%** من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.
- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.

[1] عبد الكريم مسعودي، **مرجع سابق**، ص.ص110.109.

- الإقتطاعات من ميزانية التسيير.
- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

عموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل قرض الإيجار مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.

✓ **الإعانات الحكومية:** وتهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليص الفوارق بينها لتحقيق التوازن، كما تنقسم الإعانات الحكومية إلى الإعانات التي تمنحها الدولة وتلك التي يمنحها الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فالبلدية تستفيد من إيرادات غير مباشرة عن طريق المخططات البلدية للتنمية، حيث تمنح لها في ميزانية التجهيز وقد توقف الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن تقديم الإعانات في سنة **1995** نظرا للعبء الثقيل لتسيير الحرس البلدي المفروضة على عاتقه.[1]

✓ **مداخيل ممتلكات البلديات:** تعد مداخيل أملاك البلديات من الموارد الميزانية والمالية للجماعات المحلية حسب المادة **170** من قانون البلدية والمادة **151** من قانون الولاية بهدف رفع مداخيل تسييرها، وتتلخص هذه الموارد في بيع المحاصيل وحقوق كراء الواجهات العامة لذلك فهي لا تقل أهمية عن الموارد الجبائية بالنظر إلى إمتلاك البلديات العديد من الأملاك العقارية المحلات التجارية والحدائق، المذابح والأسواق، الحمامات...

وتنقسم أملاك الدولة إلى قسمين: أملاك عامة، وأملاك خاصة فالأملاك العامة التابعة للجماعات المحلية هي المنقولات والعقارات الموضوعة تحت التصرف المباشر للجمهور أو مخصصة لمرفق عام، مثل البحار، الأنهار، السكك الحديدية، أما الأملاك الخاصة للدولة، وهي تلك التي تؤدي وظيفة تملكية ومالية، مثل المباني ذات الإستعمال السكني والأراضي الجرداء غير المخصصة، والأملاك الشاغرة والأراضي الفلاحية والرعوية، وتدر هذه الأملاك مداخيل متمثلة فيما يلي:

- مداخيل إستغلال المناجم والمحاجر.
- مداخيل الغابات (قطع الخشب- الصيد- بيع الحلفاء...).

[1] بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة باجي مختار عنابة الجزائر، ع04، (د.س.ن)، ص.ص172.173.

- مداخيل أخرى لأملاك الدولة (إستخراج مواد مختلفة، بيع العقارات، تركات دون وارث بيع منقولات، مبالغ منحت للدولة بالتقادم).[1]

يلاحظ مما سبق انه على الرغم من تعدد مصادر تمويل جماعات المحلية داخلية وخارجية وإختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها إلا أن الوضع المالي المحلي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات ويعود ذلك لأسباب عديدة.

المطلب الرابع: رقابة الجماعات المحلية في الجزائر

تمارس السلطة المركزية رقابة على المجالس الشعبية البلدية والولاية، وبالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية بالرقابة، وكذا باختلاف القطاع والجوانب ما إذا كانت مالية أو إدارية.

الفرع الأول: الرقابة على البلدية

إن الرقابة على البلدية تثير الكثير من الإشكالات، خاصة إذا قورنت بالرقابة على الولاية ذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب على عكس الولاية التي نجد على رأسها الوالي وهو شخص معين، الأمر الذي يصعب مسألة الرقابة على البلدية.

على الرغم من ذلك فإن البلدية تم إخضاعها هي الأخرى للرقابة على غرار الولاية، لأن الإستقلالية الممنوحة لهما ليست مطلقة، ومنه تنقسم الرقابة على البلدية إلى الرقابة على المعينين ورقابة على المنتخبين.

1) **رقابة على المعينين:** إن الرقابة على المعينين لا تطرح أي إشكال على المستوى العملي، فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية إتجاه الإدارة أو الجهة المستخدمة.

2) **الرقابة على المنتخبين:** على الرغم من الإستقلالية الممنوحة للبلدية وبالأخص للمجلس الشعبي البلدي المنتخب، فهذا لا يعفي هذا الأخير من إخضاعه للرقابة،[2] وأن هذه الرقابة تتخذ **3** صور:

---

[1] عبد الكريم مسعودي، **مرجع سابق**، ص.ص118.117.

[1] عمار بوضياف عبد الوهاب، **معالم لتسيير شؤون البلدية** (الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، دط، 2014)، ص222.

أ. **الرقابة على الأشخاص أو الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:** وتتخذ عدة أشكال تتمثل في:

1. الوفاة: تزول صفة المنتخب في حالة وفاته، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة يخطر الوالي بها على أن يتم إستخلافه بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر بالمترشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

2. الإستقالة: إذا أراد العضو أن يستقيل فعليه أن يرسل هذه الإستقالة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل الإستلام، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة كما يخطر الوالي بها، ويستخلف بقرار من الوالي في أجل شهر على الأكثر بالمترشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.

3. الإيقاف والتوقيف: إذ كان أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها، وعليه يوقف العضو بقرار من الوالي وذلك إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، فإذا صدر الحكم النهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.

4. الإقصاء: إذا كان عضو المجلس الشعبي البلدي محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية، فيقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة كما يخطر الوالي بها، بناء على ذلك يثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي، كما يتم إستخلافه في أجل شهر واحد على الأكثر بقرار من الوالي أيضا بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.[1]

5. الإستقالة التلقائية: إذا تغيب عضو منتخب بدون عذر غير مقبول لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة فيعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس على أن الغياب يعلن من طرف المجلس البلدي الشعبي بعد سماع المنتخب المعني، فإذا تخلف عن حضور جلسة السماح رغم صحة التبليغ يعتبر قرار

[1] القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد رقم 40، 41، 42 منه، ص09.

المجلس حضوريا وبعد ذلك يتم أو إخطار الوالي ويستخلف هذا العضو في أجل شهر على الأكثر بقرار من الوالي بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة.[1]

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي ففي حالة وفاته يجب إستخلافه بالكيفية التي أنتخب بها في أجل **10** أيام على الأكثر، أما إذا أراد الرئيس أن يستقيل فعليه دعوة المجلس للإجتماع بغرض تقديم هذه الإستقالة، وتثبت بموجب مداولة ترسل إلى الوالي على أن هذه الإستقالة تصبح سارية المفعول إبتداءا من تاريخ إستلامها من الوالي، ليتم إستخلافه بنفس الكيفية التي أنتخب بها، وذلك في أجل **10** أيام على الأكثر، غير أنه إذا خولفت الإجراءات السابقة لتقديم الإستقالة، فيعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي متخليا عن المنصب، ويتم إثبات التخلي في أجل **10 أيام** بعد مرور شهر من غيابه وذلك خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله، ليستخلف بنفس الكيفية التي أنتخب بها في **10 أيام** على الأكثر.[2]

ب. الرقابة على الأعمال أو على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

بالرجوع لقانون البلدية 10_11، فإن الرقابة على أعمال هذه الأخيرة يتخذ 3 صور: المصادقة الإلغاء والحلول.

1-**المصادقة:** تتخذ المصادقة أو موافقة التصديق صورتين مصادقة صريحة ومصادقة ضمنية.

- **المصادقة الصريحة:** طبقا لنص المادة **05** من قانون البلدية **11-10**، فإن **4** مداولات محددة على سبيل الحصر، تطلب من أجلها المشرع الجزائري الموافقة الصريحة من الوالي كقاعدة عامة وهي:
  - ✓ الميزانيات والحسابات.
  - ✓ قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
  - ✓ إتفاقيات التوأمة.
  - ✓ التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

[1] **مرجع نفسه**، المادة رقم 45، ص10.

[2] تابتي بوحانة، **مرجع سابق**، ص77.

▪ **المصادقة الضمنية:** طبقا لنص المادة **56** قانون البلدية **11-10**، فما عدا المداولات المذكورة تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد **21** يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

2-الإلغاء: يتخذ صورتين وهما:

▪ **الإلغاء المطلق:** طبقا لنص المادة **59** من قانون البلدية **11-10**، تبطل بطلانا مطلقا مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة كما يلي:

- ✓ خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- ✓ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- ✓ غير المحررة باللغة العربية.

وعليه يقع البطلان المطلق بقرار من الوالي.

▪ **الإلغاء النسبي:** طبقا لنص المادة من قانون البلدية **11-10**، تقع باطله بطلانا نسبيا وبقرار معلل من الوالي مداولة المجلس التي حضر فيها رئيس المجلس أو أي عضو من هذا المجلس ولهم مصلحه فيها تتعارض مع مصالح البلدية، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أوصلهم فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.[1]

3-الحلول: طبقا لقانون البلدية **10-11**، يقع الحلول في ثلاث حالات:

▪ **الحالة الأولى:** عندما لا تقوم السلطات البلدية إتخاذ كل الإجراءات الضرورية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، وديمومة المرفق العام خاصة التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية يجب على الوالي أن يتخذها.

▪ **الحالة الثانية:** عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي على إتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار.

[1] سعاد ميمونة، **محاضرات في مقياس الجماعات المحلية** (جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، السنة الثانية ماستر تخصص قانون عام، الجزائر، 2020-2012)، ص.ص123.122.

- **الحالة الثالثة:** في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، وعدم قيام المجلس بإتخاذ التدابير الضرورية لضمان توازن الميزانية الإضافية على الوالي إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يضبطها الوالي نهائيا.[1]

ج. الرقابة على الهيئة:

تتمثل أساسا في حل المجلس الشعبي البلدي وتجريده من أعضائه بصفتهم كمنتخبين لنص المادة **46** من قانون البلدية **11-10** التي حددت حالات حل المجلس وبالتالي تجديده كليا فيما يلي:

- حالة خرق أحكام دستورية.
- حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة **41**.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد أعذار يوجه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
- في حالة إندماج بلديتين أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

يقع الحل والتجديد بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، ويعين الوالي خلال **10** أيام من تاريخ الحل متصرفا ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتجرى الإنتخابات في أجل **6** أشهر إبتداءا من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة

[1] تابتي بوحانة، **مرجع سابق**، ص122.

الأخيرة من العهدة الإنتخابية، كما تنتهي عهدة المجلس الجديد مع إنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.[1]

الفرع الثاني: الرقابة على الولاية.

بإعتبار الولاية هيئة إدارية فهي تخضع إلى مختلف صور وأنواع الرقابة، الرقابة الإدارية المبسوطة خاصة على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة: لأعضائه، وأعماله ومداولاته، أو بإعتباره إحدى هيئات الولاية.

أما لإدارة الولاية، فهي تخضع للأحكام العامة، بهذا الصدد حيث تنص المادة **106** من قانون الولاية على ما يلي: " للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة بتولي الوالي التنسيق العام للإدارة ".

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

تمارس الإدارة المركزية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

1. التوقيف: تنص المادة **54** من قانون الولاية رقم **12-07** ويعتبر التوقيف تجميدا مؤقتا لعضوية المنتخب لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها.

2. الإقالة: الإستقالة الحكمية، وقد نظمتها المادة **43** من قانون الولاية حيث يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي مستقيلا فورا إذا تغيب عن المداولات بـ **3** دورات عادية دون مبرر في نفس السنة، ويثبت ذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

[1] سعاد ميمونة، **مرجع سابق**، ص125.

3.الإقصاء: إقصاء العضو المنتخب هو الإجراء المنصوص عليه في نص المواد 44 و46 من قانون الولاية رقم **07-12**، والذي يتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي، الإقصاء يختلف عن الإقالة لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.[1]

ثانيا/ الرقابة على الأعمال:

ترد هذه الرقابة على تصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي، من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل للدولة، فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا، فإن مظاهر وصور تلك الرقابة تتمثل في إجراءات التصديق والإلغاء.

1. التصديق: أو المصادقة وهي إجازة الأعمال وقد تناولتها كل من المادة **54 و55**، وهي:

- **التصديق الضمني:** تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات **21** يوما من تاريخ إيداعها في الولاية، مع ذلك نجد الفقرة الثانية من المادة 54 تعطي الحق للوالي: " برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل **21** يوما التي تلي إتخاذ المداولة لإقرار إبطالها ".
- **التصديق الصريح:** إذا كانت القاعدة العامة بالنسبة لنفاذ مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنيا، فقد حدد قانون الولاية إستثناء على ذلك، فبعض المداولات يشترط لنفاذها الموافقة أو تصديق صريح من طرف السلطة المختصة والمتمثلة في وزير الداخلية في أجل أقصاه شهرين من تاريخ إرسال المداولة إليه، وهي نفس المداولات المذكورة في الرقابة على البلدية.[2]

2. الإلغاء: ينعقد الإختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

[1] شهرزاد مناصر، **محاضرات في مقياس الإدارة المحلية**، (المركز الجامعي نور البشير البيض: معهد الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري، الجزائر، 2019-2020)، ص.ص30.31.

[2] القانون رقم 12_07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المادة رقم 55 منه.

ثالثا/ الرقابة على الهيئة:

تتمثل رقابة المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة في حله بحيث يخول للسلطة المركزية حل المجلس، هو ما نصت عليه المواد **47** و**48** و**49** و**50** من قانون الولاية، وسنعرض أسباب الحل، الجهة المختصة، آثاره أي ما يترتب على حله.

1. الأسباب: عمد قانون الولاية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس والتي ترد وفقا للمادة **44** منه إلى ما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- الإلغاء النهائي لإنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- الإستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة من شأنه أو طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد الأعضاء المنتخبين بالمجلس أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بالرغم من القيام بعملية الإستخلاف.
- في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

2. الإختصاص: يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية.

3. الآثار: يترتب على حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

- تسحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منه، أي أنه يتم إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

- خلافا لما هو مكرس في قانون الولاية **90-09**، جاءت المادة **49** من قانون الولاية **12 - 07**، بحيث تلزم هذه المادة وزير الداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على إقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي.

- تجديد إنتخاب المجلس الشعبي الولائي والتي تجرى في أجل أقصاه **3** أشهر من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، هذا ما نصت عليه المادة **51** من الفقرة الأولى وقد نصت فقرتها الثانية على عدم إمكانية إجراء تجديد المجلس إذا تم الحل في السنة الأخير من العهدة الجارية.[1]

[1] شهرزاد مناصر، **مرجع سابق**، ص.ص34.33.

خلاصة الفصل:

يهدف هذا الفصل إلى دراسة ومعرفة المناجمنت العمومي الجديد الذي لم يبرز بمحض الصدفة بل كانت هناك عدة ظروف وأسباب سياسية وإقتصادية، إقتضت الحاجة إلى نشأته وذلك عبر العديد من الإسهامات للمفكرين والسياسيين، الذين كانوا هم السابقون إلى تبيان طرق الإعتماد على مناهج حديثة لتسيير المنظمات العامة، التي تتماشى مع تلك الظروف البيئية الخاصة وتراجع دور الدولة.

وكذا مفهوم إدارة الجماعات المحلية الجزائرية التي عرفت أنها مجموعة من الأجهزة التي تتولى شؤون الخدمات على المستوى المحلي وتتمثل في الولاية والبلدية، التي عرفت تطورا كبيرا خلال فترات مختلفة منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، بالإضافة إلى تمتع المجالس المحلية بالإستقلال النسبي في ممارسة إختصاصاتها، مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.

الفصل الثاني:

الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر

الفصل الثاني: الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر

تمهيد:

سنبحث في هذا الفصل عن الأسباب التي جعلت إدارة الجماعات المحلية في حالة متأزمة مع تسليط الضوء على العوامل والمعيقات داخل الجماعات المحلية وخارجها، مبرزين أسبابها والعوامل التي أدت إلى تفشيها، ونبحث في الآليات التي تساهم في التقليل منها وإصلاحها، والتي تساعد الادارات المحلية لتلبية حاجات المواطن المحلي، قصد تحقيق أحسن خدمة، وذلك بدفع الادارة المحلية لتحقيق التنمية المحلية الفعالة.

وعليه فإن هذا الفصل فيه دعوة لإعادة النظر في كل ما إعتادت الإدارة المحلية القيام به من أعمال وإجراءات مع دراستها وتقييمها والبحث على كيفية إعادة هيكلة هذه الإدارة بما يتلاءم مع منطق المناجمنت العمومي الحديث، بالإعتماد على منهجية ملائمة للتطبيق ذات بعد إستراتيجي ووضع كل الآليات المتاحة للنظام السياسي وللدولة بصفة عامة بغرض إنجاح هذا المشروع باعتباره حجر الزاوية للتغيير وتحقيق الفعالية اللازمة لبلورة التنمية المحلية وتجسيد أهدافها على أرض الواقع.

المبحث الأول: معوقات تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية بالجزائر

لقد بات من الواضح أن التقنيات الحديثة للتسيير التي جاء بها المناجمنت العمومي هي ذات فاعلية كبيرة وهذا بالنظر إلى المزايا العديدة التي يتصف بها هذا الأخير، إلا أن تطبيقه بصفة مباشرة وتلقائية على الإدارة العمومية الجزائرية قد يكون سببا رئيسيا في فشل هذه الأخيرة في تحقيق هذه العملية ميدانيا.

لذلك إذا أردنا النجاح في إدخال تقنيات المناجمنت العمومي فلا بد من الأخذ بعين الإعتبار كأول مرحلة الصعوبات والعراقيل التي قد تعترض طريق الإدارات العمومية في تحديث مصالحها إنه لا إصلاح من دون تشخيص المعيقات، إذ لا تقوم عملية الإصلاح إلا إذا قمنا بحصر المعيقات وترتيبها حسب التأثير وهذا لمحاولة معالجتها عن طريق إدخال بعض الإجراءات التمهيدية لتحسين وضعية الإدارات، وعلى الرغم من تعدد هذه المعوقات إلا أنه يمكن مبدئيا تصنيفها حسب مجال تواجدها.

المطلب الأول: المعوقات الإدارية.

ففي هذا المطلب سنبرز أهم المعيقات الداخلية الإدارية التي تعرقل عملية الإصلاح في الإدارة المحلية، والمتعلقة بالموظف والوظيفة على وجه الخصوص.

الفرع الأول: الثقافة السلبية للتسيير.

تعتبر الثقافة التنظيمية مجموعة القيم والمفاهيم الأساسية التي يتم إيجادها وتنميتها داخل مجموعات العمل في المنظمة وتعليمها للعاملين الجدد لتحدد طريقة تفكيرهم وإدراكهم وشعورهم نحو عناصر بيئة العمل الداخلية والخارجية وتحدد سلوكهم وتؤثر في أدائهم وإنتاجيتهم.[1]

[1] جمال الدين المرسي، مصطفى محمود أبو بكر، **التفكير الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية "منهج تطبيقي"** (الإسكندرية: الدار الجامعية، دط، 2002)، ص347.

