جامعة امحمد بوقرة – بومرداس –
كلية الحقوق – بودواو –
قسم العلوم السياسية

إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر و المأزق البيروقراطي من 2010 الى غاية 2019

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات الحصول على شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص إدارة محلية

من إعداد الطالبتين:

- امزيان اسماء
- بوعقيل حنان

إشراف الأستاذ:

زعاطشي حميد

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة بورياح سلمة	.....رئيسا
الاستاذ زعاطشي حميد	.....مشرفا
الأستاذ بوناصر ابراهيم	.....مناقشا

السنة الجامعية : 2019 / 2020

بسم الله الرحمان الرحيم

قال رسول الله صلى الله عيه وسلم :

﴿ من سلك طريقا يبتغي فيه علما، سهل الله له طريقا إلى الجنة، وإن الملائكة لتضع أجنحتها لطالب العلم رضا بما يصنع، وإن العالم ليستغفر له من في السماوات ومن في الأرض حتى الحيتان في الماء، وفضل العالم على العابد كفضل القمر على سائر الكواكب، وإن العلماء ورثة الأنبياء، لم يورثوا دينارا، ولا درهما إنما ورثوا العلم، فمن أخذه أخذ بحظ وافر ﴾.

رواه أبو داود والترمذي

الإهداء

الحمد لله الذي فضل لنا هذا ولولاه لما كنا بالغيه

أهدي ثمار جهدي ونجاحي إلى التي حملتني وهنا على وهن ،وبكت من

أجلي في صمت ،إلى التي أهدتني الدفء والحنان والتي بدعائها

فتحت لي أبواب النجاح إليك يا أغلى شيء في الوجود ، إليك يا حبيبتي

أطال الله في عمرك يا سندي الوحيد

"أمي الغالية "

إلى أختي وتوأم روحي وقرة عيني:"شمرزاد"

إلى جدتي الحنونة التي لم تبخل علي يوما بنصيحة أو دعوة صالحة،

والتي كانت بمثابة أمي الثانية أطال الله في عمرها.

إلى من شق طريق نجاحي وكان أكثر من أخ لي طيلة مسار حياتي.

إلى أخوتي وأبناء خالاتي:"سيلي،أيوب، رؤوف،سيليا،أمال"

إلى خالي العزيز الذي كان أكثر من أب لي "بوعلام "

إلى من نور بيتنا و ادخل السرور إلى قلوبنا "رهف،نيهال "

حفظهم الله.

إلى خالاتي العزيزات اللواتي دعموني في حياتي.

إلى من تشرفت بمن قاسمت هذا العمل معها،وأنست وحدتي وشاركتني

أجمل أيام حياتي،صديقتي ورفيقتي العزيزة"حنان" وكل أقربائها.

أسماء

الإهداء

بسم الله الذي لاتخفى عليه خافية ،أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

التي سهرت على راحتي وعلمتني الفضيلة وربتني على الأخلاق وثبتت في روحي السعادة والعطاء،

إلى أجمل وأحن ما ينطق به اللسان "أمي الغالية" حفظها الله.

إلى الذي لن يكرره الزمن، إلى الذي حلم أن يراني أتخطى درجات العلم والنجاح "أبي العزيز"أطال الله في عمره.

إلى أعز من منحني هذه الحياة ،أخواتي الأعزاء الذين أحاطوني بدفء أخوي:"عزيز""رشيد""نبيل""لوناس" وأختاي اللتان أحبهما كثيرا:"نوال وزوجها سعيد""سهام وزوجها حكيم"

إلى بهجة وسرور العائلة البراعم الصغار"أيوب،آدم،إياد إيمان" حفظهم الله.

