وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

كلية الحقوق بودواو

قسم العلوم السياسية

إصلاح الإدارة المحلية وتطوير الأداء المحلي في الجزائر

دراسة حالة بلدية أولاد هداج

2015 -2000

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

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إعداد:

كربي آسيا

فرحاني زينب

إشراف الأستاذ:

بن عمراوي عبد الدين

لجنة المناقشة

زعاطشي عبد الحميد	رئيسا
بن عياش سمير	مناقشا
بن عمراوي عبد الدين	مشرفا

السنة الجامعية: 2015/ 2016م

شكر و تقدير

الحمد لله الذي وفقنا لإتمام هذا العمل المتواضع، فالحمد لك ربي حتى ترضى و الحمد لك إذا رضيت و الحمد لك بعد الرضا.

على الأصل نمشي و الأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه و أن نسدي الشكر لمستحقيه ممن أفادونا و لو بكلمة طيبة.

أولانتقدم بالشكر والتقدير والاعتراف إلى الأستاذ الذي اشرف على هذه المذكرة ،الذي لم يبخل علينا بنصائحه وتوجهاته وإرشاداته وملاحظته العلمية النيرة الأستاذ بن" عمراوي عبد الدين" .

كما نتقدم بالشكر الخالص لأساتذتي أعضاء لجنة المناقشة التي سنلتزم بكل توجيهاتها وانتقاداتها العلمية والموضوعية.

كما نتقدم بالشكر لمن استقبلنا فأحسن وأكرمنا بعلمه ولم يبخل وفتح لنا أبوابه" الأستاذ عبد الغني شريفي"

كمن نتقدم بالشكر لكل من ساعدنا من قريب أومن بعيد وقدم لنا يد المساعدة ونخص بالذكر الزميل "عطية عبد الرؤوف"

وشكرا

الإهداء

إلى روح والدي العزيز.....أسكنه الله فسيح جناته

وجعل قبره روض من رياض الجنة

إلى التي رسمت بحنانها طريقي، ولا تزال و...كللت بدعائها سماء حياتي ، ولا تزال ... إلى

التي وهبتني من آيات صبرها ...إلى الذرة الكامنة في قلبي أبدا

"... الحبيبة أمي..."

إلى من شاطروني حياتي، ودعمني ماديا ومعنويا إلى اللائي ألهمنني العزة وحلاوة المنى

إخوتي وأخواتي "

إلى من قاسمتني جهود هذه المذكرة وجمعتني بها الأقدار وكانت رفيقة العلم والمعرفة صديقتي" زينب"

إلى صديقاتي الغاليات

"...هاجر ..... سعيدة..."

آسيا

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى:

نور حياتي ومنبع سعادتي وفخري والديا الكريمين حفظهما الله

إلى من كن لي دعما وسندا في هذه الحياة: أخواتي الكريمات

إلى إخوتي

إلى من تقاسمت معي عناء هذا العمل: صديقتي وأختي أسيا

إلى أحلى رفيقات: هاجر، أمينة، سعيدة، أسماء

إلى جميع زملائي و أصدقائي في قسم العلوم السياسية

لكل طالب علم في هذا الوطن

زينب

المقدمة

مقدمة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في تحقيق التنمية الشاملة وتتميز بكونها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع، خاصة في ظل عجز الحكومة المركزية عن تسيير أقاليمها بنفسها والإطلاع على حقيقة أوضاعها وتلبية حاجيات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية ليس على دراية كافية بحقيقة الواقع المحلي، فتلجأ الحكومة إلى الاعتماد على هيئات محلية لتسير أقاليمها ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على وحدة الدولة .

ولأن الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع، باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات المحلية وإيجاد حلول لها، وهذا الأمر لا يتحقق إلا في ظل نظام محلي فعال عن طريق تطوير الأداء المحلي والخدمة العمومية المقدمة.

ونتيجة للمتغيرات السريعة والمتلاحقة في البيئة السياسية والإدارية وتحول دور الدولة، فإن حتمية إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية يعتبر من أولويات الدولة والمجتمع، والجزائر كغيرها من الدول يعاني نظامها المحلي من تحديات وأزمات أفقدته التأييد الشعبي، نتيجة انتشار ظاهرة تدهور المرافق العمومية والخدمات المقدمة، وأمام هذا الوضع فرض على الإدارة المحلية إعادة النظر في نظمها وضبط علاقتها مع المجالس المحلية، ومن جهة أخرى توسيع مجال علاقتها مع الأفراد وذلك بهدف ضمان استقرارها وتعزيز دورها في إدارة الشؤون المحلية، وبالتالي تحسين وتطوير أدائها والخدمات المقدمة للمواطن المحلي.

مقدمة:

أولا: إشكالية الدراسة

يحظى موضوع الإدارة المحلية بأهمية قصوى في النظام السياسي الجزائري بالنظر إلى الدور الذي يلعبه خاصة إذ ما تعلق الأمر بتقديم الخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، وهذا حسب النصوص القانونية والتطورات السياسية وأمام هذا الدور حتم عليها القيام بعدة إصلاحات لتجاوز التحديات التي تقف عائقا أمام الجماعات المحلية لتطوير وترشيد أدائها وعلى هذا الأساس نطرح الإشكالية على الصيغة التالية:

ما مدى مساهمة إصلاح الإدارة المحلية الجزائري في تحسين أداء المجالس المحلية ؟ وما واقع تجسيد هذه الإصلاحات في بلدية أولاد هداج وهل ساهم ذالك في تحسين أدائها؟.

التساؤلات الفرعية:

1- فيما تتمثل أهم المفاهيم المرتبطة بالإدارة المحلية ومقوماتها والاتجاهات الحديثة لتطويرها ؟

2-فيما تتمثل أهم التحديات التي تعاني منها الإدارة المحلية في الجزائر؟

3-ماهي السياسات التي اتبعتها الجزائر في سبيل ترشيد وتطوير أداء الإدارة المحلية في الجزائر؟

4-ما مدى تجسيدالسياسات التي تبنتها الجزائر من أجل إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية في بلدية أولاد هداج و العراقيل التي تواجهها؟

ثانيا: فرضيات الدراسة

الفرضية الرئيسية:

كلما كانت الإصلاحات المطبقة في الإدارة المحلية الجزائرية عميقة وشاملة كلما ساهم ذالك في تحسين أدائها.

الفرضيات الفرعية:

1. تعتبر الاتجاهات الحديثة والمعاصرة لتطوير الإدارة المحلية، الأداة المثلى لتحقيق الاستقرار والتطور الاقتصادي والسياسي.

2. يرتبط الأداء الجيد للجماعات المحلية في الجزائر بكفاءة المجالس المحلية في تقديم خدماتها.

3. يتطلب نجاح إصلاح وترشيد أداء الإدارة المحلية في مشاركة الأفراد والجماعات في دعم برامج الإصلاح ودور الإدارة في تحقيق النتائج المتوقعة.

4. كلما كان تطبيق سياسات إصلاح الإدارة المحلية في بلدية أولاد هداج صحيح انعكس ذالك على مستوى أدائها.

ثالثا: أسباب اختيار الموضوع

هناك مجموعة من الأسباب كانت وراء اختيارنا للموضوع:

- **الأسباب الذاتية**
- تكمن في توسيع المعارف والدراسات حول هذا الموضوع
- ارتباط الموضوع بالتخصص وهو تسيير الجماعات المحلية خاصة في الجزائر
- **الأسباب الموضوعية**

ترتبط بأهمية الموضوع الذي أصبح يحض باهتمام واسع في الأوساط الأكاديمية ويحظى بأهمية فائقة على مستوى الجماعات المحلية ذاتها، وفي دراستنا لهذا الموضوع سنحاول إزالة بعض الغموض وحل الإشكاليات المتعلقة به.

رابعا: الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز واقع أداء الإدارة المحلية وسبل إصلاحها والتحديات التي تواجه تطوير أدائها ومختلف السياسات المنتهجة من قبل الحكومة الجزائرية لزيادة فعاليتها وترشيدها، وذلك بهدف تقريبها أكثر من المواطن المحلي على اعتبارها الوسيط بين المواطن والحكومة المركزية وجعل خدماتها في المستوى المطلوب.

سادسا: الإطار المنهجي

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا إتباع مجموعة من المناهج والإقترابات لاجراء الدراسة والإجابة عن الإشكالية المطروحة.

المنهج التاريخي: تم الاعتماد على هذا المنهج في عرض نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر في سيرورتها التاريخية وإبراز المراحل التي مرت بها، حيث يساعد هذا المنهج في التعرف على مختلف تقسيمات الإدارية التي مر بها التنظيم المحلي ومختلف التحولات التي عرفتها الإدارة المحلية قبل وبعد عملية الإصلاح.

منهج دراسة حالة: يقوم هذا المنهج على الدراسة المعمقة لواقع الإدارة المحلية من خلال دراسة الحالة التي قمنا بها في بلدية أولاد هداج، من خلال جمع البيانات المتعلقة بهذه الوحدة الإدارية بهدف الإحاطة بها والتعرف على مكونات هذه الوحدة والبحث على الخلفيات التي ساهمت في تبني هذه الإصلاحات.

الاقتراب القانوني المؤسسي: وقد استعنا بهذا الاقتراب من خلال الرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المتعلقة بنظام الإدارة المحلية لتبيان دورها ومهامها والنظر إلى تطابقها مع الواقع وهذا بدراسة مختلف مؤسسات الإدارة المحلية ونظمها.

الاقتراب النسقي: وتم الاعتماد على هذا المنهج من خلال التعرف على طبيعة العلاقة بين إصلاح الإدارة المحلية وتطوير أدائها في الجزائر، من خلال تداخل المدخلات والمخرجات المتعلقة بها ومختلف مكوناتها والتفاعلات التي تحصل بينها.

سادسا: أدبيات الدراسة

فيما يخص أدبيات الدراسة حول الموضوع هناك العديد من الدراسات التي أولت الاهتمام بإصلاح الإدارة المحلية وتطوير أدائها وأبرزها:

- **مذكرة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر كخيار استراتجي:** لسليمة حمادو،كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر والتي تناولت فيها مختلف المداخل المتعلقة بإصلاح الإدارة المحلية، منها مدخل الحوكمة المحلية الرشيدة والتعرف على مكامن الضعف وتشخيصها ومعرفة السبل الكفيلة لحل مختلف التحديات والمشاكل والقضاء عليها عن طريق خلق إدارة محلية فعالة.

- **مذكرة الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي:** لباديس بن حدة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، من خلال نماذج مختارة من بينها الجزائر والذي ركز فيها على الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة وأهمية الاطلاع على نظمها الحديثة والتعرف على المشكلات والصعوبات التي تواجه المسار التنموي وسبل تجاوزها وتطوير أدائها.

- **مذكرة دور الجماعات المحلية في رسم السياسة العامة في الجزائر:** لسليمان اعراج،كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، والذي تناول فيها الدور الذي تلعبه الجماعات المحلية في رسم السياسة العامة للدولة، وإبراز مختلف التحديات والعراقيل التي تقف عائقا أمام تطوير أدائها وتفعيل دورها وانعكاس ذلك على مستوى أدائها المحلي.

إلى جانب الدراسات الغير منشورة هناك مجموعة من الدراسات المنشورة المتمثلة في الكتب:

- كتاب الدكتور هاشم حمدي رضا، **الإصلاح الإداري** والذي تناول فيه الإصلاح الإداري كطريق لتصحيح الأوضاع الراهنة وتطويرها، والذي يعد من أهم الكتب التي تناولت موضوع الإصلاح الإداري والدور الذي يلعبه في القضاء على التلاعب والفساد .

- كتاب الدكتور محمد الصغير بعلي **القانون الإداري والنشاط الإداري**، الذي يوضح لنا التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالتفصيل سوءا من حيث السيرورة التاريخية أو التنظيم الحالي بالتفصيل ومختلف الإصلاحات والتعديلات التي تم إدخالها عليه .

سابعا: تقسيم الدراسة:

لمعالجة الموضوع قسمت هذه الدراسة إلى مقدمة ثلاث فصول وخاتمة.

المقدمة: تحتوي على تمهيد للموضوع ثم التعرف علي الإشكالية وفرضيات الدراسة والمناهج المستعملة.

الفصل الأول: مخصص للتأصيل المعرفي للإدارة المحلية، الإصلاح الإداري، والأداء، وذلك من خلال التعرف على الإدارة المحلية ومقوماتها، وكذا التطرق إلى مفهوم الإصلاح الإداري في الإدارة المحلية مبادئه وأهدافه وأخيرا التطرق إلى مفهوم الأداء والحكم الراشد كآلية لتطوير أداء الإدارة المحلية.

الفصل الثاني: مخصص لدراسة الإدارة المحلية في الجزائر من خلال إبراز تطورها والمستويات والتشكيلات الإدارية فيها والتحديات التي يعاني منها صلاحها وإبراز مختلف السياسات التي تبنتها الجزائر لتجاوز هذه التحديات وتطوير وترشيد أدائها.

الفصل الثالث: خصصناه للدراسة الميدانية التي قمنا بها في بلدية أولاد هداج حول إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية، من خلال إسقاط الجانب النظري على الواقع الميداني وتوضيح السياسة التي تبنتها البلدية في تحسين وتطوير أدائها المحلي.

الخاتمة: من خلالها نعرض النتائج والاستنتاجات المتعلقة بموضوع الدراسة.

الفصل الأول

التأصيل المعرفي للإدارة المحلية

الإصلاح الإداري والأداء

تمهيد:

تمثل الإدارة المحلية صورة من صور اللامركزية الإدارية، وتتمتع بقدر كبير من الاستقلال التنظيمي والإداري في حدودها الإقليمية الخاصة، تنتقل إليها بعض سلطات وصلاحيات الأجهزة الحكومية، ويحتل نظام الإدارة المحلية مكانا هاما في أنظمة الحكم الداخلي باعتباره أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في مختلف دول العالم، لما لها من أثار في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية، حيث تقوم بدور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية، لأنها تعبير عن نظام متحرر من الناحية السياسية والإدارية، وهي نظام يتفق مع المبدأ الديمقراطي الذي يستلزم مشاركة المواطنين في معالجة أمورهم وحل مشاكلهم، إضافة إلى تنظيم حياة المواطنين على نحو يحقق أكبر قسط من الرفاهية والتقدم الاجتماعي والسياسي، وحتى تتمكن الإدارة المحلية من الوصول إلى ذلك لابد من السعي إلى تجاوز المشكلات التي تواجهها باتباع مختلف استراتيجيات إصلاحها، بغية تفعيل أداءها وجعلها تتمتع بكفاءة أكبر في مهامها، وعلى هذا الأساس جاء هذا الفصل متطرقا إلى النقاط التالية:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي للأداء والحكم الرشيد

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية

يعتبر نظام الجماعات المحلية من الدعائم الأساسية للمجتمعات الحديثة والمعاصرة، وضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري وتنوعه، ولهذا النظام مفهوم ووظائف ومقومات تجعله يختلف عن غيره من الأنماط الإدارية الأخرى.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية

أولا: تعريف الإدارة المحلية

الإدارة بمفهومها الواسع هي تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة، ويمكن إضافة عنصر خامس والمتمثل في التخطيط والمتابعة، وهي أيضا عبارة عن جمع بشري في منظمة معينة[1].

أما الإدارة المحلية فهي توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات أو أشخاص منتخبون، أو أشخاص معنوية عامة، أو مجالس محلية منتخبة، أو مصلحة مستقلة، لتمارس جانبا من تلك الوظيفة الإدارية على سبيل الاستقلال وتحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وذلك تخفيفا للعبئ على الحكومة المركزية وتوفير أكبر قدر من الكفاءة والسرية في الانجاز وبما يتناسب وإمكانيات وظروف كل إقليم في الدولة[2].

كما يعرفها الكاتب البريطاني "كرام مودي" "بأنها مجلس منتخب ترتكز فيه الوحدات المحلية، ويكون عرضة للمسؤولية أمام الناخبين من سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.

أما "عبد الرزاق الشيخلي" فيعرفها "بأنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الثانية من إدارة مرافقها بكفاءة

---

[1]- محمد محمد عبد الوهاب، **البيروقراطية في الإدارة المحلية** (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004) ص 86.

[2]- خالد خليل الظاهر، **القانون الإداري دراسة مقارنة** (الأردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة ط1، 1998) ص 132.

وتحقيق أغراضها المشروعة"، وما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعاتها[1].

ويعرفها العطار بأنها " توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية أو منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها " وأهم ما يميز هذا التعريف أنه ركز على الجانب الانتخابي والتركيز على رقابة وإشراف الحكومة المركزية.

كما يمكن القول بأنها جزء من النظام العام للدولة منحتها الحكومة شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعاتها المحلية ممثلة بهيئة منتخبة تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، ويكون واضحا أن الإدارة المحلية تعني أسلوب أو طريقة في إدارة أي نشاط عام أو خاص، سواء قامت به وزارت أو مؤسسات أو شركات أو أفراد، وتقتضي إنشاء فروع ومكاتب وإدارات وأقسام إدارية وتنفيذية في بعض المؤسسات الإقليمية أو المحلية، عن طريقها يمكن من إدارة الخدمة والنشاط إدارة تتفق مع الصالح العام للخدمة ورفع مستواها عند الأفراد أو توصيلها إلي جهات بعيدة عن مراكز الخدمة[2].

فهي إذن عبارة عن جماعات محلية إقليمية ذات استقلال مالي، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي ولها دور أساسي في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية لأنها تعمل على تنفيذ سياسية الدولة الاجتماعية والاقتصادية في مختلف المجالات الحيوية[3].

وكتعريف إجرائي يمكن القول أن الإدارة المحلية هي عبارة عن هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتنشأ بموجب قانون لأداء مهام مكلفة بها

---

[1]– محمد محمود الطعامنة، "بحث نظم الإدارة المحلية، المفهوم الفلسفة والأهداف"، "الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" سلطنة عمان 2003 ص 8– 9.

[2]– محمد محمود إسماعيل، **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية** (مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2012) ص 434.

[3]– فريدة مزياني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، "الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية" **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد السادس، 2009، ص 54.

ثانيا: تطور الإدارة المحلية

أثبتت الدراسات أن نظام الإدارة المحلية لم يُعرف كتنظيم إداري إلا بعد قيام الدولة الحديثة ونهاية القرن الثامن عشر، وبعد انتشار الأفكار والمبادئ الديمقراطية، وارتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في المجال الإداري، فقد وجدت الديمقراطية السياسية في نظم الإدارة المحلية بما يحقق تلك المبادئ التي قامت من أجلها، كما وجدت في الحكومات البرلمانية وفي معظم دول أوروبا نظام يشترك فيه المواطنين في إدارة شؤونهم ويؤهلهم سياسيا للقيام بدورهم كحاكمين عندما يحين الوقت لتوليهم السلطة[1].

فالثابت تاريخيا أن أسلوب المركزية الإدارية كان الأسبق إلى الوجود في الدولة الحديثة بعد زوال نظام الإقطاعية الحديثة، إذ كان من الطبيعي أن يسعى الحاكم في هذه الدول وعلى الأخص في أوروبا حيث ساد النظام الملكي، إلى الاستحواذ على السلطتين السياسية والإدارية وتركيز السلطة بيده للحد من امتيازات الأشراف والإقطاعيين، وقد ساعد على ذالك أن دور الدولة والسلطة الإدارية فيها كان محدودا ويتسم بالبساطة نسبيا في ظل فكرة الدولة الحارسة، غير أنه مع تطور مهام الدولة وتزايد وظائفها وتشعبها في مختلف مجالات الحياة ومع التقدم العلمي والتقني وبروز نظريات الإدارة العلمية، ظهرت الحاجة إلى أسلوب جديد لتنظيم الإدارة يتلاءم مع التطورات المستجدة ويقوم على أسس علمية وفنية خاصة مع تضخم الجهاز الإداري للأقاليم المختلفة وتميزها وتنوعها في كل إقليم عن الآخر، ظهرت الحاجة إلى مشاركة الجمهور في إدارة الأقاليم، واستجابة لذلك خولت الحكومة المركزية بعض اختصاصاتها لهذه الأقاليم لتمارسها من خلال مجالس محلية منتخبة وكان ذلك في انجلترا 1822ومنه انتقل هذا الأسلوب لباقي دول أوروبا[2].

وهكذا مع عجز نظام عدم التركيز الإداري في تلبية حاجيات الجمهور للمشاركة في إدارة شؤونهم المحلية بدأت الحاجة إلى منح الأقاليم المزيد من الاختصاصات، مع قدر أكبر من الاستقلال في اتخاذ القرارات المتعلقة بهذه الاختصاصات وهو الأمر الذي أسفر عن ظهور نظام اللامركزية الإدارية، وفي

[1] – حسين حسن مصطفي، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة**(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، 1989) ص1.

[2] – سامي جمال الدين، **أصول القانون الإداري**(مصر: ديوان المطبوعات الجامعية ج 1، 1996) ص 99.

ذات الوقت رأت الحكومة المركزية أن بعض المصالح والمرافق تحتاج إلى التحرر من تبعات السيطرة والهيمنة المركزية لتعلقها بمجالات لا يصح تسيرها أسلوب المركزية[1].

ثالثا: أهداف الإدارة المحلية

1/ تنمية المهارات والقدرات الإبداعية: وذلك بإتاحة الفرصة للجميع للتدريب على تحمل المسؤولية والإعداد لتولي المهام القيادية، حيث تؤدي إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها وتدريبها على إيجاد حلول سلمية لمشاكل الجماهير في إطار السياسة العامة للدولة وهو ما يؤدي إلى خلق كوادر إدارية وقيادية يمكنها من تحمل المسؤولية في إدارة الشؤون العامة للدولة.

2/ تربية المواطنين سياسيا: بتعويدهم على حسن اختيار ممثليهم وذلك نتيجة للأخذ عادة بمبدأ الانتخاب في تكوين المجالس المحلية، وتدريبهم على الاهتمام بالمسائل العامة وربطهم بالجهاز الحاكم.

3/ كفالة حسن سير المرافق العامة المحلية: فإدارة هذه المرافق عن طريق الهيئات المحلية يؤدي إلى السرعة والمرونة في البت في الأعمال وحل المشكلات وتفادي الأخطاء وتداركها، والحد من البيروقراطية وذلك بتبسيط الإجراءات وتجنبها للروتين والنمط الإداري[2].

4/ الاستجابة لمتطلبات ومصالح الوحدات المحلية: حيث يقوم أبناء المنطقة أنفسهم بواسطة ممثلين عنهم بأداء الخدمات التي تحتاجها المنطقة، ولا شك أن أهالي المنطقة أدرى بمصالحهم ويعرفون مدى حاجتهم وكيفية إشباعها[3].

5/ تدعيم الديمقراطية وتعميقها: وذلك من خلال تشكيل المجالس المحلية عن طريق الانتخاب، فإن نظام الإدارة المحلية يعتبر نظاما ديمقراطيا ومن ثمة فإن اعتناق هذا النظام وتطبيقه يؤدي إلى تدريب الشعب على النظام الديمقراطي، ويعتبر مدرسة يتعلم فيها الناخبون مبادئ الديمقراطية فكرا وممارسة.

6/ التخفيف على السلطات المركزية: فجوهر الإدارة المحلية أن يتم توزيع وممارسة الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية والوحدات المحلية، ونتيجة لذلك يصبح جزء من الاختصاصات الإدارية التي كان

---

[1]- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 100.

[2]- سعيد السيد علي، **أسس وقواعد القانون الإداري** (مصر: دار الكتاب الحديث، 2009) ص ص 116- 107.

[3]- مرجع نفسه، ص 107.

يتعين على السلطات المركزية القيام في اختصاصات الهيئات والوحدات اللامركزية، وبعبارة أخرى يخفف نظام الإدارة المحلية الكم الهائل من السلطات التي كانت على كاهل الحكومة المركزية[1].

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية والأسباب الداعية للاعتماد عليها

أولا: مقومات الإدارة المحلية

اختلف فقهاء القانون حول تحديد أركان الإدارة المحلية وعناصرها ومقوماتها الأساسية، ومع ذلك فإن ملاحظة التطورات التي أدت إلى وجود هذا النظام كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري يساعد في تحديد أو فهم أركانه[2].

فبالرغم من اختلاف الإيديولوجيات التي تصدر عنها الشعوب والتطبيقات المختلفة لنظام الإدارة المحلية في دول العالم فإن الإدارة المحلية تقوم على أركان وعناصر ثلاثة:

أ: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية

نقطة البداية في اللامركزية الإدارية المحلية الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها ومباشرتها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة تامة على كل المرافق في كامل أرجاء الإقليم فإن هناك من المرافق المحلية ما يستحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدرى بحاجتهم إليها والأقدر على اشباعها.

ومن المسلم به أن تحديد المصالح الجديرة التي يعهد بها للهيئات المستقلة لا يترك للهيئات المحلية أو للإدارة المركزية وإنما يقوم به المشرع، وأحيانا يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع في هذا المجال[3].

---

[1]– محمد الشافعي أبوراس، **القانون الإداري دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها** (مصر: دار الكتاب الحديث، ج1 ،د س ن) ص 305.

[2]– مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري**، (مصر: الدار الجامعة الجديدة، د س ن) ص ص178 – 179.

[3]- سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة** (مصر: ملتزم النشر دار الفكر العربي، 1996) ص 66.

والواقع أن صعوبة تحديد هذه المصالح والحاجات يعود إلى مرونة المصالح المحلية والقومية، لذلك فإن اختيار أي من النظامين لأداء مصلحة معينة أو خدمة محددة لا ينصرف إلى طبيعة المرفق في ذاته ولكن يتحدد بحسب ظروف العصر والبيئة والاعتبارات الاجتماعية، وبالتالي فهي مسألة نسبية وهذا موطن الصعوبة في التوصل إلى معيار عام في هذا الشأن[1].

ب: إنشاء أجهزة مستقلة تتولى تلك المصالح

ينتج عن الإقرار بوجود مصالح ذاتية متميزة عن المصالح القومية منح هذه المصالح الشخصية القانونية، وما يترتب على هذا الاعتراف من استقلال عن شخصية الدولة من التمتع بالحق في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات[2].