وهي تلك الثقافة التي تسود داخل المرافق العامة، وبالخصوص الجماعات المحلية البلدية والولاية، وتتجلى هذه الظاهرة في رؤساء البلديات ورؤساء الدوائر والولاة وحتى موظفي الجماعات المحلية في إطار التنظيم الداخلي للمنظمة، وتبرز أيضا في علاقة العاملين مع بعضهم البعض من جهة، وعلاقتهم برؤسائهم من جهة ثانية، كما أن عادات وتقاليد الأفراد داخل أسرهم من جهة أخرى لها أثر بالغ على تسيير المنظمة تسييرا سلبيا[1].

فالثقافة التنظيمية في الجماعات المحلية تستمد عناصرها من ثقافة المجتمع والتي تأثرت كثيرا بالأفكار الثورية والرغبة في الحرية، لأن النظام الإشتراكي من حيث المبدأ يتبنى حرية اليد العاملة وملكيتها لوسائل الإنتاج وعدم إستغلالها، وأنها أقل إضطهادا مما هي عليه في القطاع الخاص، وبالتالي أخرجت أن الثقافة التنظيمية في الجماعات المحلية الجزائرية ضعيفة وتضم العديد من المكونات السلبية (الإهمال، عدم الانضباط ....) وهو ما يتواجد بأغلب المنظمات العمومية.[2]

إن المسير الجزائري يتكيف مع الأوضاع المفروضة عليه من السلطة العليا، لدرجة تصبح مهامه عبارة عن عادات يومية فقط، يسعى للتمسك بالمنصب دون المؤسسة وهذا راجع لقانون التوظيف والترقية الجزائري الذي أهمل عامل الجودة والفعالية، وبالتالي المسير الجزائري يعلم بأنه لا يعامل وفقا للنتائج المتحصل عليها، لذلك فهو يتجرد تدريجيا من المسؤولية.

لا يشغل بال العاملين إلا رضا الرئيس الإداري الأعلى ولو كان ذلك على حساب المؤسسة وأهدافها والمحاسبة لا تكون على أساس تحقيق أهداف المنظمة، وإنما تقوم على أساس المصالح الذاتية الضيقة للأفراد، وإنتشار هذا النوع من الثقافة هو أحد الأسباب المسؤولة على تردي الأوضاع وتراجع مردودية المنظمات في الجزائر ولا تخفي هذه الآثار على أحد.[3]

---

[1] موسى شريف، وليد حمودي، **تطبيق المناجمنت العمومي في إدارة الجماعات المحلية "دراسة تحليلية ونقدية للقانون 11_10 المتعلق بالبلدية"**، مذكرة ماستر منشورة (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية الحقوق والعلوم السياسية بودواو، 2015/2014)، ص43.

[2] بشير محمد، **الثقافة والتسيير في الجزائر بحث في تفاعل الثقافة التقليدية والثقافة الصناعية**، (الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، دط، د.س.ن)، ص31.

[3] موسى شريف، وليد حمودي، **مرجع سابق**، ص44.

من هنا تظهر الثقافة السلبية على أنها سبب في فقدان مصداقية وتهديم المنظمات المحلية وعلى إثرها تعاق التنمية بسبب أولية المصالح الخاصة والمفاهيم المغلوطة، وتزيد من فقدان المواطن للثقة بهذه المصالح المفترض أن تكون في خدمته، وبالتالي فقدان السلطات المركزية الشرعية والمشروعية بحكم أن الجماعات المحلية عبارة عن همزة وصل بين المواطن والسلطات المركزية.

الفرع الثاني: الإيديولوجية التسييرية.

تمثل الإيديولوجية التسييرية الإختلاف بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الجديد، حيث أن الأول قائم على مفهومي المصلحة العامة والخدمة العمومية، مما يؤدي إلى قيام إدارة عامة وفق النموذج البيروقراطي، أما الثاني فهو قائم على أساس الفعالية والكفاءة وفق مبادئ الإقتصاد السياسي الجديد ورد الإعتبار للدور المتبادل للدولة والسوق.

ويمكن تحليل أبعاد الإيديولوجية التسييرية المطبقة في التسيير العمومي الجزائري كما يلي:

- هيمنة الإيديولوجية الإدارية التقليدية: إن الإطار الأخلاقي والفلسفي الذي يحكم تسيير الإدارة العمومية هو الذي يحدد الفارق بين التسيير العمومي التقليدي والتسيير العمومي الحديث، هذا الإختلاف يكون على مستوى القيم التي تسيطر على كل من المجالين والأهداف التي تضعها المنظمات.
- وإن تأثير الإيديولوجية التقليدية يبدو كبيرا على تسيير الإدارة العامة في الجزائر حيث نجد أن المرجعية الأخلاقية والفلسفية ترجع إلى مفهومين أساسيين:
- المصلحة العامة: التي تقر أن المنظمات العامة يجب أن تعمل على خدمة أكبر عدد ممكن من المواطنين ويكون عملها مستهدفا كافة الشعب.
- الخدمة العامة: والتي ترى أن المنظمات العامة تعمل على سد الحاجات الخاصة لمجموعة المرتفقين.

إن الإطار الإيديولوجي الذي يحكم المنظمات العامة في الجزائر هو في مجمله مناقض لمبادئ التسيير العمومي الجديد، حيث أنه مازال ينشط في إطار المفاهيم التقليدية (المصلحة العامة والخدمة العمومية).

إنطلاقا من أن المناجمنت العمومي يعني تطبيق السياسات العامة وضمان التحديد والقيادة في شروط إقتصادية مثالية فإنه يمكن الإشارة إلى الأزمة الحاصلة في مجال القيادة والتي تبدو عن طريق التشعب المتنامي للخدمات العمومية وهذا ما يصطلح عليه علماء التسيير المعاصرين بإشكالية قيادة المرافق العامة وإن جوانب هذه الإشكالية تتلخص كالآتي:

- إن المرفق العام يعمل بلغة النفقات والوسائل والميزانية وليس بلغة النتائج وحساب الإستثمار وعليه فإن العامل الأساسي في التسيير المالي للمرفق هو الإستهلاك.
- المرفق العام يتصرف وملزما بالمدة وهو ليس كالمؤسسة التي تتصرف في إطار العمل على الربح والفائدة.
- المرفق العام يعمل في إطار المستوى الأعلى وليس في إطار المستوى الأدنى.
- ونظرا لتحديات التي تواجهها الإدارات العمومية في وقتنا الحالي ومنها:
- تحديات إقتصادية: جودة، إنتاجية، المنافسة.
- تحديات إجتماعية: التضامن الإجتماعي، مواطنة، مسؤولية.
- تحديات تكنولوجيا: تأهيل الكفاءات، التحكم في التقنيات الجديدة، الإبداع.

مما يتطلب إيديولوجية تسييرية جديدة تستطيع أن تجعل من المنظمات العمومية كفأة وفعالة وتبرهن على وجودها عن طريق جودة الخدمات التي تقدمها.[1]

الفرع الثالث: تفشي ظاهرة البيروقراطية السلبية ومركزية صنع القرار

أولا/ تفشي ظاهرة البيروقراطية السلبية:

إن مفهوم البيروقراطية بصورته الحقيقية هو مفهوم إيجابي كما جاء به ماكس فيبر الذي إعتبره كأحسن نموذج لتسيير المنظمات وحدد أهدافه وحتى أولوياته، حيث إعتبر كأنجع نظام تسعى من خلاله

[1] نصيرة بطاط، **تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي**، المؤتمر الدولي: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، جامعة البليدة 2، ع3، ص.ص398-400.

السلطة العليا إلى تحقيق أكثر فاعلية ونشاط أثناء تنفيذ البرامج والخطط التنموية، ومنه تحافظ على وحدة الأنساق والفروع الإدارية الخارجة عن السلطة المركزية.

أما من جهة أخرى، فإن تطبيق هذا النموذج في الدول حديثة النشأة كارثيا، حيث إرتبط عند الكثير من الجمهور بتلك التعقيدات والإجراءات المتشابكة التي يواجهها المواطن أثناء طلب خدمة عامة من إدارته، فهو يعبر عن جهاز تسلطي إستبدادي يحقق فكرة الإستغلال، بيد أن أصحاب النموذج البيروقراطي يقبلون بهذا النمط على أساس أنه نوع من التنظيم الشرعي والعقلاني للإدارة في علاقتها مع دولة القانون، وهي تسيره بواسطة قوانين وتشريعات تنظم العلاقات الرسمية بين الموظفين وتحديد مجالات وأصناف الوظائف وتقيد النشاط وتحكمه.

إلا أن الأمر يتعلق بتحديد مجموعة من الخصائص العقلانية الرشيدة وتطبيقها حتى نضمن فاعلية ونشاط على الأعمال الإدارية بواسطة النمط البيروقراطي، فمن مراحل تطور الدولة وتنوع الحاجات والخدمات الذي كان ملازما وموازيا لتنوع الإختصاصات وتقيم العمل وكذا الإختلافات البيئية الإجتماعية والإقتصادية من دولة إلى أخرى، أظهر بأن النمط البيروقراطي قد يصلح في دولة ما بقدر ما أنه يفشل في أخرى.[1]

وهنا يتبين أن الفروقات الحضارية والإختلافات الفكرية التي تظهر على مستوى سلوك الأفراد وممارسات السلطة والتباين في درجة الحس المدني من منطقة إلى أخرى تجعل الدارس ينتبه إلى فكرة إستيراد الأنماط والتنظيمات الخارجة عن البيئة الأصلية، ما هي إلا محاولة تثبيت عجز المنتظم السياسي على التكيف مع المعطيات المحلية، بحيث أن نماذج وأنماط التسيير الإداري يجب أن تكون وليدة البيئة الأصلية لكي تتماشى مع مختلف عقبات البيئة المحلية وبالتالي تتكيف مع المتغيرات البيئية المختلفة.[2]

---

[1] ميلود قاسم، "علاقة الادارة والمواطن في الجزائر" بين الأزمة ومتطلبات الإصلاح"، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، ورقلة، الجزائر، ع05، 2011، ص69.

[2] علي سعدان، **بيروقراطية الإدارة الجزائرية** (الجزائر: المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، دط، 1981، ص13.

وفي غياب تأطير علمي وأخلاقي راقيين، نتج عن الفاعلين الإداريين أن تحول مجال المسؤولية المحدودة إلى سلطة مطلقة بالرغم من أن القانون يحددها وينظمها، ونتج عن التسيير الفاسد مجموعة من المظاهر:

أ. على مستوى المنظمة:

- تجميد قدرات الشخص وحصرها في العمل المتكرر بالتخصص الإداري.
- التمسك بالقوانين والأنظمة وعدم التأقلم مع محاولة إصلاح أو تغير.
- إستغلال مستوى المسؤولية وحجم السلطة لأغراض ذاتية.
- تضخم كبير في حجم القوانين والمراسيم وعدم قدرة الفاعلين فهمها وممارستها.

ب. في علاقتها مع الجمهور:

- الإدارة من الفرع البيروقراطي المنغلق لا تلبي حاجات المواطنين.
- إن النمو البيروقراطي الناتج عن الإصلاحات لا يأخذ بعين الإعتبار الخدمة العمومية التي يقدمها للمواطن بقدر ما يحاول أن يثبت جذور السلطة القانونية.
- إن المواطن يشكوا من الإجراءات الشكلية المعقدة خلال تعامله مع المصالح المعنية بفعل تضخم القانون ونقص الثقة.
- التباطئ في تأدية الخدمة العمومية وتحويل القضايا من منظمة إلى أخرى.

❖ **أسباب نشوء الأمراض البيروقراطية في الجزائر:**

إذا كانت الإدارة الجزائرية تعيش حالة من الإنغلاق البيروقراطي الذي أفرز طبقة جديدة أضحت هي التي تمثل السلطة داخل الإدارة، وهذا راجع إلى أن الجانب الحيوي المماثل في التنمية الإدارية عاجز على لعب دوره كمحرك ومحفز في تحقيق الفائض المالي، وبالتالي ظهور الظواهر السلبية للبيروقراطية راجع للأسباب التالية:

- سياسة التوظيف على مستوى الإدارات المحلية والمجموعات المحلية في بداية الأمر، كان لا يراعي فيها شروط التكوين والتدريب المستمر.
- إن الإصلاحات الإدارية المستمرة للمجموعات المحلية، لم تركز على نمط التسيير اللامركزي كأسلوب ديمقراطي يشرك الإرادة الشعبية في التسيير.
- إن التنمية الإقتصادية تكاد تكون منعدمة بالمقارنة مع الوحدات الإدارية المنشأة.
- الجهاز الإداري أصبح الجهاز الوحيد الذي يستهلك من معدل الدخل القومي الخام.
- التسارع في إرتفاع الأسعار وكذا تخفيض من قيمة الدينار مقابل ثبات في أجور الموظفين وعدم تحسين وضعيتهم الإجتماعية أدى إلى ظهور الرشوة والمحاباة.
- كل عمليات التغير والإصلاح تمت في فترة شهدت فيها الجزائر أزمة متعددة الأوجه، وقد أوكلت هذه العمليات إلى إدارات ومجالس غير قادرة على تصور مفاهيم ومراحل الإنتقال.
- محاولة إستيراد النماذج الأجنبية بدون أن يراعي في ذلك خصوصية المجتمع الجزائري فالنظام الديمقراطي لم ينشأ في كنف توفر مجموعة من الشروط المنطقية منها: درجة الوعي السياسي نظام إقتصادي قوي، بنية مؤسساتية قائمة على فاعلين سياسيين نزهاء...الخ .[1]

❖ نتائج البيروقراطية في الجزائر:

لقد نتج عن تغلغل البيروقراطية السلبية في مختلف الإدارات العمومية خاصة الجماعات المحلية في الجزائر عدة مظاهر من بينها ما يلي:

- **الروتين الإداري:** من الأمراض الإدارية الخطيرة، وتبدأ أسباب ظهوره في عدم الكفاءة الإدارية وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، والتميز في الصلاحيات والمسؤوليات بين الإدارات ذات الأغراض المتقاربة، وصولا إلى بعض أسباب وعوامل نشوء البيروقراطية ذاتها كالتضخم في الأجهزة، الخوف من المسؤولية، والتمسك الحرفي والشكلي بالنصوص القانونية.

[1] ميلود قاسم، **مرجع سابق**، ص.ص70.71.

- **الإهمال وسوء المعاملة للجمهور:** عدم إنجاز الموظف لما هو مطلوب منه على أحسن وجه وإنتشار مظاهر الإهمال والتسيب والإتكالية بين الموظفين، مما خلق هوة بين المواطنين والإدارة العمومية، ومن مظاهرها وجود حواجز تفصيل المواطن على المسؤولين الإداريين وتكمن جوهر هذه المشكلة في التعقيدات وتدهور الأوضاع داخل الإدارة العمومية كسوء الإداريين وعدم كفاءتهم، مما نشأ ما يمكن تسميته "**بأزمة ثقة**"، وأهم المشكلات التي نجمت عن سوء العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن ما يلي: التغيرات البنائية التي حدثت في المجتمع بشكل متسارع، لم يواكبها تطور في القوانين مما حدث خلل على مستوى الهياكل وعدم تحديد الهياكل التنظيمية العمومية تحديدا يمكن من خلاله تحديث المسؤوليات وتنظيم العمل بشكل عقلاني، عدم وضوح موقع المواطن ومشكلاته ضمن أولويات الإدارة العمومية وضمن الفلسفة العامة للتنظيمات الإدارية فيها المبالغة والتعسف في إستعمال السلطة التقديرية على مستوى الإدارات العمومية.

- **الوساطة والمحسوبية:** على حساب الكفاءة والجدارة في كثير من الأحيان.

- **إدارة غير فعالة:** وإن أهم إفرازات هذا النسق من الإدارة العمومية هي الإنحراف بالسلطة الممنوحة للموظفين على الأهداف المقررة لها قانونا وهو ما يسمى بالفساد الإداري.

- **إدارة إنطوائية جامدة:** والواقع أن الإدارات العمومية لا زالت في مجملها إنطوائية ولم تولي كذلك الإهتمام الكافي للإمكانيات الواسعة المتاحة لها، وأهملت المعارف والمبادئ العلمية فكان لها أثر سلبي في المنطقة في إتخاذ القرارات وعدم فعالية أدائها.[1]

ثانيا/ مركزية صنع القرار:

يقصد بمركزية صنع القرار، تجميع صلاحيات إتخاذ القرارات في إدارة أو شخص واحد أو عدد محدود من المديرين، وتتحقق المركزية بواسطة إصدار لوائح وتعليمات وقرارات تفصيلية من قبل الجهات

[1] نصيرة بطاط، **مرجع سابق**، ص.ص397.398.

العليا وتلتزم الجهات الأدنى بتطبيقها، دون أن يكون لها حق التصرف والإجتهاد.[1]

يتولد عن مركزية صنع القرار، الهيمنة والإحتقار وقمع الإبداع والإبتكار داخل المنظمات المحلية ويظهر جليا في أن صنع القرار في الجماعات المحلية راجع في الأساس إلى السلطة المركزية بطريقة أو بأخرى ويتجلى ذلك في إعطاء الموظف الإداري الأولوية على الموظف السياسي وينتج عنه التشخيص الخاطئ للمشاكل مما يؤدي إلى نتائج غير مرغوبة، وعلى هذا الأساس تنشأ قرارات عقيمة لا تصب في مصلحة المواطن المحلي أو قرارات غير قابلة للتنفيذ وهو ما يدعم تسلط صانع القرار وغياب المتابعة والمراقبة، فيتاح المجال في إستخدام هذه السلطة الادارية لقضاء مصالح شخصية ضيقة على حساب المصلحة العامة.[2]

الفرع الرابع: عدم ملائمة النصوص القانونية مع مبادئ المناجمنت العمومي الجديد

إن النصوص القانونية والتنظيمية هي ضرورية في أية دولة مهما كانت درجة تقدمها العلمي والتكنولوجي، الإجتماعي والإقتصادي وذلك لكونها الوسيلة التي تضمن تنظيم مختلف النشاطات في المجتمع الوحيد.

لذلك، فإن تطبيق تقنيات وطرق المناجمنت العمومي يحتاج هو الآخر الى تأطير قانوني يضمن له البقاء والإستمرار ويضفي عليه طابع الشرعية.

حيث أن التحليل الأولي لهذه القضية يجعلنا نلاحظ تعايش ظاهرتين متناقضتين: أولهما الإنتاج الوفير والعشوائي للنصوص التشريعية والتنظيمية مما يجعل المهتمين بها يجدون صعوبة في إتباع تطورها وثانيهما عدم مسايرة هذه النصوص للتغيرات ومستجدات محيط الإدارة.

[1] خالد بن فيحان المنديل، **المركزية واللامركزية في إتخاذ القرار وعلاقته بالأداء الوظيفي**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض: كلية الدراسات العليا، 2003)، ص32.

[2] موسى شريف، وليد حمودي، **مرجع سابق**، ص.ص45.46.

أولا/ تضخم حجم النصوص القانونية:

من أهم الملاحظات التي يجب علينا التأكد عليها في هذا المجال في الجزائر، هو العدد الكثير والإصدار الغير المنظم للنصوص الخاصة التنظيمية، التعليمات، المناشير، القرارات الوزارية والوزارية المشتركة والمذكرات، وهذا ما يفسر لنا بنسبة كبيرة حالة عدم إستقرار العمل الإداري وربما تعود هذه الوضعية إلى عدم إستقرار الجهاز الحكومي الناتج عن التغيرات الحكومية العديدة التي عرفتها الجزائر في فترات مختلفة.