إلى التي دق قلبها بالحنان والوفاء وتحلت نفسها بالكرم والعطاء وكانت سندا لي في كل وقت وشاركتني هذا العمل الصديقة الغالية"أسماء"وعائلتها الكريمة

حنان

شكر وعرفان

الصلاة والسلام على سيد الخلق محمد صلى الله عليه وسلم ،الحمد لله الذي
هدانا لهذا والحمد لله
الذي جعل القلوب أوعية وجعل خيرها أوعاها وجعل من العلم والمعرفة
منفعة لمن سعاها وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله نحمده ونشكره على
نعمه وفضله،كما يقول الله تعالى"ولئن شكرتم لأزيدنكم"
الحمد لله الذي علم الإنسان ما لم يعلم يجعل من العلم معرفة ومنفعة
،الذي أخرجنا من ظلمات الجهل
إلى نور العلم، وما كنا لننجح إلا بفضله وبتوفيقه.
نتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته
ونصائحه القيمة الذي مدنا يد العون للتغلب على الكثير من الصعوبات
لانجاز هذه المذكرة."زعاطشي حميد"
كما نتقدم بالشكر الجزيل إلى أسرة قسم العلوم السياسية والعلاقات
الدولية والى كل الأساتذة والمعلمين الذين أشرفوا على تكويننا في
مختلف الأطوار التعليمية والى كل من ساعدنا لانجاز هذه الرسالة من
قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة .

أسماء وحنان

مقدمة

مقدمة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لما تقوم به من دور فعال في التنمية الشاملة، كونها قريبة من المواطن و نابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع. ونتيجة للتغييرات السريعة المتلاحقة في البيئة السياسية و الإدارية و الإقتصادية فإن حتمية إصلاح وتطوير الإدارة المحلية يعتبر من أولويات الدولة و المجتمع, إن بناء نظام متطور للإدارة المحلية لا يأتي بمجرد إصلاح قوانين ومراسيم خاصة بذلك بل لابد من الإنسجام بين ما تنص عليه القوانين وبين ظروف و مقتضيات التطور.

ونتيجة للأزمات والتحولات التي شهدها العالم منذ مطلع القرن العشرين بات لزاما على الجزائر أن تعيد النظر في نظام إدارتها المحلية، من خلال العمل على تطويرها وإصلاحها. فالتغيرات والتطورات العالمية على مستوى البيئة السياسية والإقتصاد العالمي، والإدارة وتغير دور الدولة، وبروز التكنولوجيا الحديثة، كلها عوامل دفعت بالدولة إلى القيام بإصلاحات عديدة بغرض تطوير عمل نظام الإدارة المحلية.

فحتى تكون الإدارة فعالة لابد من التغيير والتحسين بشكل مستمر، سواء بإدخال تعديلات هيكلية أو تحسين أداء الأجهزة القائمة، أو بإلغاء الأجهزة الفاسدة أو التي تعرقل العمل داخل الإدارات. فلقد صار من الضروري الإسراع في النهوض بجهاز إداري محلي قاعدي فعال يخلو من المشاكل والعراقيل التي أثقلت كاهله وذلك بإصلاحه من جذوره وإدخال الإجراءات التي بإمكانها الحد من البيروقراطية السلبية، وترشيد التكاليف وتسهيل الحصول على الخدمة وهذا من أجل تقريب الإدارة من المواطن أكثر.

وعليه فقد أفرزت الإصلاحات الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر قانونين جديدين (قانون البلدية لسنة 2011) و(قانون الولاية لسنة 2012)، وقد تضمنت هذه الإصلاحات تعديلات عديدة فيما يخص تشكيل المجالس المحلية وإختصاصاتها وكذا المالية المحلية والرقابة الإدارية، بالإضافة إلى تكريس الديمقراطية التشاركية لأول مرة في تسيير الجماعات المحلية.

إلا أن هذه الإصلاحات سيطرت عليها البيروقراطية في كل مرة ولازال الفساد ينخر هياكلها واتساع نطاق ممارسة المحسوبية والقبلية والجهوية وانعدمت فيه مسألة العقاب والثواب

وأصبحت هذه العراقيل لاسيما البيروقراطية منها تشكل عائقا حقيقيا لأي إصلاح. ومنه نطرح التساؤل التالي:

- **الإشكالية:**

ما هو مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي؟

- **الإطار الزماني:**

تحاول هذه الدراسة رصد أهم الإصلاحات التي شهدتها الإدارة المحلية خلال الفترة الممتدة من 2010 إلى غاية 2019.