ويعني الاستقلال أن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس اختصاصاتها المختلفة، تلك الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية، وإذا ما أردنا تطبيق ذلك على الهيئات المحلية نجد أن هاذين العنصرين يتوفران بالنسبة للمجتمعات المحلية لأنها تقوم على أساس التضامن.

ونتيجة لذلك فإن الهيئات المحلية يصبح لديها: ذمة مالية مستقلة، مواطن مستقل، نائب يعبر عن إرادته وأهلية الحدود التي يقررها القانون[3]، وبهذا يكون لها حق ممارسة اختصاصاتها واعتبار القرارات الصادرة عنها في حدود صلاحياتها، وفي المقابل يتحمل الشخص المعنوي اللامركزي المسؤولية عن الأضرار التي تنتج عن عماله وموظفيه ويلتزم بالتعويض عنها ومواجهة الدعاوى التي ترفع من الغير عليه[4].

---

[1]- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 191.

[2]- عبد الغني بسيوني، **القانون الإداري دراسة مقارنة لمبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر**(مصر: منشأة المعارف، د س ن) ص 143.

[3]- محمد انس قاسم جعفر، **ديمقراطية الإدارة المحلية الاشتراكية والليبرالية**(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن) ص ص 12- 13.

[4]- عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 143.

وعنصر الاستقلال يعتبر هدف ووسيلة للهيئات المحلية، فهو هدف يجب أن يتحقق ووسيلة لأنه بواسطته يتحقق وجود الهيئة نفسها، وقد اختلف الفقهاء حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال من حيث النوعية والفعالية[1].

ج: خضوع الأجهزة المستقلة لرقابة الإدارة المركزية

إن اعتراف المشرع للهيئات المحلية بعنصر الاستقلالية لا يعني أنها تتمتع بالاستقلال التام والمطلق ولا تخضع لأي رقابة من جانب الإدارة المركزية، إلا أنه من جهة أخرى لا يقبل أن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلال التام والمطلق، لأنه في هذه الحالة تفقد الجهاز الإداري في الدولة سلطته، فقد يتصرف الشخص المعنوي بوجه غير مشروع، لذلك أوجدت الرقابة التي تمارسها السلطة أو الهيئة التي يتبعها الشخص اللامركزي حرصا على حماية المصلحة العامة القومية والمصلحة المحلية[2].

تتمثل هذه الرقابة في الوصاية التي تمارسها السلطة الوصائية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا، تمارس على الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعمال هذه الهيئات وعلى القرارات التي تصدرها، وتهدف الوصاية الإدارية إلى احترام المشروعية والتي توجب على السلطات اللامركزية احترام هذا المبدأ واحترام القانون[3]، والرقابة التي تخضع لها الهيئات المحلية تمارس في العمل على صورتين:

الأولى تتمثل في الرقابة حسب النظام الإنجليزي، وبمقتضاها تمتع الهيئة اللامركزية بسلطات كاملة داخل اختصاصها، ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة من الدولة يتولاها البرلمان والقضاء والحكومة، وأما الصورة الثانية تتمثل في الرقابة حسب النظام الفرنسي، وبمقتضاه تخضع الهيئة اللامركزية في ممارسة اختصاصها، لرقابة المشرع والقضاء والحكومة المركزية ولكن على نطاق أوسع من مثيلتها في النظام الإنجليزي[4].

---

[1]- عمر صدوق، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن) ص 20.

[2]- حسين طاهري، **القانون الإداري والمؤسسات الإدارية** (الجزائر: دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، 2007) ص 42 - 43.

[3]- المرجع نفسه، ص 43.

[4]- سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ص 109- 110.

ثانيا: أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية

تعتبر الأسباب الداعية إلى الاعتماد على نظم الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول ويمكن حصرها فيما يلي:

1/ **تزايد مهام الدولة:** كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع، فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعنى بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها، والمتمثلة في الإدارة المحلية، فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية والتفاوت في أجزاء الإقليم، فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها كما تختلف من حيث تعداد السكان، ومناطق تزخر بالإمكانيات ومناطق لا تتوفر على هذا العامل، وهذا الاختلاف من منطقة إلى أخرى في الدولة الواحدة ، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تسير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من الإقليم ومواكب لتطورات التنمية كلما كان التسيير أحسن[1].

2/ **تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي:** تعتبر الإدارة المحلية أن التسيير الذاتي هو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين مع الشعب في السلطة، وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشر على الديمقراطية، ومنه فالإدارة المحلية ذات أهمية كونها أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية لأنها أقرب إلى المجتمع، ولا يكتمل عمل نظام الإدارة المحلية إلا إذا توفرت على أساليب تسيير وقواعد تحكم عملها، ويعد أسلوب اللامركزية الإدارية أحسن الأساليب في تسير نظام الإدارة المحلية[2].

3/ **زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر:** هذا يساعد على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت الأزمات والكوارث، ويعمل على تدعيم الوحدة

---

[1]– بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المالية والمحلية في الجزائر" ، **مجلة اقتصاديات شمال افريقيا** ،عدد 4 ، د س ن، الجزائر ص 28.

[2]– مرجع نفسه، ص 286.

الوطنية فعلى الرغم من الدمار الشامل الذي أصاب مدينة لندن خلال الحرب العالمية الثانية ظل الجهاز الإداري يمارس مهامه بكفاءة عالية، نتيجة لوجود المجالس المحلية في البلاد واطلاعها بمسؤوليتها[1].

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية والتميز بينها وبين الحكم المحلي

أولا: العوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية

تتكون بيئة أي وحدة محلية من عديد من العوامل يتصل بعضها اتصالا مباشرا بالوحدة المحلية في حين أن البعض الآخر يؤثر في الوحدة المحلية بطريقة غير مباشرة .

1/العوامل الاجتماعية: يترتب عن معيشة مجموعة من البشر في مكان لمدة طويلة شعور بالتوحد ويختلط هذا الشعور عادة ببعض الملامح الاجتماعية والسياسية مكونة مجموعة اجتماعية متميزة، ويتأثر نظام الإدارة المحلية بقوة الروابط بين الأفراد، ففي الحالات التي تقل فيها الروابط بين الأفراد أو تنعدم يسود الوحدة المحلية روح التفسخ، وكذلك يتأثر هذا النظام بالنظام الاجتماعي المحلي ويقصد بهذا الأخير مجموعة من التقسيمات الاجتماعية التي تحدد مكانة الفرد الجماعية، ومن أهمها الطبقات الاجتماعية والمراكز الاجتماعية، ولبساطة النظام الاجتماعي أو تعقيده تأثير واضح على نظام الإدارة المحلية، فالطبيعة الحضرية أو الريفية للسكان تنعكس على درجة تعقد نظام الإدارة المحلية، حيث يميل النظام المحلي في المناطق الريفية إلى البساطة أما المجتمعات الحضرية فيميل تركيبها إلى نوع من التعقد[2].

2/ العوامل السياسية: تعتبر الوحدات المحلية نظام مصغر للنظام السياسي، وهي تتشابه معه في عدة نواحي، فالدولة لا تقوم إلا بوجود الأركان الثلاثة المعروفة، وهي الإقليم، الشعب السيادة والسلطة الحاكمة ويسري نفس الشيء على الوحدات المحلية، كما تتشابه كل من الدولة والوحدات المحلية في أن كل منهما يسعى إلى توزيع الموارد والقيم في الجماعة سواء على المستوى المحلي أو القومي.

ومن بين العوامل السياسية المؤثرة في الوحدات المحلية طبيعة الجماعة السياسية، وخصوصا جماعات الضغط على المستوى المحلي وطبيعة النظام للدولة وتوزيع الموارد التي تقرها السلطة فيه وطبيعة النشاط

---

[1]– أيمن عودة المعاني، **الإدارة المحلية**(الأردن : دار وائل للنشر والتوزيع، ط1 ،2010) ص 20.

[2]– صفوان المبيضين، **الإدارة المحلية مدخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية** (الأردن: دار اليازوري للنشر والتوزيع 2014) ص 47.

الشعبي للجمهور ومدى رغبته في المساهمة في نشاطات الوحدات المحلية، كما تتأثر بالخدمات التي تقدمها وزارات الحكومة المركزية[1].

3/ العوامل الثقافية: يتأثر نظام الإدارة المحلية بالعوامل الثقافية التي قد تبدو كأثار جانبية لانتشار النفوذ السياسي والاقتصادي، فانتشار ثقافة دولة ما خارج حدودها غالبا ما يصاحبه انتشار نظم هذه الدولة في موطن انتشار ثقافتها، وتلعب العوامل الثقافية الداخلية دورا كبيرا في تقرير أسلوب تشكيل المجالس المحلية كما تؤثر العوامل الثقافية أيضا في قدرة السلطات المحلية واستقلاليتها في مواجهة الحكومة المركزية، فالتخلف الثقافي يؤدي بالضرورة إلى ضعف كفاءة المجالس المحلية للمنتخبين[2].

3/ العوامل الجغرافية والطبيعية: إن العوامل الجغرافية لا تقل أهمية عن بقية العوامل الأخرى في تأثيرها على نظام الإدارة المحلية، وتتفاوت أثار هذه العوامل تبعا لاعتبارات عدة مثل مساحة الدولة ومدى تداخل حدودها ونوع تضاريسها، فنظام الإدارة المحلية يتأثر بمساحة الدولة الذي يطبق فيها، فهو ضروري في الدول المترامية الأطراف وخاصة إذا كانت وسائل الاتصال فيها مختلفة وكانت الإدارة فيها تتطلب صلات وثيقة بين الأهالي والحكومة.

وعلى الطرف الأخر لا تحتاج الدول الصغيرة مثل دولة الفاتيكان أو إمارة موناكو إلى قيام نظام إدارة محلية فيها، فإذا أخذت هذه الدول بأسلوب أو آخر من الإدارة المحلية يكون استجابة لمؤثرات عوامل أخرى[3].

4/ العوامل الاقتصادية: يتأثر صانع السلطة في الجماعة بصفة عامة بخصائص اقتصادية، ففي المجتمعات القديمة كانت تمارس أنشطة اقتصادية بسيطة ساد نمط من السلطة الديمقراطية في الجماعة كلها، في حين أن الأمر لم يكن كذلك في المجتمعات الرعوية، حيث اتجهت هذه المجتمعات نحو نظام القيادة الوراثية، أما المجتمعات المتقدمة فقد تطورت نظم السلطة فيها والركائز الاقتصادية للطبقات

---

[1]- المرجع نفسه، ص48.

[2]- عبد المطلب عبد المجيد، **التمويل المحلي التنمية المحلية** (د ب ن: الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، 2001) ص 42.

[3]- مرجع نفسه، ص 46.

الاجتماعية المختلفة، في الوحدات التي تحدد القوى المسيطرة في النظام السياسي المحلي، كما تؤثر العوامل الاقتصادية في مدى اعتماد الوحدة المحلية على نفسها[1].

ثانيا: التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي

تعددت الآراء بخصوص تحديد مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي، ويمكن القول أن هناك ثلاث اتجاهات بارزة في تحديد مفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي.

1. الاتجاه الذي يرى أن هناك فرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي: تعددت الآراء بين أصحاب هذا الاتجاه فمنهم من يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، انطلاقا من الفرق بين لفظي الإدارة والحكم، ومن ثمة فالإدارة المحلية تضطلع بالجوانب التنفيذية في حين أن الحكم المحلي يضطلع بالجوانب التقريرية السياسية[2].

كما تعرف الحكومة في الموسوعة السياسية بأنها جماعة مكلفة بتأمين الإدارة السياسية للبلاد وتنظيم وسائل هذه الإدارة وتحميل مسؤوليتها[3].

ويرى باحثون آخرون أن الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية، في حين أن الحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية، وبالتالي لا يوجد إلا في الدول المركزية وهذا الرأي يخلط بين الحكم المحلي كأسلوب إداري والحكم المحلي على مستوى الولايات المتحدة الأمريكية، وهو وضع دستوري يختلف تماما عن الحكم المحلي، أما الرأي الثالث فيرى أصحابه أن الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي وذلك استنادا للمدى والدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية، فوفقا لأصحاب هذا الرأي فالإدارة المحلية تتمتع بدرجة من السلطات والاختصاصات والاستقلالية أقل مما يتمتع به الحكم المحلي[4].

---

[1]- صفوان المبيضين، مرجع سابق، ص49 – 50.

[2]- الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي، **منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية** (الإمارات العربية المتحدة: أعمال المؤتمرات 2007) ص10.

[3]- عبد الوهاب الكيالي، **الموسوعة السياسية**(لبنان: المؤسسة العربية للدارسات والنشر، ط1، 1981) ص 569.

[4]- منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، مرجع سابق، ص 10.

2. **الاتجاه الذي يرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفات:** بمعنى أن لهما مدلولا واحد وأنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، لا يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى بل من منطقة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة، ومن ثمة لا يوجد مبرر لهذا التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي على أساس التسمية، أو المدلول اللغوي أو الاختلاف في مدى درجة الاختصاص والصلاحيات أو الرقابة أو التمثيل النسبي فالإدارة المحلية وفقا للتعريفات التي استقرت عليها الأمم المتحدة والإتحاد الدولي للسلطات المحلية هي:

تقسيم جغرافي سياسي لدولة موحدة بسيطة ودون مستوى الولاية أو الجمهورية أو المقاطعة في الدول الفدرالية الموحدة، ووجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية، إما انتخابا يشمل جميع أعضائها أو يشمل أكثر منهم وإما مختارة محليا تعهد إليها الإدارة بالاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق والشؤون المحلية[1].

وهناك اجتماع بين الفقهاء أن الإدارة المحلية لا تتضمن الإطار التشريعي، فالمجالس المحلية في الدول الفدرالية أو الدول الموحدة ليس لها في كل الأحوال اختصاص تشريعي أصيل أو وظيفة تشريعية أصيلة فهي ليست حكومات ولايات أو دويلات داخل الدولة[2].

3. **الاتجاه الذي يطرح مفاهيم بديلة:** هذا الاتجاه يطرح بعض المفاهيم البديلة لمفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي وذلك للخروج من إشكالية المفاهيم ومن هذه المفاهيم البديلة، اللامركزية، حكم المجتمع، النظام المحلي، ومن أهم الكتابات التي تطرح مفهوم اللامركزية "تقارير و دراسات على الدول النامية" ولكن أهم ما يؤخذ على هذا المفهوم أنه مفهوم واسع حيث يشمل التحول إلى القطاع الخاص دور الجمعيات التطوعية[3].

---

[1]- مصطفي الجندي، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها** (مصر: منشأة المعارف، 1987) ص 19.

[2]- مصطفي الجندي، مرجع سابق، ص 19.

[3]- منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، مرجع سابق، ص 11.

وخلاصة القول أن نظام الحكم المحلي يقابل نظام اللامركزية السياسية، وهو نظام لا يتواجد إلا في الدول الاتحادية الفدرالية وإن لم يكن تحولت إلى دولة بسيطة موحدة، أما نظام الإدارة المحلية فإنه يقابل أحد أنواع أو صور اللامركزية المصلحية أو المرفقية[1].

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري

تسعى الدول على اختلاف أنظمتها السياسية دائما إلى إصلاح نظم الإدارة المحلية فيها باتباع مختلف الاستراتيجيات الحديثة والمعاصرة في إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية، وهو ما نحاول توضيحه في هذا المبحث عن طريق إبراز أسباب إصلاح الإداري ومواطن إصلاح الإدارة المحلية والأسباب الداعية إليها والعوائق التي تعترضها.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

أولا: تعريف الإصلاح الإداري

الإصلاح بمعناه اللغوي يشير إلى الرتق وسند ما هو موجود بالفعل بغية تعميمه. إنه أشبه بإقامة دعائم الخشب التي تحاول منع انهيار المباني المتباعدة والأخذ بالإصلاح كأسلوب دائم للعمل الجماعي، وهو ما يعبر عنه في الأدب السياسي المعاصر باسم الإصلاحية وهو بالتحديد تعديل غير الجذري في شكل الحكم السياسي أو في العلاقات الاجتماعية دون المساس بجوهرها وأساسها[2].

أما اصطلاحا فهو تعديل أو تبديل نحو الأفضل في حال الأشياء ذات النقائص، وخاصة في المؤسسات والممارسات الفاسدة أو الجائرة، أي إزالة بعض التعسف أو الخطأ وينطوي جوهريا في فكرة التغير.

أما الإصلاح الإداري فهو عبارة عن عملية إعادة الهيكلة للأجهزة والهياكل الإدارية على النحو الذي يجعلها أقل ترهلا وتضخما وأكثر فاعلية، من خلال دمج المؤسسات التي تقوم بوظائف متشابهة، فضلا

[1]- سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 188.

[2]- ناظم عبد الواحد الجاسور، **موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية** (د ب ن، دار النهضة العربية، ط 2، 2011) ص100.

عن تحقيق مزيد من التنسيق فيما بينها إذا يتم وضع خطط وبرامج لإعادة تأهيل وتدريب العاملين في هذه الأجهزة والإدارات بحيث يصبحون أكثر قدرة وكفاءة بمعايير الأداء والإنجاز[1].

كما يعتبر بأنه تغيير مقصود في هياكل وأفراد وأساليب الإدارة، من شأنه تحسين المخرجات استهدافا لخدمة المواطن وتماشيا مع الأهداف القومية المعتمدة، وهي عبارة عن خطة أو برنامج عمل تتضمن مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تستهدف معالجة كافة أوجه القصور والخلل في طرائق وأساليب الإدارة[2].

في حين أن إصلاح الإدارة المحلية يعرف بأنه عمل مقصود على المستوى القومي، يؤدي إلى إنشاء النظم الجديدة، أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية، أو اتخاذ إجراءات عامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة القومية ووحدات الإدارة المحلية، ويكون الإصلاح شاملا لنظام الإدارة المحلية برمته، وقد يكون منصبا على جزء معين دون غيره[3].

ثانيا: مبادئ وأهداف الإصلاح الإداري

أ: مبادئ الإصلاح الإداري

يمكن لعجلة الإصلاح الإداري أن تمضي قدما إلى الأمام من خلال مجموعة من المبادئ منها:

1/على المواطنين أن يحسنوا بالفعل التعامل مع موظفي الجهاز الإداري وعدم النظر إليهم على أنهم خدم لهم أومن طبقة أخرى، وهذه نقطة يغفل عنها معظم المتعاملين مع الجهاز الإداري ولكنها تعتبر نقطة البدء في إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن[4].

---

[1]- حميد حازم صباح، **الإصلاحات الدستورية في الدول العربية 1919- 2004** (الأردن: دار الحامد للنشر التوزيع، 2012) ص ص53-54.

[2]- محمد أحمد سيد أحمد، "الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية 2000-2005" (مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الدراسات العليا، جامعة الخرطوم، السودان، 2006) ص ص 27-28.

[3]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص203.

[4]- هاشم حمدي رضا، **الإصلاح الإداري** (الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع ، د س ن) ص13.

2/ لابد من وجود رقابة فعالة لأداء الجهاز الإداري ، باعتباره سلطة تنفيذية من قبل السلطة التشريعية ففي حالة تيقن الجهاز الإداري أن هناك رقابة مستمرة وفعالة عليه من حين لآخر، فسوف يخشون الوقوع في الأخطاء التي يقومون بها.

3/ لابد من إعادة النظر في أجور موظفي الجهاز الإداري في الدولة فضعف أجور هذا الجهاز وعدم استطاعته تلبية احتياجاتهم اليومية المتعددة، كل ذلك يجعل هؤلاء الموظفين يشعرون باليأس والإحباط ومن ثمة لم يعد بمقدورهم العطاء الفعال وبالتالي اللجوء إلي الرشوة [1].

4/ إن عملية الإصلاح الإداري لا تكون عشوائية بل يجب أن تقوم على أسس علمية وفنية، حيث أن بدون هذه العوامل لا يكون للإصلاح معنى، ويكون عبارة عن مجرد عملية عشوائية ليس لها أهمية في النهوض بالإدارة وتفعيل دورها وتقريبها أكثر من المواطن[2].

كما أنه لابد من تطبيق مبدأ الثواب والعقاب وأن لا يختفي هذا المبدأ من حياة الموظف كما هو حادث الآن، لا يمنع من القيام بأي شيء يحوله فإذا عدنا إلى تطبيق هذا المبدأ مرة ثانية وربطها بحوافز الموظفين وبسلوكه وأدائه في عمله لعاد الانضباط إلى الجهاز الإداري[3].

ب: أهداف الإصلاح الإداري

يقوم الإصلاح الإداري على مجموعة من الأهداف والغايات، التي بدونها يفقد أهميته ومبرر مشروعيته، وتتحدد أهداف الإصلاح الإداري بالأهداف الإستراتجية للسياسة العامة للدولة والبرامج الحكومية المرتبطة بها في كافة المجالات.

وبوجه عام يمكن القول أن أهداف الإصلاح الإداري يتضمن أبعاد إستراتيجية تهدف إلى تطوير نظم العمل والإدارة، وإرساء إدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة عن طريق إحداث تغيير فكري ومادي ملموس

[1]- هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص 14.

[2]- باية صياد، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999 -2007 دراسة حالة المنظومة التربوية" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008) ص20.

[3]- هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص21.

في إطار عناصر العمل الإداري وأساليبه، بحيث يتحقق القضاء على مظاهر التخلف الإداري السائد وبالتالي إتاحة قدر أعلى وأكفأ من الإشباع[1].

وتكمن أهداف الإصلاح الإداري فيما يلي.

1/ تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية.

2/ تحديث وتجديد الإدارة العامة على جميع مستوياتها وفي جميع أبعادها البنيوية والوظيفية، مما يساعد في القضاء على المشكلات التي تواجهها.

3/ مواكبة الإدارة لمستجدات التحديث، من أجل تحقيق غايات الكفاءة الإدارية ومعالجة الانحراف ومحاربة الفساد والقضاء على التعقيدات والعيوب المرضية.

4/ تعزيز عملية التحول الديمقراطي ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية، بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات[2].

5/ خلق إدارة إنمائية قادرة، وهذا بدورها يساهم في خلق الإدارة المحلية المؤهلة والتي تعتبر أداة تنفيذ السياسة العامة للدولة وإيجاد السبل الكفيلة لإنجاح خطة الدولة القومية، وذلك عن طريق تنمية المجتمعات المحلية[3].

المطلب الثاني: الإصلاح في الإدارة المحلية

أولا: أسباب الإصلاح في الإدارة المحلية

لعل من الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية ما يلي:

---

[1]- صياد باية، مرجع سابق، ص ص21-22.

[2]- سامي محمود أحمد البحيري، مرجع سابق، ص41.

[3]- محمود وليد العبادي، **الإدارة المحلية وعلاقاتها بالسلطة المركزية** (الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1995) ص6.

1. مواكبة التطور والتغيير في جميع مناحي الحياة، فالتطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات كلها تستوجب إدخال الإصلاحات اللازمة لتلك الأجهزة، كما أن الزيادة الكبيرة في عدد السكان وزيادة المشكلات وطلب الخدمات أضاف على الهيئات المحلية التزامات لم تعد تقوى على النهوض بها.

2. تغير أساليب الإدارة ووسائلها نتيجة لتوسع الخدمات العامة وارتفاع تكاليف إنجازها ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من شح الموارد المحلية، فالواقع يقتضي إدخال الإصلاحات اللازمة على أساليب الإدارة ووسائلها لتمكينها من النهوض بالمتطلبات المتزايدة ورفع الأداء[1].

3. تزايد المناداة بالمشاركة الشعبية، ذلك أن المشاركة الشعبية تأتي في مقدمة أهداف عمل الوحدات المحلية كونها تحقق عدة أمور من أهمها:

– كلما زادت المشاركة الشعبية شعر السكان بالولاء بشكل أكبر، وبالتالي فإنهم على استعداد لتلقي ودفع المستحقات والضرائب بارتياح أكبر.

– كلما ارتفعت نسبة المشاركة فإن ذلك يؤدي إلى وصول أشخاص يملكون أفكار متنوعة ونفقات متنوعة، الأمر الذي يؤدي إلى الارتقاء بعمل تلك الوحدات[2].

ثانيا: أهداف الإصلاح في الإدارة المحلية

تهدف عملية الإصلاح في الإدارة المحلي:

1. زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية، فلابد للإدارة المحلية عدم حصر دورها على الأعمال التنظيمية والرقابة والخدمات الأساسية المحدودة فحسب، بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي، كالقيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية والوطنية مثل شق الطرقات، وتدريب القوى العاملة والمشاركة في إعداد الخطط التنموية .

2. تقوية القدرة الإدارية للسلطات المحلية حتى تتمكن المجالس المحلية من القيام بما يوكل لها من واجبات وتقديم خدماتها بكفاية وفعالية، فلابد من رفع مستوى أداء أجهزتها المحلية التي تقوم بتقديم هذه

[1]– أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص ص 203-204.

[2]– صفوان المبيض، مرجع سابق، ص164.

الخدمات وتسهم في العملية التنموية الشاملة وزيادة قدرة هذه المجالس على استقطاب الكفاءات والاحتفاظ بها و الاستمرار في تدريبها ورفع مستواها.

3. توسيع نطاق المشاركة الشعبية: فزيادة المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية وعملية التنمية تحقق تعبئة الموارد الإنسانية والمادية التي تسهم في إنجاز الأهداف التي تسعى خطط التنمية إلى تحقيقها.

4. زيادة الموارد المالية الذاتية ذلك أن استقلال المجالس المحلية من الناحية المالية والإدارية تعتبر ركنا أساسيا يستند إليه نظام الإدارة المحلية، وللمحافظة على هذه الاستقلال لابد أن يكون لهذه المجالس مواردها الذاتية[1].

5. تشجيع التمويل المحلي: وذلك بكونه يعتبر من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية، حيث تتطلب هذه الأخيرة تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية لتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفعالية في التنمية[2].