إن هذه الوضعية أدت إلى عدم إمكانية المتابعة الفعالة والتطبيق الكامل لأحكام هذه النصوص بفعل تغييرها الدائم، لهذا فقد أضفي عليها طابع عدم الإستقرار مما أنقص من قيمتها ومن وزنها القانوني ولعل هذا ما يفسر لنا لامبالاة المسيرين بشأن النصوص الجديدة وعدم إهتمامهم بتمثيلها وربما يرجع ذلك إلى عدم ثقتهم في فعاليتها ونجاعتها.

وبالإضافة إلى العدد المتزايد للنصوص القانونية، فإن هذه الأخيرة تتسم بعدم إنسجامها وتناسقها فيما بينها، هذا إذا ما رأينا تناقض محتواها مع النصوص الأعلى منها والتي من المفروض يجب أن تكون مفسرة ومكملة لها وليس العكس.

ثانيا/عدم تكيف النصوص القانونية مع متغيرات ومستجدات محيط الإدارة العمومية:

ونقصد بها التطورات السياسية، الإقتصادية والإجتماعية السريعة التي وجدت الجزائر نفسها فيها وهذا بحكم التغييرات الجارية على المستوى العالمي، وبالرغم من عمل مصالح الوظيف العمومي على سد تلك الفراغات بإصدار تعليمات ومناشير بهدف حل المشاكل العديدة التي تطرح في الميدان إلا أنه لا تزال حالات أخرى تعرف فراغا كبيرا، كما أن الكثير من أحكام هذا المرسوم قد تركت إلى التنظيم عن طريق التعليمات والتي لم تصدر إلا مؤخرا.

صحيح أن السلطات التنفيذية المعنية قد عملت على إصدار بعض النصوص وذلك في خطة مضمونها إصلاح وتحديث الإدارة على المستوى المحلي إلا أن تطبيق هذه النصوص قد عرفت تأخيرا كبيرا.[1]

الفرع الخامس: سوء إستخدام الموارد البشرية

يعتبر محور الموارد البشرية محورا إستراتيجيا ومن أهم عوامل نجاح أي إصلاح إداري ولكن بفعل البيروقراطية المنتشرة في مختلف الإدارات العمومية بالجزائر أصبح هذا المحور يشكل أداة قامعة للتنمية وعائقا للتسيير الرشيد للموارد في المنظمات العامة، وعلى رأسها الجماعات المحلية وذلك لما طرأ عليه من مشاكل أفقدته أهميته إبتداءً من سوء التخطيط والتسيير إلى غياب الكفاءة والفعالية، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب:

- طبيعة المسار المهني للموظف والمتميز بالجمود وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
- نقص التحفيز وإحتقار الموظف.
- منح العلاوات والترقيات على أساس المحاباة والمحسوبية.
- نقص فادح في التكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف.
- غياب العلاقة الإنسانية وفقدان الثقة بين الإدارة ومواردها البشرية.
- مقاومة التغيير وعدم قبول كل جديد.
- عدم ربط الأجر بالكفاءة والفعالية وبالإنتاج.
- عدم التوافق بين إختصاصات الموارد البشرية في هذه الإدارات ومتطلبات الإصلاح.
- سوء تحديد الحجم الأمثل من الموارد البشرية.
- فقدان أنشطة الإصلاح الإداري والوسائل الموضوعية في تقييم الأداء وهذا بالخصوص في الجماعات الإقليمية وذلك بتواطؤ مقصود أو غير مقصود من السلطة المركزية.

[1] سليمة مراح، **التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية**، مذكرة ماجستير نشورة (جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001/2000)، ص.ص142.143.

- إنتهاز الفرص في الوصول للمراكز الإدارية وخاصة ما يفعله المنتخبون المحليون لقصر مدة إنتخابهم.
- نقص المدربون الأكفاء المؤهلين القادرين على النهوض بأعباء الإصلاح الإداري.[1]

تعاني الإدارات العمومية الجزائرية بشكل عام من عجز حقيقي في التكوين في مجال المهارات الإدارية، كالتسيير الإستراتيجي، تسيير المشاريع، إدارة الجودة، وما زاد الطين بلة التقسيم الإداري الجديد لسنة 2021 الذي أدى إلى رفع عدد الولايات من **48** إلى **58** كان له آثارا سلبية تعلق بنقص الموارد البشرية الكفؤة وكثرة الأعباء مع إنعدام الموارد وتدهور نوعية الخدمات وتعددها وتعقدها.

المطلب الثاني: المعوقات السياسية

إن النظام السياسي في أي مجتمع من المجتمعات يؤثر بالنظام الإداري ويتأثر به، لأن كلا منهما يصبان في إطار النظام الإجتماعي، لذلك من المستحيل أن تستقر وتتطور إدارة الجماعات المحلية في ظل نظام سياسي غير مستقر، وهذا نتيجة لسوء التسيير والتخطيط بحيث أن مشاريع الإصلاح الإداري أو التنمية المحلية تأتي تبعا للأهواء والمصالح الشخصية للقيادات السياسية، مما يخلق فوضى إدارية نتيجة أن القيادات السياسية تتمتع بسلطة مطلقة مكنتها على الإستحواذ الكلي لمختلف الوظائف والقرارات، خاصة فيما يخص بعمليات التوظيف الذي أصبحت تنطلق من مبدأ إقليمي أو قبلي، أو العلاقات العائلية والشخصية، مما ينعكس سلبا على أداء الجماعات المحلية ويكون عائقا في تحقيق التنمية المحلية، وهذا ما يتعارض مع المناجمنت العمومي الجديد ويصعب من إتخاذ التدابير اللازمة لتطبيقه على أرض الواقع.[2]

كما تعتبر هيمنة السلطة الوصية في الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في الوالي والأمناء العامين للبلديات أمر مفروغ منه، وذلك لكثرة الصلاحيات الموكلة لهم على حساب المنتخبين (أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجلس الشعبي البلدي) وذلك بموجب التشريع بهدف ربط السلطة اللامركزية

[1] عبد القادر كاس، **التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق**، مداخلة في ملتقى الفساد معيق للتنمية، البليدة، 2010، ص07.

[2] عبد العالي حاجة، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر**، أطروحة دكتوراه منشورة (جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/ 2013)، ص75.

ربطا يكاد يكون مطلق بالسلطة المركزية في الدولة وهذا ما شكل صراعا دائما ومتكررا في الجماعات المحلية، على حساب التنمية في هذه الأقاليم.[1] بالإضافة إلى:

1- مركز المنتخبين: إن الدستور والقانون العضوي للإنتخابات سمحا لكل المواطنين والمواطنات بالترشح لمختلف المجالس المحلية البلدية أو الولائية، لكن الإختيار يتم في الغالب عن طريق الأحزاب السياسية التي يفترض أنها تضع معايير معينة وخاصة في من يتحملون المسؤولية ورغم هذا فالذي يتأكد في الكثير منهم هو عدم الإطلاع والتمكن من التقنيات المتعلقة بتسيير المجالس ونقص التجربة في التسيير، حيث أن الكثير منهم لم يشارك في تسيير الشؤون العمومية المحلية من قبل إضافة إلى نقص أو فقدان الرقابة السياسية الراجعة إلى الأحزاب السياسية نتيجة الفساد الذي تعيشه هي الأخرى.

2- غياب الوعي والثقافة الديمقراطية: فالتعددية الحزبية في ظل غياب ثقافة ووعي سياسي أدى إلى عدم الإستقرار في تسيير الجماعات المحلية ويتجلى ذلك في الصراعات التي تعيشها العديد من البلديات والولايات خاصة تلك التي لم يحظى فيها أي حزب بالأغلبية من الأصوات، الأمر الذي يخلق صراعات بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي خاصة في ظل إختلاف الخلفية الفكرية للأعضاء، كما أن غياب هذا الوعي لدى الأحزاب السياسية أدى إلى ظهور الإنحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير، تبديد الأموال العمومية، الإختلاس، إستعمال التزوير والصفقات غير القانونية...إلخ وهذا راجع إلى عدم وجود رقابة سياسية من طرف الأحزاب.

3- ثقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لها في الولايات والدوائر، كل هذا أدى إلى سلب الجماعات المحلية إستقلالها ومنعها من المبادرة والتفاعل مع وسطها ومواطنيها، وكل هذا شكل مخالفة صريحة وضمنية للقانون، إذ أصبحت في موقع المنفذ للتوجيهات والتعليمات والقرارات الفوقية، التي إعتبرت الجماعات المحلية دائما قاصرة وغير رشيدة مما أدى إلى قطع الصلة بينها وبين مواطنيها.[2]

[1] موسى شريف، وليد حمودي، **مرجع سابق**، ص47.

[2] مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، **مجلة الفكر البرلماني**، ع01، (ديسمبر2002)، ص96.

وهذا بالإضافة إلى عدم فعالية الإصلاحات التي تجسدت في قانون الولاية والبلدية الجديد التي شجعت على فكرة المشاركة الشعبية وإستشارة المواطنين ذوي الكفاءات في عملية صنع القرار وحل مشاكل الجماعات المحلية، لكن هذه الإمكانية لم تجسد على أرض الواقع وكانت عبارة عن حبر على ورق فقط أي تعتبر قوانين شكلية لا غير، كما همش الدور الفعال لمنظمات المجتمع المحلي كأداة رقابية على تسيير الجماعات المحلية.

المطلب الثالث: المعوقات المالية

تعاني أغلب بلديات الوطن عجزا ماليا كبيرا، حيث تشير إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إلى وجود 1200 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية.

ولا شك في أن العجز المالي للبلديات جاء نتيجة إلى الإختلالات الكبيرة التي تشهدها الجباية المحلية ناهيك عن الإختلالات التي تعرفها الجوانب الأخرى ذات العلاقة.

بالنظر إلى حالة العجز المالي التي تشهدها الجماعات المحلية، والتي تعني عدم كفاية الجباية المحلية، وما ينجر عنها من عدم القدرة على التكفل بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه وبالتالي الوفاء بدورها في تحقيق التنمية المحلية، فإن هذه الجماعات عادة ما تلجأ إلى مصادر أخرى لتغطية هذا العجز.

وفي هذا الصدد، تشير الكثير من الدراسات التي أجريت على أنظمة الإدارة المحلية إلى وجود إتجاه واضح، وخاصة في الدول النامية، نحو تزايد إعتماد الجماعات المحلية على الإعانات الحكومية المركزية في تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشاريع الخاصة بالتنمية المحلية، مما يؤدي إلى قبول الجماعات المحلية بالمزيد من رقابة الحكومة المركزية مما ينتقص من الإستقلالية المالية لهذه الجماعات.[1]

[1] خيضر خنفري، تمويل **التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق**، أطروحة دكتوراه منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011/2010)، ص41.

كما يعاني النظام الضريبي الجزائري من مركزية شديدة، فالدولة هي التي تفرض الضرائب وهي التي تحدد الوعاء الضريبي ونسبة الضرائب، وهي أيضا التي تضمن تحصيل الضرائب بشكل مركزي[1]، ولا يمكن للبلدية أن تفرض ضريبة أو تلغي أخرى فذلك ليس من صلاحياتها، وفي ظل إختلاف البنية الإقتصادية والديمغرافية والإجتماعية لمختلف المناطق فإن الحصيلة الضريبية ستكون حتما مختلفة وسيكون هناك عدم توازن فيها بين المناطق، ويعيق قدرة البلدية على تحقيق إيرادات إضافية من خلال الضرائب.

وإضافة إلى ذلك، فإن ما يكرس الإتجاه نحو تزايد إعتماد الجماعات المحلية على الإعانات الحكومية المركزية، هو أن فرض الضرائب والرسوم، بما فيها المحلية، هو من صلاحيات السلطة المركزية، بالرغم من أن الضرائب والرسوم المحلية تمثل المورد الأساسي والمهم للجماعات المحلية وهذا ما يجعل الجماعات المحلية تفتقر إلى الحرية في تقدير نظامها الجبائي، وبالتالي عدم وجود لامركزية مالية.

وبالرغم من كثرة وتعدد الإيرادات الجبائية المحلية، إلا أنها لا تستجيب لمتطلبات وإحتياجات الجماعات المحلية، ويعود ذلك إلى سببين إثنين: السبب الأول هو عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الإيرادات الجبائية، أما السبب الثاني فيكمن في حصول الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية.[2]

وفي نفس السياق، يساهم إحتكار الدولة لمعظم الضرائب والرسوم، في زيادة إعتماد الجماعات المحلية على إعانات الدولة، ما يفرض على هذه الجماعات أن تبقى دائما في تبعية إتجاه الدولة.

وإنطلاقا من هذه المعطيات فإنه لا جدوى من الحديث عن بلدية تسجل عجزا ماليا وأخرى تحقق فائضا، حيث أن تدخل الدولة في توزيع المحصلات الجبائية والتحكم فيها **(الضرائب والرسوم)** وكون

[1] Djalel MAHERZI, **Les finances locales en Algérie, caractéristique et problèmes**, Alger: éditions ITCIS, 2013 ,p20.

[2] لحبيب بلية، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الإخلالات والحلول، **مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، م02، ع03، ص.ص22.23.

الضريبة منظومة وطنية إن مثل هذه المعطيات تفرز حتما جماعات محلية عاجزة وأخرى بفائض مالي، وفي مثل هذا الوضع لا يمكن تحميل الجماعات الإقليمية مسؤولية العجز المالي الذي تسجله.[1]

وبصفة عامة، فإن معاينة واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر تبرز العديد من المشاكل إما على مستوى النظام الجبائي أو على مستوى عوامل أخرى، ومن بين المشاكل المتعلقة بالنظام الجبائي نجد ما يلي:

- تعقد النظام الضريبي المحلي، تتوزع الضرائب والرسوم المحلية بين العديد من القوانين ووجود العديد من الضرائب المشابهة مما من شأنه أن يشكل ضغطا ضريبيا، بالإضافة إلى تواضع نسبة تحصيل الإيرادات بما فيها الإيرادات المحلية وهذا بفعل العديد من العوامل خصوصا منها التهرب والغش الضريبيين، فوفق النظام الضريبي الجزائري فإن أغلب الضرائب المحصلة محليا تقسم بين الإدارة المحلية، الدولة، والصندوق المشترك للجماعات المحلية، ونسب الإستفادة تختلف من ضريبة لأخرى فمنها ما هو محصل لفائدة البلدية بنسبة **100%** ومنها ما هو مشترك مع جهات أخرى بشكل ثنائي أو أكثر وهي الولاية، الصندوق المشترك للجماعات المحلية والدولة، والنسب محددة في قانوني الضرائب المباشرة والغير مباشرة إضافة إلى قرارات وزارية مشتركة أخرى.

وهذا النظام يحرم البلدية من جزء كبير من الإيرادات الضريبية التي تم تحصيلها على ترابها مثلا الرسم على النشاط المهني **65 %** منه يوجه للبلدية، **29.26%** منه للولاية و**5.44%** للصندوق المشترك للجماعات المحلية.[2]

وعلاوة على الإختلالات ذات الطابع الجبائي، تعاني الجباية المحلية من إختلالات أخرى مرتبطة بها، وتتمثل فيما يلي:

---

[1] محمد الشريف بلميهوب، مالية: مسؤولية الجماعات المحلية مرتبطة بتكريس لامركزية الصلاحيات واتخاذ القرارات، وكالة الأنباء الجزائرية، يوم 2 نوفمبر 2017، في:**http://www.aps.dz/ar/economie/49530-2017-11-09-08-24** ، تم الاطلاع عليه يوم 2021/06/02 على الساعة 15:40.

[2] Graba HACHEMI, **les ressources fiscales des collectivités locales**, Alger : ENAG éditions, 2000, p 31.

- **الفساد المالي:**

تعاني البلديات في الجزائر من إنتشار الفساد المالي بشكل كبير خاصة في العقدين الأخيرين حيث بلغ عدد المنتخبين الذين أحيلوا إلى القضاء بتهم الفساد المالي سنة **2012** مثلا قرابة **1650** منتخب أتهموا بنهب أكثر من **348** مليار سنتيم، في حين بلغ عدد البلديات العاجزة ماليا 1249 بلدية أي ما يمثل نسبة **80 %** من مجموع البلديات في الجزائر.[1]

كذلك سنة **2019** القضاء الجزائري يثبت أحكاما في قضايا فساد بحق شخصيات سياسية ومحلية من الدائرة الأضيق للرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، إذ عرفت الجزائر أكبر فساد في مختلف القطاعات حيث أثبت تورط العديد من الولاة ورئساء البلديات في قضايا فساد وتبديد الأموال العمومية وغيرها من القضايا، إذ يرجع ذلك أساسا لغياب الشفافية التي تسمح بالرقابة الشعبية، في إطار الديمقراطية والمشاركة الشعبية، حيث أن الأموال التي سيتم دفعها في شكل ضرائب ستتعرض للنهب والتبذير بدل توجيهها للغرض الذي فرضت لأجله.

- **قلة الموارد البشرية المحلية المؤهلة:**

إن قانون الإنتخابات الجزائري لا يفرض مستوى تعليمي معين على أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يسير البلدية، ولم تولي الدولة إهتمام لذلك على أساس أنه مبدأ ديمقراطي، إذ من حق أي مواطن الترشح في الإنتخابات المحلية ولا يمكن حرمانه من ذلك، فأصبح من مسؤولية الأحزاب السياسية وكذا نخبة المجتمع تقديم مرشحين ذوي كفاءة، وعدم إهتمامهم بهذا الجانب بسبب الفساد الذي يحصل في النظام ككل، وذلك بسبب فقدان الثقة والأمل في التغيير وإحداث التنمية وإعتبار أن الحكومة المركزية هي من تملك السلطة المطلقة والمسير الوحيد في المنظومة، وكذا فقدان الجماعات المحلية للإستقلالية وحرية التسيير خلق مجالس شعبية بلدية غير كفؤة، ما يؤدي لمشاكل عدة في تسيير المالية المحلية كالتبذير، السرقة ...

[1] عبد القادر موفق، **الرقابة المالية في الجزائر "دراسة تحليلية ونقدية"**، مذكرة دكتوراه منشورة (جامعة الحاج لخضر باتنة: قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، 2014/ 2015)، ص3.