- **الإطار المكاني:**

سنسلط الضوء خلال هذه الدراسة على أهم الإصلاحات التي عرفتها الجماعات المحلية في الجزائر بالخصوص.

- **التساؤلات الفرعية:**

- ✓ ما هي أهم التحديات التي تقف عائقا أمام نجاح عمليات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر؟
- ✓ هل استطاعت الإصلاحات التي عرفتها الجماعات المحلية من تحقيق الأهداف المرجوة منها؟
- ✓ هل عرف مستوى أداء الجماعات المحلية تحسنا بعد صدور قانوني البلدية (10 -11) والولاية (07 – 12) ؟

- **الفرضيات:**

وللإجابة على الإشكالية الرئيسة والتساؤلات الفرعية صغنا الفرضيات التالية:

- ✓ إن تحقيق الإصلاح الإداري الفعال للجماعات المحلية لا يتوقف على إصلاح التشريعات والقوانين فحسب بل يرتبط بمدى تطبيق هذه الإصلاحات على أرض الواقع.
- ✓ إن عجز الجماعات المحلية عن تحقيق أهدافها التنموية وضعف أدائها راجع بالأساس إلى العراقيل البيروقراطية.

- ✓ إن أي إصلاح للجماعات المحلية في الجزائر لا يمس في جوهره تغيير المقاربة البيروقراطية الريعية المعتمدة حاليا في تسيير الجماعات المحلية بمقاربة حديثة يبقى إصلاح شكلي وعديم الفعالية.

- **أهمية الدراسة:**

تنبع أهمية هذه الدراسة من خلال الأهداف العملية والعلمية التي تسعى إلى تحقيقها

أ. الأهمية العلمية:

تبرز الأهمية العلمية لهذه الدراسة من خلال الموضوع الذي تعالجه والمتعلق بالإصلاحات التي عرفتها الجماعات المحلية في الجزائر ما بين عامي 2010 و2019، ومحاولة معرفة تأثير كل تلك الاصلاحات على مستوى أدائها، في وقت يشهد فيه العالم نزعة قوية نحو تعزيز دور الجماعات الإقليمية وذلك من خلال المداخل والمقاربات الجديدة المعتمدة في إصلاح النظام المحلي.

ب. الأهمية العملية:

تبرز الأهمية العملية لهذه الدراسة في كونها:

- ✓ تحاول تتبع مسار وتطور الإصلاحات الإدارية التي عرفها نظام الجماعات المحلية في الجزائر.
- ✓ إبراز مدى نجاعة تلك الإصلاحات في الوصول إلى الأهداف المرجوة.
- ✓ تقييم أداء الجماعات المحلية بعد صدور قانوني البلدية (10 – 11) و الولاية (07 – 12).

- **مبررات إختيار الدراسة:**

يرجع إختيارنا للبحث في هذا الموضوع إلى أسباب شخصية وأخرى موضوعية .

أ. مبررات ذاتية:

تتمثل أساسا في رغبتنا في تعميق معارفنا أكثر بكل ما يتعلق بموضوع الجماعات المحلية وأداءها، بإعتباره مجال تخصصنا.

ب. مبررات موضوعية:

إن إصلاح قوانين الجماعات المحلية في الجزائر قد شهد مراحل عديدة أثرت بشكل أو بآخر على أداء الجماعات المحلية، لكن في الواقع يظهر أن المنظومة القانونية الناظمة لنشاط هذه الأخيرة لا تزال بعيدة عن التطبيق، ويبقى المجتمع المحلي يتطلع إلى أداء أحسن للجماعات المحلية للقيام بدورها المنوط ،كما تسعى أيضا إلى تسليط الضوء على واقع الإدارة المحلية الجزائرية ومحاولة التعرف على مكامن الضعف والأسباب التي لا تزال تعيق أداء الجماعات المحلية رغم كل الإصلاحات التي شهدتها.