6. العدالة في توزيع الأعباء المالية: يلاحظ أن قيام الإدارة المركزية بإدارة المرافق العامة والمحلية لا يؤدي إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية وهذا ما يؤثر على مداخل الجماعات المحلية، لذلك يهدف الإصلاح المحلي إلى توزيع المال العام بحسب احتياجات أهالي الوحدات الإدارية إضافة إلى ما يدفعه أهالي الوحدة الإدارية المحلية من الضرائب المحلية لمرافقهم ويتم صرفه على هذه المرافق بالذات وفي ذلك تحقق مبدأ العدالة الاجتماعية[3].

ثالثا: مواطن إصلاح الإدارة المحلية

قدمت عدة اقترابات لتطوير أنظمة الإدارة المحلية تكمن إجمالا في:

---

[1]- باديس بن حدة، "الاتجاهات الحديثة في تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة لنماذج مختارة "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة 2011-2012) ص76.

[2]- حياة بن سماعين، وسيلة السبتي، "الملتقى الدولي حول سياسات التمويل المحلي وأثرها على الإقتصاديات والمؤسسات،" دراسة حالة الجزائر والدول النامية"، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، جامعة محمد خيضر، ورقلة، 2006، ص2.

[3]- الصالح ساكري، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية "، "دراسة ميدانية لولاية باتنة ثلاث بلديات" باتنة، قسديس ،عين التوتة، نموذجا "(مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة الحاج لخضر باتنة،2007-2008) ص175.

1. **حجم الوحدة المحلية:** فالإصلاح يستوجب أن تكون الوحدات المحلية ذات مساحة جغرافية مناسبة وعدد كاف من السكان لضمان زيادة الموارد المالية الذاتية وزيادة قدرتها على استقطاب الكفاءات البشرية القادرة والمتمكنة، إضافة إلى تقليص الاعتماد على المعونات الحكومية فيتحقق لديها ركن الاستقلالية.

2. **إصلاح المجلس المحلي:** ويرتكز على ما يلي:

- حجم المجلس: يرى بعض الباحثين في هذا المجال أن أسلوب الانتخاب المباشر هو الأمثل لاختيار رئيس وأعضاء المجلس المحلي فمن شأن هذا الأسلوب منح المواطنين حق اختيار ممثليهم بإرادتهم الحرة.

- مدة العضوية في المجلس المحلي: ومن الضروري تحديد مدة معقولة لأعضاء المجلس المحلي ليتسنى لهم الاستقرار اللازم الذي يمكنهم من أداء الخدمات العامة وتخطيط المشروعات ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها[1].

- شروط الترشح للمجلس المحلي: إن تحسين الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس المحلي، يضمن ارتقاء مستوى أعضاء المجالس المحلية وينعكس إيجابا على مستوى أدائهم.

3. **التنظيم الإداري للمجالس المحلية:** يعد التنظيم الإداري الفاعل عاملا مهما لتطبيق أهداف الإدارة المحلية ورغبات السكان في الحصول على الخدمات المحلية وهذا يقتضي إعادة تشكيل هياكل التنظيم الإداري على أسس علمية وكذا تنظيم العمل وتبسيط إجراءات إنجازهما.

4. **الموظفون:** ويرتكز الإصلاح في هذا المجال على تحسين قدرة الهيئات المحلية على جذب الكفاءات البشرية باعتماد نظام جديد للخدمة، وتطبيق الوظائف وتأهيل العاملين وتمكنيهم مما يكون له الأثر الإيجابي على مستوى أدائهم، أيضا مراعاة مستوى الأجور للظروف المعيشية للموظفين ووضع الحوافز المادية والمعنوية الملائمة التي تضمن الاحتفاظ بهم والاستفادة من خبراتهم[2].

---

[1]- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص77.

[2]- أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص ص 208- 209.

المبحث الثالث: إطار مفاهيمي للأداء والحكم الرشيد

يعد موضوع الأداء في الإدارة المحلية من أهم المواضيع التي تندرج ضمن وظيفة إدارة الموارد البشرية على اعتبار نجاح أي منظمة يتحدد من خلال أدائها والوظائف التي تقوم بها، والوقوف على مكامن القوة والضعف فيه وعلى هذا الأساس سوف يتم التطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الأداء وتحديده، ثم التطرق إلي تقيم الأداء كونهما مفهومان مترابطان وفي الأخير نتناول مفهوم الحكم الراشد والحوكمة المحلية باعتبارها كآلية لتطوير الأداء نتيجة التغير في وضيفة الحكومة وأدوارها.

المطلب الأول: مـفـــــــهـوم الأداء

أولا: تعريف الأداء

يعرف الأداء لغويا في قاموس اللغة الفرنسية، la rousse يعتبر الأداء performance كلمة انجليزية مشتقة من الفرنسية القديمة performonce، المأخوذة من الكلمة parformer، والتي تعني كذلك أتم وأنجز وأدى، كما أن أصل كلمة الأداء هو من الانجليزية parformer، وهي تعني كذلك انجاز وإتمام شيء ما، عمل، نشاط، تنفيذ أو مهمة .

وهو أيضا إنجاز الأعمال كما يجب أن تنجز وهذا ما ينسجم من اتجاه بعض الباحثين في التركيز على إسهامات الفرد في تحقيق أهداف المنظمة، من خلال درجة إتمام مهام وظيفته، حيث يعبر الأداء عن السلوك الذي تقاس به قدرة الفرد على الإسهام في تحقيق أهداف المنظمة[1].

اصطلاحا يشير إلى درجة إتمام وتحقيق المهام الوظيفية للفرد وهو يعكس الكيفية التي يحقق أو يتبع بها الفرد متطلباته الوظيفية، وما يمكن فهمه من خلال هذا التعريف أن الأداء هو الدرجة التي يحقق من خلالها الفرد متطلبات وظيفته، وذالك بالإحاطة الكاملة بكل ما تتكون من هذه الوظيفة وذالك من خلال توفير مختلف الوسائل والإمكانيات حتى يكون الأداء جيد[2].

---

[1]– كريم قروق، "التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي في الجماعات المحلية دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر 2000 – 2010" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 2013 2014) ص ص102– 103.

[2]– عبيد عبد الله العمري، "بناء نموذج سببي لدراسة تأثير كل من الولاء التنظيمي والرضي الوظيفي وضغوط العمل على الأداء الوظيفي والفعالية التنظيمية ،" **مجلة جامعة أم القرى للعلوم التربوية والاجتماعية والإنسانية**، المجلد 6، العدد الأول، السعودية، 2014، ص 157.

ثانيا: تقييم الأداء

تنوعت المسميات التي استخدمها الباحثون في هذا المجال فهي تقييم للموظف عند البعض، وتقييم للأداء عند البعض الثاني، وقياس الكفاءة عند البعض الثالث، وأخيرا قياس فعالية الأداء، وإن شاع استخدام مصطلح تقييم الأداء في غالبية الكتابات والأطروحات ومن أهم التعاريف التي جاءت بمصطلح تقييم الأداء ما يلي[1]:

الحكم على مدى مساهمة كل فرد في العملية الإنتاجية باتخاذ القرارات المتعلقة بالأجور والحوافز والترقيات والنقل والجزاءات والتدريبات.

قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمستهدف، حتى تتكون صورة واضحة عن مدى تحقيق الأهداف ومن ثم مدى نجاحها حتى يتمكن من اتخاذ القرارات المناسبة.

كما يعرف مفهوم تقييم الأداء من خلال فترة زمنية محددة ومقارنته بما تم التخطيط له كما ونوعا، وهذا باستخدام مجموعة من المعايير والمؤشرات مع تحديد أوجه القصور والانحراف إن وجدت، وسبل علاجها في الحاضر والمستقبل وهذا من أجل التطابق والانجاز الفعلي مع الخطط الموضوعة فلابد من توفر مجموعة من الأسس والأساليب التي تقيم ذلك [2].

هناك مجموعة من الخصائص يتصف بها تقييم الأداء:

- الثبات: بمعنى الحصول على النتائج المتماثلة والمتشابهة نتيجة لتكرار استخدامها.
- المصداقية: بمعنى أن نقيس الصفات التي صمم لقياسها وليس صفات أخرى.
- العملية: بمعنى أن يكون المقياس يتميز بالتطابق ويكون مقبولا من الإدارة والأفراد[3].

وقبل قياس الأداء المحلي فمن الضروري توضيح الأهداف اللاحقة والمبادئ الموجهة لها نظرا للأدوار التي يلعبها هذا القياس فهو موجه في المقام الأول إلى مسؤولي الوحدات بأنفسهم ففي منظمة لامركزية

---

[1]- محمد حافظ حجازي، **إدارة الموارد البشرية** (مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، 2004) ص ص 270- 271.

[2]- باديس بن حدة، مرجع سابق ص 94 .

[3]- كامل بربر، **إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي** (لبنان: المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2، 2000) ص 126.

يقوم هؤلاء بجزء من ممارسة الرقابة والذي يسمى المراقبة الذاتية [1]، وعلى اعتبار أن تقييم الأداء يختلف من منظمة إلى أخرى له طرق مختلفة.

- فالطريقة التقليدية: تسعى إلى جمع بيانات ومعلومات حول مستوى أداء الأفراد من أجل اتخاذ قرارات إدارية تهم تنمية وتسيير الموارد البشرية.
- أما طريقة الترتيب البسيط: يترتب الأفراد بالتسلسل، ويبدأ من الأداء الأحسن ويكون وفق درجات وجود الصفة المقاسة.
- طريقة التدرج: ويقوم المقيم بتصنيف الأداء كأن يقول أداء متوسط، مقبول أو جيد.
- وطريقة التدرج البياني: تكون من خلال تحديد عدد من الخصائص المساهمة في الأداء، كما تقوم بتقييم كل فرد وفقا لدرجة امتلاكه لهذه الخصائص، ثم بعد ذلك يتم وضع الأفراد على مقياس التدرج البياني المحدد سابقا[2].

المطلب الثالث: الحكم الرشيد كآلية لتطوير الأداء المحلي:

أولا: مفهوم الحكم الرشيد

ظهر مصطلح الحكم الراشد في اللغة الفرنسية في القرن الثالث عشر كمرادف لمصطلح الحكومة، ثم ظهر كمصطلح قانوني عام 1978 ليستعمل في نطاق واسع معبر عن تكاليف التسيير الفعال وتزامن ظهور الحكم الراشد بشكل فعلي إبان مرحلة العولمة، حيث أن العولمة ليست ظاهرة حديثة النشأة إنما ترجع إلى أمد بعيد ومن أبرز مفرزات العولمة مفاهيم جديدة أصبحت رائجة من بينها الحكم الراشد، الحوكمة الرشيدة، الحكامة.

تعريف البنك الدولي للحكم الراشد: يعرفه بأنه الطريقة التي يمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الاقتصادية والاجتماعية لأي بلد معني بالتنمية، ونعني بذلك الإجراءات والتصرفات التي تتضمن تكثيف

[1]- فرونسو جيرو، ترجمة ورديه واشد، **المراقبة الإدارية وقيادة الأداء** (لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدرسات والنشر والتوزيع، ط1 ،2007) ص ص 120 -121.

[2]- علي غربي، **تنمية الموارد البشرية** (مصر: دار الفجر للنشر والتوزيع ط1، 2000) ص146 .

كل الجهود لتحقيق التنمية، ثم طرح البنك الدولي أسلوبا للحكم الراشد وهو ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون الدولة لتحقيق التنمية ووضع معايير للحكم الراشد[1].

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: فقد عرف الحكم الراشد على أنه ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية وإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، ويشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها يعبر المواطنون والمجموعات عن مصالحهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم ويقبلون الوساطة في حل خلافاتهم[2].

تعريف تقرير التنمية المحلية في الوطن العربي لسنة 2002: يعرف التقرير الحكم الراشد على أنه الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توصية قدرات البشر لخياراتهم وفرصهم ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد المجتمع .

وانطلاقا من التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج أن الحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة بصفة ديمقراطية وإطارات إدارية ملتزمة ومكونة، تهدف إلى تحقيق تطور المجتمع برضي ومشاركة مختلف أفراده لتحسين نوعية حياتهم[3] .

ومن شروط الحكم الراشد نجد:

- المشاركة: أن يكون لكل مواطن رأي في اتخاذ القرار دون تمييز سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

- حكم القانون: الذي تمارسه السلطة الشرعية التي تقمع الجرائم والفساد والرشوة.

- الفاعلية والكفاءة التنظيمية وفن الإدارة والتجانس بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني في مستوى هيكلي ومستوى سياسي والرؤية الإستراتيجية [4].

---

[1]- عبد العزيز العشاوي، "الحكم الراشد ومكافحة الفساد"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية**، العدد 2، جامعة الجزائر كلية الحقوق، 2008، ص ص 145- 146.

[2]- علي بقشيش، "إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية، مع الإشارة إلي حالة الجزائر" (أطروحة ودكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012- 2013) ص 196.

[3]- نفس المرجع، ص 156.

[4]- عبد العزيز العشاوي، مرجع سابق، ص 146.

كما تهدف الحوكمة المحلية أو الحكم الراشد إلى تقليص الفجوة الناجمة عن عدم المساواة والاحتقان الاجتماعي، وضمان مشاركة كل المواطنين في عملية تنمية الجماعات المحلية، والعمل على زيادة الإحساس بالملكية المحلية عند موظفي الجماعات المحلية بواسطة إجراءات وبرامج التنمية المحلية، إلا أن تطبيق هذه المفاهيم من قبل البلديات ومؤسسات الحكم المحلي يقابله العديد من التحديات الكبيرة والشائكة أهمها:

أ. إن عملية تأسيس اللامركزية لا تزال في مراحلها الأولى في بلدان كثيرة من العالم، ولهذا نرى أن مؤسسات الحكم المحلي لا تزال تفتقر إلى السلطة والقوة اللازمة لتنفيذ مهامهم، ويعود ذلك إلى السيطرة الشديدة من قبل الحكومة المركزية على أدائها في عملها بما في ذلك تدخلها في الإجراءات الإدارية وتعيينات الموظفين[1].

ب. إن المسؤوليات والسلطات المناطة بالبلديات ومؤسسات الحكم المحلي لا تتناسب مع الكثير من الموارد المالية المخصصة لها مما يجعل هذه البلديات غير قادرة على تحقيق أهدافها.

ج. الهيكل التنظيمي والذي يتسم أحيانا بالصرامة الشديدة وبالمركزية التي لا تسمح بالمرونة، إضافة إلى الافتقار إلى الرؤية التنموية الشاملة[2].

ولمواجهة هذه التحديات لابد من:

- حصول الإداريين على المهارات الجديدة والأنظمة الإدارية ليتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات والاستجابة لطلبات المواطنين المختلفة بكفاية وفعالية.

- تحسين مستوى مشاركة المواطنين برسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات من خلال تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية المركزية والمحلية بشكل فعال.

[1]- سليم عماد الدين، "مراقبة التسيير في الجماعات المحلية، محاولة لعرض سيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطى" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس كلية العلام الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2006 -2007) ص 79.

[2]- ، مرجع نفسه، ص 79.

- هناك حاجة ماسة إلى تحسين البنية التحتية والقرارات الأساسية للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية لتستطيع مواجهة التحديات المشار إليها، وخاصة فيما يتعلق بإدارة الموارد المالية وتوفير الأنظمة الإدارية والمعلومات اللازمة للحكامة المحلية اللازمة[1].

وحتى تكون لدينا مؤسسات قوية يجب أن تكون لدينا نخب مؤهلة قادرة على التسيير، ويكون لديها إيمان بأهداف المنظمة وبالعمل والمنهج والغاية[2].

ثانيا: دعائم الحكم الراشد

يعتمد الحكم الراشد الذي يستند على النمط الديمقراطي على أربع دعائم أساسية:

1/ **المشاركة:** لا يأتي لأي حكم عنصر الرشادة إن لم يفسح المجال لمشاركة غيره في تسيير وإدارة المسؤولية، والاعتقاد بضرورة المشاركة في الحكم ومشاركة غيره معه في الحكم لأن ذلك أصبح في مفهوم العصر يسمح بإنشاء أحزاب وجمعيات سياسية ويشجع التعددية، مما يضمن التداول على السلطة بين الأحزاب والجماعات عن طريق الانتخاب، ويضمن تكامل الأفكار كما يضمن المراقبة المتداولة ويؤدي ذلك أيضا إلى تعددية في الهيئات النقابية وهيئات الدفاع عن حقوق الإنسان كما يسمح بتوسيع دائرة المجتمع المدني الذي يرسم شبكة التنوع المجتمعي في كل دولة، ويحدد الأطر المسؤولة حسب موقعه وقدرته[3].

فالأنظمة الديمقراطية تعطي أفراد المجتمع الحق في المشاركة في صياغة القوانين والتشريعات واستشارتهم في الشؤون العامة وإعطائهم الحق في الاعتراض، وحق إجراء استفتاء علي القوانين وغيرها من الأمور بكل نزاهة وشفافية، أما المجتمعات غير الديمقراطية معروفة بكونها بيئات مغلقة تسيطر فيها الحكومات على مراحل صياغة القرارات دون خضوعها لعمليات رقابية حقيقية فعالة[4].

---

[1]- زهير عبد الكريم الكايد، **الحكمانية قضايا وتطبيقات** (الأردن: المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، 2003) ص ص 131 - 132.

[2]- عبد العزيز العشاوي، مرجع سابق، ص 149.

[3]- قدّاري حرز الله، "مفهوم الحكم الراشد " **مجلة الفكر البرلماني**، العدد 8، سنة 2005، ص 82 .

[4]- علي بقشيش، مرجع سابق ص 160 .

2/ الشفافية: يعد عنصر الشفافية أحد أهم العناصر الإدارية الجديدة في الحكم، فكلما كانت الإدارة جيدة كان الحكم جيدا والاستقرار متحقق، لأن الشفافية تعني المكاشفة بين الحكومة والشعب عبر ممثلي الشعب ومؤسسات المجتمع المدني، فتظهر أهمية الشفافية من خلال عملها على تمكين المعنيين بالقرارات والعمل على تلبية حقوق العمل من خلال مشاركتهم في المعلومات وتقديم المساعدات وتسمح بتوعية المواطنين واطلاعهم علي الخيارات المتاحة، وتؤكد العديد من القوانين على حق المواطنين في مراقبة وفهم وتقييم القرارات المتخذة من طرف المسؤولين، وهذا الحق لا يتحقق إلا إذا كان لديه فرصة للحصول على المعلومات الصحيحة، وقد أشار الإعلان العالمي للشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية سنة 2002 إلا أن أهمية الشفافية تظهر من خلال أنها تعمل على تحقيق ترابط المنظمة على جميع مستويات الإدارية التنفيذية وإحداث التكامل بين أهدافها وإشاعة النظام والانضباط، كما تعمل الشفافية على اختيار قيادات تتصف بالمسؤولية والنزاهة والولاء للمؤسسة والصالح العام وتقليل الضبابية وتساهم في القضاء على الفساد لأن انعدام الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات الحكومية، فالحكومة الجيدة ليس لديها ما تخفيه بل يجب أن تحرص على إظهار نشاطها لأنه غير معيب ولا يرتبط بالفساد وان مهمتها محاربة الفساد[1].

3/ المساءلة: هي أن يكون جميع المسئولين والحكام ومتخذي القرارات في الدولة أو القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني خاضعين لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام ومؤسساته دون استثناء، إذ أنه على الرغم من تعدد المعالم يوجد نقص في التحديد الدقيق للمفهوم وهذا يعود إلي اختلاف الأطر المرجعية للباحثين، إلا أن التعريف الذي يمكن أن يكون أقرب إلى تحديد مفهوم المسائلة، أنها تعبر عن مسؤولية الأفراد فيما يمارسون من أفعال وقياسا على ذلك يتحمل جهاز الخدمة المدنية ما يترتب على الأداء الوظيفي من سلوكات وتصرفات الحكم الراشد، يتطلب من المنتخبين لمزاولة المساءلة باسم الشعب على جميع الأصعدة والمستويات في أطر وأنظمة متعارف عليها، وهذا الحق الذي تضمنه الدساتير والقوانين يبقي تطبيقه حسب كل دولة وظروفها[2].

---

[1]- فارس بن علوس، بن بادي السبيعي، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري في القطاعات الحكومية" (أطروحة دكتوراه في العلوم الأمنية ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية، الرياض، السعودية، 2010) ص 17- 25.

[2]- علي بقشيش، مرجع سابق، ص 161.

4/ سيادة حكم القانون: لا يمكن أن نتصور حكما راشدا بدون سيادة دولة القانون على الجميع في كل المستويات، وإن ما يميز كل دولة و حكومة هو التباين والممارسة في تطبيق القانون ونجد ذلك متفشيا في الأقطار العربية وقد لا يرجع ذلك إلى جدية النظام بقدر ما يرجع للسلوك النفسي والتعامل الإنساني، ولا يكون المسؤول راعيا عن رعيته إلا إذا عمل على إرساء ثقافة النظام والقانون وفي ترقية المجتمع، ونجد الأمم المتحضرة تحرص على تعميم هذه المسألة على الناس كافة، ولا يمكن الإدعاء بتطبيق سيادة القانون بكل المستويات، وربما كان غياب سيادة القانون والعدل في المجتمعات سببا مباشرا في انتشار الفوضى وهو أيضا سبب في انتشار العنف وخلق الأزمات[1].

[1]- حرز الله قداري، مرجع سابق، ص 86 -87.

خلاصة واستنتاجات:

يتبين لنا من خلال ما تناولناه في هذا الفصل حول الإدارة المحلية والمفاهيم المتعلقة بها، أن قيام الإدارة المحلية فرضته متطلبات التوجه نحو نمط إداري جدير بالتكفل باحتياجات المواطن المتزايدة من خلال الاستخدام الأمثل للموارد ولا يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، وقياس مدى كفاءة الخدمة يكون على مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين وعموما يمكن أن نستنتج من هذا الفصل أن:

- الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ومختلف الأقاليم مع خضوعها لنوع من الرقابة من قبل السلطة المركزية.

- تؤدي الإدارة المحلية مجموعة من الوظائف والمقومات، تمكنها من تحقيق أهدافها من خلال مستوياتها المتمثلة في البلدية والولاية.

- إن تبني الدولة لأسلوب الإدارة المحلية يخضع لمجموعة من العناصر البيئية والتي بدورها تختلف من دولة إلى أخرى.

- وجود إدارة محلية سليمة تعنى باحتياجات المواطنين المحليين، لا يكون إلا من خلال تبني خطط إصلاحية سواء على مستوى الهياكل المحلية أو على مستوى الموظفين المحلين.

- الأداء يعتبر محور رئيسي تدور حوله مختلف الجهود من أجل تطوير قدرة الإدارة المحلية، من خلال قيامها بأداء وظائفها بالطريقة الأكفأ والأصلح.

الفصل الثاني

الإدارة المحلية في الجزائر

تحديات وسبل الإصلاح من أجل تطوير الأداء

الفصل الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر تحديات وسبل الإصلاح من أجل تطوير الأداء

تمهيد:

يختلف تنظيم الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى تبعا لعدة عوامل سياسية اقتصادية واجتماعية، والجزائر على غرار باقي الدول تحتل الإدارة المحلية مركز مهما في نظام حكمها وما يميز هذا النظام أنه مر بفترات متلاحقة، وما فرضته ضرورات التغيير والتحول نحو التعددية السياسية والتوجه نحو تطبيق الديمقراطية لضمان تحقيق الأداء الأمثل الذي يمكن أن يلبي طموحات وأمال المواطن المحلي، ونظرا للأهمية التي تكتسبها تبنت الجزائر مجموعة من السياسات في سبيل إصلاح وترشيد أداء الإدارة المحلية والرفع من فعاليتها بتغير النظام الداخلي بالشكل الذي يسمح لها بأداء مهامها على أكمل وجه وعقلنة التكاليف وتسهيل الحصول على الخدمة بالرغم من التحديات والواقع الذي يميزها، ويعترض تطبيق هذه السياسات وهذا ما سيتم التطرق إليه في المباحث التالية :

المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر.

المبحث الثاني: تحديات ومقتضيات إصلاح الإدارة المحلية وتطوير الأداء في الجزائر.

المبحث الثالث: حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر المعوقات وآليات التجسيد.

المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر

إن الإدارة المحلية في الجزائر كغيرها من الدول تعد وسيلة يتم عن طريقها تنفيذ السياسة العامة للدولة للحصول على أفضل مستوى من الأداء، ويعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر ذو مرجعية تاريخية.

المطلب الأول: السيرورة التاريخية للإدارة المحلية في الجزائر

أولا: الإدارة المحلية قبل الاستقلال

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية ، ونشير إلى أن اللبنة الأولى الأساسية للتنظيم الإداري المحلي في بلادنا منذ العهود الماضية تتمثل في التنظيم القروي والقبلي ثم مرورا بالوجود العثماني[1].

لقد أثبتت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم وتحطيم بنيات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاث أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين[2].

وإلى جانب ذلك تم إحداث هيئة أساسين:

1/ **مجلس العمالة:** يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعيينهم السلطة المركزية وله اختصاصات متنوعة إدارية وقضائية.

[1]- عمر صدوق، مرجع سابق، ص 83- 89.

[2]- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**(الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)ص 111.

2/ المجلس العام: كان يشكل في البداية عن طريق تعيين أعضاء من البلد،إلى حين اعتماد نظام الانتخاب الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي والمتمثلة في 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس بعدما كانت ¼ [1].

كما أقام الاحتلال الفرنسي على المستوى المحلي هيئات إدارية عرفت المكاتب العربية مسيرة من طرف ضباط الاستعمار، بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهير، وبعد الاستتباب النسبي للوضع في الجزائر عمدت السلطات الاستعمارية على تكييف وملائمة التنظيم البلدي تبعا للأوضاع والمناطق، وهكذا ومنذ 1868 أصبح التنظيم البلدي بالجزائر يتميز بوجود ثلاثة أنواع من البلديات.