- **مركزية شديدة وغياب الحرية بالنسبة للبلديات في تسيير ماليتها:**

بشكل عام الموارد الضريبية التي تصل إلى الإدارة المحلية يمكن للبلدية أن تستعملها بحرية لتغطية إحتياجاتها المحلية، ذلك قبل صدور قانون البلدية الجديد ل 22 جوان 2011 حيث أصبحت البلدية تملك سلطة أقل، فمع أنها مكلفة بتحفيز التنمية المحلية إلا أنها أصبحت مجبرة على توجيه هذه الإيرادات الضريبية لتمويل نفقات القطاعات التقليدية: مثل الصحة، الطرق، المساعدات الإجتماعية والوسائل.... إلخ، أي قطاعات تستهلك الموارد وليست مدرة للموارد المالية، لذلك يصعب عليها أن تحصل على إيرادات أخرى من خلال تنشيط الإقتصاد المحلي كخلق مؤسسات محلية إضافة إلى الوصاية الشديدة التي تفرض على البلديات من طرف الدولة في جانب تسيير ميزانيتها فمصدر إيراداتها الأساسي هو الإعتمادات الممنوحة لها من طرف الدولة في إطار البرامج المختلفة إضافة إلى غياب الثقة في المسيرين المحليين المنتخبين ما جعل الدولة تفرض وصاية شديدة عليهم.

بالتالي الجماعات المحلية في الجزائر تركز على تسيير عمليات إنفاق الأموال العامة بدلا من التركيز على تحقيق أهداف تنموية، فالميزانية العامة بوضعها الحالي هي مجرد أرقام تعبر عن إعتمادات مشتتة لإستهلاك الأموال العامة ولا توضح الأهداف والأغراض المقصودة من الإنفاق وهي لا تنص على برامج أو مشاريع يتوقع تنفيذها مقابل المال العام، وتهتم بالرقابة على الصرف بدل التركيز على النفع والفائدة المحققة من المبالغ المصروفة.[1]

تعتبر المعيقات المالية من المعيقات الأساسية التي تحدد مدى نجاح المناجمنت العمومي بالجماعات المحلية بالجزائر هو عدم توفير الموارد المالية الضرورية، ونظرا لأن عملية تطبيق الأساليب الحديثة للتسيير تتسم بالإستمرارية وتشمل كل عناصر الجهاز الإداري للدولة، فإن نجاحها يتطلب تمويل مستمر يعجز في كثير من الأحيان الوعاء الضريبي للجماعات المحلية عن توفيره بيسر وأساليب العمل فيها تكون باهظة، ويقتضي إدخال أساليب العمل التي يمليها المناجمنت العمومي عليها، وتشمل جميع المستويات الإدارية في كل أجهزة الدولة.

[1] بن نعمان محمد، **مرجع سابق**، ص.ص116.117.

كذلك الحال بالنسبة لتطوير وسائل العمل الاداري وبخاصة الإلكترونية والمعتمدة على تكنولوجيا عالية والتي يتطلب شراؤها وتركيبها والتدريب عليها أموالا طائلة، وبناءا على ذلك فإن نقص الإمكانيات المادية يتسبب في عرقلة تنفيذ خطط وبرامج المناجمنت العمومي أو عدم تحقيقها على الوجه المطلوب.[1]

وبالتالي لقد تسببت العوامل السابقة الذكر في عدم قدرة الجماعات المحلية تحقيق نتائج معتبرة فيما يتعلق بالتنمية المحلية وبإدخال مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في التسيير المحلي وعليه فعلى السلطة المركزية العمل على إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية من جميع الجوانب بما يتلائم مع مبادئ الديمقراطية.

[1] شريف موسى، وليد حمودي، **مرجع سابق**، ص54.

المبحث الثاني: مقتضيات إصلاح وتطوير الجماعات المحلية بالجزائر

إن تطوير الجماعات الإقليمية يعني معالجة التحديات والإشكاليات التي تعيق تقدمها وتعرقل تحقيق أهدافها، بإصلاحها وإدخال التحسينات عليها هيكليا ووظيفيا بما يساير أهميتها في النظام الإداري الجزائري، مما يستوجب معه إيجاد الآليات الكفيلة بتحسين أدوارها وترقية أدائها من خلال التدخل بجملة إصلاحات تنظيمية وأخرى وظيفية.

تتمثل الآليات التنظيمية التي تؤدي إلى تطوير دور الجماعات الإقليمية، في تعزيز مكانتها وتعميق مفهومها ضمن المنظومة القانونية ومبادئ تطبيق اللامركزية الإقليمية، من خلال إصلاح إطارها القانوني بما يتوافق مع ذلك، هذا إلى جانب تثمين الديمقراطية التشاركية بتفعيل المشاركة الشعبية في ظل تمثيل شرعي ومشروع، وكذا تهيئة الأطر المناسبة لترقيتها.

تعني الآليات الوظيفية لتطوير الأداء المحلي إلى كل ما من شأنه تعزيز وسائل ممارسة الجماعات الإقليمية لصلاحياتها وحيازتها على الموارد والإمكانيات الكافية للقيام بذلك، من خلال إصلاح وتحسين المالية المحلية بإيجاد نظام جبائي محلي، وكذا تعزيز التضامن البيني والتعاون اللامركزي، إضافة إلى تثمين وتأهيل الموارد البشرية، والسعي لعصرنة التسيير بتوسيع إستخدام الإدارة الإلكترونية، فضلا عن تفويض المرافق العامة المحلية وحوكمتها بتعزيز سبل مكافحة والحد من الفساد.

المطلب الأول: الإصلاحات التنظيمية لتطوير الجماعات المحلية

للقيام بأي إصلاح إداري يهدف إلى معالجة الإختلالات ومحاولة التخلص منها، يجب التطرق إلى إحداث تغييرات في الأنظمة القانونية وعلى الهياكل والصلاحيات، إضافة إلى وسائل العمل وأدوات التسيير والأهداف المرجوة تحقيقها، لذا سنتطرق إلى دراسة الفروع التالية: الفرع الأول نقوم بدراسة الإصلاحات الدستورية والتشريعية، الفرع الثاني دراسة عملية إصلاح النظام الإنتخابي أخيرا الفرع الثالث دراسة سبل تجسيد اللامركزية الإقليمية.

الفرع الأول: الإصلاحات الدستورية والتشريعية

- **إصلاحات دستورية:**

نظم الدستور الجزائري اللامركزية الإقليمية بشكل عابر وغير كاف وعالجها بشكل غامض فغيب فيه مقوماتها تماما بإستثناء مساهمة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهذا يعد فراغا قانونيا كبيرا في مجال تنظيم هذه الجماعات ليبقيه متخلفا رغم التعديلات الكثيرة.[1]

تناول المؤسس الدستوري للجماعات المحلية مبدئيا إعترافه بها ومكتفيا فقط بالمواد **16** و**17** منه كذلك **المادة 15**، حيث تتطرق في فقرتها الثانية والثالثة، لعموم المجالس المنتخبة دون المحلية منها، بينما تطرقت الفقرة الثالثة لدور الدولة في تفعيل المشاركة الديمقراطية، لذا لا يمكن إعتبار هذه المادة تتدخل في تنظيم المجالس الإقليمية، وهذا يعني بأن مصطلح الجماعات المحلية يفسر بمعنى مختلف عن الجماعات الإقليمية التي وردت بالمادة **16** من التعديل الدستوري سنة **2016**، لذا تمت معالجتها بشكل فيه الكثير من القصور على الرغم من التعديلات المتكررة، هذا لأنه لم يتطرق إلى أهم مبادئها التي تضمن إستقلالها في ممارسة حريتها خاصة إنتخاب الهيئة التداولية والتنفيذية التدبير الحر التفريغ، أو توزيع الإختصاص أيضا.

لذا يستوجب النص على فصل خاص بالجماعات الإقليمية صراحة في الدستور، وأن يشتمل بالخصوص على المبادئ اللازمة على غرار الأنظمة المحلية المقارنة:[2]

- دسترة مبدأ التسيير أو التدبير الحر، يعتبر هذا المبدأ أحد أهم مقومات نظام الجماعات الإقليمية، حيث يتمثل في الإعتراف بالحق لهذه الجماعات بتسيير شؤونها المحلية، من خلال إعطاء

[1] محمد الناصر بوغزالة، **الجماعات المحلية في الدساتير**، أعمال الملتقى الدولي الثالث، الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2015، ص31.

[2] إسماعيل فريجات، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة بسكرة، م11، ع01، (أفريل 2020)، ص.ص633.632.

حرية لها قصد ممارسة إختصاصاتها، ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك،[1] كما يقتضي تطبيق مبدأ حرية التسيير في إدارة الجماعات الإقليمية أن تكون للهيئة التداولية والتنفيذية مهمة تسيير الشؤون العمومية من طرف المنتخبين ممثلي المواطنين، مما يعد وجود أطراف معينة من المركز مساسا بحريتها وتقليلا من إستقلاليتها ضد المقارن بعنصرية القانوني حيث أنه من الناحية القانونية يحق للجماعات الإقليمية الإستقلالية في العام بممارسة صلاحياتها التنظيمية وأما من النواحي المادية فتتمثل في القدرة الفعلية أي مجموعة الوسائل البشرية والمالية الخاصة والكافية.[2]

كذلك مبدأ التفريغ، مبدأ التضامن والتعاون، وكذا مبدأ الإنتخاب الشامل للهيئات المنتخبة والتنفيذية.

- إعادة النظر للمادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تحد من سلطة المشرع في إحداث وحدات لامركزية أخرى، تتعارض مع المادة 10-140 منه، والمتعلقة بالتقسيم الإقليمي للبلاد.
- ضرورة التصريح بإنتخاب الهيئة التنفيذية إلى جانب التمثيلية، وسد باب الإزدواج الوظيفي على مستوى الولاية، أي التعيين في إطار الجماعات الإقليمية.
- الأمر المتعلق بإصدار قانوني الجماعات الاقليمية بموجب قوانين عضوية طبقا للمادة (141_01) من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- توخي دقة الصياغة بتجاوز غموض المادة 15 منه، مما يستوجب توحيد المصطلح لاسيما أنه أشار فيها إلى الجماعات المحلية التي تكون قد تأخذ معنى ودلالة غير متطابقة مع الجماعات الإقليمية كما في المادة 15 منوه بها سلفا.

❖ **إصلاحات تشريعية:**

قصد تدارك النقائص المسلجة الأخيرة من خلال تطبيق القانون **08/90** المؤرخ في **07** أفريل **1990**، ونتيجة لعجز هذا الأخير عن إزالة التوترات وحل المشاكل الناجمة عن التعددية الحزبية أدخلت

[1] علي قاسمي التمسماني، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهوية المتقدمة، **مجلة العلوم القانونية**، جامعة بسكرة الجزائر، طنجة، المغرب، ع4 و5، (2012)، ص15.

[2] يحي وناس، عصام نجاح، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، **مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والإجتماعية**، جامعة أحمد درارية أدرار، ع38، (2016)، ص.ص33.32.

مجموعة من التعديلات على النص القانوني الذي يسر المجلس الشعبي البلدي والتي تهدف إلى تعزيز طاقات البلدية في إتخاذ القرارات وتسيير الموارد البشرية وذلك قصد بروز كفاءات وأجيال جديدة من قيادات لديهم قوة إقتراح وكفاءة لتسيير بلديتهم.[1]

جاء هذا القانون بمبدأ حرية المجالس المحلية البلدية والمبادرة التي تمكنها من توفير مداخيل البلديات وحق التصرف في ميزانيات ومخططات التنمية المحلية بالإضافة إلى تعزيز دورها في الإختيارات التنموية المحلية من خلال التأكيد على رأيها ومواقفها بشأن بعض أنواع المشاريع التي تقام على إقليم البلديات، فترقية دور ومكانة المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تمثيل التنمية المحلية وضمان إستمرارية وفعالية المرفق العام المحلي.

شمل هذا القانون حلولا لمشاكل التسيير في البلديات حيث تفرض أحكامها ضرورة إشراك المواطن في إتخاذ القرارات من خلال تمكينه من حضور الجمعيات العامة للمجالس البلدية، وتفعيل أدوار لجان الأحياء كممثلين داخل هذه الجمعيات لنقل إنشغالات المواطنين ووضع المواطن في تصميم إهتماماته.

كما يسمح هذا القانون للجمعيات المحلية والبلديات على وجه التحديث القدرة على إنشاء مؤسسة بمقاييس إقتصادية حقيقية بتوفير موارد مستدامة للبلديات وتسمح لها بتغطية جزء مهم من إلتزاماتها الإجتماعية والمشاركة بفعالية في جهد التنمية الوطنية، كما تضمن القانون الجديد مجموعة من النقاط الإيجابية التي تسمح بدعم التنمية الإقتصادية على المستوى المحلي والجهوي، تظهر من خلال تمكين البلديات من خلق مؤسسات إقتصادية في العديد من قطاعات النشاطات الفلاحية منها والصناعية والخدماتية فهذا القانون يهدف إلى تمكين مجال الشعبية من القدرات التي تتوفر عليها كل بلدية حسب طبيعتها وموقعها الجغرافي.[2]

وبعد صدور قانون البلدية رقم **11 /10** إتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار الى إثراء المؤسسات الولائية بقانون مماثل هو قانون **12 /7.**

---

[1] عبير غمري، **إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011)، ص.ص98.99.

[2] **المكان نفسه.**

الفصل الثاني: الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر

يؤسس قانون الولاية الجديد أرضية لبناء نظام لا مركزي في الجزائر خلال السنوات المقبلة ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومساع الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على مستوى المحلي في مجال التنمية بإعتبارها فضاء للتضامن والتنسيق الوطني بشكل يكون مكمل للبلدية ويقدم خدمة عمومية جوارية.[1]

وعليه سنورد مجموعة النقاط (كمداخل إصلاحية) التي يستوجب التركيز عليها والإنطلاق منها للقيام بتطوير الجماعات المحلية وتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد على أرض الواقع، كما يلي:

- تعزيز وتفعيل الديمقراطية التشاركية لاسيما في قانون الولاية، وتوضيحه وجعله يسر لتطبيقه وتجسيده على المستوى البلدي.
- تهيئة الأطر والفضاءات التشاركية للمواطن المحلي لتفعيل المشاركة وتثمين أدوار جميع الفاعلين من مؤسسات المجتمع المدني.
- إدخال ضمانات كافية لإستقلالية الإدارة والتسيير، و تعزيز وسائل التدخل المحلية الوظيفية.
- تحسين أطر التضامن البيني الداخلي، و توضيح وتبسيط سبل التعاون الامركزي الدولي.
- النص على نظام وظيفي محلي، مع تأهيل الموارد البشرية بالتكوين والرسكلة.
- ضرورة تجاوز مسألة النمط الموحد للبلديات والولايات، في ظل إختلاف الحجم الإقليمي وكذا عدد السكان.
- توفير الحماية الكافية من تدخلات الإدارة المركزية، في ممارسة الوصاية على الأعمال وكذا أعضاء فرادى ومجتمعين.[2]

[1] عبير غمري، **مرجع سابق**، ص271.

[2] إسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص.ص634.633.

الفرع الثاني: إصلاح النظام الإنتخابي

لقد كان النظام الإنتخابات بالقانون العضوي **(01/12)** أول ثمرة للإصلاحات السياسية التي عقبت خطاب رئيس الجمهورية في **2011/04/15**، الذي أكد صراحة في خطابه بالقول: " ستجرى مراجعة عميقة لقانون الإنتخابات، ويجب لهذه المراجعة أن تستجيب لتطلع مواطنينا إلى ممارسة حقهم الإنتخابي في أوفى الظروف ديمقراطية وشفافية لإختيار ممثليهم في المجالس المنتخبة ".

لعل أهم ما ميزه هو الإبقاء على النظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة بتطبيق قاعدة الباقي للأقوى، غير أنه وعلى المساوئ التي حملها تطبيقه على الجماعات الإقليمية وتشكيله لمجالسها المنتخبة، فقد أتاح للتشكيلات الحزبية مجددا من إمكانية الترشح دون عوائق وقد نتج عنه عدد كبير من القوائم المرشحة، كما قدم ضمانات تتعلق بالقوائم الإنتخابية، وإنشاء لجنة وطنية للإشراف وأخرى لمراقبة الإنتخابات وكذا تحسين آليات الطعن في كل مراحل العملية الإنتخابية بالإضافة إلى زيادة عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية للحفاظ على الوضع القائم بإحتوائه للظروف السياسية الضاغطة التي أدت إلى تعديله بدل رفعه إلى معايير النزاهة والشفافية.

كذلك نظام الإنتخابات بالقانون العضوي **(10/16)** الذي جاء على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، وإنسجاما مع أحكامه التي تؤسس لتعميق الممارسة الديمقراطية وضمان منظومة الحريات الأساسية، من خلال تحسين التمثيل والمشاركة وتدعيم أسس دولة الحق والقانون، تم النص على قانون إنتخاب جديد ألغي بموجبه القانون العضوي **(01/12)** الذي لم يعمر طويلا، فقد جاء نظام الإنتخابات الجديد بجملة إصلاحات عززت الشفافية وساهمت في تعزيز المشاركة، كما أنها إستحدثت هيئة عليا مستقلة لمراقبة الإنتخابات، وألغت المادة **(80)** من القانون السابق، إضافة إلى آليات وضمانات أخرى، أظهرت نقائصه ومحدودية تأثيرها في أول تطبيق له، ولم يأت بما كان منتظرا منه، فتبين أنه بحاجة إلى إصلاح جديد أيضا.

لقد إستمر في تكريس نظام التمثيل النسبي على القائمة المغلقة منذ **1997** إلى يومنا هذا بالرغم من أثاره الكبيرة على أداء المجالس المحلية المنتخبة، فقد أدى إلى مصادرة حرية الناخب في الإختيار بين المرشحين بسبب القوائم المغلقة، فيصبح الناخب مجبرا على إختيار الأحزاب السياسية التي تضع هؤلاء

المرشحين، ويقوم الناخب على تزكية قوائمهم دون إحداث أي تغيير في ترتيبها مما تجعله تحت سلطة الأحزاب السياسية، وعليه نرى أنه يتحمل على إثرها الأحزاب السياسية وقوائم المرشحين الأحرار مسؤوليتهم عن كيفية إنتقائهم لمرشحي العضوية بالمجالس الشعبية المحلية.[1]

ولمعالجة أوجه القصور في هذا النظام الإنتخابي يجب أن نسلط الضوء على جملة من النقاط تعيد له توازنه، وتحسن من شرعية تمثيلية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة في النقاط التالية:

- تطهير القوائم الإنتخابية وحوكمتها إلكترونيا وتشاركيا، بإستخدام التكنولوجية الحديثة وبإشراك المجتمع المدني في كل العمليات التي تسعى إلى مراجعتها.[2]
- ضبط الشروط الموضوعية المتعلقة بالإنتخاب والترشح، بأن تكون ضامنة لممارستها على نحو من المواساة وتوسيع قاعدتها، لا سيما التفريق بين الجنسين في الترشح بما تعلق بمسألة أداء أو الإعفاء من الخدمة الوطنية، وكذا تخفيض سن الترشح إلى 21 سنة.
- تجاوز والتخلي عن نظام التمثيل النسبي مع الباقي الأقوى، والعودة إلى نظام مختلط الذي يعتمد على نظام التمثيل النسبي مع الأفضلية للأغلبية، لذا فإن أنجع الأنظمة الإنتخابية التي من شأنها تحقيق الإستقرار النظام المختلط الذي يطبق حاليا في أغلب دول العالم والذي يجمع بين نظام الإنتخاب الفردي والإنتخاب بالقائمة حيث أثبت جدواه في تحقيق العدالة الإنتخابية بين جميع القوى والكتل السياسية المشاركة في الإنتخابات.
- ضرورة أن يكون الإختيار بالقوائم المفتوحة من بين مرشحي هذه القائمة أو القوائم المتعددة هذا على إعتبار أن الإعتماد على القوائم المغلقة من قائمة مرشحين تحددهم الأحزاب أو القوائم الحرة، لا تعطي أي خيار للناخب للمفاضلة بين هؤلاء الأشخاص الذين تضمهم هذه القوائم تقديم وتأخيرا، لأن هذا النظام يفقد المنتخبين الفائزين كثيرا من مشروعيتهم في نظر الناخبين.