أ/ **البلديات الأهلية:** توجد في مناطق الجنوب(الصحراء) وفي بعض الأماكن الصعبة والنائية في الشمال إلى غاية 1880.

ب/ **البلديات المختلطة:** كانت تغطي الجزء الأخير من الإقليم الجزائري حيث وجدت في المناطق التي يقل فيها تواجد الأوروبيين.

ج/ **البلديات ذات التصرف التام:** أقيمت أساسا في مناطق التواجد الفرنسي بالجزائر وكذا الأوروبيين بالمدن الكبرى والساحلية[2].

وبصدور قانون 20 سبتمبر 1947المتضمن النظام الأساسي العضوي للجزائر ومحاولة إعادة تنظيم البلاد من الناحية السياسية والإدارية، وقد تناولت المواد الرئيسية في هذا القانون مايلي:

---

[1]- محمد الصغير بعلي، **القانون، الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري** (الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع2004) ص ص 179-181.

[2]- سليمة حمادو، "إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، 2012) ص 34. - 35.

- الحاكم العام: يبقى دائما السلطة الرئيسية، وبهذه الصفة يمارس السلطة التنظيمية ضمن الحدود الناشئة عن طريق قرارات الجمعية العامة التي يقوم بسنها وإصدارها[1].
- الجمعية الجزائرية: وهي مظهر التجديد الذي أتى به النظام ليحل محل البعثات المالية، وتتألف الجمعية من 120 عضو يعينون مناصفة من أوروبيين ومسلمين وتعتبر الجمعية جمعية إدارية [2].
- التنظيم المحلي: نصت المادة 53 من النظام على أن المجموعات المحلية الجزائرية هي البلديات، والمحافظات، والعمالات وهذا يعني إلغاء البلديات المختلطة وإنهاء النظام الخاص بأراضي الجنوب.

أثناء الثورة التحريرية وبعد مؤتمر الصومام تم تقسيم التراب الوطني إلى ست ولايات وهي الأوراس، قسنطينة، القبائل، الجزائر، وهران والصحراء وكانت تعرف كل ولاية برقم ترتيبها وفي كل ولاية مجلس يرأسه عقيد الذي هو عضو المجلس الوطني للثورة الجزائرية[3].

ثانيا: الإدارة المحلية بعد الاستقلال

بعد الاستقلال وهجرة الإطارات الأوروبية حاولت الجزائر المستقلة تنظيم إدارتها المحلية مع مراعاة الخصوصية الوطنية، رغم اعتمادها بدرجة كبيرة على البلديات من 1578 بلدية إلى 632 بلدية في 1963، وهذا لتسهيل إمكانية تسيرها عن طريق مندوبيين خاصين شكلوا أساسا من قدماء المجاهدين ومناضلي الحزب[4].

---

[1]- أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية في الجزائر** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، د س ن) ص127.

[2]- أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 128.

[3]- عمر صدوق، مرجع سابق، ص ص 95- 96.

[4]- سليمان أعراج، "دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر 2000-2010"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، 2010-2011) ص 87.

وقد اعتبر دستور 1963 وكذا ميثاق الجزائر سنة 1964البلدية أساس المجموعة الإقليمية فلقد ذكر ميثاق طرابلس في حديثه عن البلدية أن أجهزتها تختار عن طريق الانتخاب وأنه ستكون لها صلاحيات خاصة تمارسها في ظل وصاية السلطة المركزية [1].

فقد نصت مادته التاسعة "أن المجموعة الإقليمية والإدارية القاعدية هي البلدية"، وكان التقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة ايجابية تحققها السلطات المركزية على المستوى الإداري الشيء الذي جعلها تفكر بجدية في تجسيد تلك الأفكار المذهبية التي تخص مؤسسة البلدية، لقد كان إجراء تخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود 676 بلدية هو الإجراء الذي استطاعت به الدولة رد الاعتبار إلى أجهزتها القاعدية، وتعززت هذه الأهمية بصدور أول قانون بلدية 1967 حيث تنص المادة الأولى منه على أن البلدية "هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والثقافية الأساسية ثم تعززت هذه الإدارة بالقانون الولائي في 1969[2]، وطبقا لهذا النص كانت البلدية تقوم على الهيئات التالية، المجلس الشعبي البلدي والمجلس التنفيذي البلدي[3].

وبعد ذلك بدأ التفكير في إنشاء قانون البلدية كانت البداية في:

- **مرحلة قانون البلدية 1967-1990:** لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي، ويظهر التأثر بالنموذج الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق اختصاص للبلديات وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثر بالنموذج اليوغسلافي فيعود إلى وحدة المصدر الإيديولوجي واعتماد نظام الحزب الواحد.

- **مرحلة قانون البلدية 1990:** وهذه المرحلة تميزت بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989، وعلى رأسها التخلي عن نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية.

---

[1]- حريف مصطفى، "الجماعات المحلية ومفارقات التنمية في الجزائر، **مجلة الباحث**، عدد 10، 2012، ص ص 161- 162.

[2]- ، مرجع نفسه، 162 .

[3]- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 135.

أما على مستوى العمالات فقد ورثت الجزائر بعد الاستقلال بنية إدارية فرنسية، تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية [1].

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، وهو النص الذي بقي مشكلا المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من التأثر بالنموذج الفرنسي في هذا المجال [2].

فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على أجهزة رئيسية:

1. **المجلس الشعبي الولائي:** وفقا للمادة الثانية من هذا القانون فالولاية مسيرة من طرف مجلس منتخب، عن طريق الاقتراع العام وبمجلس منفذ معين من الحكومة ومسير من طرف الوالي.

2. **الجهاز التنفيذي الولائي:** تنص المادة 137 منه على أنه ليتحقق تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي، ينشأ مجلس تنفيذي ولائي يوضع هذا المجلس تحت سلطة الوالي[3].

وبعد ذلك شهدت الجزائر تقسيمات إدارية على مستوى التنظيم المحلي العام سنة 1974 و1984.

أ- **التقسيم الإقليمي 1974:** أعطى هذا التقسيم الصادر بموجب أمر 02 جويلية 1974، 31 ولاية كبديل للتنظيم السابق 12 ولاية و704 بلدية و160 دائرة [4].

---

[1]- عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق** (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، ط1 ، 2010) ص 143.

[2]- محمد الصغير بعلي،القانون الإداري التنظيم الإداري مرجع سابق، ص 114-115.

[3]_abid lakhder **Les collectivités locales en Algérie (A P W .W.P.C)** office des publications universitaires place centrale de Ben Aknoun Alger .2e Edition. 1986. p 11.14.

[4]- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 100.

ب- التقسيم الإقليمي 1984: جاء هذا التقسيم الإداري لسنة 1984 بإضافة جملة من الولايات وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة[1].

وبعد ذلك شهدت الإدارة المحلية عدة تحولات وتغيرات متأثرة بالعوامل السياسية والأمنية والاقتصادية التي مرت بها البلاد فالمشرع الجزائري حاول مواكبة هذه التغيرات من خلال إصداره قانون البلدية الجديد 10/11 وقانون الولاية 07/12 والمكرسين للتوجه الديمقراطي[2].

المطلب الثاني: التنظيم البلدي والولائي في القانون الإداري الجزائر

أولا: التنظيم الإقليمي للبلدية

تنص المادة الأولى من قانون البلدية، بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتنشأ بموجب قانون.

والواقع أن البلدية هي الخلية الأساسية في تنظيم البلد، فهي قريبة من المواطن وحياته الاجتماعية، بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل الإداري [3].

وتمتاز البلدية في الجزائر بمجموعة من المزايا والخصائص منها[4] :

أولا: إن البلدية هي هيئة إدارية لا مركزية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذه الخاصية ركزت عليها المادة الأولى من قانون 10/11.

ثانيا: يعتبر نظام البلدية في الجزائر صورة اللامركزية الإدارية المطلقة، بحيث أن جميع مجالسهاوجميع أعضاء هيئات ولجان تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم بواسطة الانتخاب العام والمباشر.

---

[1]- حريف مصطفى، مرجع سابق، ص 163.

[2]- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 163.

[3] – صالح فؤاد، **مبادئ القانون الإداري الجزائري** (د ب ن، دار الكتاب اللبناني، ط1 1983) ص 186.

[4]- عمار عوابدي، **دروس في القانون الإداري** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2000) ص 195.

ثالثا: لقد خول المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات وظائف مختلفة وواسعة مقارنة بالنظام البلدي الفرنسي.

رابعا: يعد نظام الوصاية السياسية والإدارية على البلدية مركز وهذا لأن كل الاختصاصات المقررة للبلدية و كافة الشروط والإجراءات يجب أن تعمل في نطاقها وفقا لها.

هيئات تسيير البلدية:

يسير ويدير البلدية جهاز إداري يتكون من هيئتان أساسيتان، هما المجلس الشعبي البلدي الهيئة التداولية ورئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية.

أ/ **المجلس الشعبي البلدي:** يعرف المجلس الشعبي البلدي بأنه المدرسة المنتخبة في البلدية وتحقق الديمقراطية على المستوى المحلي[1].

يتكون المجلس الشعبي البلدي من عدد من الأعضاء يتم اختيارهم جميعا بواسطة الانتخاب العام المباشر والسري، وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات[2]، ويجتمع في دورة عادية كل شهرين، ويعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي في أول دورة ويصادق عليها، كما يمكن له أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه و ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي، كما يعقد دوراته بمقر البلدية [3].

وبالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي البلدي فقد حدد القانون البلدي صلاحيات البلدية بالمجالات الرئيسية التالية:

---

[1]– ليلى صوالحي، "التخطيط الاستراتيجي لتطوير الجماعات المحلية "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مصباح ورقلة) ص 23.

[2]– عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 196.

[3]– القانون 10/11 متعلق بالبلدية، المؤرخ في 3 جوان 2011 الجريدة الرسمية عدد 37 ،2011 المادة 16،17،19.

1-الوظائف الاقتصادية والمالية: تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما أجاز قانون البلدية للمجلس إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية[1].

أما فيما يخص الجانب المالي يتولى المجلس التصويت على الميزانيات ثم التصويت على الأعمال الإدارية المتعلقة بأملاك البلدية سواء كانت منقولة أو عقارية غير أنه بموجب القانون 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990 المتضمن التوجيه العقاري قد منح البلديات القيام بإجراء البيع المباشر للأراضي لحساب الخواص[2].

2 -الوظائف الاجتماعية و الثقافية: لم يغفل قانون البلدية عن الواجبات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين، خصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضح فيها حق المجلس في المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد المساعدة إليها خاصة في مجال الصحة والتشغيل والسكن، كما خول للبلدية بناء مراكز صحية[3] .

ب/ رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي جملة من الاختصاصات المحلية ومجموعة من الاختصاصات المتعلقة بتمثيل الدولة على المستوى البلدية:

- إختصاصات الهيئة التنفيذية للبلدية على المستوى المحلي[4]:

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنصيب لجان البلدية والإشراف على حسن سيرها وانتظامها باستمرار.

- يحضر ويعد رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة الهيئة التنفيذية ميزانية البلدية.

---

[1]- بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 263.

[2]- حسن طاهري، مرجع سابق، ص 67.

[3]- بسمة عولمي، ورجع سابق، ص 263.

[4]- عمار عوابدي، **القانون الإداري** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ج 1، 2007) ص 290.

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارات وأعمال المجلس الشعبي البلدي.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بترأس جلسات المجلس الشعبي البلدي ومناقشتها.

- يقوم باستدعاء المجلس الشعبي البلدي للانعقاد وتحديد المسائل والموضوعات الواجبة الدراسة ويحضر جدول جلسات واجتماعات المجلس الشعبي البلدي.

- إختصاصات الهيئة التنفيذية البلدية المتصلة بتمثيل الدولة على المستوى الإقليمي[1]:

- القيام بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية العامة في نطاق الحدود الإدارية للبلدية.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم ولحساب الدولة بجميع مهام واختصاصات والوظائف الخاصة التي يكملها القانون في تنفيذها.

- يقوم بحفظ النظام العام داخل الحدود الإدارية للبلدية، فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول والمكلف تحت وصاية السلطة المركزية وسلطات الضبط .

- يضطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية بمهام وظيفة الحماية المدنية في نطاق الحدود الإقليمية للبلدية باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية في مهام الضبط القضائي في نطاق الحدود الإدارية في البلدية.

ثانيا: التنظيم الإقليمي للولاية

عرفت المادة الأولى من قانون الولاية، أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة. وتتميز الولاية كمجموعة لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص[2]:

---

[1]- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 291.

[2]- ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات "(مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية كلية العلوم الاقتصادية وعلام التسيير والعلوم التجارية ، جامعة أبو بكر قايد تلمسان، 2010- 2011) ص94.

أولا: إن الولاية هي وحدة ومجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحية.

ثانيا: تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صور نظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة.

ثالثا: تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجات والمصالح والمقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.

هيئات تسيير الولاية:

يقوم بتسيير الولاية هيئات هما: الهيئة التداولية المجلس الشعبي الولائي، والهيئة تنفيذية الوالي:

أولا: المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز منتخب يمثل الإدارة الرئيسية للولاية، وينتخب المجلس الشعبي الولائي من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب وتوضع في كل دائرة انتخابية قائمة وحيدة للمرشحين[1]، لمدة 5 سنوات عن طريق الاقتراع السري على القائمة، ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات في السنة مدة كل دورة 15 يوم يمكن تمديدها سبعة أيام أخرى، كما أنه يعقد دورات استثنائية كلما اقتضت الحاجة، كذلك سواءا بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو 3/1 أعضاء المجلس أو الوالي[2].

و بالنسبة لاختصاصات المجلس الشعبي الولائي فقد حددها القانون الولائي:

1. الفلاحة والري: وذلك من خلال توسيع و ترقية الفلاحة، التشجير، وحماية البيئة والغابات والصحة الحيوانية والمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

[1]- فؤاد لباد، مرجع سابق، ص 237-238.

[2]- ليلي صوالحي، مرجع سابق، ص 29.

2. **الهياكل الأساسية الاقتصادية:** ويتم ذلك من خلال القيام بالأنشطة التالية (تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، ترقية هياكل استقبال أنشطة الإدارة الريفية وفك العزلة).

3. **التجهيزات التربوية والتكوينية:** إذ تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني وتتكفل بالمحافظة عليها وصيانتها وكذا تجهيز تجهيزاتها المدرسية[1].

4. **النشاط الاجتماعي والثقافي:** حيث يتكفل المجلس القيام بعدة أعمال كالتشغيل، انجاز هياكل الصحة العمومية...الخ [2] .

5. **التنمية الاقتصادية:** يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف والبرامج البلدية للتنمية، ويعتبر هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية كما يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبدي اقتراحاته بشأنه[3].

ثانيا: الوالي

يعتبر الوالي عنصر أو سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية فهو ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية، حيث أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يتولاها يتم تعينه بواسطة مرسوم من قبل رئيس الجمهورية، ويتمتع بازدواجية في الاختصاصات حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة[4].

---

[1]- قانون الولاية 07/12، المؤرخ في 29 افريل 20012 متعلق بالولاية، **الجريدة رسمية**، عدد 27، 2012 المواد 84-90-91-92.

[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 121.

[3]- المادة 80 من القانون 07/12 مرجع سابق.

[4]- عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 187.

- إختصاصاته بصفته ممثل للهيئة التنفيذية للولاية هي:

– الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي، الولائي ويستطيع بذلك توضيح ما تتظمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا من خلال تناولته الكلمة في اجتماع المجلس الشعبي.

– ينفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ويصدر قرارات تنفيذية و يوقع العقود والصفقات لحساب الولاية ويمثلها أمام القضاء.

– وظيفة الحماية المدنية فالوالي مسؤول عن ولايته في عمليات الحماية المدنية.

– يقوم والي الولاية بمهمة تنشيط وتنسيق أعمال الهيئات والوحدات والمؤسسات والشركات الوطنية الممارسة لأنشطتها داخل الحدود الإدارية للولاية، كما يقوم بمهمة التنسيق بين العمل العام المركزي والعمل العام الجهوي والمحلي[1].

- صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة هي:

– الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، حيث ينشط ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

– يسهر الوالي أثناء ممارسة مهامه في حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.

–الوالي هو مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية

– يمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير[2].

[1]– عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 188.

[2]– المواد 10-12-13-14-16، من القانون 07/12، مرجع سابق.

المبحث الثاني: تحديات ومقتضيات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

تتخبط الإدارة المحلية في الجزائر في مجموعة من المعوقات والتحديات التي تقف حائلا دون تحقيق إصلاح فعال، هذه التحديات التي فرضتها مجموعة من الظروف التي مرت بها الجزائر وفي سبيل تجاوز ذلك الواقع لجأت الجزائر إلى مجموعة من الإصلاحات والسياسات من أجل إعادة بعث أدائها وتحسين خدماتها التي من المفترض أن تقوم بها الهيئات المحلية .

المطلب الأول: تحديات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

أولا: التحديات المالية

إن المال هو عصب الحياة ومن ثمة فإن الموارد المالية لأي جماعة محلية وعلى رأسها البلدية تترجم بدقة مدى قدرتها على تحقيق أهدافها، فكلما توفرت على موارد مالية معتبرة أمكنها ذلك من أداء التزاماتها بشكل جيد وحققت اكتفاءا ماليا ذاتيا ومن ثم تمتعت بالاستقلالية المالية عن السلطة[1]، ومن الصعوبات التي تواجه إصلاح الجماعات المحلية هو ذلك العجز المالي الذي تعانيه أكثر البلديات والولايات في الجزائر، خاصة وأن الإحصائيات تتحدث عن 2/3 بلديات الوطن عاجزة في تمويل نفسها بنفسها[2]، وهذا العجز لم يتم امتصاصه على المدى المتوسط بل أصبح يتطور سنة بعد سنة وعلى المستوى المحلي والوطني ويمكن أن يظهر ذلك من خلال الجدول التالي:

[1]– عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر: **أبحاث اقتصادية و إدارية**، العدد الثاني، ديسمبر 2007، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص 98.

[2]– ميلود قاسم، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، "ملتقى تحريات الإدارة المحلية في الجزائر" الجلفة 28/27 أفريل 2010، ص 11.

جدول رقم (1): يوضح تطور العجز المالي للبلديات

السنوات	1986	1987	1988	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
عدد البلديات التي سجلت عجزا	52	63	96	300	775	889	1096	1159	1249	1207	1280

المصدر: ميلود قاسم، إدارة الجماعات الحلية في الجزائر، مرجع سابق ص11

ومن أسباب هذا العجز:

-الزيادة السريعة في نفقات أجور وتكاليف مستخدمي البلدية، والتي تمثل تقريبا 65 % من ميزانية التسيير.

- الزيادة في مصاريف التسيير العام والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة

- عدم التقدير لبعض النفقات لزيادات استهلاك الكهرباء ومن ثم زيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة.

- تحمل البلدية لبعض المصاريف والتي هي من صلاحيات وزارة معينة.

- التشغيل: أي فتح مناصب مالية لا تراعي فيها القدرة المالية للبلدية.

- النمو الديمغرافي و زيادة عدد السكان

- عدم المواكبة والتكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية[1].

في نفس الوقت نجد أن مالية الجماعات المحلية تخضع لمجموعة من القيود القانونية المتعلقة بالميزانية والتي تحد من حرية البلدية في التصرف، حيث تأتي هذه القيود من خلال القوانين والمراسيم، والتي بدورها تحد من استقلاليتها وتجعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية، ومن المؤشرات الدالة على التبعية المالية للجماعات المحلية والتي تحد من استقلاليتها وتأثر على أدائها نجد[2]:

1- قاسم ميلود، مرجع سابق، ص 11.

2- عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص 98-102.

1/المركزية المفرطة في التخطيط:

فيما يخص مركزية التخطيط فإن كل من البلدية والولاية مسؤولة عن مخططاتها وبالرجوع إلى القانون 02/88 المتعلق بالتخطيط نجد أنه أتى بمفهوم جديد للتخطيط اللامركزي مع مشاركة حقيقية للجماعات المحلية ولكن بموافقة السلطة الوصية والمركز الوطني للتخطيط، إذن هذا الإطار لنظام التخطيط يعطي إستقلالية مكثفة للجماعات المحلية، لكن عند التطبيق تختفي هذه الاستقلالية لأن القرارات الكبرى المتعلقة بالمشاريع تصدرها السلطة المركزية دون أن تستثني تدخل الدائرة في توجيه برامج التجهيز والاستثمار[1].

2/الرقابة على الميزانية:

نعلم أن اللامركزية كنموذج للتنظيم الإداري يقوم على معايير من بينها الرقابة، وبما أن قوة الرقابة تدل على ضعف اللامركزية فهي بالضرورة تحد من الاستقلالية المحلية، وميزانية البلدية عبارة عن تقديرات خاصة بالإيرادات ونفقات البلدية يعدها الوالي فالتالي فإن البلديات ليست لها سلطة على أموالها، كما يلاحظ أن الوالي كممثل للسلطة المركزية يمارس الرقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي[2].

ولأجل ذلك ينبغي على المشرع الجزائري في إطار التمويل المركزي أن يغير طبيعة الإعانة المالية لتصبح إعانة إجمالية، تتحرر بمقتضاها الهيئة المحلية من شروط السلطة المركزية وقيودها، وتسمح لها بممارسة اختصاصاتها في مجال التجهيز والاستثمار بما يتماشى ورغبات السكان المحليين[3].

---

[1]- زينب مدكور،"الاستقلالية المالية للجماعات المحلية (مذكرة نهاية التربص المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات مديرية الإدارة المحلية البليدة) ص 24.

[2]- ناجي عبد النور، "نحوى تفعيل دور الإدارة المحلية الحكم المحلي الجزائري لتحقيق التنمية الشاملة "،"مداخلة مقدمة لقسم العلوم السياسية" جامعة عنابة، الجزائر.

[3] - mostapha karaji, le financement central des collectvte,local,reve algérienne des science ecoonomiques et poltiques, N °:2 , 1996, p 344.

فللمورد المالي أهمية كبيرة بالنسبة للوحدات المحلية فهو عنصر من عناصر الاستقلالية المحلية، وبالتالي إن لم يكن للوحدات المحلية موارد مستقلة يعتبر الاستقلال ناقصا ويحول دون ممارستها لأدائها ويجعلها محتكرة من قبل السلطة المركزية[1].

ثانيا: تحديات اللامركزية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها الحالة والوضع الذي يعطي فيه حق المشاركة في اتخاذ القرارات للمستويات الإدارية دون أن يلغي حق الجهات المركزية الدنيا في اتخاذ القرار، وتواجه اللامركزية مجموعة من المعوقات، تتمثل في عدم رغبة الحكومة في التخلي عن اختصاصاتها التي تمارس من خلال فروعها المختلفة، أدى إلى عجز المجالس المحلية بصورة فعلية في تطوير أدائها والدفع بعجلة التنمية، حيث نجد أن التصديق على بعض القرارات والمداولات لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق من قبل السلطة الوصية وهذا ما نجده في المادة 93/41 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية، فرغم تأكيده للمواعيد سريان المداولات إلا أنها لا تنفذ في الواقع إلا بعد المصادقة ولا يأخذون بها دون المصادقة عليها[2].

وتمارس على الجماعات المحلية رقابة وصائية من طرف السلطة الوصية، والتي بدورها لا تمارس دون وجود نص قانوني والرقابة المفروضة على المجالس المنتخبة وعلى أعمالها تبقى عاملا معرقلا لأداء الجماعات المحلية وحرية مبادرتها، ولعل هذا الناتج وبشكل أساسي من التصور القائم لدى السلطات المركزية يدل على عجز الجماعات المحلية على تحقيق التنمية المنشودة، وذلك يتوجب أن تبقى السلطة الوصية على دراية بكل نشاطات الجماعات المحلية لمنع أي تجاوز قد يرتكبه النواب المنتخبون وقمع كل محاولة تتجاوز الحدود المحددة في القانون، لهذا تبقى الرقابة بنمطها التقليدي وبأسلوبها الكلاسيكي أنجح طريقة لحماية الإدارة المحلية من نفسها ولفرض حضور قوي ودائم للدولة.

---

[1]- عادل بوعمران، "استقلالية الجماعات المحلية مدلولها معاييرها و بيان مستلزماتها"، **مجلة معارف**، العدد 8، 2010، ص 38.

[2]- الصالح ساكري، مرجع سابق، ص 140.

ونظام الوصاية المطبق في الجزائر هو الذي يفسر تردد مختلف القوانين التي تحكم سير الجماعات المحلية بالإقرار بالاستقلال الإداري والمالي التي تقتضيه مبادئ النظام اللامركزي، إذ رغم تأكيده على مبدأ التمثيل الشعبي والتوسع في مجال التدخل إلا أنه عمل على تدعيم سلطة الجهات الوصية، وهذا الوضع يبرز هيمنة السلطة الوصية على تسيير الشؤون المحلية التي هي من اختصاص الجماعات المحلية وهذا من شانه أن يترك آثار على أسلوب أداء الجماعات المحلية [1]،

فعند الرجوع إلى مراحل تطور الجماعات المحلية نلاحظ تواجد الاختلالات واضحة في الأدوار التي لعبتها في التنمية المحلية، بحيث ارتبطت بناء على التوجهات وخيارات القيادة السياسية ومن أجل ذلك يجب أن يكون للمجلس المحلي اختصاصات أصلية، متعلقة بالشؤون المحلية ذلك أن الاستقلال المحلي يتأكد بمنح الهيئات المحلية سلطة البت واتخاذ القرار في المسائل المحلية[2]، فصحيح أن تدخل الإدارة المركزية ضروري، لكن يجب أن لا يكون ذلك مبرر لتحويل المجالس المحلية إلى مجرد أدوات تنفيذ محلية لسياسة مركزية، حتى وإن كان ذلك بأشكال متطورة مما يحول دون أدائها لمهامها بشكل أفضل[3].