---

[1] إسماعيل فريجات، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه منشورة (جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020/2019)، ص.ص73.74.

[2] عبد المجيد رمضان، الديمقراطية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية "حالة الجزائر"، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، ع16، (2017)، ص84.

- إعادة النظر في عتبه الإقصاء المتمثلة في **(7%)** وجعلها في مستوى **(5%)**، وكذلك مراجعة الشروط المفروضة على القوائم الحرة والأحزاب الجديدة.
- السعي لخلق وإيجاد إدارة إنتخابية إلكترونية متكاملة من خلالها كافة العملية الإنتخابية من بدايتها إلى نهايتها بما يساهم في شرعية التمثيل.
- تعزيز ضمانات نزاهة العملية الإنتخابية عن طريق الهيئة الوطنية المستقلة للإنتخابات من الإختصاص الكامل.
- الرقابة القضائية بتمكين المواطنين من الطعن في كل القرارات المتعلقة بالعملية الإنتخابية.
- تعزيز دور المجتمع المدني في العملية الإنتخابية من خلال المساهمة في العملية الإنتخابية وتمتد حتى بعد الإنتخاب في الرقابة على الممارسة العهدة الانتخابية.

❖ منتخب محلي كفئ:

حديث في هذه الجزئية عن شروط التي يتم وفقها قبول الترشحات لعضوية المجالس المحلية المنتخبة حيث يأتي في مقدمتها العلمي لدى المنتخبين المحليين وعلاقته بكفاءتهم وقدرتهم على القيام بالمهام الموكلة لهم، ويأتي في مقدمتها المستوى العلمي لدى المنتخبين المحليين لأول مرة في المنظومة الإنتخابية الجزائرية، بمناسبة آخر إنتخابات رئاسية، التي أجريت يوم **12- 12- 2019** من خلال المادة **(139)** من قانون العضوي **(08/19)** المعدل والمتمم للقانون العضوي **(16/ 10)** المتعلق بنظام الإنتخاب، هذا وقد إعتبرت تجسيدا لإحدى مطالب الحراك الذي ينادي بإصلاحات سياسية عميقة، الأمر الذي يحتم وضع قيود على الترشح من خلال فرض مستوى معين على المتقدمين لحيازة عضوية المجالس الشعبية المنتخبة في البلديات والولايات، ما هو يطرح إشكالية تتعلق بممارسة الحريات الأساسية للمواطنين المساواة بينهم بموجب الدستور ومبدأ عمومية الإنتخاب أيضا، لذلك أصبح البحث في السبل الكفيلة بإيجاد القواعد التي تؤدي بالنهاية إلى الموازنة بين ما معنى الحق في الترشح المشاركة من جهة، ورفع مستوى التمثيل والوصول إلى مجالس محلية منتخبة بالشرعية والكفاءة من جهة أخرى.

❖ **مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي:**

وذلك بإدخال تعديلات على هذا المركز تعيد له مكانته على المستوى الولاية وعلاقته مع الوالي من حيث:

- الصلاحيات التي يجب أن يحوز عليها والتي يمارسها الوالي، التي تتمثل في إختصاصات ذات الطابع لامركزي.
- إيجاد حل إشكالية طريقة تحديد عن طريق الإنتخاب من بين أعضاء المجلس الشعبي، ومن المستحسن الإعتماد على الكيفية التي يتم بها تحديد رئيس المجلس الشعبي البلدي كما هو وارد في المادة **(65)** من قانون البلدية **(10/11)**.
- منح رئيس المجلس الشعبي الولائي سلطة التقاضي أمام الجهات القضائية.[1]

الفرع الثالث: سبل تجسيد مبادئ اللامركزية

تأتي هذه النقطة للإجابة على سؤال يفرض نفسه يتعلق بمدى وجود لامركزية حقة في التنظيم الإداري الجزائري، أي مدى توافق نظامنا مع نظام اللامركزية الإقليمية، لذا نقدم هذه الآليات التي تعمل في النهاية إلى تطوير والإرتقاء بهذا النظام المحلي، نوردها بإختصار فيما يلي:

❖ **تحديد الإختصاصات المحلية:**

إن تحديد الإختصاصات المحلية مسألة بالغة الأهمية، ينبغي معالجتها في رؤيا متكاملة ضمن بيئة الجماعات الإقليمية للمقاربة التشاركية والحكامة المحلية، ذلك لما لها من أثار مالية ورقابية وعلاقة ذلك بإستقلالها وحريتها، في الواجب القيام بنوع من تحديد وتوضيح الآليات والكيفيات التي تمارس بها عند الإختلاف بشأنها للأنشطة المشتركة الواضحة على الأقل بالقانون.

[1] إسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص.ص634.635.

إن الإزدواج الوظيفي لرئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الوالي يعتبر إشكالية معقدة في تسيير بلدية الولايات، لماذا يجب أن تستند الإختصاصات المحلية التنفيذية للمنتخب المحلي بها لاسيما بالولاية مع إيجاد التوازن اللازم في العلاقة التبادلية بين الهيئة التداولية والتنفيذية.

كما أن تطبيق مبدأ توزيع الإختصاص أو التفريع، يفرض علينا بداية أن يتم التخلي عن التحديد القانوني لمسألة الإختصاص الحصري أو العام للجماعات الإقليمية من جهة والنمط الموحد لمستويات وحداتها من جهة ثانية لذا ولتحقيق النجاعة هو أن تمارس كل دولة هذه الجماعات ما يمكن أن تؤديه كل منهما بكفاءة وإقتدار.

❖ **ترشيد الوصاية الإدارية والتوجه لإلغائها:**

لا شك أن الرقابة الإدارية تؤدي أدوارا مهمة في حماية المصلحة العامة والمصلحة المحلية ما إلتزمت الوصاية في ممارستها وإحترمت القانون بشأنها، إلا أن ضرورة تفهم المركز القانوني للجماعات المحلية وتمكينها من ممارسة حرياتها، يفرض على المشرع حين تنظيمه لها أن يبحث عن التوازن بين مقتضيات نجاعتها وإخضاع كل مؤسسات الدولة بما فيها المحلية للقانون وبين الإستقلال النسبي المقرر لصالح هذه الجماعات إذ أنها تسعى لتحقيق أهدافها التالية:

- تضييق المجال في الرقابة على الأشخاص وجعلها تستند إلى المشروعية فقط، ومع ضرورة تسبيب القرارات، وقابلية الطعن فيها قضائيا.
- يجب توخي الدقة في تحديد حالات حل المجالس وتضييقها، والتقليص من مدة الأشهر الستة إلى شهرين، مع تكفل القانون ببيان تكوين ومهام السلطة التي تخلف المجلس المنحل.
- يجب أن تقتصر على رقابة المشروعية دون الملائمة، وكما يجب التخلي عن الوصاية التقنية المفروضة عليها والأجدى أن تكون تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ترشيد وتلطيف إستعمال الوصاية القانونية وإستبعاد الإفراط فيها باللجوء إلى تفعيل البعد البيداغوجي للرقابة، أي إعمال وسائل كالنصح والإرشاد الموجه للمجالس المحلية عن طريق منشورات ودوريات ليست ذات الطابع الإلزامي، فهي وسيلة مشجعة لا معيقة لها وتشجعها على التصرف مع مراعاة المصلحة العامة.

- الإنتقال التدريجي نحو التخلي عن الوصاية المكفولة للإدارة المركزية، وإسنادها للسلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري وتأمينا لإستقلال الجماعات الإقليمية المفترض.[1]

المطلب الثاني: الإصلاحات الوظيفية لتطوير الجماعات المحلية

هي إدخال تغييرات ضرورية لتطوير وترقية الخدمة العمومية المحلية، لذا سنتصدى فيه لمعالجة إشكالية وسائل ممارسة الجماعات المحلية لإختصاصاتها، برفع العراقيل والصعوبات وإيجاد الحلول اللازمة لتأمين ممارستها، في جوانبها القانونية، المالية، الموارد البشرية، وتحديث المرافق المحلية.

الفرع الأول: تثمين الموارد المالية المحلية

لا شك أن نجاح الجماعات المحلية في الحصول على أكبر منفعة من إستخدام الموارد المالية الذاتية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان الجماعات المحلية، حيث أن نجاح هذه الجماعات في أداء دورها في تعبئة المزيد من الموارد المالية الذاتية والتقليل من حجم الإعانات الحكومية المركزية يدفع الساكنة إلى المزيد من المساهمة في تمويل إحتياجاتهم إما بالإشتراك الإختياري من جانبهم في تكاليف المشاريع المحلية أو بمزيد من الحرص على تسديد الضرائب والرسوم المحلية المستحقة عليهم دون أدنى محاولة للتهرب أو التهاون في تسديدها، الأمر الذي يساعد على تدعيم كيان الجماعات المحلية.[2]

إن الضرائب والرسوم المحلية تعتبر من أهم الموارد الثابتة التي يمكن أن تحصل منها الجماعات المحلية على الجانب الأكبر من إحتياجاتها المالية المحلية على أن يكون الفرق بين الضرائب والرسوم المحلية والضرائب والرسوم الوطنية واضحا، ولا يتحقق ذلك عن طريق محلية الوعاء المحلي فقط، بل يجب أن تستقل الجماعات المحلية بسلطة وضعها وتحصيلها.[3] حيث أن الضريبة المستقلة تحفظ للجماعات المحلية إستقلالها المالي وحريتها المالية، وتصبح سيدة نفسها، ولا يكون للدولة من سلطات

[1] اسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص.ص637.638.

[2] خيضر خنفري، **مرجع سابق**، ص41.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية** (الإسكندرية: الدار الجامعية، دط، 2001)، ص94.

على ميزانيتها إلا بالقدر الذي يكون عن طريق الإشراف على تنفيذ تلك الميزانيات ومراقبة مواردها المالية.[1]

وإجمالا، وعلى غرار الإختلالات التي تعاني منها الجباية المحلية، تصنف الحلول المقترحة إلى صنفين: حلول جبائية وحلول أخرى.

ففيما يتعلق بالحلول ذات الطابع الجبائي المقترحة، يمكن الإشارة إلى:

- تخصيص **50%** من الضريبة على الناتج الخام **IRG** الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات.
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلق برخص العقار ولا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفة بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
- تخصيص **50%** من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير المدارس الإبتدائية.
- الترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة **16** من قانون المالية لسنة **2009**).

[1] سعاد طيبي، **المالية المحلية ودورها في عملية التنمية**، أطروحة دكتوراه منشورة (جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2008 /2009)، ص249.

- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح **13000** منصب مالي ممول من ميزانية الدولة 2596 منصب مالي ممول من ميزانية البلديات.
- المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية.
- ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفايات المنزلية، الطرق البلدية).
- الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية.
- وضع الرقابة القبلية على النفقات الملتزمة بها على المستوى البلدي.
- الرفع من معدلات التحصيل الضريبي من خلال العمل على مكافحة التهرب والغش الضريبي وذلك بوضع الوسائل الكفيلة بتحديد المداخيل والممتلكات الحقيقية، بهدف التعرف على الأوعية غير الخاضعة للضريبة بسبب الإمتناع عن التصريح بها تماما أو التحايل في تقديم التصريحات الجبائية الخاصة بها، وذلك من خلال تعزيز عمليات الإحصاء والتحقيق والمراقبة على مستوى المصالح المعينة بالتحصيل وهي بالأساس مصالح الضرائب، بالتنسيق مع المصالح والأجهزة ذات العلاقة كالبنوك، والصندوق الوطني للتأمينات الإجتماعية للعمال الأجراء والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء، وصندوق التقاعد، والمركز الوطني للسجل التجاري، والمديرية العامة للجمارك، ومديريات التجارة، ومفتشيات أملاك الدولة، وغيرها.[1]

❖ ضرورة إيجاد نظام جبائي محلي:

نظام جبائي محلي يعني بأن يكون لها نظام جباية مخصص ومنفصل عن نظام الجبائي للدولة وبالتالي خلق جباية محلية فعلية وفك الإرتباط مع النظام الجبائي للدولة، مما يؤدي لخلق نظام عصري للجباية المحلية وحسن توزيع الموارد بينهما، يتوافق وفكرة اللامركزية الإقليمية ويحقق مسألة الإستقلالية المالية.

[1] سمير بن عياش، ليندة سباش، إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر: الفرص والقيود "2011-2018"، **مجلة الطريق للتربية والعلوم الإجتماعية**، جامعة بومرداس، م6، ع4، (مارس 2019)، ص.ص362.363.

❖ **تثمين الموارد المالية المحلية غير الجبائية:**

نظرا للمعاناة التي تعيشها الجماعات الإقليمية في جوانبها المالية غير الجبائية، مما يجعلها مجبرة على إتخاذ جملة التدابير للحماية والإستشراف ضمن إستقرار داخلها المتعلقة بإرادات الأملاك وكذا منتوجات الإستغلال إلى جانب إعادة الإهتمام بالموارد ذات المصادر الخارجية كما يلي:

✓ **آليات تحسين مردودية منتوج مداخل الأملاك:**

- تفعيل البعد الإقتصادي في إستغلال إيرادات الأملاك لتحسين مداخلها.
- ترقية آليات تحصيل إيرادات الأملاك المحلية والسهر على ضمان تحصيل الديون المستحقة على عاتق مستغلي الأملاك المحلية.
- حتمية السهر على حصر جميع ممتلكات الجماعات الإقليمية بالتحديد الدقيق للأملاك المحلية مع ضرورة المحافظة عليها.
- إتخاذ تدابير لعقلنة وترشيد تسيير الأملاك المحلية.
- الإستغلال الأمثل لموارد منتوجات الاستغلال.
- اللجوء لإستعمال التمويل الخارجي تتمثل في المصادر المتأتية من الهبات والوصايا وكذا القروض المحلية، والتي تحتاج إلى توسيع الإدارات بأهميتهما لدى المواطن المحلي وإدارة الجماعات الإقليمية، من خلال تبسيط وتوضيح القواعد المشجعة عليهما وإيجاد مؤسسات إستثمارية وبنوك محلية وطنية تقدم قروض ميسرة وفعلية.[1]

وتطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة **2011**، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات، وتم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية لجميع البلديات فيما يلي:

[1] إسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص.ص640.641.

- **تحسين التعليمة الوزارية المشتركة المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية" 1C** ": وضع لجنة مؤقتة (**ad-hoc**) تكلف بمراجعة وتحيين هذه التعليمة.
- **الجانب المعلوماتي:** إعداد برنامج إعلام آلي موجه للآمرين بالصرف حول تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة ومثل هذه البرامج ستزيد من فعالية وشفافية العمليات المالية وتحتاج للإسراع في إعدادها وتخصيصها لكل ما له أثر على تسيير المال العام.[1]

أما الحلول الأخرى المقترحة فهي تتمثل فيما يلي:

- تكوين الموارد البشرية المحلية، إلى جانب إحداث هيئة بلدية مكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم، من خلال تعزيز وتدعيم مصالح القباضات البلدية بالموارد البشرية المؤهلة في مجال التحصيل، إلى جانب إرجاع الشرطة البلدية ووضعها تحت إمرة رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى تكون بمثابة سند في مختلف مجالات العمل البلدي ومن بينه التحصيل.
- تحسين بيئة الاستثمار على المستوى المحلي (العقار الصناعي، التحفيزات...).
- مسح الديون على عاتق الجماعات المحلية.
- إقامة تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية والجماعات المحلية.[2]
- تصور فضاءات إندماج وتعاون وتكامل بين مكونات الجماعات الإقليمية وفيما بينها.
- إعتماد دراسات علمية دقيقة في توزيع الإختصاصات والصلاحيات بين مستويات الجماعات الإقليمية.
- تأطير التمويل المحلي بما يضمن التشاركية والشراكة والتمويل المشترك من خلال توحيد السلطة المالية وبالأخص إعادة النظر في آليات تقديم المساهمات والإعانات المالية وفق معايير علمية متعددة ومتكاملة.[3]

---

[1] سمير بن عياش، ليندة سباش، **مرجع سابق**، ص364.

[2] لحبيب بلية، **مرجع سابق**، ص.ص30.31.

[3] قدور بن عيسى، الإصلاحات المتزامنة "المالية والمؤسساتية" للجماعات الإقليمية، **مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، م2، ع04، (د.س.ن)، ص.ص184.185.

الفرع الثاني: تنمية الموارد البشرية المحلية

ينظر للإستثمار بالتكوين في المورد البشري أو رأس المال البشري، على أنه الإستثمار الحقيقي والأمثل في الإدارة العصرية، ونظرا للدور الكبير للموارد البشرية في تطوير أداء الجماعات الإقليمية فالإستفادة القصوى منها تقتضي حسن تسييرها وتأهيلها بالتدريب والتكوين.

إتسمت الأجهزة الإدارية للجماعات الإقليمية في الجزائر بكونها تشهد تضخما في عدد الموظفين، وذلك على حساب الكفاءات والقدرات العلمية والمعرفية والفعالية في أداء مهامهم، وذلك بسبب أن الجماعات الإقليمية في الجزائر لا تتمتع بوجود نظام خاص للتوظيف المحلي، لذلك نعتقد أن إيجاد نظام وظيفي إقليمي خاص بالجماعات الإقليمية يمثل حلا دعاء لدعمها في تسيير إحدى مواردها ووسائلها في ممارسة صلاحياتها بحرية.[1]

يأخذ المشرع الوظيفي الجزائري بالنظام المندمج ولا يفرد للبلديات والولايات نظام الوظيفي خاصة بهما، الأمر الذي يحرمها ويجعلها في تبعية مستمرة عليها من هذا الجانب تهيمن عليها الإدارة المركزية.[2]

وبالتالي لا تنمية محلية دون إطار بشري قادر متمكن يسند قرارات المجالس ويحسن تنفيذها لذا فهي بحاجة إلى طاقم إداري وتقني متخصص للتصدي لها على أحسن الوجوه، فيجب أن تسعى البلديات خاصة إلى إستثمار توظيف العناصر المؤهلة والمختصة، كما يجب أن تبتدع طرق للتكوين والرسكلة وتحسين المستوى، هذا بالإضافة إلى مواصلة الحكومة المركزية في تطعيم البلديات بمهندسين وجامعيين، هذا كله يجب أن يتم في ظل تحفيز مستخدمي الإدارة المحلية مما يؤدي إلى إستقطاب المهرة والمتفوقين الذين ما زالوا يعكفون عن العمل بها، والسبب غياب حوافز على غرار مؤسسات أخرى، لذا فتثمين الوظيفة المحلية يتم بدعم الإطار القانوني المتعلق بتنظيم الحياة الوظيفية لهؤلاء المستخدمين وفق القانون الأساسي الخاص بهم وكذا نظامهم التعويضي، كما نسجل تقوية مركز الأمين العام للبلدية الذي ينشط الإدارة البلدية تحت سلطة رئيسها، يضمن بها سير المصالح البلدية، مما يضمن تقديم الخدمة العمومية

[1] إسماعيل فريجات، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق**، ص.ص376.375.

[2] **المرجع نفسه**، ص382.

بإنتظام وإطراد، لكننا ندعو إلى ضبط مركزه القانوني وإعتماد معايير الكفاءة والنزاهة لتعيينهم، ونبذ المقاييس الأخرى ومن أبشعها الولاء السياسي والجهوية وغيرها، وبالرغم من هذا فإن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد صدور قوانين أو مراسيم، وإنما لابد من الإنسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور.[1]

لذلك لتفعيل إستقلال الجماعات الإقليمية ينبغي أن تتوفر على موارد بشرية مؤهلة لأداء مهامها وتتمتع بنظام قانوني متميز يسيرها وسلم إداري خاص بها لأن السعي لإيجاد إدارة فعالة رشيدة وقوية عالية من الكفاءة والمهارة، يشكلون الجهاز الإداري المكلف بتنفيذ قرارات وأعمال المجالس الشعبية المحلية، ويتم ذلك بـ:

- ✓ إعادة النظر في الإطار العام للوظيفة العمومية بجعله متعدد المستويات وتكون الجماعات المحلية إحدى هذه المستويات.
- ✓ يمثل ضرورة قانونية وتقنية تدعم التسيير الذاتي للموارد البشرية الإقليمية بشكل تدريجي وجزئي يعزز إستقلال الجماعات الإقليمية، ويساهم في تطوير اللامركزية الإقليمية.
- ✓ جذب الإطارات والكفاءات بتحسين قواعد تسيير المسار المهني للموظف المحلي وتحفيزهم لمنع هجرتهم ووضع تدابير مالية تضمن التكفل الأمثل بهم.
- ✓ أن يكون نظاما عادلا بالمقارنة مع النظام الوظيفي المركزي من خلال توحيد المسارات المهنية من حيث الأجور والحوافز وكافة الإمتيازات.

بالإضافة إلى وضع قواعد تتبنى إستراتيجية علمية للتكوين والرسكلة بما يتيح للمستخدمين تنمية مهاراتهم وتحسين خبراتهم لتحقيق الفعالية وتجويد الخدمة العمومية المحلية،[2] إذ يهدف التدريب إلى معالجة التدفقات على المناصب العليا الشاغرة حتى لا يكون لدى المؤسسة عدد كبير من المرشحين وبالتالي منافسة شرسة على الترقية تخلق جوا ومناخا مشحون من جهة، ولا يقل عدد المرشحين للترقية

[1] إسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/ 2014)، ص201.

[2] إسماعيل فريجات، آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، **مرجع سابق**، ص.ص382.383.

من جهة أخرى فتكون المؤسسة مرغمة على التوظيف الخارجي، بالإضافة إلى ذلك فإن نجاح عملية الترقية يعتمد على جودة التدريب، وبالتالي ففشل التدريب قد يؤدي إلى فشل عملية الترقية.[1]

حيث بموجب المادة **38** من الأمر **03/06** الممثل في القانون الأساسي للوظيفة العمومية نصت على أنه للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال الحياة المهنية وقد تناولها في الفصل الخامس من مادتين **104 و105** منه، التي نصت على أنه يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة قصد ضمان تحسين وتأهيل الموظف وترقيته المهنية وتأهيله لمهام جديدة، وتحدد شروط الإلتحاق بالتكوين وتحسين المستوى وكيفيات تنظيمه ومدته وواجبات الموظف وحقوقه عن طريق التنظيم، في حين أقرت المادة **109** على أنه تتوقف كل ترقية من فوج إلى فوج أعلى مباشرة كما هو منصوص عليه في المادة **8** من هذا الأمر على متابعة تكوين مسبق منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة أو الحصول على الشهادة المطلوبة.[2]

في حين تولى القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات المحلية المتمثل في المرسوم التنفيذي **(334/11)** وبموجب المادتين **14 و15** منه التي نصت على أنه يجب على موظفي الإدارة الإقليمية المشاركة في دورات التكوين التي يتم تعيينهم لأدائها، إما بمبادرة من الإدارة أو بطلب من الموظف عندما يتطابق التكوين مع مصلحة الإدارة.[3]

لكن ما يمكن إعتباره نقصا في مجال تكوين مستخدمين الجماعات الإقليمية هو عدم منح الموظف الوسائل القانونية للدفاع والتمسك بهذا الحق، تجبر الإدارة على تنظيمه وتمكين الموظف من ذلك، ناهيك عن تعطيل النصوص القانونية ببطء أو تأخر النصوص التنظيمية ما يجعله في حكم وقف التنفيذ، بما

---

[1] عبد القادر صخر زهاني، **دور الإدارة المحلية في تنمية الموارد البشرية دراسة ميدانية لبلدية المسيلة "2019/2018"**، مذكرة ماستر منشورة (جامعة محمد بوضياف مسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019/2018)، ص.ص56.55.

[2] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 2006/07/15، **المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 46، المؤرخة في 2006/07/16، المادة رقم 38.

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم (334/11) المؤرخ في 2011/09/20، **المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية**، ج ر ج ج، العدد 53 المؤرخة في 2011/09/28، المادة رقم 14 و15.

يؤدي بالنهاية إلى تفويت فرص على الإدارة لتحسين أدائها من خلال تأهيل وتنمية معارف موظفيها وبالتبعية على جودة المرفق العام.[1]

إن فشل الإصلاحات السياسية التي أدخلت من أجل إيجاد منتخب محلي كفئ، موضوع تكوين السياسي من خلال الأحزاب السياسية التي يبدو أنها لا تبذل ما يكفي لترقية أدائه، إضافة إلى إطلاق حرية الترشح مما إستقطب كل شرائح المجتمع، ولم يتم تنظيم مسألة تكوينهم بشكل واضح ودقيق، لخضوعه لوصاية ثقيلة من الإدارة المركزية وعدم وجود جهاز خاص يتكفل ويهتم بالعملية التكوينية لصالحهم.

على ما تقدم فإن الحاجة للتكوين والتحسين تبدو أكثر إلحاحا بالنسبة للمنتخبين المحليين يجب بذلك أن تجري فترات تربصية للمدة اللازمة للتكوين والرسكلة، لأنه يحتمل أن يكون بعض من رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية لا دراية لهم بشؤون التسيير، بما يمكن وصفه بالهواة لقلة أو لإنعدام التجربة لديهم، وكذا يجب أن تشمل هذه العملية بقية أعضاء المجالس الشعبية المحلية بإجراء تكوين حقيقي لدورات متخصصة طيلة العهدة الإنتخابية وتكثيفها في بدايتها على الأقل، ومن ثم وضمان لذلك يجب سن نظام قانوني خاص بالمنتخب المحلي يضبط حقوقه وواجباته لا سيما التكوين، مع ضرورة إنشاء مراكز خاصة بتكوينهم.

في إطار مرافقة سياسة تكوين الموظفين والمنتخبين المحليين الإصلاحية ولغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها موظفيها، تبنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية إستراتيجية التكوين للفترة الممتدة بين السنوات **2015 و2019** تمحورت حول النقاط الآتية:

- الإعتماد على التكوين القاعدي والتكوين التحضيري: الإهتمام بتكوين الموظف يجب أن يكون منذ إلتحاقه بمنصبه، حتى يتم الترسيخ لديه لثقافة المرفق العام وثقافة الدولة، كما أنه يسمح له بإكتساب معارف وخبرات، تسمح له بالتأقلم السريع مع مهامه الجديدة والمحيط المهني.

[1] إسماعيل فريجات، **آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق**، ص386.

- **تكوين الإطارات:** تلعب هذه الفئة من الموظفين دورا هاما في تنفيذ ونجاح الإصلاحات إذ تقع على عاتقهم مهمة وضع حيز التنفيذ، لا سيما في ظل التوجه الجديد الرامي إلى تنويع موارد الجماعات المحلية.[1]

- مواصلة سياسة تحسين معدل التأطير على مستوى الإدارات المحلية، وذلك بترجيح إدماج المستخدمين في إطار جهاز المساعدة على الإدماج المهني **DAIP**.

- تمكين الولايات المنتدبة الجديدة من الإستفادة من برنامج خاص للتوظيف وإعادة نشر الموظفين، كفيل بجعلها عملياتية أكثر.

- إعادة تشكيل شبكة مؤسسات التكوين عن طريق إتمام إنجاز هياكل التكوين الجهوية المتواجدة حاليا في طور الإنجاز.

- مباشرة تجسيد مخطط التكوين الذي سيشمل جميع الفئات المهنية، وذلك بتعبئة جميع مؤسسات القطاع وتعزيز قدرات التكوين من خلال تنفيذ برنامج للتعاون مع قطاعي التعليم العالي والتكوين والتعليم المهنيين، إضافة إلى التعاون الدولي في مجال التكوين.

- تطوير مناهج التكوين باستحداث أرضيات معلوماتية حديثة للتعليم والتكوين عن بعد، والتي ستمكن من تكوين عدد أكبر من الموظفين.

- إعادة تنظيم المدرسة الوطنية للإدارة ومراجعة نظام التكوين فيها، وذلك بتطوير تكوين ذو نوعية في مجال الإدارة العمومية العليا.

- مراجعة تنظيم المركز الوطني للبحث والتحاليل الخاصة بالسكان والتنمية وجعله أداة فعالة للبحث والتحليل في خدمة التنمية المحلية، وذلك في إطار التوجهات الجديدة.

[1] إسماعيل فريجات، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق**، ص.ص394.395.

- وضع حيز التنفيذ لبرنامج التعاون مع قطاع التعليم العالي في ميدان البحث العلمي، وهو ما سيسمح بتثمين نتائج البحث واستغلالها في إطار المحاور الإستراتيجية لتطوير السياسات العمومية التي باشرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية.[1]

الفرع الثالث: آليات عصرنة تسيير الجماعات المحلية

إن تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية ضرورة حتمية فرضتها الثورة العلمية وموجة العولمة الإلكترونية التي إجتاحت جميع مظاهر الحياة العامة والخاصة، كما أنها ضرورة تستدعيها جهود الدولة في إطار تبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين علاقة المواطن بالإدارة الأمر الذي لا يأتي إلا بالعمل على عصرنة الجماعات الإقليمية والعمل على القضاء على جميع صور البيروقراطية الإدارية ومختلف مظاهر الفساد التي وترت العلاقة بين المواطن والإدارة.

في هذا الإطار قامت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بتجسيد عدة مشاريع هامة في مجال عصرنة المرافق العمومية بإستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة تهدف مجمل هذه الإنجازات إلى تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة ونوعية.

تحقيقا لهذه المساعي جسدت وزارة الداخلية والجماعات المحلية العديد من الإنجازات الرامية لعصرنة الجماعات المحلية ومرافقها العمومية أهمها:

- رقمنة سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني وإحداث سجل وطني آلي للحالة المدنية وربط البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية بها.

- إنشاء سجل وطني آلي لترقيم المركبات والذي مكن المواطن من الوصول على بطاقات الترقيم لمركباتهم بصفة آنية دون تكبد عناء التنقل لولاية التسجيل.

[1] الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية**، أكتوبر 2015، ص.ص7.8.

- إدراج العديد من الخدمات الإلكترونية عبر الأنترنت على غرار طلب بطاقة التعريف الوطنية البيومترية وجواز السفر البيومتري عبر الأنترنت ومتابعة مراحل الإجراءات دون تحمل عناء التنقل.

- إنشاء مرصد وطني للمرفق العام لدى الوزير المكلف في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والذي يضطلع بجملة من المهام أهمها تلك المتعلقة بعصرنة المرفق العام.

- تحفيز وتطوير الإدارة الإلكترونية بإدخال التكنولوجية الحديثة للإعلام والإتصال.

- تحفيز ووضع أنظمة إجراءات فعالة للإتصال قصد ضمان إعلام المواطن حول خدمات المرفق العام، وتحسين حصول المستعمل على المعلومات وجمع آرائهم وإقتراحاتهم والرد على شكاويهم.[1]

- **خدمة تسجيل الحج:** إنطلقت هذه العملية للموسم **2016/ 2017**، حيث يتمكن المرشحون لقرعة الحج من الولوج إلى الموقع وإستكمال عملية التسجيل، دون التنقل إلى مقر البلديات إلا أنه لم يتم إجراء عمليات فرز المرشحين بالقرعة إلكترونيا، وما زالت تقوم به البلديات التقليدية اليدوية.

❖ **التطبيقات الإلكترونية:**

في إطار تطبيق الإدارة الإلكترونية تم إستحداث تطبيقات إلكترونية على الهواتف النقالة الذكية تمكن المواطن من معرفة مجمل الإجراءات المتعلقة بأي إجراء إداري خاصة بمصالح وزارة الداخلية، وذلك من خلال التطبيق الإلكتروني المحمول " إجراءاتي "، الذي دخل العمل به منذ **2016/12/11** ضمن مخططات عصرنة الإدارة وتخفيف إجراءات إستخراج الوثائق الإدارية، إضافة إلى تطبيق " إستشارتك"، والذي تم إطلاقه سنة **2019** الذي يجسد ويثمن الديمقراطية التشاركية المتعلق بإستشارة الموظف في عملية التنمية المحلية وتشخيصها وتحديد أولوياتها، في خطوة تجعل من الإدارة الإلكترونية أداة فعالة في الديمقراطية التشاركية والتأثير في صناعة القرار المحلي.[2]

[1] سمية بهلول، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية الإدارية، **مجلة المفكر**، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع16، (ديسمبر 2017)، ص742.

[2] إسماعيل فريجات، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر**، **مرجع سابق**، ص336.

وكتطبيق لأول بلدية إلكترونية حسب جريدة الشروق اليومي بتاريخ **14 مارس 2011**، وفي ملحقة الحالة المدنية لحي **500** مسكن في بلدية باتنة، بولاية باتنة، التي تمت بها رقم مصلحة الحالة المدنية، حيث مكن المواطن خلال الثواني على مستوى الشباك الإلكتروني للوثائق الإدارية، كما تمكن هذه التقنية من تنفيذ العملية على مستوى الفروع البلدية، دون العودة للمقر الرئيسي للبلدية.

تم إنطلاق تجسيد مشروع البلدية الإلكترونية الذي يتم تطويره حاليا على مستوى بلدية الجزائر الوسطى، التي تم إختيارها كبلدية نموذجية عبر التطبيقات الإلكترونية المطورة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية إستخدام الشباك الإلكتروني للوثائق البيومترية، ثم تم تعميمه على بلديات العاصمة في **12/13/ 2017**.[1]

بالنظر إلى كل المشاريع والإنجازات التي قامت بها الجزائر في إطار عصرنة الجماعات المحلية، إلا أنه تم تسجيل عدة عراقيل أنقصت من فعالية هذه الإنجازات، كغياب الكفاءة المهنية لدى الموظفين والتذبذب في التزود بخدمة الأنترنت وإنقطاعها المتكرر والبطء في معالجتها لغياب التقنيين المؤهلين.

الفرع الرابع: مكافحة الفساد الإداري والمالي

يعد الفساد الإداري والمالي من أخطر ما نجم عن البيروقراطية الإدارية، وهو سببا كافيا لتعطيل فعالية أداء الجماعات المحلية، نظرا لضعف الرقابة بكل أشكالها أو لفسادها وغياب المساءلة والمحاسبة، وعدم فعلية القواعد القانونية نتاج عدم وضوحها ولا مسايرتها لمتطلبات البيئة الخارجية التي تشهد سرعة في التطور، لذا نقدم أهم الآليات التي تكفل الحد من الفساد على المستوى المحلي.

أولا/ تعزيز الشفافية والمساءلة:

إن توفر الشفافية الإدارية يعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري ومن الأمور التي يجب مراعاتها في العمل الإداري، إضافة إلى مجموعة من المتطلبات التي تعززها وتجعلها آلية فعالة للقضاء على المرض المتفشي في الإدارة بكل أنواعها وتتمثل هذه المتطلبات في المساءلة الإدارية.

[1] إسماعيل فريجات، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر**، **مرجع سابق**، ص.ص344.345.

تعرف منظمة الشفافية الدولية الشفافية الإدارية بأنها: " إلتزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين مع الإلتزام بإتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها، وموازناتها ومداولاتها وإعلان مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة وإقرار عام بالإطلاع والوصول غير المكلف لمعلومات ووثائق الإدارة كأصل عام ".[1]

وعرفت المساءلة في كتاب النزاهة العربي في مواجهة الفساد بأنها: " واجب الموظفين العاملين سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، وتفسيرهم لقراراتهم، ومدى نجاعتهم في تنفيذها حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون، وأصول وقواعد العمل السليم ".[2]

تعتبر الشفافية والمساءلة ركنان أساسيا ومهمان في العلاقات الإدارية الحديثة، التي تؤمن بالنهج الديمقراطي البناء من خلال الحوار الهادف في عملية المكاشفة المحاسبة والمصارحة.

تعتبر المساءلة وسيلة لمقاومة الفساد والإنحراف الإداري، فشعور العاملين بشيوع المساءلة يكبح الجماح لإستغلال السلطة في إساءة إستخدام الموارد العامة، حيث يخلق الشعور بإمكانية الكشف للرأي العام عن عدم إستقامة القرار الإداري أو السلوك كمانع للتعسف في ممارسة السلطة، خاصة عند إلتقاء هذا الإدراك مع الأعراف الإجتماعية التي تنكر على العاملين الجمع بين السلطة وعدم الإستقامة.

وتوافر الشفافية وتعزيزها يؤدي إلى تقوية وتفعيل حق المواطن وأصحاب المصالح في المساءلة المسؤولين عن قراراتهم وأعمالهم المختلفة المشكوك فيها، وأن توافر المعلومات لديهم حول نشاطات وأعمال القطاعات الحكومية يعزز من قدرتهم على مساءلتها حول تلك القرارات والأعمال.

[1] ليلى جريدي، **التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد**، مذكرة ماجستير منشورة (جامعة منتوري قسنطينة: 2011/ 2012)، ص58.

[2] منظمة الشفافية الدولية، **نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد** (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، دط، 2005)، ص14.