ثالثا: التحديات المرتبطة بالتسيير

أولا: طبيعة المورد البشري على المستوى المحلي

تعاني البلديات من ضعف في مجال التأطير البشري حيث لا تتلاءم مستوياتهم مع المهام الملقاة على البلدية ومتطلباتها، فالملاحظ نقص الفئات الجامعية والفنية المتخصصة والمؤهلة لحسن التسيير والتنظيم والتخطيط، فلا وجود للكفاءة المطلوبة في هؤلاء الموظفين وهذا ما نتج

---

[1]- بلعباس سعد كمال الدين، "واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية " (مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات تيارت 2005 - 2006) ص 19، مرجع سابق، ص 20.

[2]- علي محمد، "مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" (مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012) ص 126.

[3]- محمد العجمي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي"، "الملتقى الدولي الخاص حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد6، 2009، ص165.

عنه لجوء البلدية لتعليمات السلطة المركزية من أجل التحرك فأصبحت هذه الأخيرة المسيطرة على سلطة التعيين للموظفين الأجانب أو المنتمين للوظائف العليا[1]، ويرجع مستوى تدني أداء الإدارة لمهامها، كذلك إلى غياب أخلاقيات الوظيفة العامة كافية لأداء الواجبات بدقة وأمانة وسرعة استخدام السلطة ضمن ضوابطها العامة لأن وجود هذه الأخلاقيات من شأنه جعل العمل الوظيفي تكليف للقائم به[2].

من خلال هذا يظهر أن المظهر البيروقراطي لا يزال قائما ومتجسدا في الإدارة الجزائرية والذي يمنعها من ضمان حسن أدائها، فإذا تساءلنا عن علاقة الموارد البشرية بالجماعات المحلية وتأثير ذلك على أدائها ومستوى خدماتها، ويتجلى ذلك في كون أن التضخم في التوظيف في الإدارة المحلية أصبح يثقل كاهلها، في مقابل ذلك هذا التضخم في التوظيف يقابله نقص فادح في التأطير وتدني مستوى التأهيل، وأمام هذه الحالة فإنه لا يمكن اعتماد أي سياسة لا مركزية مستقرة ومتزنة دون توفر الكفاءات لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى تدني مستوى الخدمات العامة المقدمة[3].

ثانيا: ضعف تنظيم المجتمع المدني المحلي

إن المجتمع المدني أصبح فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية خاصة بعد فشل المبادرات السياسية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز وتطبيق على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجات ومتطلبات المواطنين المحليين [4].

فبالرغم من المكانة القانونية التي اكتسبتها الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي من خلال المادتين 39-40 من دستور 89 وبروز ذلك في دستور 1996 إلا أن فرض حالة الطوارئ وقانون محاربة الإرهاب قيد كثيرا العمل المدني في الجزائر، حيث هناك مجموعة من

---

[1]- فاطمة الزهراء فيروم، "الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر" (مذكرة ماجستير، فرع الإدارة العامة والمالية، كلية الحقوق جامعة الجزائر) ص ص 96- 97.

[2]- مرجع نفسه، ص 97 .

[3]- زينب مدكور، مرجع سابق، ص 44.

[4]- حمادو سليمة، مرجع سابق، ص 97.

العناصر والعوامل التي تؤثر سلبا على صياغة دور المجتمع المدني، بعضها سياسي وبعضها اقتصادي. فالجوانب المنظمة للمجتمع المدني تعكس ما يتمتع به من دور في جميع المجالات وكلما اتسمت التشريعات بتوفر الحريات الأساسية لتنظيمات المجتمع المدني كلما انعكس ذلك إيجابا على أدوار هذه المنظمات في عملية التأثير على هذه السياسات والعكس صحيح[1].

رابعا: تحديات ظاهرة الفساد

ويتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية التي تصدر عن المرفق العام أثناء أدائه لمهامه في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية، التي لا ترقى للإصلاح وملأ الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين [2].

كذلك يؤكد Nathaniel Leff "أن الفساد الإداري عمل تقليدي غير قانوني يستخدم من قبل الأفراد والجماعات للتأثير على نشاطات البيروقراطية، ويتجسد الفساد الإداري عن طريق ظهور مؤشرات تدل على أن هذه الجماعات تسهم في عملية اتخاذ القرارات بشكل أكبر مما يجب أن تكون عليه الحالة الطبيعية.

أما" Carl Friedrich" فيرى أن الفساد الإداري يحصل عندما يقدم صاحب السلطة والذي تكون عنده مسؤولية القيام بنشاطات وظيفية في مكتب رسمي تحت تأثير المادة أو مكافأة غير مشروعة، والتي يؤثر في اتخاذ القرارات في صالح الجهة التي قدمت المكافأة وبذلك ينتج منها الإضرار بالمواطنين ومصالحهم[3].

و من بين أهم الأسباب الرئيسية في المساهمة في فساد الإدارة المحلية نجد:

---

[1]– نادية بونوة، "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة دراسة حالة الجزائر 1989 – 2009 "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الحاج لخضر باتنة 2009– 2010) ص 144.

[2]– عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية المنصورة "(مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2011–2012) ص 116.

[3]– صلاح الدين فهمي محمود، **الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية** (السعودية: دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب بالرياض، 1999) ص ص 28– 29.

غياب قواعد العدالة الاجتماعية: حيث يكون هناك تفاوت صارخ في توزيع الثروة القومية بين أفراد المجتمع الواحد، ولا توجد في نفس الوقت مساع قوية لتقليل من هذا التفاوت من قبل النظام الحاكم وكبار المسؤولين في نشر الفساد والانحراف الذي يتخذ اتجاهين أساسين:

الاتجاه الأول: هو أن يكون الفساد أحد الوسائل التي يلجأ إليها الأفراد للحصول على الحقوق التي عجز النظام السياسي على تحقيقها من خلال سياسته الخاصة بتوزيع الدخول والثروة القومية.

الاتجاه الثاني: وهو مرتبط بالاتجاه الأول حيث أن فقدان الإحساس بالمساواة وغياب العدالة الاجتماعية يؤديان إلى الشعور بالإحباط وضعف قيم المشاعر والانتماء، ومن ثّم يصبح الإطار العام مقاسا للانحراف والفساد بكل أنواعه التي تنخر عملية الأداء الفعال ويمنعه من تحقيق أهدافه[1].

كما أن الفساد يؤدي إلى التقليل من فرص الاستثمار ومن ثم ضياع المشاريع التي تعود بفعالية على الجماعات المحلية، فالفساد على هذا النحو لا يعيق الاستثمار فحسب وإنما يعيق التنمية بالرفع من تكلفتها، فالمستثمر المحلي عندما يريد أن يتوجه إلى جماعة محلية للاستثمار فإنه يسأل عن الفساد والروتين والبيروقراطية، فإن اقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية المحلية يضعف أجهزة الرقابة والمساءلة في المجالس الشعبية المنتخبة[2].

[1]- علي أنور العسكري، **الفساد في الإدارة المحلية** (مصر: مكتبة نيان المعرفة طباعة ونشر وتوزيع الكتب، 2008) ص ص 40-41

[2]- عبد الحفيظ عباس، مرجع سابق، ص 118.

المطلب الثاني: سياسات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

أولا: تفعيل القوانين الخاصة بالإدارة المحلية

لقد تبنت الجزائر مجموعة من القوانين والمراسيم كانت تصب خصوصا في حماية الحريات العمومية وتعكس القيم الديمقراطية في التسيير والأداء كان ذلك منذ 1990، ومن بين هذه القوانين:

- قانون 09/90 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.
- قانون 08/90 أفريل 1990 متعلق بالبلدية، وبغية التكيف مع المتطلبات الجديدة أو المبادئ العامة، كان من الضروري والمستعجل البدأ بإصلاح جذري وجوهري للانتقال لمرحلة جديدة من تنظيم وتسيير الجماعات المحلية والسماح لها أن تكون أحد الفاعلين في تنمية البلاد [1].

وبعد هذا تم تكريس إصلاح البلدية من خلال القانون 10/11 المؤرخ في 16 جوان 2011 كتتويج لمرحلة وتجربة جديدة لامركزية، مس العديد من الجوانب الأساسية تماشيا مع متطلبات المواطنين وآليات الحكم الراشد ومقتضيات التنمية الوطنية الشاملة.

احتوى نص القانون 213 مادة اسند في مقتضياته على 83 نص ذو طابع تشريعي بين القانون والأمر[2]، وقد شمل هذا القانون مجموعة من الإصلاحات المنصوص عليها في مشروع قانون البلدية لسنة2011 مقارنة بالقانون 08/90 لسنة 1990، خاصة في مجال صلاحيات البلدية وتسيير المجلس الشعبي البلدي، وسلطة حلول الولي، وإدارة البلدية، وتسيير الأملاك العمومية والمرافق المحلية، وكذلك المناقصات والصفقات العمومية، ومراقبة الحسابات وتطهيرها والتضامن بين البلديات والتمويل المحلي[3].

---

[1]- ميلود قاسم، مرجع سابق، ص 8.

[2]- نور الهدى روابحي، "إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11" (مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2012- 2013) ص 8.

[3]- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 157.

مباشرة بعد إصلاح قانون البلدية تبعه إصلاح آخر يتعلق بالولاية، من خلال تبني قانون 07/12 المؤرخ في 07 فيفري 2012، وإصلاح قانون الولاية لم يكن وليد الصدفة وإنما كان نتيجة الأسباب ودواعي وأبعاد عديدة التي دفعت بالمشرع إلى تجديد وتطوير النظام القانوني الخاص بالولاية إلى الأفضل وتتمثل دواعي وأبعاد إصلاح قانون الولاية فيما يلي :

- لقد عرف الأمر 69-38 المتعلق بالولاية كذلك قانون الولاية 09/90 العديد من الثغرات والنقائص بصورة تجعل من الضروري إعادة النظر فيها بالتجديد والإثراء.
- تكييف وملائمة المنظومة القانونية للولاية وظيفيا مع مبادئ وأهداف محاور الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر من 2011[1].
- أدى تطبيق نظام التعددية السياسية في نظام مجالس الهيئات المحلية إلى حدوث بعض الاختلالات والانسدادات، التي أضرت بمبادئ حسن سير وقيادة الهيئات بانتظام [2].

وبناءا على ذلك صدر قانون الولاية رقم 07/12 الذي يتضمن في تأشيراته على 84 نص و 181 مادة منها 39 مادة تحيل إلى التنظيم مع صدور نصين قانونين بحيث يتضح لنا أن هذا القانون يتحمل تصورا جديدا لكيفية تسيير الولاية والشكل الذي يسمح لها بالاستجابة للتحديات التي تواجهها والتأقلم مع مختلف التطورات[3]، ولهذه الاعتبارات فقد أكد رئيس مجلس الأمة أن مراجعة قانون البلدية والولاية من شأنه تزويد هذه الهيئات بالأدوات القانونية الضرورية والإمكانات المالية اللازمة، حتى يتسنى تحسين أدائها والتكفل بقضايا المواطنين ومسايرة التطور الذي تعرفه البلاد في جميع المجالات وعلى جميع الأصعدة [4].

ثانيا: الإصلاح المالي والجبائي على المستوى المحلي

---

[1]- بلال بلغالم، "إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار قانون 07/12 "(مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، 2012-2013) ص 54.

[2]- الهيئات المحلية في الجزائر، **مجلة الفكر البرلماني**، مجلس الأمة ، العدد 26، 2010 -2011، ص ص 16-17.

[3]- بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 6.

[4]- الهيئات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 8.

إن إصلاح المالية المحلية نص عليها الأمر المتضمن قانون المالية 1973 في المادة 91 لأول مرة، إلا أن هذا الإصلاح لم يتحقق رغم أنه تضمنته عدة مشاريع ودراسات، لذلك صار من الضروري الشروع الفعلي في عملية تطوير المالية المحلية واستكمالها، مع الأخذ بعين الاعتبار كل الأمور المساعدة في ذلك.

وإصلاح المالية المحلية يستلزم[1]:

- إعادة تحديد الصلاحيات بين الدولة والمؤسسات الأخرى ويتم ذلك عن طريق تحديد الاحتياجات بدءا بالمستوى المحلي.

- إدخال تعديلات على موارد الجماعات الإقليمية تتماشى مع الإصلاحات التي تقوم بها في إطار إعادة توزيع أمثل وأوضح وأكثر عصرنة للموارد المالية.

- وضع منهجية عمل من شأنها أن تحقق إعداد مشروع حقيقي يرسخ من خلال أثاره المباشرة أسلوبا جديدا للتسيير والتنمية.

وبعبارة أخرى فان إصلاح المالية المحلية، يتوقف بالدرجة الأولى على إصلاح الجباية المحلية وإصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية[2].

أولا: إصلاح الجباية المحلية

ففي النظام الحالي السلطة الجبائية للبلدية محدودة من إرادات النظام الوطني العام للضرائب حيث أن حصتها لا تشكل في المتوسط سوى 23 % من مجموع الإرادات الجبائية العادية الوطنية، فهذه النسبة المنخفضة لتمويل 48 ولاية و1541 بلدية بما فيها الصندوق المشترك للجماعات المحلية[3]، حيث يعتبر هذا المشكل من أهم العراقيل التي تعيق عمل الجماعات

1- سليمة حمادو، مرجع سابق، ص 115-116.

2- موسى رحماني، "واقع الجماعات المحلية في ظل الاصلاحات المالية وافاق التنمية المحلية "،"مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية " جامعة الحاج لخضر، بسكرة .

3- شريف مصطفى، مرجع سابق، ص 169.

المحلية وأصبح من الضروري إعادة النظر في مالية الجماعات المحلية بصفة جذرية ليس بمسح الديون ولكن من خلال:

1- توسيع مواردها وتمكينها من التحكم المباشر بوسائل تحصيل خاصة.

2- تخفيف الإجراءات المحيطة بها وتمكينها من الاستعمال السريع لمجابهة المشاكل والاحتياجات في حينها.

3- عدم تكفلها بنفقات لا تدخل ضمن احتياجاتها وتأطيرها بكفاءات إدارية تقنية مناسبة لمهامها وصلاحياتها وخصوصياتها[1].

ثانيا:إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

نظرا للعجز الذي تعرفه الجماعات المحلية لجأت الدولة إلى إنشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حسب المرسوم 266/86 وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتكفل بالمساهمة ففي تمويل التنمية المحلية بتخصيص إعانات سنوية للبلديات والولايات.

ونظرا للنقائص التي أظهرها السير الحالي للصندوق المشترك للجماعات المحلية، فان هناك العديد من الاقتراحات التي يمكن تقديمها لإعادة تنظيم هذا الصندوق ومنه تحويله إلى بورصة الجماعات المحلية هذه البورصة تفاوض فيها القيم العقارية للأسهم والسندات التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية[2].

ثالثا: إستراتيجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد

في سنة 2002 تم تعديل قانون الصفقات العمومية لغرض مكافحة الفساد المالي والقضاء على الرشوة التي أصبحت تتحكم في معظم المعاملات الإدارية، لدرجة جعلت من منظمة

[1]- مصطفى درويش، "الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة"، **مجلة النائب**، العدد 1، 2003، ص 50.

[2]- موسى رحماني، مرجع سابق، ص 7.

الشفافية الدولية تصنف الجزائر ضمن القائمة السوداء للدول المرتشية، وكان الغرض من هذا التغيير إضفاء شفافية أكثر على عملية إسناد المشاريع العمومية، ومن خلال برنامج الحكومة لسنة 2004 أكدت الحكومة عزمها على التصدي لظاهرة الفساد من خلال الاعتماد على تكريس مبدأ الشفافية في الإدارة والإقرار بحق كل المواطنين في الحصول على المعلومات وآلية اتخاذ القرار[1]، وقد تنوعت الهيئات والنصوص المكلفة بمكافحة الفساد ومن بينها:

1/ **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:** وقد تم النص على إنشاء هيئة مختصة تتولى تنفيذ الإستراتجية الوطنية لمكافحة الفساد، وتم تمييز هذه الهيئة ببعض الصلاحيات في مجال الوقاية من خلال دورها التوجيهي والتحسيسي، أو في مكافحة الفساد من خلال استغلال المعلومات التي قد تؤدي إلى كبح الجرائم وإيقاف مرتكبيها، ولهذا تم النص على القنوات التي تمدها بالمعلومات والوثائق المفيدة.

2/ القانون 06-01: والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بتدابير وقائية لمواجهة الظاهرة، وأخرى ردعية تتمثل في تجريم وقمع التلاعب بالمال العام، وهذا القانون 06-01 جاء بمجموعة من التدابير الإلزامية للوقاية من الفساد على المستوى الوطني والمحلي، كما جاء بجرائم جديدة لم يسبق النص عليها في قانون العقوبات كعدم التصريح بالممتلكات[2]، وعلى ما يبدو هذه التدابير من شأنها أن تسهم إسهاما كبيرا في القضاء على ظاهرة الفساد و الحد منه، غير أنه بالنظر إلى الواقع الجزائري فإن هذه التدابير ما هي إلا استعراض لتدعيم الخطابات والشعارات، فالفساد الإداري أصبح متفشيا في جميع أركان الإدارات، وما زالت مشكلة القضاء على الفساد ومحاربته تحديا صعبا في ظل عدم توفر البيئة والأشخاص الملائمين[3].

وحتى يتم التصدي لهذه المشكلات لابد من إستراتيجية بديلة لإصلاح الإدارة المحلية وتقليص مظاهر الفساد، هذه الإستراتيجية الذي ينبغي أن لا تتغاضى عن موضوع الفساد في الأجهزة

---

[1]- باية صياد، مرجع سابق، ص 96.

[2]- سليمان اعواج، مرجع سابق، ص 221-222.

[3]- مسعود بللي، "واقع السياسة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية سياسات عامة و حكومات مقارنة عامة، باتنة 2099-2010) ص ص 193-194.

الإدارية في الجزائر بصورة ردة فعل وبالتالي كأمر يجب محاربته، وذلك من أجل الوصول إلى ترشيد سلوك قيادتها وبناء عامل ثقة المواطنين، حيث يجب أن تكون هذه الإستراتيجية تهدف للوصول إلى دعم التنمية ومحاربة الفساد الإداري، على أساس توفر قيادات إدارية محلية كفؤة تتناسب والوظائف القيادية العليا، التي تتميز بالقدرة على استيعاب التنمية وتحدياتها وحل التناقضات التي تنشأ بين الأطراف المختلفة خلال عملية التغيير، والقدرة على تحديد الأهداف وتحديد السياسات والإجراءات ووضوحها ودراستها دراسة جيدة تعتمد على التحليل والمقارنة والقدرة على الحركة والمبادرة والابتكار ومواجهة المواقف والتغييرات التنظيمية التكنولوجية وكذلك القدرة على مواجهة الأزمات[1].

[1]– بومدين طاشمة، "الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائ"، **مجلة التواصل**، جامعة أبو بكر قايد تلمسان، كلية الحقوق، العدد 26، الجزائر2010، ص 11–12.

المبحث الثالث: حوكمة الإدارة المحلية المعوقات و آليات التجسيد في الجزائر

تعتبر حوكمة الإدارة المحلية من المفاهيم الحديثة التي تبنتها الجزائر في سبيل تطوير أدائها والرفع من مستوى الخدمات المقدمة للمواطن المحلي، والتي تعتبر كإستراتيجية توجيه بديلة، ولكن تطبيق الحوكمة المحلية في الجزائر يعاني من مجموعة من المعوقات تحول دون تطبيقها.

المطلب الأول: معوقات حوكمة الإدارة المحلية

أولا: ضعف مستوى الشفافية

تعتبر الشفافية وسرعة الحصول على المعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون المحلية ضرورة في حوكمة الإدارة المحلية، لكنها في الإدارة المحلية الجزائرية في وضع سيئ نوعا ما، فعلى الرغم من وجود مواد قانونية تلزم بتعليق جدول أعمال المجالس المحلية المنتخبة في أماكن مخصصة للجمهور وتتيح للمواطنين حضورها، إلا أن هناك عدة عوامل تعيق اطلاعهم على طرق إدارة الشؤون المحلية كالإختلالات التي تعرفها العديد من المجالس البلدية والولائية وحالات لسحب الثقة من رؤساء المجالس المنتخبة من طرف زملائهم، إضافة إلى المتابعات القضائية في حقهم وضعف المشاركة السياسية للمواطنين خاصة على المستوى المحلي، وذالك بسبب الاتهامات التي غالبا ما تشير إلى حدوث عمليات تزوير تمس عمليات الاقتراع فضلا عن جهل الموطنين بالقوانين التي تسمح لهم بالإطلاع على المعلومات وحضور المداولات، التي تعتبر أساس عمل المجالس المحلية، من جانب آخر فإن اللامبالاة والاغتراب للمواطن المحلي الجزائري يجعله يعزف عن متابعة الأوضاع في الهيئات المحلية[1].

وفي تقرير لمنظمة الشفافية حول مدى شفافية الميزانيات الحكومية في 85 دولة نشر في01 فيفري 2009 يقيس نوعية ومدى توفر المعلومات المتعلقة بالميزانيات، احتلت الجزائر المرتبة

[1]– خروفي بلال، "الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، دراسة حالة الجزائر (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011–2012) ص 130.

الأخيرة ب 15% فقط وهو ما يدل على حجم التعتيم الممارس في الإدلاء بالمعلومات وعرضها على المواطنين من طرف السلطات بما فيها المجالس المحلية[1].

ثانيا: معارضة بعض الفاعلين لسياسات الإصلاح في الإدارة المحلية

رغم أن عملية الإصلاح والتغيير مدعومة من قبل الجميع إلا أن هناك جماعات معارضة لهذه العملية ، نجد من أهم المعارضين لعملية الإصلاح بعض الفروع المتجددة داخل السلطة السياسية وهم: جزء من الإدارة العمومية والنقابات، وجزء من مسير القطاع العام والقطاع الخاص، وداخل هذا التصنيف يتضح أن هناك انسجام قوي بين المعارضين الفاعلين السياسيين المتمثلين في النقابيين والقطاع الخاص المدعمين من قبل مجموعة سياسية داخل وخارج المجلس الشعبي الوطني، أقليات تنشط داخل الأحزاب السياسية المعارضة للإصلاحات والخصخصة ويهدف هؤلاء المعارضين للسياسة الإصلاحية.

1.المحافظة على منافعهم من خلال رؤية قصيرة المدى التي تتغطى بستار الدفاع عن المنافع الوطنية.

2.إنجاز توسيع سياسي واقتصادي وذلك بكبح كل أشكال المنافسة من خلال ترويج مواقفهم وأفكارهم المعاصرة أو انتهاج رؤية جد بطيئة حتى يتسنى لهم الوقت لاحتلال مراكز السلطة والتأثير في فروعها[2].

ومن جهة أخرى عندما تكون هناك رغبة ودافع لدى القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى مع التحولات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الجماعات المحلية مازالت تعتمد في تعاملها مع الهيئات الاجتماعية والاقتصادية على الإرث الإداري والتنظيمي، كما أن سلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند إلى الأسلوب التقليدي القائم

[1]- خروفي بلال، مرجع سابق، ص 130.

[2]- آسيا بلخير، "إدارة الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق الجزائر نموذجا 2006-2007" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم العلوم السياسية جامعة الجزائر 2009) ص 197.

على سد الثغرات واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة بدل الاعتماد على مدخل إدارة التغيير، وهذا ما ينتج الرداءة والفساد في واقع أداء الجماعات المحلية[1].

ثالثا: ضعف الأداء على مستوى الإدارة المحلية

ويرجع ضعف الأداء على مستوى الإدارة المحلية إلى[2] :

1/ ضعف وعدم تناسب الوسائل المادية والبشرية، فإلى جانب ضعف التأطير على المستوى المحلي الذي لا يتجاوز رتبة 2 %على أقصى تقدير، وجهل الهيئات المسيرة بقواعد التسيير ونضمه نلاحظ ضخامة وتعقد في الاختصاصات المسندة إلى الهيئات.

2/ ثقل الوصاية وتعدد أنواع الرقابة وهيمنة البيروقراطية المركزية والمصالح التابعة لهافي الولايات والدوائر، وهو ما أدى إلى سلب الجماعات المحلية جزء من استقلاليتها ومنعها من المبادرة والتعامل مع وسطها ومواطنيها وجعلها في موقع المنفذ للتوصيات والتعليمات والقرارات الفوقية.

3/ الضعف المزمن لمالية الجماعات المحلية، بحكم ضعف الموارد وكثرة الصفقات فالخريطة الإدارية التي وضعت في 1984 والتي أدت إلى رفع عددا لولايات من 31 إلى48 والبلديات من 741 إلى 1541 كانت لها نتائج ايجابية معتبرة، ولكن أظهرت الكثير من السلبيات في إيجاد بلديات معدمة تقريبا بحكم كثرة الانحرافات في ممارسات المنتخبين مثل سوء التسيير وتبديد الأموال العمومية.

4/ عجز الوالي عن الفصل بين مهامه كممثل الدولة وكهيئة تنفيذية للولاية، ونفس الأمر لرئيس البلدية، مع تداخل الاختصاصات هذا ما يدل على استمرار هيئات التسيير القديمة وعدم مواكبة التحولات الجديدة.

---

[1]- سلمان اعراج، مرجع سابق، ص 117.

[2]- باية صياد، مرجع سابق، ص 66.

وإن كانت المجموعات المحلية في الجزائر تعيش حالة من الانغلاق الذي أفرز صبغة جديدة التي تمثل السلطة داخل الإدارة، ويرجع ذلك إلى أن سياسة التوظيف على مستوى الإدارة المحلية والمجموعات المحلية كان لابد أن يراعى فيها شروط التكوين والتدريب المستمر[1] .

المطلب الثاني: آليات تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية

أولا: التخفيف من حدة المركزية

تقوم الإدارة المحلية في الجزائر على نظام المركزية واللامركزية وفق ما نص عليه المشرع الجزائري، لكن الواقع أظهر إفراطا شديدا في المركزية الإدارية[2]، لذلك عملت الجزائر على إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلتها للجماعات المحلية، ويتجسد ذلك من خلال عملية التخطيط التي تتكفل بها المصالح المركزية بمشاركة الجماعات المحلية على غرار المخططات البلدية للتنمية، الذي يعتبر ملائما مع الشروط المحلية الذي يستدعي إثراءه وتحسين مستواه وإجراءاته وطرق تمويله، لذلك يجب إعداده في إطار المخطط الولائي بتنشيط من السلطة الولائية من أجل تعميق لامركزية التخطيط، وتوسيع المسؤولية للجماعات المحلية يستلزم توزيعا لوسائل التنمية بين مختلف الولايات وإنشاء جهاز مصرفي على مستوى الولايات والبلديات، غير أن التجربة أثبتت أن محتواها يتحدد على المستوى المركزي[3].

ثانيا: شفافية تسيير الجماعات المحلية

وذلك من خلال اتخاذ التدابير اللازمة التي من شأنها زيادة درجة اطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرار على مستوى البلدية والولاية وتسهيل وصوله للمعلومات المتعلقة بتسيير الشؤون

---

[1]- قاسم ميلود، "علاقة الإدارة و المواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح"، **دفاتر السياسة والقانون** جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 5، 2011، ص 71.

[2]- بسمة عولمي، مرجع سابق، ص258.

[3]- غنية بدال، "التخطيط البلدي والتنمية المحلية، دراسة حالة بلدية الشلف"(مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات الشلف، 2005-2006) ص15.

المحلية دون الاكتفاء ببعض المواد القانونية التي تتيح إمكانية حضوره اجتماعات المجالس المنتخبة بما في ذلك الكشف عن الميزانيات البلدية والولائية وطرق صرفها ولا تقتصر الشفافية على الهيئات العمومية وإنما يجب أن تمس القطاع الخاص خاصة في كيفية حصول المقاولات والشركات على الصفقات والمشاريع مع البلديات والولايات وإن كانت الحياة اليومية للمواطن الجزائري تتجه نحو اعتماده على المعلوماتية في مختلف المجالات، ولابد من اغتنام الفرصة للتوجيه نحو حوكمة محلية إلكترونية وهذا التحول لا يكون بطريقة تقنية فقط، وإنما ينبغي تعزيز إدارة محلية سلمية وصالحة للتحول إلى إدارة محلية إلكترونية وهذا يقتضي إصلاحا إداريا جذريا للإدارة المحلية[1].

ثالثا: تأمين مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرار

وذلك يجعل دور الجمعيات الأهلية لا تقتصر على الطابع الاستشاري وإلزام المنتخبين المحليين بالرجوع إليها عند اللزوم نظرا لكونها قناة تمثيلية للمواطنين وتكريسا للديمقراطية التشاركية وضمانا لإيصال صوتهم دون وسائط قد تحرف مطالبهم حسب مصالحها كالأحزاب السياسية، كما يجب العمل على غرس روح المشاركة لدى المواطن المحلي وإعادة بناء ثقته المتبادلة مع الإدارة بآليات الاتصال بينهما، وفتح فضاءات تمكن المواطنين من الإدلاء بآرائهم وحضور مداولات المجالس الولائية في ظل منظومة قانونية تحميهم من تعسف الإدارة ولا يكون ذلك إلا بتوفر أسس الديمقراطية من حرية التعبير وإبداء الرأي واستقلال وسائل الإعلام[2].

[1]- خروفي بلال، مرجع سابق، ص 149.

[2]- نفس المرجع، ص 150.

خلاصة و استنتاجات

تم التطرق في هذا الفصل إلى تطور الإدارة المحلية في الجزائر عبر مختلف المراحل التاريخية ومختلف تشكيلاتها ومستوياتها، وإلى التحديات التي تقف عائقا أمام تطوير أدائها، والسياسات التي تبنتها الجزائر من اجل تجاوز هذه المشاكل والمعوقات بهدف تطوير وترشيد أدائها .

وأهم ما تم استخلاصه من هذا نجد:

- أن الإدارة المحلية في الجزائر تطورت عبر مراحل بدءا من العهد العثماني مرورا بالاحتلال الفرنسي وصولا إلى ما هي عليه اليوم.
- إن نظام الإدارة المحلية الجزائرية يرتكز على نظام البلدية والولاية حيث تنقسم الجزائر حالياإلى 48 ولاية و1541 بلدية، ويعتبران الخلية الأساسية لمكان تجسيد اللامركزية وممارسة الديمقراطية وكلا منهما يسيرها نظامها الخاص بها .
- تواجه الإدارة المحلية في الجزائر العديد من المعوقات والتحديات رغم الجهود الكبيرة التي بذلت في سبيل إصلاحها، وضعف المنتخبين المحليين أعاق الوصول إلى تحقيق التنمية المنشودة على المستوى المحلي.
- الجزائر وفي سبيل تطوير أداء نظم إدارتها المحلية تبنت العديد من السياسات الإصلاحية بما يتلاءم مع إصلاح الجماعات المحلية بهدف الوصول إلى الحوكمة المحلية واعتبرتها إستراتيجية بديلة عن إصلاح الإدارة المحلية في سبيل تحقيق التنمية وتوسيع المشاركة الشعبية.

الفصل الثالث

دراسة ميدانية في تطوير أداء بلدية أولاد هداج

تمهيد:

من خلال الفصلين السابقين الذين تطرقنا فيهما إلى مختلف الجوانب والمفاهيم المتعلقة بالإدارة المحلية والإصلاح الإداري والأداء، والتطرق إلى واقع أداء الإدارة المحلية والتحديات التي تواجه عمليات إصلاحها في الجزائر، فكان لا بد من إسقاط هذه الدراسة على الواقع، وذلك من خلال التطرق إلى دراسة حالة إصلاح وتطوير الأداء ببلدية أولاد هداج بولاية بومرداس وذلك على اعتبار أن البلدية هي الوحدة القاعدية الأساسية في التنظيم المحلي الجزائري والهدف من هذا الفصل هو التعرف على طرق التسيير في هذه البلدية من خلال طرح العديد من المسائل التي تتعلق بالإدارة المحلية والعراقيل التي تواجه البلدية في تطبيق السياسات الإصلاحية التي تهدف إلى تطوير وتحسين الأداء ومستوى الخدمات المقدمة، وللتعرف أكثر على واقع أداء بلدية أولاد هداج سوف نتطرق في هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: التعريف بميدان الدراسة

المبحث الثاني: تحليل بيانات الدراسة حول إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية لبلدية أولاد هداج.

المبحث الثالث: أفاق مستقبلية في آليات تجسيد الحكومة في الإدارة المحلية في الجزائر

المبحث الأول: التعريف بميدان الدراسة

المطلب الأول: مجال الدراسة

أولا: المجال الجغرافي للدراسة

تدور تفاصيل هذه الدراسة حول إحدى مؤسسات الإدارة المحلية الأكثر أهمية على المستوى الوطني والمحلي، من حيث أنها تعتبر وحدة أساسية من وحدات التنظيم الإداري، وكذلك كونها أداة لتحقيق التنمية المحلية، ولا يكون ذلك إلا إذا كان هناك مستوى أفضل من الأداء، كما تعتبر هذه الوحدة هي الوسيط بين الإدارة والمواطن نظرا لأن معظم مصالحه وانشغالاته مرتبطة بها، والمؤسسة التي اخترنها كعينة للدراسة الميدانية هي بلدية أولاد هداج بولاية بومرداس على سبيل المثال لا الحصر.

1- تعريفها:

هي إحدى بلديات دائرة بودواو ، ولاية بومرداس، يحدها شمالا بلدية رغاية التابعة للعاصمة، وجنوبا بلدية أولاد موسى، من الشرق بلدية بودواو، ومن الغرب خميس الخشنة وبلدية روبية، كما تحتوى على فرعين إداريين بحي المخفي وحي الإخوة بوزيد.

تبلغ مساحتها 10 كم2 أما عدد سكانها حسب إحصائيات سنة 2008 بلغ 30573 نسمة بمعدل 305,73 ن/كم2، تحتوي البلدية على بعض المنشئات، فهي تتوفر على إبتدائيتين مدرسة سعد دحلب ومدرسة ابن باديس، أما بالنسبة للإكماليات، فهي تحتوي على إكمالية بوعلام بورعدة وإكمالية البشير الإبراهيمي، أما بالنسبة للثانويات، فهي تتوفر على ثانوية عالم سالم، والثانوية الجديدة بحوش المخفي، أما في الجانب الرياضي فهي تحتوي على ملعب بلدي، وقاعة للكاراتي و الكنغ فو وملعب صغير لكرة السلة، كما تحتوي على دار الشباب التي تعتبر كمتنفس لشباب البلدية.

المجال البشري:

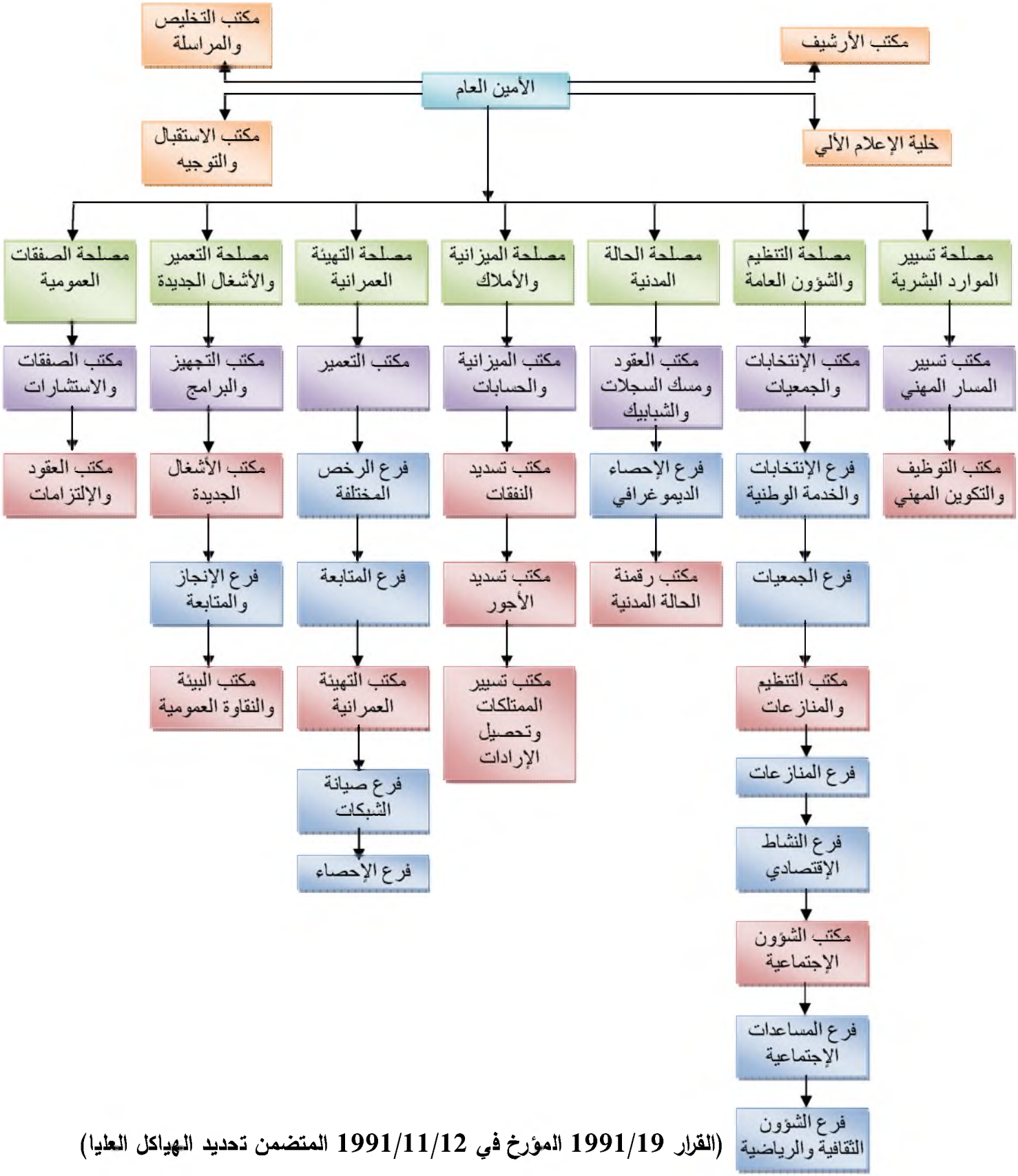
لقد بلغ موظفي هذه البلدية حسب الإحصائيات 2012 حوالي 212 عامل يتوزعون على مختلف المصالح والأقسام والمكاتب، وهم يتوزعون على ثلاث فئات: الإطارات 25 عامل، رؤساء المصالح 2، والعمال العاديين 184 عامل.

وتهدف هذه الدراسة الميدانية التي قمنا بها على مستوى بلدية أولاد هداج بخصوص الإصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية إلى إبراز مختلف المشكلات التي تعترض عملية إصلاح البلدية، وإبراز الرؤية المستقبلية التي تنتهجها بغرض تجاوزها والوصول إلى مستويات الأداء الرشيد.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للدراسة

تحتوى بلدية أولاد هداج على عدة مصالح وهذه المصالح مستقلة عن بعضها البعض، من حيث السلم السلطوي لكنها كلها تحت إشراف سلطة الأمين العام، وهي متكاملة من الناحية الوظيفية كما يوضحه الشكل 03، وأحكام القرار رقم 1991/19/ المؤرخ في 1991/11/12 المتضمن تحديد الهياكل العليا في بلدية أولاد هداج.

مخطط هيكلي لبلدية أولاد هداج



(القرار 1991/19 المؤرخ في 1991/11/12 المتضمن تحديد الهياكل العليا)

المبحث الثاني: تحليل بيانات الدراسة

من أجل أن تكون الدراسة شاملة وموضوعية قمنا بإعداد استبيان موزع على العينة المختارة، للوقوف أكثر على وضع الإدارة وتحديات التي تواجه عمليات إصلاحها، من أجل الوصول إلى مستوى أفضل من الأداء والخدمة المحلية، وبالتالي الوصول إلى ما يعرف بترشيد الأداء والإدارة الرشيدة، وهذا كان بإتباع مجموعة من المراحل التي لابد منها للوصول إلى الأهداف التي وضعت من أجلها الدراسة.

المطلب الأول: مراحل ومجالات الدراسة:

1. الملاحظة:

تعتبر الملاحظة المرحلة الأولى التي يلجأ إليها الباحث في هذه الدراسة، من خلال ملاحظة الأوضاع التي تكون داخل البلدية، بالإضافة إلى سلوك الموظفين والمندوبون عنهم وذلك من خلال المدة المستغرقة في الدراسة، كما أنها تضم الإطار العام الذي يضم كل ما يمكن ملاحظته حتى تكون الدراسة موضوعية غير انحيازية.

2. المقابلة:

ذلك من خلال إجراء مقابلات مع مختلف الموظفين والإطارات ورؤساء المصالح والأمين العام للبلدية، وتقديم استقصاء وتوجيه جملة من الأسئلة بهدف التعرف على مختلف المشاكل وإيضاحها والتعرف على المعوقات التي تعترض عملية إصلاحها، وذلك عن طريق اختيارنا عينة عشوائية من بين الموظفين على مستوى البلدية.

3. الاستبيان:

هذا الاستبيان موجه إلى الموظفين، وذلك بهدف معرفة أرائهم حول مختلف المشاكل والتحديات التي تواجه إصلاح البلدية، وكيف ساهمت عملية الإصلاح في تطوير أدائها، ويكون ذالك عن طريق توزيعه بطريقة مباشرة على المبحوثين من خلال مكتب المستخدمين، مع إعطائهم الوقت الكافي للإجابة عليها دون تردد.

وقد تم ترتيب الاستبيان وفق سلم شمل أربعة محاور تتضمن هذه المجاور جملة من الأسئلة تهدف إلى الوصول إلى إجابة عن الإشكالية المطروحة.

4. مجتمع وعينة الدراسة:

مجتمع الدراسة: تضم البلدية 212 موظف، ولهذا فإن مجتمع البحث ضم وشمل جميع عمال الوحدة.

تحديد عينة الدراسة: بعدما تم تحديد مجتمع العينة والمتمثل في جميع عمال البلدية، وبما أن عددهم كبير لا يمكن توزيع استمارات الاستبيان على جميع الموظفين، وعليه فقد تم تحديد عينة الدراسة بشكل عشوائي من المجتمع الأصلي 211عامل أي ما يعادل 99عاملا، واللذين يشكون نسبة 47% من نسبة المجتمع الكلي للدراسة.

5. البيانات العامة:

هي البيانات الشخصية التي تخص الموظفين محل الدراسة، التي يجب أن تحتويها الاستمارة أو البحث بصفة عامة هي تتعلق بمجموعة من المستويات.

المطلب الثاني: عرض نتائج الاستبيان المتعلق بالدراسة الميدانية

نقوم بتسجيل البيانات المتعلقة بهذه الدراسة بدءا بالبيانات الخاصة بالموظفين الذين يشكلون العينة (99 موظف) ثم البيانات المتعلقة بإشكالية أو موضوع الدراسة، إصلاح الإدارة المحلية وتطوير الأداء.

أولا :البيانات العامة بالمبحوثين

جدول رقم (3): متعلق بتحليل البيانات التي تتعلق بجنس المبحوثين:

الفئة الجنس	العدد			النسبة%		
الإطارات	ذكر	أنثى	المجموع	ذكر	أنثى	المجموع
	8	3	11	%72,72	%72,72	%100
رؤساء المصالح	1	0	1	%1	%0	%1
عمال عاديين	70	17	87	%80,45	%19,00	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

نلاحظ من خلال الجدول أن نسبة الذكور أكثر بكثير من نسبة الإناث، من بين العينة المبحوث فيها حيث يشكلون نسبة 80% في مقابل يشكل نسبة الإناث 37,5% وأعلى نسبة ذكور سجلت على مستوى فئة العمال العاديين وهذا راجع إلى طبيعة النشاط المقدم في هذه البلدية.

الجدول رقم (04): يتعلق بتحليل البيانات التي تخص المستوى التأهيلي للموظفين اللذين يشكلون العينة محل الدراسة

العدد / المنصب	العدد	النسبة
الإطارات	11	%11,11
رؤساء المصالح	1	%1,01
عمال عاديين	87	%87,87
المجموع	99	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

من خلال نتائج الجدول فإننا نلاحظ أن أعلى نسبة من الموظفين على مستوى البلدية هي فئة العمال العاديين بنسبة 87,87%، ثم يليها فئة الإطارات بنسبة 11,11% ثم فئة رؤساء المصالح 1,1% وتعتبر نسبة الإطارات ورؤساء المصالح ضئيلة إذ ما قرناها مع نسبة العمال العاديين التي تشكل 87,87%، ولكن بالرغم من أن نسبة الإطارات ضعيفة لا يمكن مقارنتها مع فئة العمال العاديين إلا أن أغلبية موظفيها من حاملي الشهادات الجامعية ولديهم مستوى عالي من التعليم، وإن كان عددهم قليل بالنظر إلى النسبة الإجمالية وهذا ربما راجع كما قلنا إلى المستوى التعليمي، أو إلى القيود التي تفرضها إدارة البلدية لتوليه هذه المناصب العليا على مستوى إدارة البلدية.

جدول رقم(5): يتعلق بتحليل البيانات المتعلقة باللغة المستخدمة بين الموظفين:

اللغة	المجموع	النسبة
اللغة العربية	70	%70,70
اللغة الفرنسية	03	%3,03
المزدوجة	26	%26،26
المجموع	99	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

يظهر لنا من خلال الجدول أن أغلبية الموظفين الذين يعملون داخل البلدية يتكلمون اللغة العربية وذالك بنسبة 70% فيما تمثل نسبة الموظفين الذين يتكلمون اللغة المزدوجة 26,26% في حين أن نسبة 3% من الموظفين يتكلمون اللغة الفرنسية وهذه النسبة تعكس نوع من الاختلاف بين الموظفين في اللغة المستعملة، وهذا ربما يمكن إرجاعه إلى التفاوت بين المستوى التعليمي للموظفين بين الإطارات ورؤساء المصالح والعمال العاديين، والذي بدوره ينعكس بطريقة آلية على اللغة المستعملة بين الموظفين في التعامل داخل البلدية.

جدول رقم(6): يتعلق بتحليل البيانات المتعلقة بالمستوى التعليمي للمبحوثين:

المستوى التعليمي	المجموع	النسبة
مستوى ابتدائي	35	35,35
مستوى متوسط	17	17,17
مستوى ثانوي	40	%40.40
مستوى جامعي	7	%7,07
المجموع	99	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

من خلال بيانات الجدول أعلاه نلاحظ أن أغلبية موظفي البلدية لديهم مستوى تعليمي ثانوي وذلك بنسبة 40,40، يليها نسبة 17% من الموظفين لديهم مستوى متوسط ثم 35,35% موظفين ذوى مستوى ابتدائي في حين أن الموظفين اللذين لديهم مستوى جامعي ضئيل، مقارنة بالنسب الأخرى والتي شكل 7,7% تنحصر على فئة الإطارات دون غيرها من الموظفين.

ثانيا: الجدول رقم (7): تحليل البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل البلدية

السؤال	الإجابة			المجموع	النسبة			المجموع
1)هل يوجد هيكل تنظيمي على مستوى إدارتكم؟	نعم	لا	لا أدري	99	نعم	لا	لا أدرى	%100
	90	/	9		%90,90	/	%9،09	
2)هل هذا الهيكل التنظيمي مطبق في إدارتكم؟	نعم	لا	لا أدرى	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	70	24	5	99	%70,70	%24,24	%5,05	%100
3)كيف يتم تحديد هذا الهيكل التنظيمي؟	نص قانوني	نظام داخلي	مزدوج	المجموع	نص قانوني	نظام داخلي	مزدوج	النسبة
	19	60	20	99	%19,19	%60,60	%20,20	%100
4)كيف يتم توزيع الموظفين داخل إدارتكم؟	المهام	الشهادة	الكفاءة	المجموع	المهام	الشهادة	الكفاءة	النسبة
	80	10	9	99	%80,80	%10,10	%9,09	%100
هل حجم البلدية يتماشي مع مستوى تنظيمها؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	النسبة
	20	69	10	99	%20,20	%69,69	%10,10	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

- نلاحظ من خلال الاستبيان والإجابات المقدمة من طرف المبحوثين أن البلدية تحتوى على هيكل تنظيمي، يحتوى مختلف المصالح والأقسام، وهذا بنسبة 90,90% من الإجابات أفراد العينة، مقابل 9,9% كانت إجابتهم لا أدري، وأغلبهم عمال النظافة والصيانة التي تكون مهامهم غالب خارج البلدية.

- أما بالنسبة إذا كان هذا الهيكل التنظيمي مطبقا داخل هذه البلدية، فكانت معظم الإجابات أن هذا الهيكل التنظيمي مطبق وبشكل إيجابي بنسبة 70% من أفراد العينة المدروسة، في حين أن 24% كانت إجابتهم بلا، وهذا الهيكل التنظيمي يتم تحديده من خلال نظام داخلي بالاستعانة بالنص القانوني بنسبة 60% على مستوى البلدية، حسب حجم البلدية حتى تتماشى هذه الهياكل مع تنظيم هذه الوحدة الإدارية.

- فيما يتعلق بطريقة توزيع الموظفين داخل إدارة البلدية، فكانت معظم الإجابات أن الموظفين يوزعون على أساس المهام المكلفين بها بنسبة 80%، في حين الإجابات على أساس الشهادة والكفاءة ضئيلة مقارنة بالإجابة الأولى بنسبة 10%على اعتبار أن أغلبية موظفي البلدية، ينحصر مستواهم على مستوى الثانوية والمتوسط وهذا ينعكس على توزيع الموظفين بطريقة آلية.

- أما السؤال المتعلق بإذا كان حجم البلدية يتماشى مع مستوى تنظيمها فكانت معظم الإجابات بلا بنسبة 69%، وهذا راجع إلى كبر حجم البلدية، وكثرة تعداد سكانها وافتقارها للإطارات الكفؤة والمؤهلة.

ثالثا: الجدول رقم(8): تحليل البيانات المتعلقة بالأداء داخل البلدية

السؤال	الإجابة			المجموع	النسبة			المجموع
1)فيما تمثل طبيعة المشكلات التي تعاني منها البلدية؟	مشاكل تقنية	صعوبة التواصل بين الموظفين	مشاكل أخرى		مشاكل تقنية	صعوبة التواصل بين الموظفين	مشاكل أخرى	
	40	50	09	99	% 40,40	%50,50	%9,09	%100
2) هل هذه المشكلات كان لها تأثير عل مستوي الأداء؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	10	85	4	99	% 10,10	%85,85	%4,04	%100
3) هل مستوى الأجور يؤثر على الأداء المقدم؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	70	10	19	99	% 70,70	%10,10	%19,19	%100
4) هل تعتمد إداراتكم على التخطيط من أجل تطوير الأداء؟	نعم	لا	أحيانا	المجموع	نعم	لا	أحيانا	المجموع
	60	30	9	99	% 60,60	%30,30	%9,9	%100
5)هل هناك هيئة تقييم للأداء؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	60	22	7	99	% 60,60	%22,22	%7,7	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

1) نلاحظ من خلال نتائج الاستبيان وبيانات الجدول والإجابات المقدمة من قبل المبحوثين ما يلي:

- أكثر المشاكل التنظيمية انتشارا داخل هذه الوحدة الإدارية تكمن في صعوبة التواصل بين الموظفين بنسبة 40% وهذا ربما يعود إلى التفاوت في المستوى التعليمي وحتى المستوى الاجتماعي، ثم تليها

مشاكل تقنية بنسبة 40% المتعلقة بعدم تحكم الموظفين بأجهزة الإعلام الآلي وعدم معرفتهم الكاملة بالمهام التي يشغلونها، وأخيرا مشاكل أخرى بنسبة 9% أغلبها المتعلقة باللامبالاة، الإهمال والتسيب، وهذا بدوره يؤثر على الأداء بطريقة مباشرة لا يجعله في المستوى المطلوب.