هناك علاقة عضوية بين المساءلة والشفافية، ذلك أن الشفافية لا يمكن أن تكون هدفا بحد ذاتها وإنما هي وسيلة من الوسائل التي تساعد في عملية المساءلة والمحاسبة، وهذان الأخيران لا يمكن أن تتم بصورة مناسبة وفعالة دون ممارسة الشفافية.[1]

يستوجب لتعزيز المساءلة والشفافية من النقاط نختصرها في الاتي:

- قيام الجماعات الإقليمية بالإنفتاح على محيطها بشرح أدوارها من خلال وسائط وطرق متنوعة في ندوات، أبواب مفتوحة، أيام دراسية، لتحقيق الإتصال المستمر والمباشر مع المواطنين بكل وسائل الإتصال الحديثة منها.
- تشجيع المواطنين لحضور أشغال المجالس الشعبية المحلية لمعاينة وتطبيق مبدأ علنيتها بتسهيل وتبسيط إجراءات الحضور من جهة وتوعيتهم لما لها من أهمية.
- إعداد أنظمة توثيق وأرشفت لكل وثائق وقرارات الجماعات الإقليمية بتقنيات ملائمة ذات جودة وثقة عالية تتيح الحصول على المعلومات بسهولة وتيسير الإطلاع عليها.
- تفعيل أدوار لجان التحقيق في البلديات والولايات وكيفية إستعمال كافة الوسائل القانونية المتاحة لتفعيل المسألة، كلجان تحقيق وتقنية السؤال الكتابي المنصوص عليه في المادة **37** من القانون **12/ 07** المتعلق بالولاية.
- العمل على توفير بيئة ملائمة للنزاهة والشفافية والمساءلة وتفعيل كل أنواع الرقابة الداخلية والخارجية، هذا دون الإنقاص من الرقمنة التي تساهم في الحد من الفساد بتعميم إستخدام الإدارة الإلكترونية.[2]

ثانيا/ التصريح بالممتلكات:

في إطار مكافحة الفساد والحد منه أوجب المؤسس الدستوري كل منتخب في المجلس المحلي التصريح بممتلكاته في بداية عهدته وفي نهايتها، أنه لا يمكن أن تكون الوظيفة مصدرا للثراء أو وسيلة

[1] حنان جيلاني، **الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر**، مذكرة ماستر منشورة (جامعة المسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013)، ص29.

[2] إسماعيل فريجات، **آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق**، ص.ص644.645.

لخدمة المصالح الخاصة، حيث تنص المادة **23** من التعديل الدستوري لسنة **2016** على: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أن ينتخب في المجلس المحلي أو ينتخب أو يعين في المجلس الوطني أو في هيئة وطنية وأن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها ".

وإعتبرها كذلك المشرع كإحدى التدابير الوقائية في القطاع العام لمكافحة الفساد، حيث يتم التصريح بالممتلكات بإكتتابه من طرف الموظف العام لأملاك العقارية المنقولة التي يحوزها أو أولاده القصر في الشيوع داخل أو خارج الجزائر، بينما لم يتطرق المشرع الجزائري إلى أملاك الزوج الموظف التي يطمئن إليها ويأتمن على أموال الفساد كأقرب الأشخاص إليه وأكثرهم ثقة مما يقلل من فعالية مكافحة الفساد ويجب تداركه إلى جانب أولاده ودائرته المقربة منه.[1]

ثالثا/ مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين:

المقصود من مدونة السلوك: مجموعة من الضوابط المكتوبة والتي تحكم سلوكيات الموظفين العاملين وتهدف هذه المدونة إلى منع الممارسات والسلوكيات غير الأخلاقية، وفي حال كونها ملزمة فإنها تعمل على إخضاع الأفراد والجهات إلى المسؤولية والمحاسبة عن أفعالهم التي تتعارض مع نصوصها وقد تشكل المدونة وثيقة منفصلة.

ولقد نص المشرع الجزائري في المادة السابعة والثامنة من قانون الوقاية ومكافحة الفساد من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة والمجالس المحلية المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية وكذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الإقتصادية على تشجيع قواعد السلوك التي تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والملائم، والنزاهة والأمانة وكذا روح المسؤولية بين موظفيها ومنتخبيها، لاسيما من خلال وضع مدونات للوظائف العمومية والعهدة الإنتخابية كما يلزم على الموظف العمومي

[1] إسماعيل فريجات، **آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مرجع سابق**، ص646.

بأن يخبر السلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامة، أو من شأن ذلك التأثير على ممارسة مهامه بشكل عادي.[1]

إن إلتزام الإدارة الجزائرية بمبدأ الشفافية والمسائلة من خلال الشروط المذكورة، وتفعيل الرقابة الداخلية والخارجية، يعتبر صمام الأمان من مخاطر تطور قضايا الفساد الإداري في الدولة.

المطلب الثالث: اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى المحلي

ظهرت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار موجة إصلاح الإدارات العامة خلال التسعينات في العديد من دول أوربا والتي عرفت بالتسيير العمومي الجديد، بنيت هذه الإصلاحات على أساس زيادة فعالية وفاعلية منظمات القطاع العام، فكانت الشراكة أحد الآليات التي إعتمدت في إطارها.

يعرفها المجلس الكندي للشراكة بين القطاع العام والخاص بأنها: "مشروع تعاوني بين القطاع الخاص والعام بناء على خبرة كل شريك لتلبية إحتياجات عامة محددة مسبقا بدقة، والقيام بذلك بأفضل صورة من خلال التوزيع المناسب للموارد والمخاطر والمكافئات ".[2]

❖ **دور الشراكة بين القطاعين على المستوى المحلي:**

- **تمويل مشاريع البنية التحتية والمشاريع التنموية في الجماعات المحلية:**

الحافز الرئيسي والذي يعتبر كأحد إيجابيات الشراكة بين القطاعين هو جذب إستثمارات خاصة إلى مجالات عامة، والتي يقتصر الإستثمار فيها عادة على منظمات القطاع العام أو الدولة بشكل عام حيث تتيح الشراكة مع القطاع الخاص للإدارات المحلية إمكانية تعزيز البنية التحتية على المستوى المحلي ومرافق الخدمات العمومية المحلية حتى في ظل قلة الموارد المالية لديها، بل وحتى مع تخفيض الإنفاق

[1] حنان جيلاني، **مرجع سابق**، ص85.

[2] Gaurav Dwivedi, **Public–Private Partnerships in Water Sector : Partnerships or Privatisation ?** Manthan AdhyayanKendra, Badwani, 2010, p 1 .

العمومي وهو ما حصل في بريطانيا خلال الثمانينات والتسعينات وهي الفترة التي عرف فيها القطاع العام أزمة تجسدت في قلة الموارد المالية لدى أغلب المنظمات العمومية، وقد تم اللجوء إلى شراكات مع القطاع الخاص في بناء المستشفيات، الجسور، السجون ...، يؤدي ذلك إلى تحسين الرعاية الصحية، التعليم ويرافق ذلك تحسن في ظروف معيشة سكان المجتمع المحلي.

إضافة إلى ذلك تسمح الشراكة بتقليص الإنفاق العمومي.

- **تحسين جودة الخدمات المقدمة لمواطنين:**

يعتبر تحسين الخدمة المقدمة سببا رئيسيا لدخول الجماعات المحلية في شراكة مع مؤسسات القطاع الخاص، إذ تسمح هذه الأخيرة بتحصيل مردود أعلى للموارد المستخدمة، فإذا كان القطاع العمومي هو مقدم الخدمة، فإن جودة الخدمة أو فعالية الآليات التي تقدم بها الخدمة **(تقديم خدمة بأدنى تكلفة)** ليست مضمونة، لهذا تلجأ الدولة إلى الشراكة مع القطاع الخاص لإستغلال إمكانيات هذا القطاع في المؤسسة الخاصة تراعي جانب الجودة بشكل تقديم الخدمة المطلوبة بفعالية من حيث الكم والكيف، فالمؤسسة الخاصة تراعي جانب الجودة بشكل كبير نتيجة المنافسة كما تسعى لتدنئة التكاليف في نفس الوقت من أجل تعظيم الأرباح، كون الربح هو الهدف الرئيسي لها، إضافة إلى ذلك فإن هذه الشراكة تسمح بتفادي مشكل البيروقراطية الذي غالبا ما يرافق عمل الهيئات العمومية التي تخضع للوائح تنظيمية تطيل مدة التنفيذ.

- **تقاسم مخاطر المشاريع التنموية مع القطاع الخاص:**

تشكل الشراكة بالنسبة للقطاع العام تخفيفا لدرجة الخطر الذي يتحمله فكلما كانت الشراكة أكثر كثافة كلما كانت درجة الخطر التي يتحملها القطاع العام أقل، وبالنسبة للمؤسسة الخاصة فإن تحميلها درجة أكبر من الخطر يخلق جدية أكبر في تنفيذ العمل، حيث أن التهاون سيؤدي إلى تحملها خسائر كبيرة.

✓**توفير مناصب شغل:** تساهم مشاريع الشراكة في خلق مناصب عمل لسكان المحليين وخلق حركية إقتصادية عن طريق جذب رؤوس أموال خاصة إلى مجالات نشاط عمومية، بما يؤدي إلى تخفيف حدة البطالة على المستوى المحلي.

✓**إستغلال نقاط القوة:** إن الشراكة بين القطاع الخاص والجماعات المحلية تسمح لهذه الأخيرة بإستغلال الإمكانيات الإقتصادية الغير مستغلة التي تتميز بها محليا، كالإمكانيات السياحية، الزراعية الطاقوية.... ويكون ذلك من خلال توجيه القطاع الخاص للإستثمار بها عن طريق الشراكة معه، وهو ما يسمح لها باستغلال هذه الإمكانيات حتى في ظل شح الموارد المالية.

✓**زيادة الإيرادات المالية:** إن خلق مؤسسات من خلال الشراكة مع القطاع الخاص يساهم في توفير إيرادات مالية إضافية نتيجة للنشاط الإقتصادي، فضلا عن الإيرادات الضريبية المتأتية من نشاط هذه المؤسسات.[1]

المطلب الرابع: إصلاحات عامة في إطار تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر

حرصت جميع الأدبيات التي أسست وناقشت مفهوم التسيير العمومي الجديد على أن هذا الأسلوب من الإدارة الجديدة، ينبني على فكرة أساسية وهي أنه خيار جديد ومختلف قابل لتعويض النظام الإداري القائم وليس إصلاحه فقط، وهذه الفكرة تعطي ملمحا مهما في أحد أهم آليات التمكين الإداري والوظيفي، التي يمكنها أن تسهم في تطوير وتفعيل عمل الجماعات المحلية.

فحقيقة التعثر الذي تعيشه هذه الأخيرة مرجعه كما سبق التنويه، يعود إلى تقليدية الأنظمة والوظائف، في مرحلة يراد لها أن تكون نهضوية وإنبعاث جديد لدورها الإستراتيجي في مسار التنمية الوطنية.

[1] محمد بن نعمان، حميد بوزيد، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تحقيق التنمية المحلية، **مجلة الدراسات الإقتصادية والمالية**، جامعة الوادي، م2، ع 9، (د.س.ن) ص.ص188.189.

ومما يستند إليه هذا النظام الإداري الجديد أن يعطي مجموعة من المؤشرات والمقاييس تسمح بمعرفة مسار التحول وحدوده والإمكانيات التي يتطلبها، والتي بفحصها تستطيع الجهود التنظيمية على المستوى المركزي أن تفعلها على المستوى في تجارب جزئية حتى تثبت سلامتها، بمعنى أن تعطي الوصاية بتوافق مع مؤسسات النظام هامشا من التجربة والتراكم الذي يمكنه أن يسهم في الانتقال السليم والهادئ في وظائف الجماعات المحلية وليس التوجه إلى انتقال عنيف غير مدروس.

إن من بين أهم الأسس التي يعتمد عليها **(NPM)** والتي ترتبط بهذا التحليل، هو التشديد على نمط القطاع الخاص في الممارسات الإدارية، بمعنى أن تتحول الوظائف في نطاق الجماعات المحلية بصفتها العمومية، إلى نمط تصبح فيه هذه الأجهزة تستعمل أسلوب إدارة القطاع الخاص حتى تستطيع أن تكون متحررة وقادرة على التفاوض والتعاون والشراكة بصورة أكثر أريحية لها، ومن دون "الهيمنة الاحتكارية" التي تتبناها الأنظمة الإدارية التقليدية، والوصول إلى مرحلة يصبح الخط الفاصل بين إدارة القطاعين العام والخاص متلاشيا، وهو ما يمكن من تحقيق المبادرة والإبتكار والإبداع الذي تبحث عنه الحكومة.

كما يتطلب هذا النظام أن يتحقق التسيير المحترف في القطاع العام، ومعنى ذلك أن يتم التوجه نحو النتائج والتغيير، بدلا عن إحترام القواعد والإجراءات والعمليات بصورة جامدة، وهي الآلية التي يمكنها أن تؤدي إلى تفكيك الإدارة التقليدية إلى هياكل شبه مستقلة، فالتسيير العمومي الجديد يعمل على التقليص من البيروقراطية وتحجيم دورها، مقابل زيادة في الاعتماد على فلسفة إدارة الأعمال.

وبالتالي تسهم هذه الآليات في دفع هذا الدور الإستثنائي للوحدات الإقليمية، الذي تطالبها به الحكومة من قيام بتحولات سريعة ومنتجة في فترة وجيزة ودقيقة، وهو ما قد يسهم أيضا بأن يسيطر ويهيمن على عمل هذه الوحدات، وأن تشتغل وفق مبدأ التنافسية وهو ما يعني التحول إلى منافسة أكبر في القطاع العام، والذي يعد من المرتكزات القوية في **(NPM)**. كل هذا مرتبط بمدى قناعة الحكومة بوجوب التحول المحلي بداية والمركزي إنتهاء بهذا النظام الإداري الجديد.

زيادة على كل هذه الآليات يضاف إليها وجوب تجاوز جذر التعطيل ومرتكزه، وهو زيادة إستقلالية المسيرين العموميين ولاسيما من ضوابط رقابة الوكالات المركزية، وهذه القاعدة تدخل في سياق منسجم مع كل هذا التهويل بإلزام الجماعات المحلية بالتكفل بكل إحتياجاتها ومواردها المالية من خلال تفعيل كل

شروط ومقومات الإستثمار داخل الإقليم المحلي، فلا يمكن أن تكون هذه الوظيفة (القديمة/الجديدة) دون أن تحقق جوهرها من تفويض الصلاحيات بواقعية وعملية، زيادة إلى بناء شبكية للحوكمة المحلية تسهم في تقويم الأداء وتطويره.[1]

[1] عبد القادر سعيد عبيكشي، الجماعات المحلية ونظام "التسيير العمومي الجديد "، **جريدة الحوار**، 9 ديسمبر 2016.

خلاصة الفصل:

كخلاصة لهذا الفصل فإن تقنيات تطبيق المناجمنت العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائرية عملية ممكنة بالرغم من نفي العديد من الدارسين والباحثين لإمكانية ذلك، وهذا لحل الصعوبات المتعددة التي تواجهها الجماعات المحلية إذ أنها تتمثل في حصيلة التجربة المتراكمة في تطبيقها، سواء كانت إدارية من ناحية الثقافة السلبية للتسيير والإيديولوجية التسييرية، وكذا من ناحية تنافي قواعد القانون الإداري مع مبادئ المناجمنت العمومي الجديد التي تتطلب تغييرا جذريا حتى تصبح مسايرة لمتطلبات جديدة لمحيطها، ومن الناحية السياسية إذ تعتبر أهم مشكلة كونها تعيق نظام الجماعات المحلية في فلسفة هذا النظام على الفكرة التي يقوم عليها في حد ذاتها، بالإضافة لمشكل نقص الإيرادات المالية اللازمة لتغطية تكاليف هذه العملية، فالظروف الإقتصادية الصعبة التي تمر بها البلاد قد تؤثر سلبا في تحمل نفقات التحديث.

لذلك يجب العمل على تحسين أداء الجماعات المحلية بالعمل على إصلاحها، إذا رأينا أنه ينبغي أن يكون الإطار القانوني ضمن مقاربة مالية وإدارية، لأن أكثر ما تعانيه الجماعات المحلية هو الإختلاف بين الواقع والقانون، لذا لابد من التركيز على منطق فعالية الجودة في التسيير والأداء والحرص على الإنتاجية وجودة النشاط الإداري، والعمل على تثمين الموارد المالية والبشرية والإستخدام الكفء لتكنولوجيا الحديثة، وجعلها تتجلى بالرقابة لتحقيق الإصلاح الإداري والمالي المحلي المنشود.

خاتمة

خاتمة:

في نهاية هذه الدراسة التي إهتمت بالبحث في مجمل المشاكل والعراقيل التي تعاني منها الجماعات المحلية الجزائرية، ومن أخطر هذه العراقيل شيوع النظام البيروقراطي في الجماعات المحلية الذي أدى إلى عرقلة تسييرها وتطويرها، فلا أحد من الجزائريين ينكر أن البيروقراطية هي من دمرت آداء الجماعات الحلية في الجزائر، لكونها نظام قائم وجزء من منظومة الحكم لأن كل شيء يخضع لإدارة تكبل التطوير فطيلة سنوات خلت إعتمدت هذه الدولة على أنظمة حاكمة لم تفكر بتاتا في تغيير نمط التسيير التقليدي بمختلف إيديولوجياته القديمة، حيث أنه هناك بيروقراطية معطلة وسلوكيات مريضة في الإدارة الجزائرية تتسبب في معاناة كبيرة للمواطنين.

كما أن التناقضات التي دارت حول العلاقة بين السياسي والمسير، حدث على إثرها تحول الأمناء العامون على مستوى الجماعات المحلية أدوات عرقلة وتجميد للإجراءات الإدارية، فضلا عن كونهم صاروا يتدخلون في صلاحيات رؤساء المجالس الذين يعملون تحت إشرافهم وذلك كله راجع لتداخل الصلاحيات من جهة وغياب عامل الخبرة لدى المنتخبين وقلة تكوينهم من جهة أخرى، و كذلك وجود فراغات قانونية على مستوى التشريع.

بالإضافة إلى أنه لا وجود لأي إصلاح إداري بدون موارد مالية، التي تواجه عدة صعوبات راجعة للإختلاف بين القانون والواقع الملموس، فمن الملاحظ أن تشكل زيادة أعباء الإدارة في الدولة الحديثة وتضاعف وظائفها، حيث بالرغم من الإستقالية المالية التي تتمتع بها من حيث مصادر التمويل إلا أنها مرتبطة بالسياسات الضريبة للإدارة المركزية فهي من تؤسس الضرائب والوعاء الضريبي الخاضع لها كذلك محدودية الوعاء الضريبي وعدم مردوديته وقلة المكلفين، ما يؤدي إلى عدم توفر عدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية مما أدى إلى إختلال مالي وعجز في ميزانياتها ،هذا ما أثر سلبا وبشكل مباشر على تسييرها والقيام بنشاطها وخططها، وبالتالي إنتشار ظاهرة الفساد الإداري والتهرب الضريبي من المكلفين بها.