- أما فيما يخص السؤال المتعلق بهل مستوى الأجور لها تأثير على الأداء المقدم كانت أغلب الإجابات بنعم بنسبة 70%، مقابل 10% إجابتهم كانت بلا، في حين 19% كانت إجابتهم بلا أدري، وأكثر نسبة كانت بنعم سجلت من طرف العمال العاديين، على اعتبار أن ليس لديهم أي امتيازات، فمستوى الأجر يلعب دور كبير في نوعية الأداء المقدم، فإذا كان في المستوى المطلوب يصبح الموظفين شغلهم الشاغل هو كيفية أدائهم لوظائفهم، مادامت الانشغالات الأخرى قد تم تلبيتها بحيث يصل إلى مستوى الكفاية، وارتفع مستوى أدائهم واهتمامهم ووظائفهم وأعمالهم.

- بالنسبة للسؤال المتعلق بالتخطيط نلاحظ أن البلدية تعتمد على التخطيط من أجل تطوير أداء الموظفين، وفي تقديم خدماتها ولكن ما يلاحظ هو افتقارها لهيئة متخصصة للقيام بهذه العملية فمعظم عماليات التخطيط تتم بشكل عشوائي لاتراعي الاحتياجات بالشكل المطلوب.

- أما هل تحتوى البلدية على هيئة تشرف على عملية تقيم الأداء فكانت معظم الإجابات بنعم بنسبة 60% وتتمثل هذه الهيئة في رقابة السلطة العليا المتمثلة في الأمين العام للبلدية والأعوان الذين يقوم بتكليفهم بممارسة عملية التقييم والوقوف على مستوى ونوعية الأداء المقدم، ولكن من خلال حديثنا مع بعض الموظفين الذين شكلوا عينة الدراسة تبين أن عملية الرقابة هي عملية روتينية فقط ليس لها أي جدوى.

ثالثا: جدول رقم (9): تحليل البيانات المتعلقة بإصلاحات البلدية في سبيل تقييم الأداء

الأسئلة	الإجابة			المجموع	النسبة			المجموع
1هل قامت البلدية بإصلاحات من أجل تجاوز المشاكل وتحسين الأداء؟	نعم	لا	لا أدري		نعم	لا	لا أدري	
	77	12	10	99	%77,77	%12,12	%10,10	%100
2ما هي المجلات التي شملها الإصلاح؟	على مستوى الموظفين	على مستوى الهياكل	على مستوى وسائل العمل	المجموع	على مستوى الموظفين	على مستوى الهياكل	على مستوى وسائل العمل	المجموع
	23	30	46	99	%23,23	%30,30	%46,46	%100
3هل هذه الإصلاحات كانت في مستوى الأداء المطلوب؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	30	60	9	99	%30,30	%60.60	%9,9	%100
4 هل الرقابة الممارسة لها تأثير على مستوى الأداء؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	76	11	12	99	%76,76	%11,11	%12,12	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

إن النتائج المتحصل عليها المتعلقة بالبيانات الخاصة بالإصلاحات التي قامت بها البلدية في سبيل تطوير الأداء كانت كالتالي:

- بالنسبة لسؤال الخاص هل قامت البلدية بإصلاحات من أجل تجاوز المشاكل وتحسين الأداء، فكانت الإجابة الغالبة بنعم بنسبة 77% فالبلدية وخاصة في السنوات الخمس الأخيرة، قامت بمجموعة من الإصلاحات والتعديلات من أجل تجاوز المشاكل والمعوقات التي يعاني منها إصلاح البلدية، والتي تقف عائق أمام إمكانيات تطوير الأداء ويخلق نوع من التذمر لدي الموظفين وعدم ثقتهم فيه.

- أما فيما يتعلق بالمجالات التي شملتها هذه الإصلاحات فأغلب هذه الإصلاحات كان أكثرها يشمل وسائل العمل بنسبة 46% من خلال إدخال تقنيات جديدة، مثل الإعلام الآلي في استخراج الوثائق أما على مستوى الهياكل بنسبة 30% من خلال انجاز ملحقات في الأحياء الكبيرة، على اعتبار أن حجم البلدية كبير وذلك بهدف تجنب العناء للمواطنين للتنقل إلى مقر البلدية، لاستخراج الوثائق أما على مستوى الموظفين فكانت، مجرد تغيير مناصب فقط.

- وفيما يتعلق بالسؤال هل إذا كانت هذه الإصلاحات في مستوى الأداء المطلوب فمعظم الإجابات كانت بلا بنسبة 60% أي أنها كانت مجرد إجراءات روتينية، لتحسين مظهر البلدية لا غير على اعتبار أن البلدية مازالت تعاني من العديد من النقائص، خاصة على مستوى المشاريع السكنية والمنشات الصحية والترفيهية.

رابعا: الجدول رقم (10): تحليل البيانات المتعلقة بمستوى الخدمة المدنية المقدمة:

الأسئلة	الأجوبة			المجموع	النسبة			المجموع
1 هل تحتوى إدارتكم على مكتب خاص بالاستقبال ؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	90	2	7	99	%90,90	%2,2	%7,7	%100
2هل تعتمد الإدارة في تقديم خدماتها على وسائل الاتصال الحديثة؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	91	4	4	99	%91,91	%4,4	%4,4	%100
3 هل يحضر الموظفون الاجتماعات على مستوي البلدية؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	0	90	9	99	/	%90,90	%9,9	%100
4هل هناك رضي على مستوي الخدمات المقدمة؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	45	40	9	99	%45,45	%10,10	%9,9	%100
5هل تحتوي على سجل خاص لتسجيل شكاوي المواطنين؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	99	/	/	99	%99,99	/	/	%100

المصدر: من إعداد الطالبتين انطلاقا من نتائج الاستبيان

إن النتائج المتحصل عليها من خلال هذه البيانات ما يلي:

- فيما يتعلق باحتواء الإدارة على مكتب خاص بالاستقبال، كانت الأغلبية من الإجابات بنعم بنسبة 90 % فالبلدية تحتوي على مكتب مخصص للاستقبال، هو مكتب الإصغاء سواء الموظفين أو المواطنين لاستقبال مختلف شكاويهم وتبلغيها إلى الجهات المختصة بحلها.

- أما فيما يتعلق باعتماد الإدارة على وسائل الاتصال الحديثة في تقديم خدماتها فكانت الإجابات بنعم بنسبة 91,91% ذلك مواكبة للتطورات المعاصرة، وتنفيذا لبرنامج الجزائر الالكترونية الذي أطلقه في 2013، فتعتمد البلدية على الإعلام الآلي في استخراج الوثائق وهذا ما يؤدي إلى اختصار الوقت، وتقديم أداء وخدمة في المستوى المطلوب.

- وبخصوص مدى حضور المواطنين للاجتماعات التي تكون على مستوى المجلس الشعبي البلدي، فمن خلال الإجابات نلاحظ أن المواطنون لا يحضرون إطلاقا هذه الاجتماعات بنسبة 90,90%، في حين أن 9% منهم صرحوا بلا أدري وهذا ربما يعود إلى عدم وجود ثقافة لدى المواطن بحضورها .

- وبخصوص النقطة المتعلقة بمستوى الرضى على الخدمات المقدمة، فالنسبة متقاربة بين الرضى وعدم الرضى، وهذا من خلال نسبة 45,45% منهم عندهم رضى على مستوى الخدمات التي يقدمها بالنظر إلى الإمكانيات التي تتوفر عليها البلدية، في حين 40% غير راضي على الخدمات المقدمة بسبب التذمر الموجود عند المواطنين، سواء عند قدومهم إلى البلدية لاستخراج الوثائق أو على مستوى إقليم البلدية من حيث المشاريع ...الخ.

- وفيما يخص هل تحتوي البلدية على سجل خاص لتسجيل شكاوي لمواطنين، كانت الإجابات بنعم بنسبة 100% على اعتبار كل الإدارات تحتوي عليه حتى وإن كان لا يأخذ بهذه الشكاوي بعين الاعتبار أي مجرد مظهر وحسب.

المطلب الثالث: سياسة بلدية أولاد هداج لتجاوز المشاكل وتحقيق تطوير الأداء

تبنت بلدية أولاد هداج في سبيل تجاوز المشاكل التي تعاني منها عدة سياسات، بهدف الرفع من مستوى أدائها المحلي وتحقيق مستوى أفضل من الرضى من طرف المواطن المحلي، ولتوضيح ذلك قمنا بإجراء مقابلة مع الأمين العام للبلدية وطرحنا مجموعة من الأسئلة عليه تتدرج ضمن موضوع الدراسة:

حيث كانت الإجابة على السؤال بهل الإصلاحات التي تبنتها البلدية نابعة من طبيعة المشاكل أو أنها كانت بشكل عشوائي؟ على النحو التالي: إن أغلب الإصلاحات والسياسات التي تبنتها بلدية أولا هداج نابعة من طبيعة المشاكل الموجودة على مستوى البلدية، حيث يتم إعداد برنامج يشمل إصلاحات ومشاريع جديدة حسب متطلبات المواطنين، ويتم وضع هذه البرامج من طرف المجلس الشعبي البلدي للبلدية المنتخب من طرف الشعب على أساس تطبيق برنامجه.

في حين كانت الإجابة على السؤال المطروح حول أهم النقاط التي ركز عليها الإصلاح؟ فيما يلي:

- التوظيف: قامت البلدية بعملية توظيف كبيرة، حتى يتلاءم ذلك مع السياسة العامة للدولة وذلك لتقريب الإدارة من المواطن، والتوظيف يكون عن طريق تنظيم مسابقات داخل البلدية وآخر عملية توظيف قامت بها البلدية كانت في منتصف 2014، حين قامت بتوظيف حوالي 11 موظف من خلال تنظيمها لمسابقة على أساسا الشهادة[1].

- التكوين وتحسين المستوى: وذلك من خلال القيام بعملية إعادة رسكلة للموظفين الحاليين، وحتى الموظفين الذين يتم تعينهم حديثا لزيادة قدراتهم وكفاءتهم في أدائهم لمهامهم.

- صيانة المنشآت والمباني الإدارية: لتقريب الإدارة من المواطن وتقديم خدمة إدارية في المستوى المطلوب.

أما فيما يخص السؤال المتعلق بوضع البرامج الإصلاحية هل يتم على مستوى الإطارات ورؤساء المصالح فقط أو بالاستشارة مع الموظفين التابعين للهيئة؟ فقد كانت الإجابة على النحو التالي: عندما تضع البلدية هذه البرامج ليس بالضرورة أن يتم استشارة جميع الموظفين، وإنما يكون عن طريق حوار وليس استشارة من كامل الأطراف المعنية بذلك.

[1] مقابلة مع السيد محمد وعيل الأمين العام لبلدية أولاد هداج 26 أفريل 2016، على الساعة 2:30.

في حين أن السؤال المتعلق بسياسة البلدية المرتبطة بالموارد البشرية على مستوى الهيئة ؟ فقد كانت إجابته كما يلي: تكمن هذه السياسة في فهم متطلبات وحاجيات العمل فيها، ووضع برامج مختلفة تهدف إلى تحقيق نتائج رضى الموظفين الساكنين بالهيئة الإقليمية التابعة لها، وهي حاليا تقوم بأعمال توسيعه للملعب البلدي، وإنشاء ملعب جديد، كما تقوم بعملية بناء مقر جديد لدار الشباب باعتبار أن الحالية لم تعد كافية لاستقبال الشباب خاصة في فصل الصيف.

أما بخصوص السؤال المتعلق بسياسة التي تتبعها البلدية من أجل تحسين الأداء وتقريب الإدارة من المواطن أكثر؟ فقد كانت الإجابة التالية:

تتدرج هذه السياسة في الإطار العام للدولة ومن أهم هذه السياسات:

– تقريب المنشآت الإدارية من المواطنين ونخص بالذكر الملحقات الإدارية، فالبلدية تحتوى على ملحقتين إداريتين في كل من (حي المخفي) و(حي الأخوة بوزيد) وهي الأحياء التي تحتوى على كثافة عالية، فالمركز الرئيسي للبلدية والذي يقع في وسط بلدية أولاد هداج، لم يعد قادر على تقديم الخدمات بمفرده لتجنب المواطنين عناء التنقل لاستخراج الوثائق الإدارية.

– تبني السياسة العامة في تقريب الوثائق المستخرجة من الأماكن البعيدة بإقامة مكاتب مخصصة لها على مستوى البلدية مثل بطاقة التعريف الوطنية، كانت تستخرج من دائرة بودواو هل حاليا تستخرج من البلدية نفس الأمر بالنسبة للبطاقة الرمادية التي كانت تستخرج من مقر الولاية بومرداس وحاليا عندها مكتب خاص على مستوى البلدية تستخرج منه.

– إنشاء قاعات علاج تابعة للقاعة المركزية، في الملاحق الإدارية على اعتبار أن القاعة المتواجدة على مستوى البلدية لم تعد قادرة على استيعاب كل المواطنين، وهي حاليا تقوم بأشغال توسعة لها.

– إدخال أنظمة الإعلام الآلي في استخراج الوثائق الإدارية[1].

أما بخصوص هل تحسن الأداء على مستوى البلدية بعد الإصلاحات التي قامت بها البلدية؟، فكان من بين مظاهر تحسين الأداء بعد الإصلاحات يتمثل في نقص الطوابير عند استخراج الوثائق الإدارية، نتيجة استخدام أجهزة الإعلام الآلي، وإنجاز الملحقات الإدارية التابعة لمقر البلدية المركزي من شأنه أن يخفف الضغط.

[1]– مقابلة مع السيد الأمين محمد وعيل، الأمين العام للبلدية، مرجع سابق.

وبخصوص تفعيل دور الرقابة الإدارية على برامج الإصلاح التي تبنتها البلدية فقد كانت تقوم على تكليف الموظفين بمختلف المصالح، حسب اختلاف البرامج الإصلاحية ووضع أجال محددة لها، وكذا توفر الإمكانيات اللازمة لها مع إحساسه بأهمية تطوير العمل في ظل المتغيرات المعاصرة، لإعادة بناء البلدية.

أما فيما يتعلق بأهم المعوقات التي اعترضت البرامج الإصلاحية التي قامت بها؟

تتمثل هذه المعوقات في:

- عدم وجود مقر يتلاءم وعدد سكان البلدية الذي يبلغ حوالي 30573 موزعين على 10كلم2.

- نقص الموارد المالية للبلدية، فالبلدية ليس لديها موارد ذاتية لتمويل البرامج الإصلاحية وإنما تعتمد على الإعانات التي تقدمها الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية[1].

[1] – مقابلة مع السيد الأمين العام للبلدية أولاد هداج، مرجع سابق.

المبحث الثالث: أفاق مستقبلية في آليات تجسيد الحوكمة المحلية في الجزائر

المطلب الأول: الجانب الإداري

أولا: تجنب تضخم الجهاز الإداري

تتجسد ظاهرة التضخم الإداري في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري، وفي وجود تعدد في مستويات بناء التنظيم، ويلاحظ من خلال تزايد عدد الوزارات باستمرار، وكذا المصالح الحكومية والمؤسسات العمومية، التي تترتب عنه مشاكل عديدة يمكن تفاديها من خلال:

1/ التحكم في عملية الإشراف والتوجيه من أجل توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى قمة التنظيم، وكذا الإسراع في وصول الأوامر والقرارات من قمة التنظيم إلى قاعدته.

2/ التقليص في أجهزة الرقابة لتجنب التضارب بشأن المسائل ومحتوى التقارير التقييمية.

3/ التقليص من أجهزة ولجان فرعية التي تزيد في حجم نفقات الدولة المرتبطة بالأجور والرواتب دون قيمة مضافة مقابلة.

4/ التخفيف من الإجراءات لضمان الفعالية التنظيمية بشكل عام[1].

ثانيا: إصلاح اختصاصات الهيئات المحلية

يجب أن يكون هناك تحديد دقيق وواضح لاختصاصات وسلطات الوحدات المحلية، بحيث يكون معروفا ما الذي ينبغي عليها أن تؤديه أو لا تؤديه، مما يدخل في نطاق اختصاص المؤسسات المركزية وهذا ما يسهل عملية مساءلة وتقيم القيادات المحلية، ويساعد في القضاء على ضياع وتشتت المسؤولية، والحد من تدخل الحكومة المركزية والذي يقتصر دورها على الجوانب الفنية وترك الجوانب الإدارية والتقنية للوحدات المحلية[2].

يتجلى ذلك أن الحكم الراشد والسليم، يحتاج إلى الرقابة التي تساعده على تقوية السلطات المركزية وتعزيز سيطرته على السلطة المحلية، خشية تجاوز هذه الأخيرة للاختصاصات المخولة لها سوءا كانت في المهام أو الوسائل المستعملة.

---

[1] – عبد العزيز جراد، "الحكم الراشد في الإدارة العمومية "ورقة مقدمة إلى ملتقى في المدرسة الوطنية للإدارة تخصص إدارة عامة" (جامعة الجزائر،2008-200) ص 67.

[2] – باديس بن حدة، مرجع سابق، ص 288.

ثالثا: التقليص من عدد الموظفين على مستوى الإدارة المحلية

نظرا لمتطلبات الحكم الراشد في الإدارة المحلية الجزائرية، وجب التخفيف من العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة، بإيجاد منطق بشري فعال تسند عليه عملية التوظيف، من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية أو إسناد عملية التوظيف إلى معايير موضوعية، ومما لاشك فيه أن في ظاهرة التضخم انعكاسات على فعالية العمل الإداري، وأساليب سيره وكيفية أداءه، فإلى جانب العدد الهائل للموظفين الذي أثقل كاهل الميزانية العامة للدولة بحيث أضحت نفقات الأجور والرواتب تمثل 43% من ميزانية التسيير[1].

وفي هذا الإطار يجب أن تكون هناك مدونة أخلاقية لكل الموظفين الذين يعملون في الوظائف العامة، والتوجه الأخلاقي للعاملين والموظفين يتعلق بما يجب عمله وما لا يجب عمله، على اعتبار أن العديد من مشاكل الإدارة مرده إلى ضعف أو غياب الوازع الأخلاقي في أداء وظائفهم غير أن توفر المدونات الأخلاقية لا يعد وحدة كافيا لابد من إرفاقها ببعض الآليات لتدعيم أخلاقيات الخدمة العمومية[2].

[1] – عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 68.

[2] – ليلي جرير، "التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد، دراسة حالة الجزائر" (مذكرو ماجستير في العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011) ص 150.

المطلب الثاني: الجانب الوظيفي

أولا: تقريب الإدارة من المواطن

على اعتبار أن هناك علاقة مباشرة بين مستوى الخدمة العمومية وتحسين علاقة الإدارة مع المواطن، حيث أنه كلما زادت جودة الخدمة المقدمة من طرف الإدارة زاد رضى المواطن على هذه الأخيرة[1]، ومن بين أهم القنوات التي من خلالها يمكن للمواطن أن يشارك مشاركة فعالة في صنع القرار، نجد المجتمع السياسي والمجتمع المدني، فالمجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب فيزكيهم ويعطيهم الشرعية التي تضعهم في مختلف المستويات العمومية لتمثيله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بنزاهة وشفافية.

أما بالنسبة للمجتمع المدني فبعد أن يزكي ممثليه في المجلسين (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي) تبقى الحاجة إلى قناة أخرى تسمح له بالبقاء على اتصال دائم بهم لإبلاغهم بمطالبه المتجددة والمتغيرة كما أقتضى الأمر.

كما أن الاتصال لا يمكن أن يتم بطريقة فوضوية ولا يمكن أن يمارسه كل مواطن، هذا ما يجعل المواطنين مضطرين للانتظام بشكل قانوني، وهذا ما يسمى بالمجتمع المدني الذي يضع مجموعة الجمعيات على المستوى المحلي، ولإقرار مبادئ الحكم الراشد ينبغي أن تشارك كل الأطراف الفعالة في صنع القرار حتى يكون أكثر حيادية وأكثر تقبلا من طرف المواطن[2].

ثانيا : تفعيل دور القطاع الخاص

على اعتبار أن الحكامة أو الحكمانية تشمل الدولة وتتجاوزها لضم القطاع الخاص فالدولة وحدها غير قادرة على إقامة دعائم الحكم الراشد وبناء المجتمع الديمقراطي، فالقطاع الخص يلعب دورا حاسما في التنظيم الاجتماعي والعمليات الاقتصادية والاجتماعية، لذلك لابد من البحث عن سبل تفعيل القطاع الخاص وذلك من خلال:

1/ ضرورة إشراك القطاع الخاص في مجال رسم السياسات العامة الدولة.

[1]- ليلي جردير، مرجع سابق، ص 154 .

[2] - سليمة حمادو، مرجع سابق، ص125.

2/ ضرورة إشراك المواطن في الإدارة الحكومية الحديثة عن طريق تحديد ما يريده من احتياجات ورغبات أو نوعية في تقديم الخدمات[1] .

3/ رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوى المواطنين، والإجابة عليها وحلها وإشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك، وهذا سيتوقف بلا شك على كيفية تعامل الإدارة الحكومية مع المواطنين في الأحياء والمحليات البعيدة، داخل المجتمعات من خلال لامركزية تقديم الخدمات والاعتماد عليها في المساهمة برسم السياسات[2].

[1]- باديس بن حدة، مرجع سابق، ص251.

[2]- حسين عبد القادر، مرجع سابق، ص207.

خلاصة واستنتاجات:

من خلال تناولنا في هذا الفصل للدراسة الميدانية حول إصلاح وتطوير أداء بلدية أولاد هداج ومن منطلق ما جاء فيه وعلى اعتبار أن البلدية هي الجماعة القاعدية ونواة التغير في المجتمع يتحدد لنا من واقع أداء بلدية أولاد هداج أن:

- اختيارنا لبلدية أولاد هداج كان على سبيل المثال وكعينة للدراسة وليس على سبيل الحصر وكحوصلة لما توصلنا إليه من خلال دراستنا النظرية.

- إن بلدية أولاد هداج بدأت حديثا بالقيام بإجراء تعديلات هيكلية على مستوى إدارتها لمواكبة التطورات وتحسين أدائها وتزامن ذلك مع زيادة الوعي لدى سكان الإقليم من خلال سجل الشكاوى.

- قامت البلدية و من أجل تطوير أدائها وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن بإدخال التكنولوجيا الحديثة من خلال تزويدها بأجهزة الإعلام الآلي وتكوين دورات للموظفين الذين لا يتقنون استخدمه.

- إن أهم مشكل تعاني منه البلدية هو مشكل نقص التمويل فهي تعتمد على الإعانات التي تقدمها الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما أنها تفتقر إلى الرؤية الإستراتيجية والتي يمكن إرجاعه إلى كون البلدية مازالت حديثة من حيث مباشرتها للإصلاحات التي تزيد من فعاليتها في أدائها وتقديم خدماتها، ولكن رغم ذلك فهي تسعى جاهدة للمضي في تجسيد هذه الإصلاحات وجعلها أكثر فعالية ومنسجمة مع متطلبات سكان الإقليم.

الخاتمة

تعتبر دراسة أنظمة الإدارة المحلية وسبل تطوير أدائها من أهم الدراسات الحديثة التي تساهم في خلق التنمية والتطوير الإداري حيث أن هناك اتفاق عام لدى غالبية الأكاديميين والممارسين، أن هناك إخفاق في تطبيق الإدارة المحلية حيث لم تتمكن الحكومات المركزية من تعزيز المنهج اللامركزي، فلم تمنح الوحدات المحلية السلطات والصلاحيات التي تمكنها من إعداد الخطط وبرامج التنمية، وتعتبر هذه الدراسة في الجزائر من الموضوعات التي تحظى بأهمية لدى السلطة السياسية المركزية في البلاد، بسبب كون أن الجماعات المحلية هي المنتهى التسلسلي للإدارة العامة والتي تتصل مباشرة بالجمهور، فهي تجسد جوهر الممارسة الديمقراطية المحلية ومكان إشراك المواطنين في تسير شؤونهم المحلية وتحسين مستوي خدماتها.

وقد تم الإبراز في هذه الدراسة واقع أداء الإدارة المحلية في الجزائر وتحديد مجمل الصلاحيات المنوطة بها والوقوف على التحديات التي تقف عائقا أمام نجاح السياسات التي تبنتها الجزائر لتطوير أداء هذه الأخيرة وبهدف تدعيم الدراسة، أجرينا دراسة ميدانية على بلدية أولاد هداج من خلال إعطاء نظرة تقريبية حول أداء البلدية وإبراز مختلف العراقيل التي تواجه السير الحسن لهذه البلدية.

حيث أنه وفي ضوء تحليلنا لواقع أداء الإدارة المحلية في الجزائر وفي محاولة للإجابة على الإشكالية المطروحة في مقدمة الدراسة والتساؤلات الفرعية التي تبعتها أن هناك تناقض ونقص في الأداء بنسب متفاوتة بالرغم من السياسات الإصلاحية المتبعة من قبلها والتي اصطدمت باختلالات عدة، حيث أظهرت جماعات محلية عاجزة وقاصرة على الرفع من كفاءة فعاليتها وأدائها وذلك يرجع إلى عوامل متعددة سياسية وإدارية واقتصادية هذه العوامل أثرت سلبا على مسار التنمية والتطوير الإداري، ضف إلى ذلك التناقض بين إدارة المشرع في تحقيق نظام إداري فعال يستند إلى مبدأ الديمقراطية وبين الواقع الذي يحول دون ذلك مما جعل هذه الإصلاحات تتعرض لعدة انتقادات دون تحقيق الأهداف المطلوبة.

ومن خلال ما قلناه سابقا يمكننا الخروج ببعض النتائج التي نجملها فيما يلي:

- إن تحقيق إدارة محلية فعالة لا يكون إلا من خلال تقوية اللامركزية مما يحتم على الجزائر إعادة النظر في الطرح المؤسساتي تماشيا مع التحديات الجديدة والمشاكل المختلفة التي تعاني منها ومواكبة التغيرات التي تشهدها في جميع المجالات.
- الجزائر وفي سبيل تطوير أداء إدارتها المحلية تبنت مجموعة من السياسات والإستراتيجيات بهدف الوصول إلى نتائج إيجابية، حتى تستطيع مواكبة التغيرات في مجال الإدارة المحلية وإعادة

الاعتبار لعلاقة المواطن بالإدارة، من خلال تبسيط الإجراءات الإدارية وتخفيض عددها وإلغاء التعطيل البيروقراطي، واعتماد مبدأ الشفافية، وكذلك تخفيض التشريعات والقوانين التي تحكم علاقة الإدارة بالمواطن عند تقديم الخدمة إليه مما يمكن من تسهيل بناء مشروعات إصلاح الإدارة المحلية.

- إن الإدارة المحلية الصالحة تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني وفي ظل غياب ذلك لا تستطيع الجماعات المحلية من أداء إدارة الخدمات العامة بشكل دقيق، على اعتبار أن المشاركة الشعبية ضرورة لإيجاد المساءلة داخل الوحدات المحلية التي تتجاوب مع مقتضيات المجتمع المحلي على جميع مستوياته.
- نجاح عملية إصلاح وتطوير أداء الإدارة المحلية لا يتم عن طريق تعديل النصوص القانونية، بقدر ما يتم عن طريق مساهمة وتدعيم السلطة السياسية، بالموازاة مع تدعيم وتوحيد الجهود الشعبية وأن تكون هذه الإصلاحات نابعة من واقع المشاكل وليست بأمور فوقية.
- حاولت الجزائر ومواكبة للتغيرات الحاصلة في نظم الإدارة المحلية حاولت بحث سبل وإمكانيات تنشيط الإدارة المحلية، وذلك بتبنيها لآليات الحكم الراشد وتشجيع ممارستها ميدانيا وليس بصياغتها قانونيا ووضع سياسات ترقيعية، بل عن طريق وضع دراسات ميدانية والحرص على تطبيق معايير الشفافية والمساءلة.
- الأداء المحلي في بلدية أولاد هداج مازال لم يصل إلى ما يجب أن يكون في ظل عدم توافق الأطر والنصوص القانونية مع ما يفرضه الواقع من حقيقة التسيير المحلي الذي كرس خدمة مصالح خاصة على حساب المصلحة المحلية.

المراجع

قائمة المراجع

أولا: للغة العربية

1/ القوانين:

1/ **القانون 10/11** المؤرخ في في3 جوان 2011 متعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 37،2011.

2/ **القانون 07/12** المؤرخ في 29 فيفري 2012 متعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، عدد 12، 2012.

2/ الكتب:

3/ أبو راس محمد الشافعي، **القانون الإداري دراسة مقارنة في أصول تنظيم الإدارة ونشاطها**(مصر: دار الكتب، ج1، د س ن).

4/ الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي، **منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية** (الإمارات العربية المتحدة: أعمال المؤتمرات، 2007).

5/ إسماعيل محمد محمد، **مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية**(مصر: المكتب الجامعي الحديث، 2012) .

6/ بربر كامل، **إدارة الموارد البشرية وكفاءة الأداء التنظيمي**(لبنان: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ط2، 2000).

7/ بسيوني عبد الغني، القانون الإداري **دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في مصر**(مصر: منشأة المعارف، دس ن).

8/ بعلي محمد الصغير، **القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري**(الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004).

9/ بعلي محمد الصغير، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**(الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004) .

10/ بوضياف عمار، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**(الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، ط1، 2010).

11/ جمال الدين سامي، **أصول القانون الإداري**(مصر: ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، 1996).

12/ جعفر محمد أنس قاسم، **ديمقراطية الإدارة المحلية الاشتراكية والليبرالية**(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن).

13/ جمال الدين سامي، **الإدارة العامة** (مصر: منشأة المعارف، ط1، 2001).

14/ الجندي مصطفى، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها**(مصر: منشأة المعارف، 1987).

15/ جيرو فرانسوا، ترجمة وردية واشد، **المراقبة الإدارية وقيادة الأداء** (لبنان: مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 2007).

16/ حجازي محمد حافظ، **إدارة الموارد البشرية**(مصر: دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، 2004).

17/ حسين حسن مصطفى، **الإدارة المحلية المقارنة**(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط1، 1982).

18/ حسين طاهري، **القانون الإداري والمؤسسات الإدارية** (الجزائر: دارالخلدونية للنشر والتوزيع، ط1، 2007).

19/ رضا هاشم حمدي، **الإصلاح الإداري**(الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، د س ن).

20/ صباح حميد حازم، **الإصلاحات الدستورية في الدول العربية 1999-2004** (الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، ط1، 2012).

21/ صدوق عمر، **دروس في الهيئات المحلية المقارنة** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن).

22/ الطماوي سليمان، **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**(مصر: ملتزم الطبع والنشر دار الفكر العربي، 1996).

23/ الظاهر خالد خليل، **القانون الإداري دراسة مقارنة**(د ب ن، دار الميسر للنشر والتوزيع والطباعة، ط 1، 1998).

24/ عبد المطلب عبد المجيد، **التمويل المحلي التنمية المحلية**(د ب ن، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع،2001).

25/ عبد الوهاب محمد رفعت، **البيروقراطية في الإدارة المحلية**(مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004).

26/ العبادي محمود وليد، **الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية**(الأردن: دار الثقافة النشر والتوزيع، 1995).

27/ العسكري علي أنور، **الفساد في الإدارة المحلية**(مصر:مكتبة تبان المعرفة طباعة ونشر وتوزيع الكتب، 2008).

28/علي سعيد السيد، **أسس وقواعد القانون الإداري**(مصر: دار الكتاب الحديث، 2009) .

29/ عوابدي عمار، **القانون الإداري النظام الإداري** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007).

30/ عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، د س ن).

31/ غربي علي، **تنمية الموارد البشرية** (د ب ن، دار الفجر الجديد للنشر والتوزيع، ط 1، 2007).

32/ فهمي مصطفى أبو زيد ،**القانون الإداري**(مصر: دار الجامعة الجديدة، د س ن).

33/ فؤاد صالح، **مبادئ القانون الإداري الجزائري**(لبنان: دار الكتاب اللبناني، ط 1، 1983).

34/ الكايد عبد الكريم، **الحكمانية قضايا وتطبيقات**(الأردن:المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، 2003).

35/المبيضين صفوان، **الإدارة المحلية مدخل التطوير مع التركيز علي حالة المملكة الأردنية الهاشمية** (الأردن: دار اليازوري للنشر والتوزيع، 2014).

36/ محمود صلاح الدين فهمي، **الفساد الإداري كمعوق لعماليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية** (السعودية: دار النشر بالمركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، 1999).

37/ محيو أحمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية في الجزائر** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ط5، دس ن).

38/ المعاني أيمن عودة، **الإدارة العامة** (الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، 2010).

3/ الموسوعات والمعاجم

39/ الكيالي عبد الوهاب، **الموسوعة السياسية**(بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1994).

40/ الجاسور ناظم عبد الواحد، **موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية**(الأردن: دار الحامد للنشر والتوزيع، ط2، 2012).

4/المذكرات

4/ 41/ أحمد محمد احمد سيد، "الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، دراسة حالة وزارة العمل والخدمة العامة وتنمية الموارد البشرية 2000 2005 "(مذكرة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الدراسات العليا جامعة الخرطوم السودان، 2006).

42/ البحيري احمد محمود سامي، "مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي التدريب وتقييم الأداء" (مذكرة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي لندن المملكة المتحدة، 2011)

43/ أعراج سليمان، " دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر2000 2010" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، 2010 2011) .

44/ بن حدة باديس، "الاتجاهات الحديثة، في تطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة لنماذج مختارة "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 2012).

45/ بقشيش علي، "إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر"(أطروحة ودكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر2012 2013).

46/ بن بادي السبيعي، فارس بن علواس، "دور الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد الإداري، في القطاعات الحكومية "(أطروحة ودكتوراه فلسفة في العلوم الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية كلية الدراسات العليا قسم العلوم الإدارية الرياض، 2010).

47/ خروفي بلال، "الحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية دراسة حالة الجزائر"(مذكرة ماجيستير في العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011 2012) .

48/ بلخير آسيا إدارة، الحكمانية ودورها في تحسين الأداء التنموي بين النظرية والتطبيق، الجزائر نموذجا 2006 2007(مذكرة ماجيستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009) .

49/ بدال غنية، "التخطيط البلدي والتنمية المحلية دراسة حالة بلدية الشلف"(مذكرة تربص، المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات الشلف، 2005 2006).

50/ بلعباس سعد كمال الدين، واقع اللامركزية استقلالية الجماعات المحلية(مذكرة تربص المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات تيارت، 2005 2006).

51/ بونوة نادية، "دور المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقيم السياسة العامة دراسة حالة الجزائر 1989 2009"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات ، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009 2010).

52/ بلغالم بلال، "إصلاح الجماعات الإقليمية الولاية في إطار قانون 07/12 "(مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2012 2013)

53/ بللي مسعود، "واقع السياسة الاجتماعية ومدى ارتباطها بالتنمية المستدامة"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية سياسات عامة وحكومات مقارنة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009 2010).

54/ جرير ليلى، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية جامعة منتوري قسنطينة، 2010 2011.

55/حمادو سليمة، "إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتجي" (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام جامعة الجزائر، 2012).

56/ روبحي نور الهدى، "إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون 10/11 "(مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2012 2013).

57/ ساكري الصالح، "المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية دراسة ميدانية بولاية باتنة ثلاث بلديات باتنة قسديس عين التوتة "(مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، جامعة الحاج لخضر باتنة 2007 2008) .

58/ سي يوسف أحمد، "تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق"(مذكرة ماجستير في القانون جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013).

59/ صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999-2007 دراسة حالة المنظومة التربوية "(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2008).

60/ صوالحي ليلى، "التخطيط الاستراتجي لتطوير الجماعات المحلية"(مذكرة ماجستير، في العلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة)

61/ عماد الدين سليم، "مراقبة التسيير في الجماعات المحلية محاولة لعرض صيرورة مراقبة التسيير في بلدية الجزائر الوسطي"(مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية جامعة بومرداس، 2006 2007).

62/ عباس عبد الحفيظ، "تقيم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية المنصورة"(مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية جامعة أبي بكر قايد تلمسان،2011 2012).

63/ فيروم فاطمة الزهراء، "المرفق العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر"(مذكرة ماجستير فرع الإدارة العامة والمالية، جامعة الجزائر).

64/ قروق كريم، "التكوين الإداري وتأثيره على فعالية الأداء الوظيفي دراسة حالة بلديات ولاية الجزائر 2000 2001"(مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2013 2014).

65/ قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية دراسة حالة ثلاث بلديات" (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة أبو بكر قايد تلمسان، 2010 2011).

66/ محمد علي، "مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري" (مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبي بكر قايد تلمسان، 2011 2012).

67/ مدكور زينب، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"(مذكرة نهاية التربص المدرسة الوطنية للإدارة مديرية التربصات مديرية الإدارة المحلية، البليدة).

5/ الدوريات.

68/ العجمي محمد، "موانع إصلاح الجماعات العمومية في المغرب العربي مستقبل الماضي"، "الملتقي الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية "، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد 6، 2009.

69/ العشاوي عبد العزيز، "الحكم الراشد ومكافحة الفساد"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، العدد 2، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2008.

70/ الهيئات المحلية في الجزائر، **مجلة الفكر البرلماني مجلس الأمة**، العدد 26، 2011.

71/ بوعمران عادل، "استقلالية الجماعات المحلية مدلولها ومعايرها ومستلزماتها" **مجلة معارف**، العدد 8، 2010.

72/ حريف مصطفى، "الجماعات التنمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، **مجلة الباحث**، عدد 1 2010.

73/ دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، **مجلة النائب**، العدد 1، 2003.2010

74/ شيهوب مسعود، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، **مجلة الفكر البرلماني**، العدد 2، 2003.

75/ طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، **مجلة التواصل**، كلية الحقوق جامعة ابوبكر قايد تلمسان، العدد 26، الجزائر، 2010.

76/ عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا الجزائر، عدد 4، د س ن.

77/ فريجة حسين، "الرشادة الإدارية ودورها في تنمية الإدارة المحلية "، "الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد 6، 2009.

78/ قداري حرز الله، "مفهوم الحكم الراشد"، **مجلة الفكر البرلماني**، العدد 8، 2005.

79/ مزياني فريدة، "دور الجماعات المحلية المحلية في مجال الاستثمار، "الملتقى الدولي الخامس حول دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، العدد6، 2009 .

80/ موقف عبد القادر، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، **أبحاث اقتصادية وإدارية**، العدد 2، جامعة الحاج لخضر باتنة.

81/ ميلود قاسم، "علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر الأزمة ومحاولات الإصلاح"، **دفاتر السياسة والقانون** العدد 5، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ،2011.

6 / المقالات المداخلات والمحاضرات .

82/ الطعامنة محمد محمود، " بحث نظم الإدارة المحلية، المفهوم الفلسفة والأهداف"، "الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي" سلطنة عمان، 2003.

83/ حياة بن سماعين، وسيلة السبتي، " الملتقى الدولي حول سياسات التمويل المحلي أثرها الاقتصاديات والمؤسسات، دراسة حالة الجزائر والدول النامية "، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير جامعة محمد خيضر ورقلة 2006.

84/ رحماني موسى، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية" "مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الدولي حول تسير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادي" جامعة الحاج لخضر بسكرة، الجزائر.

85/ قاسم ميلود، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر"، "ملتقى وطني تحديات الإدارة المحلية في الجزائر" الجلفة 28/27 افريل 2010.

86/ ناجي عبد النور" نحو تفعيل الإدارة المحلية الحكم المحلي لتحقيق التنمية الشاملة "، "مداخلة مقدمة لقسم العلوم السياسية جامعة عنابة" الجزائر.

87/ عبد العزيز جرير، "الحكم الراشد في الإدارة العمومية الجزائرية "،"ورقة مقدمة إلى ملتقى في المدرسة الوطنية للإدارة جامعة الجزائر"، 2005 2006.

88/ محمد وعيل، الأمين عام بلدية أولاد هداج، "مقابلة بتاريخ 26 أفريل 2016 الساعة 2.30"

ثانيا: اللغة الاجنبية

1-Les livres:

89/ Abi lakhder, les collictivites locaalls en algerien, (apw apc) offi des publication, universitaires plas contale de ben aknon alger, n2 edition, 1986.

Les articles:2-

90/Mustpha kraji , le financement contrel des collectivete local, rue algeriennes sciences juridiques economques et poltiques, n2, alger, 1996.

الملاحق

استمارة الاستبيان:

وذالك بوضع علامة x في الخانة المناسبة.

1/ البيانات العامة بالمبحوثين .

1الجنس :

1 ذكر ☐ 2 أنثى ☐

2 :المستوي التأهيلي :

1 إطارات ☐ 2 رؤساء مصالح ☐ 3 عمال عاديين ☐

3 :اللغة المستخدمة بين الموظفين :

1 اللغة العربية ☐ 2 اللغة الفرنسية ☐ 3 اللغة المزدوجة ☐

4 :المستوي التعليمي للمبحوثين :

1 مستوي ابتدائي ☐ 2 مستوي متوسط ☐ 3مستوي ثانوي ☐ 4 مستوي جامعي ☐

2/أسئلة متعلقة بالتنظيم داخل الإدارة :

1هل هناك هيكل تنظمي علي مستوي إدارتكم ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

2 هل هذا الهيكل التنظيمي مطبق في إدارتكم ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3 كيف يتم تحديد هذا الهيكل التنظيمي ؟

نص قانوني ☐ نظام داخلي ☐ مزدوج ☐

4 كيف يتم توزيع الموظفين داخل إدارتكم ؟

المهام ☐ الشهادة ☐ الكفاءة ☐

5هل حجم البلدية يتماشي مع مستوي تنظيمها ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3/أسئلة متعلقة بالأداء داخل البلدية

1ماهي طبيعة المشكلات التي تعاني منها البلدية؟

مشاكل تقنية ☐ صعوبة التواصل بين الموظفين ☐ مشاكل أخري ☐

2هل هذه المشكلات كان عندها تأثير علي مستوي الأداء ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3هل مستوي الأجر اثر علي الأداء المقدم ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4هل تعتمد إدارتكم علي التخطيط من اجل تطوير الأداء ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

5هل هناك هيئة تقيم للأداء علي مستوي إدارتكم ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4/الأسئلة المتعلقة بالإصلاحات التي قامت بها البلدية

1هل قامت البلدية بإصلاحات من اجل تجاوز المشاكل وتحسين الأداء ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

2ماهي المجالات التي شملتها الإصلاحات ؟

علي مستوي الموظفين ☐ علي مستوي الهياكل ☐ علي مستوي وسائل العمل ☐

3هذه الإصلاحات كانت في مستوي الأداء المطلوب ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4هل الرقابة الممارسة كان عندها تأثير علي مستوي الأداء ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

5/أسئلة متعلقة بمستو الخدمة المدنية المقدمة

1هل تحتوي إدارتكم علي مكتب خاص لاستقبال الموظفين ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

2هل تعتمد الإدارة في تقديم خدماتها علي وساءل الاتصال الحديثة ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3هل يحضر المواطنون الاجتماعات علي مستوي الإدارة ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4هل هناك رضي علي مستوي الخدمات المقدمة ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

5هل تحتوي الإدارة علي سجل خاص لتسجيل الشكاوي ؟

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

الفهرس

فهرس المحتويات

الشكر

الإهداء

المقدمة .....أ، ج

الفصل الأول: التأصيل المعرفي للإدارة المحلية الإصلاح الإداري والأداء 1

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي الإدارة المحلية.....2

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....2

أولا: تعريف الإدارة المحلية.....2-3

ثانيا: تطور الإدارة المحلية.....4-5

ثالثا: أهداف الإدارة المحلية.....5-6

المطلب الثاني: مقومات الإدارة المحلية والأسباب الداعية إلى الاعتماد عليها 6

أولا: مقومات الإدارة المحلية.....6-9

ثانيا: الأسباب الداعية إلى الاعتماد على نظام الإدارة المحلية.....9-10

المطلب الثالث: العوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية والتميز بينها وبين الحكم المحلي 10

أولا: العوامل المؤثرة في نظم الإدارة المحلية.....10-12

ثانيا: التميز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي 12-14

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للإصلاح الإداري.....15

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري 15

أولا: تعريف الإصلاح الإداري 15-16

الفهرس:

ثانيا: مبادئ وأهداف الإصلاح الإداري 16- 18

المطلب الثالث: الإصلاح في الإدارة المحلية.....18

أولا: أسباب الإصلاح في الإدارة المحلية.....18-19

ثانيا: أهداف الإصلاح في الإدارة المحلية 19-20

ثالثا: مواطن الإصلاح في الإدارة المحلية 20-21

المبحث الثالث: الإطار المفاهيمي الأداء والحكم الرشيد 22

المطلب الأول: مفهوم الأداء.....22

أولا: تعريف الأداء.....22

ثانيا: تقيم الأداء 23-24

المطلب الثالث: الحكم الرشيد كآلية لتطوير الأداء 25

أولا: مفهوم الحكم الرشيد 25-27

ثانيا: دعائم الحكم الرشيد 27-29

خلاصة واستنتاجات.....30

الفصل الثاني: الإدارة المحلية في الجزائر تحديات وسبل الإصلاح من أجل تطوير الأداء 31

المبحث الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر 32

المطلب الأول: السيرورة التاريخية للإدارة المحلية في الجزائر. 33

أولا: الإدارة المحلية قبل الاستقلال 33-35

ثانيا: الإدارة المحلية بعد الاستقلال 35-38

المطلب الثاني: التنظيم البلدي والولائي في القانون الإداري الجزائري 38

الفهرس:

أولا: التنظيم الإقليمي للبلدية 41-38

ثانيا: التنظيم الإقليمي للولاية.....45-41

المبحث الثاني: تحديات ومقتضيات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر 45

المطلب الأول: تحديات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.....45

أولا: التحديات المالية 47-45

ثانيا: تحديات اللامركزية.....47- 49

ثالثا: التحديات المرتبطة بالتسيير.....49- 51

رابعا: تحديات ظاهرة الفساد 52-51

المطلب الثاني: سياسات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.....53

أولا: تفعيل القوانين الخاصة بالإدارة المحلية.....53- 54

ثانيا: الإصلاح المالي والجبائي على المستوى المحلي 56-55

ثالثا: إستراتجية بناء قدرات الإدارة المحلية وتقليص الفساد 58-56

المبحث الثالث: حوكمة الإدارة المحلية المعوقات وآليات التجسيد في الجزائر.....59

المطلب الأول: معوقات حوكمة الإدارة المحلية 59

أولا: ضعف مستوى الشفافية .....60 -59

ثانيا: معارضة بعض الفاعلين لسياسات إصلاح الإدارة المحلية .....61 -60

ثالثا: ضعف الأداء على مستوى الإدارة المحلية.....62-61

المطلب الثاني: آليات تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية.....62

أولا: التخفيف من حدة المركزية 62

ثانيا: شفافية تسيير الجماعات المحلية 63

ثالثا: تأمين مشاركة المواطن المحلي في اتخاذ القرار 63

خلاصة واستنتاجات.....64

الفصل الثالث: دراسة ميدانية في تطوير أداء بلدية أولاد هداج.....64

المبحث الأول: التعريف بميدان الدراسة.....65

المطلب الأول: مجال الدراسة.....56- 66

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي للبلدية.....66-67

المبحث الثاني: تحليل بيانات الدراسة 68

المطلب الأول: مراحل ومنهج الدراسة 68-69

المطلب الثاني: عرض نتائج الاستبيان المتعلق بالدراسة الميدانية.....69

أولا: البيانات العامة بالمبحوثين 69-72

ثانيا: تحليل البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل البلدية 72-73

ثالثا: تحليل البيانات المتعلقة بالأداء داخل البلدية 74-75

رابعا: تحليل البيانات المتعلقة بإصلاحات البلدية من أجل تطوير الأداء 76-77

خامسا: تحليل البيانات المتعلقة بمستوي الخدمة المدنية المقدمة.....78-79

المطلب الثالث: سياسة بلدية أولاد هداج لتجاوز المشاكل وتطوير الأداء 80- 82

المبحث الثالث: أفاق مستقبلية في آليات تجسيد الحوكمة المحلية في الجزائر 83

المطلب الأول: الجانب الإداري 83

أولا: تجنب تضخم الجهاز الإداري.....83

الفهرس:

ثانيا: إصلاح اختصاصات الهيئات المحلية 83-84

ثالثا: التقليص من عدد الموظفين على مستوى الإدارة المحلية 84

المطلب الثاني: الجانب الوظيفي 85

أولا: تقريب الإدارة من المواطن 85

ثانيا: تفعيل دور القطاع الخاص 85-86

خلاصة واستنتاجات.....87

الخاتمة 88-89

المراجع

الملاحق

الملخص

فهرس الجداول

الرقم	الجدول	الصحفحة
جدول رقم 1	تطور العجز المالي للبلديات	45
جدول رقم 2	البيانات المتعلقة بجنس الموظفين	77
جدول رقم 3	المستوى التأهيلي للموظفين	77
جدول رقم 4	اللغة المستخدمة بين الموظفين	78
جدول رقم 5	المستوي التعليمي للمبحوثين	79
جدول رقم 6	البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل البلدية	80
جدول رقم 7	البيانات المتعلقة بالأداء داخل البلدية	81
جدول رقم 8	البيانات المتعلقة بالإصلاحات البلدية من اجل تطوير الأداء	84
جدول رقم 9	البيانات المتعلقة بمستوى الخدمات المقدمة	85

الملخص:

يعتبر نظام إدارة الجماعات المحلية من الدعائم الأساسية للمجتمعات الحديثة وضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإداري، والجزائر كغيرها من الدول اتجهت نحو تقسيم الاختصاصات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية لتحقيق التعاون وتحسين مستوى الخدمات، فهذا النظام يؤدي إلى تعزيز مشاركة المواطن في الشأن المحلي ، وقد جاءت هذه الدراسة لإبراز واقع أداء الإدارة المحلية في الجزائر ومدى مساهمة سياسات إصلاح الإدارة المحلية التي تبنتها الجزائر في تطوير أدائها والنهوض بمستوى الوحدات المحلية وهذا بهدف القضاء على اختلالات التسيير التي أصبحت تعكس واقع معظم المحليات على مستوى الوطن، وبهدف توضيح واقع أداء الإدارة المحلية في الجزائر قمنا بدراسة تطبيقية تمثلت في بلدية أولاد هداج كنموذج يمكن من خلاله إعطاء ولو لمحة تقريبية لتحليل واقع أداء هذه الأخيرة، من خلال إظهار طبيعة التسيير ومدى مشاركة المواطن المحلي في شؤون البلدية، مع إبراز مختلف العراقيل التي تواجه أداء هذه الأخيرة والاستراتجيات المتبعة لتجاوزها.

Resime:

community management system is a fundamental pillar of modern societies and the need required by the breadth of administrative activity, and Algeria as others headed toward the Division of competencies between Central and local bodies to achieve cooperation and improve the level of services, this system leads to promote citizen participation in local affairs, and this study was to highlight the reality of local management performance in Algeria and the contribution of local administration reform policies adopted by Algeria in the development and promotion of local units and that to eliminate the imbalances of the propulsion which became Reflect the reality of most localities nationwide, in order to illustrate the reality of local management performance in Algeria we applied study was the municipality of ouled hadaje Al as a model from which to give even a rough overview of the latter performance analysis, by showing the nature and extent of participation of local citizens in Municipal Affairs, highlighting the various obstacles, the latter performance and strategies to overcome them.

University M 'hamed bougara- boumerdas
Faculty law-boudouaou
Department of political science

The convention of administration local and devloeloppent of performance local in Algeria

-thorough cas study of oulad hadaje municipality in bomerdas as a model-2010-2015

A memoir given in order to get a Master degree in political science
Specialty: management of local community

work of students: **supervision:**

Assia kerri **Mr. Ben amraouiabddinne**
Zienb ferhani

The jury discussion

Under the presidency of	Mr.zaatchi abdlhamid
Dissected by	Mr. Samir ben ayach
Supervised by	Mr. Ben amraoui abddine

2016 /2015: Academic year