ومما لا شك فيه أن إدخال معالم علم المناجمنت العمومي الجديد الذي يعطي للإدارة العمومية والجماعات المحلية بصفة خاصة صبغة جديدة في حياة تحسين أداء وتسيير الجماعات المحلية، وبناء

خـاتــمة:

على ما سبق التطرق إليه وفي نهاية هذه الدراسة فقد توصلنا إلى مجموعة من النتائج ثم رأينا أن نقوم بتقديم جملة من المقترحات والتوصيات:

➢ نتائج الدراسة:

على ضوء ما تقدم من الدراسة خلصنا جملة من النتائج والتي نوجزها على النحو التالي:

1) ضعف وتغيب أهم المبادئ الدستورية وإستقلاليتها للجماعات المحلية وهو ما هو راجع إلى ضعف العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية.

2) مجالس محلية غير قادرة على ممارسة صلاحياتها بإستقلالية بسبب النظام الإنتخابي الذي يعيق لبلوغ تشكيل مجالس محلية حقيقية تعيق الحيازة على الشرعية في التمثيل.

3) ضرورة وجود تسيير أمثل للجماعات المحلية والعمل على إيجاد مختلف السبل لمعالجة المشاكل الإقليمية بهدف نجاح برامج وخطط التنمية التي تتطلب المتابعة المستمرة من طرف السلطات المحلية.

4) السعي إلى إيجاد نظام جبائي محلي فعلي منفصل عن الجباية الوطنية، بقواعد عادلة وبسيطة وتمكينها من سلطات تسمح لها من حيازة أمر تحديدها ووعائها وتحصيلها من جهة أخرى بالإضافة للعمل على مطابقة الجباية المحلية مع الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية، ناهيك عن ملائمة إختصاصاتها وإمكانياتها ومواردها.

5) ضرورة الإستثمار في المورد البشري الكفء على المستوى المحلي بحيث لابد من ضرورة حيازة المنتمين للجماعات المحلية لمؤهلات علمية وفنية وتقنية تتناسب مع المهام الموكلة لها مع متطلبات الواقع والعصر، بالإضافة إلى العمل على تأهيله بتجسيد إدارة محلية عصرية.

6) المساهمة في تجسيد الإدارة الإلكترونية المحلية، على مستوى البلدية والولايات والسعي لتأمين التعاملات الإلكترونية وحماية البيانات العاملين عبر هذه الشبكة الإلكترونية المحلية بالإضافة إلى وضع حلول لتجاوز مشكل الأمية الإلكترونية المحلية، بالتحول إلى الإدارة الإلكترونية الإقليمية وضمان فعالية التحول وسهولة تطبيقيه.

7) المساهمة في توعية وإشاعة ثقافة سلوك محاربة الفساد ومواجهته للحد منه وتنويع أساليب التصدي له، بالإضافة الى إشراك مؤسسات المجتمع المدني وكذا وسائل الإعلام، لتحفيز الرأي العام المحلي في محاربه الفساد.

8) جعل الشفافية كآلية قانونية مرتكزا رئيسيا في عمل الإدارة، من خلال النص عليها وتنظيمها بشكل دقيق لما تحققه من نتائج لمحاربة الفساد.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولا/ المراجع باللغة العربية:

➢ **الكتب:**

1) بدران محمد، **الإدارة المحلية "دراسات في المفاهيم والمبادئ العلمية"**. القاهرة: دار النهضة العربية، دط، 1986.

2) بعلي محمد الصغير، **القانون الإداري "التنظيم الإداري"**. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، دط، 2002.

3) بعلي محمد الصغير، **القانون الإداري: التنظيم الإداري "النشاط الإداري"**. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، دط، 2013.

4) بعلي محمد الصغير، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009.

5) بوضياف عمار عبد الوهاب، **معالم لتسيير شؤون البلدية**. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، دط، 2014.

6) سعدان علي، **بيروقراطية الادارة الجزائرية. الجزائر**: المؤسسة الوطنية للنشر والتوزيع، دط، 1981.

7) شلبي محمد، **المنهجية في التحليل السياسي "المفاهيم، المناهج، الإقترابات، الأدوات"**. الجزائر: جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، دط، 1997.

8) عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل المحلي والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، دط، 2001.

9) غضبان فؤاد، **التنمية المحلية ممارسات وفاعلون**. الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، ط 2، 2015.

10) كاظم حمود خضير، **إدارة الجودة الشاملة**. عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، دط، 2000.

11) محمد بشير، **الثقافة والتسيير في الجزائر "بحث في تفاعل الثقافة التقليدية والثقافة الصناعية"**. الجزائر: الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية، دط، 2007.

12) محمد عبد الله جمال، **إدارة الأعمال "مبادئ ومفاهيم"**. عمان: دار المعتز للنشر والتوزيع، ط1، 2014.

13) المرسي جمال الدين، مصطفى محمود أبو بكر، **التفكير الاستراتيجي والإدارة الإستراتيجية "منهج تطبيقي"** الإسكندرية: الدار الجامعية، دط، 2002.

14) ممدوح خالد، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية، دط، 2009.

➢ **المجلات والدوريات:**

1) بلية لحبيب، تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الإخلالات والحلول، **مجلة القانون الدستوري و المؤسسات السياسية**، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، م02، ع03، د.س.ن.

2) بن عياش سمير، سباش ليندة، إصلاح نظام الجماعات المحلية في الجزائر: الفرص والقيود 2011-2018، **مجلة الطريق للتربية والعلوم الاجتماعية**، جامعة بومرداس، م6، ع 4، مارس 2019.

3) بن عيسى قدور، الإصلاحات المتزامنة "المالية والمؤسساتية" للجماعات الإقليمية، **مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، م2، ع04، د.س.ن.

4) بن عيسى ليلى، الحكم الراشد أحد مقومات المناجمنت العمومي الجديد، **مجلة أبحاث إقتصادية وإدارية**، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع14، ديسمبر 2013.

5) بهلول سمية، تطبيق الإدارة الإلكترونية على مستوى الجماعات الإقليمية بين عصرنة المرافق العمومية ومحاربة البيروقراطية الإدارية، **مجلة المفكر**، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع16، ديسمبر 2017.

6) بورقبة قويدر، كاكي عبد الكريم، خمخام عطية، واقع الجماعات المحلية الجزائرية بين ثنائية تحقيق التنمية المحلية ومتطلبات تمويلها، **المجلة الجزائرية للمالية العامة**، جامعة زيان عاشور الجلفة، ع10، ع1، 30 أفريل 2020.

7) بوطرفة صورية، التوظيف في القطاع العمومي بالجزائر في ظل التسيير العمومي الجديد "الوكالة الولائية للتشغيل تبسة"، **مجلة العلوم الإنسانية**، لجامعة أم البواقي، ع9، جوان 2018.

8) التمسماني علي قاسمي، البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهوية المتقدمة، **مجلة العلوم القانونية**، طنجة، المغرب، ع4 و5، ،2012.

9) تيشات سلوى، المناجمنت العمومي الجديد كمدخل لإصلاح الإدارة العمومية " دراسة حالة بعض دول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية"، **المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ع1، ماي 2018.

10) جوال محمد السعيد، ترقية أداء المنظمات العمومية في ظل مقاربة التسيير العمومي الجديد دراسة نظرية تحليلية NPM ، **مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة الجلفة، ع14.، د.س.ن.

11) دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، **مجلة الفكر البرلماني**، ع1، ديسمبر 2002.

12) رمضان عبد المجيد، الديمقراطية كآلية لتفعيل الديمقراطية التشاركية "حالة الجزائر"، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ع16، 2017.

13) عاشور طارق، مقاربة التسيير العمومي الجديد كآلية لتدعيم و تعزيز تنافسية و كفاءة المنظمات الحكومية، **مجلة أداء المؤسسات الجزائرية**، جامعة سعيدة، ع1، 2011-2012.

14) عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، **مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا**، جامعة باجي مختار عنابة، ع4، د.س.ن.

15) فريجات إسماعيل، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، ع12، جانفي 2016.

16) فريجات إسماعيل، آليات إصلاح وتطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة بسكرة، م11، ع1، أفريل 2020.

17) قاسم ميلود، علاقة الادارة والمواطن في الجزائر "بين الازمة ومتطلبات الإصلاح"، **مجلة دفاتر السياسة والقانون**، ورقلة، الجزائر، ع05، 2011.

18) مرغاد لخضر، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، ع07، فيفري 2005.

19) ملاوي إبراهيم، سعايدية حورية، إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، ع12، جانفي 2016.

20) منظمة الشفافية الدولية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بيروت: المركز اللبناني للدراسات، دط، 2005.

21) وناس يحي، نجاح عصام، حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة، **مجلة الحقيقة للعلوم الإنسانية والإجتماعية**، جامعة أحمد درارية أدرار، ع38، 2016.

➢ **3. المؤتمرات والملتقيات:**

1) بطاط نصيرة، **تسيير الإدارة العمومية في الجزائر بين خصوصيات التسيير العمومي ومتطلبات المناجمنت العمومي**، العدد الثالث والخاص بفعاليات المؤتمر الدولي: المؤسسة بين الخدمة العمومية وإدارة الموارد البشرية، جامعة البليدة 2.

2) كاس عبد القادر، **التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد بين الواقع والآفاق**، مداخلة في ملتقى الفساد معيق للتنمية، البليدة، 2010.

➢ **المذكرات والأطروحات:**

1) بن فيحان المنديل خالد، **المركزية واللامركزية في إتخاذ القرار وعلاقته بالأداء الوظيفي**، مذكرة ماجستير منشورة. جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض: قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، 2002-2003.

2) بن نعمان محمد، **إمكانية تطبيق آليات التسيير العمومي الجديد في الإدارة المحلية الجزائري "ولاية بومرداس نموذجا"**، أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2017-2018.

3) ثومي شافية، **أثر التسيير العمومي الجديد على المؤسسات العمومية في الجزائر "دراسة حالة مؤسسة سون لغاز سعيدة نموذجا"**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة: كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قائمة المراجع

4) جريدي ليلى، **التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد**، مذكرة ماجستير منشورة، جامعة منتوري قسنطينة: الجزائر، 2011-2010.

5) جيلاني حنان، **الحكم الراشد كآلية لمكافحة الفساد في الجزائر**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة المسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2013.

6) حاجة عبد العالي، **الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر**، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012.

7) خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق**، أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011/2010.

8) شريف موسى، حمودي وليد، **تطبيق المناجمنت العمومي في إدارة الجماعات المحلية "دراسة تحليلية ونقدية للقانون 11_10 المتعلق بالبلدية"**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية الحقوق والعلوم السياسية بودواو، 2015/2014.

9) صخر زهاني عبد القادر، **دور الإدارة المحلية في تنمية الموارد البشرية دراسة ميدانية لبلدية المسيلة: 2019/2018**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة محمد بوضياف مسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019/2018.

10)طيبي سعاد، **المالية المحلية ودورها في عملية التنمية**، أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة الجزائر: كلية الحقوق، 2009/2008.

11)غمري عبير، **إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة ماجستير منشورة. جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011.

12)فريجات إسماعيل، **آليات تطوير الجماعات الإقليمية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة محمد خيضر بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020/2019.

13)فريجات إسماعيل، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، مذكرة ماجستير منشورة. جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/ 2014.

14)لعرابي كريم، **تحديث التسيير العمومي في الجزائر بين الرهانات المعلنة والنتائج المحققة (2001-2015)**، أطروحة دكتوراه منشورة. جامعة الجزائر3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2017/2016.

15)مجزوز نجاح، بن ماله زينب، **نحو تطبيق لوحة القيادة في تقييم أداء العاملين بالمكتبات الجامعية "دراسة ميدانية بمكتبات جامعة 8 ماي 1945 قالمة"**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة 8 ماي 1491 الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية، 2018/2017.

16)مرابطي نوال، **أهمية المحاسبة التحليلية كأداة في مراقبة التسيير حالة مؤسسة نفطال**، مذكرة ماجستير منشورة. جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، 2006/2005.

17)مراح سليمة، **التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية**، مذكرة ماجستير منشورة. جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2001/2000.

18)مسعودي عبد الكريم، **تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية _ دراسة حالة بلدية أدرار _**، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012.

19)موفق عبد القادر، **الرقابة المالية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية**، أطروحة دكتوراه منشورة، جامعة الحاج لخضر باتنة: قسم علوم التسيير، شعبة تسيير المؤسسات، 2014/ 2015 .

20)نوي نسيمة، **التسيير العمومي الجديد وعلاقته بإدارة الجودة الشاملة في المؤسسات الجامعية الجزائرية دراسة ميدانية بكلية التكنولوجيا جامعة محمد بوضياف مسيلة2019/2011**، مذكرة ماستر منشورة. جامعة محمد بوضياف المسيلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019/2018.

- **المحاضرات:**

1)بوحانة تابتي، **محاضرات مقياس الجماعات المحلية**، جامعة الدكتور مولاي الطاهر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سعيدة، 2016-2017.

2)ربوح ياسين، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ورقلة، 2017/2016.

3)مناصر شهرزاد، محاضرات في مقياس الإدارة المحلية، المركز الجامعي نور البشير البيض، معهد الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري، الجزائر، 2020-2019.

4) ميمونة سعاد، محاضرات في مقياس الجماعات المحلية، جامعة أبي بكر بالقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، السنة الثانية ماستر تخصص قانون عام، الجزائر، 2020-2012.

➢ **النصوص القانونية:**

1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 2006/07/15، **المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية**، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخة في 2002/07/16.

2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 31/96 المؤرخ في 1996/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1997، الجريدة الرسمية رقم 96/85، المؤرخة في 20 شعبان عام 1417 هـ.

3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11_10 **المتعلق بالبلدية**، المؤرخ في 22 يوليو 2011، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 2011/07/03.

4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12_07 **المتعلق بالولاية**، المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 2012/02/29.

5) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم (334/11) المؤرخ في 2011/09/20، **المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الجماعات الإقليمية**، ج ر ج ج، العدد 53 المؤرخة في 2011/09/28.

6) الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، **السياسة الحكومية في مجال الجماعات المحلية**، أكتوبر 2015.

➢ **المواقع الإلكترونية:**

1) بلميهوب محمد شريف، مالية: مسؤولية الجماعات المحلية مرتبطة بتكريس لامركزية الصلاحيات واتخاذ القرارات، وكالة الأنباء الجزائرية، يوم 2 نوفمبر 2017: في: **http://www.aps.dz/ar/economie/49530-2017-11-09-08-24-**.

➢ **الجرائد:**

1) سعيد عبيكشي عبد القادر، **الجماعات المحلية ونظام "التسيير العمومي الجديد"**، جريدة الحوار، 9 ديسمبر 2016.

ثانيا/ كتب ومؤلفات بالفرنسية والإنجليزية:

1) Anthony R.N, "**planning and control Systems** : a Framework for Analysis", Division of Research, Graduate School of Business, Harvard University, 1965.

2) Djalel MAHERZI, **Les finances locales en Algérie**, **caractéristique et problèmes**, Alger: éditions ITCIS, 2013.

3) Gervais M, **contrôle de gestion**, 7éme édition, économica, 2000.

4) Graba HACHEMI, **les ressources fiscales des collectivités locales**, Alger : ENAG éditions, 2000.

فهرس

فهرس المحتويات

الواجهة

البسملة

شكر وعرفان

إهداء

خطة الدراسة

مقدمة:.....**ص ب**

الفصل الأول: **الإطار المفاهيمي للمناجمنت العمومي الجديد والجماعات المحلية**

تمهيد:.....**ص09**

المبحث الأول: الإطار النظري للمناجمنت العمومي الجديد.....**ص10**

المطلب الأول: مفهوم المناجمنت العمومي الجديد.....ص10

المطلب الثاني: مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وأهداف تبنيه.....ص15

المطلب الثالث: أدوات تطبيق المناجمنت العمومي الحديث.....ص19

المبحث الثاني: ماهية الجماعات المحلية وواقعها في الجزائر.....**ص26**

المطلب الأول: مفهوم الجماعات المحلية والمفاهيم المرتبطة بها.....ص26

المطلب الثاني: تطور الجماعات المحلية في الجزائر.....ص30

المطلب الثالث: مصادر تمويل الجماعات المحلية في الجزائر.....ص34

المطلب الرابع: رقابة الجماعات المحلية في الجزائر.....ص39

خلاصة.....ص48

الفصل الثاني: **الجهود الوطنية لتطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية في الجزائر**

تمهيد:.....**ص50**

المبحث الأول: معوقات تطبيق مبادئ المناجمنت العمومي الجديد في الجماعات المحلية بالجزائر.....**ص51**

المطلب الأول: المعوقات الإدارية.....ص51

فهرس المحتويات

المطلب الثاني: المعوقات السياسية.....ص62
المطلب الثالث: المعوقات المالية.....ص64
المبحث الثاني: مقتضيات إصلاح وتطوير الجماعات المحلية بالجزائر.....ص70
المطلب الأول: الإصلاحات التنظيمية لتطوير الجماعات المحلية.....ص70
المطلب الثاني: الإصلاحات الوظيفية لتطوير الجماعات المحلية.....ص80
المطلب الثالث: اللجوء إلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص على المستوى المحلي.....ص96
المطلب الرابع: إصلاحات عامة في إطار تبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد بالجماعات المحلية في الجزائر.....ص98
خلاصة.....ص101
خاتمة.....ص103
قائمة المراجع.....ص107
فهرس المحتويات.....ص116
ملخص الدراسة.

ملخص الدراسة:

يهدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على المناجمنت العمومي الجديد باعتباره أحد أهم مداخل إصلاح الجماعات المحلية، التي تبنتها الدولة كمحاولة للتصدي للتحديات الجديدة التي أصبح يفرضها الواقع المعاصر، بإتباع مجموعة من الآليات لمواجهة مختلف الصعوبات والعراقيل الداخلية المرتبطة بالفساد والبيروقراطية السلبية، وخارجية ذات علاقة بالنظام السياسي والإقتصادي للدولة عن طريق خلق نوع من التكامل والتفاعل بين الإدارة والمواطن بتبني مبادئ المناجمنت العمومي الجديد وأهدافه وربطها بالواقع لتطبيقها.

وقد خلصت هذه الدراسة إلى أن تبني وآليات المناجمنت العمومي الحديث في الجزائر، من شأنه أن يؤدي إلى عصرنة وتفعيل الدور الصحيح للجماعات المحلية الذي طالما كان غائبا في ظل البيروقراطية التسييرية التي جعلت من الجماعات المحلية بقواعد وأسس شكلية لا فعلية.

Abstract:

The purpose of this research is to highlight the new public management as one of the most important approaches to reforming local groups, which the state has adopted as an attempt to address the new challenges that have become imposed by contemporary reality, by following a set of mechanisms to confront the various internal difficulties and obstacles associated with corruption and negative bureaucracy, and external ones related to the political system.

And the economic of the state by creating a kind of integration and interaction between the administration and the citizen by adopting the principles and objectives of the new public management and linking them to reality to apply them. This study concluded that the application of the modern management method of the modern public management in Algeria will lead to modernization and activation of the correct role of local groups, which has long been absent in the light of the managerial bureaucracy that made local groups formal rather than actual rules and foundations.