- **أهداف الدراسة:**

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها مايلي:

- ✓ تحديد الإطار القانوني لعملية الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الجزائر وتطوره وتأثره بالبيئة ومعطياتها الداخلية والخارجية.
- ✓ إبراز مدى نجاعة الإصلاحات التي شهدتها الجماعات المحلية ومدى مساهمتها في تحسين أدائها.
- ✓ إبراز العراقيل التي تواجه الجماعات المحلية أو المجالس المنتخبة في أداء مهامها.
- ✓ محاولة تقديم إقتراحات وتوصيات لتفعيل دور الجماعات المحلية في عملية بناء وتنمية ودمقرطة المجتمع والقضاء على مشاكل البيروقراطية.

- **إقترابات الدراسة:**

للإجابة على إشكالية الدراسة اعتمدنا على الإقترابات والنظريات التالية:

- **الإقتراب القانوني المؤسساتي:**

اعتمدنا على هذا الاقتراب خلال تطرقنا للإطار القانوني والمؤسساتي للجماعات المحلية في الجزائر وذلك بتركيزنا على مضامين قانوني البلدية (10-11) والولاية (07-12).

- **الإقتراب الوظيفي:**

هو المدخل الذي يقوم علي إستخدام النظرة الشمولية في تناول الأبنية الإجتماعية، بحيث لا ينظر إليها كتجمعات من الأفراد أو العناصر أو الوحدات، وإنما كمنظومة كاملة تتألف من عناصر موحدة القياس أو المستويات القابلة للإستبدال والتغيير[1].

وقد استعنا بهذا الاقتراب للبحث عن الأسباب والدواعي التي أثرت على عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

- **الإقتراب النسقي:**

إنطلق " **إيستون**" في تحليله للنظام السياسي من فكرة أن هذا الأخير يمثل علبة سوداء في إطار بيئة داخلية وبيئة خارجية، تمثل في حدود ما هو داخلي وما هو خارج النسق السياسي، بحدود ما هو سياسي وما هو غير سياسي. وهذا النسق المفتوح يتفاعل مع محيطه من خلال المدخلات والمخرجات، فالمدخلات تتمثل في فئتين هي المطالب وتمثل ضغوطات على النظام السياسي لابد أن يواجهها، وتأييدات تمثل موارد يتزود منها هذا النظام، و المخرجات تتمثل في القرارات و في توزيع القيم والمكافآت المادية والرمزية[2].

ونحن في هذه الدراسة بصدد تناول عملية إصلاح الجماعات المحلية التي ما هي إلا تنظيمات قانونية مصدرها النظام السياسي لإيجاد حلول للمشاكل المطروحة وبالتالي فإن هذا الإقتراب مناسب تماما لهذا الموضوع، وهذا راجع لقيامه بدور مهم في تحليل النظام الهيكلي للمنظمات الإدارية.

- **الإطار المنهجي:**

يعد المنهج أساس أي دراسة علمية لأنه كفيل بقيادة الباحث في مختلف مراحل البحث، ويقصد به الطريقة المؤدية إلى كشف الحقيقة بواسطة القواعد العقلية حتى نصل إلى نتيجة معلومة. وعليه فقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي الذي يعد طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل علمي، منظم، من أجل الوصول إلى أغراض محددة لوضعية

[1] - طاشمة بومدين، **الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية: دراسة في المفاهيم ، الأدوات، المناهج والإقترابات** (تلمسان: دار الأمة، 2013)، ص، ص 149،21.

[2] - عبد العالي عبد القادر، **محاضرات النظم السياسية المقارنة**، النظم السياسية المقارنة ، جامعة سعيدة، 2008.

إجتماعية أو مشكلة ما، ويعتبر أيضا طريقة لوصف الظاهرة المدروسة، وتصويرها كميا عن طريق جمع المعلومات المقننة عن المشكلة وتصنيفها وتحليلها وإخضاعها للدراسة الدقيقة[1].

لذا إعتمدنا على هذا المنهج في دراستنا لوصف واقع الجماعات المحلية في بلادنا وتحديد العلاقة بين الاصلاحات التي عرفتها وتأثير ذلك على أدائها، فطبيعة موضوعنا يتناسب مع المنهج الوصفي.

وقصد الربط بين متغيرات الدراسة فلن نكتفي بمجرد الوصف بل سنقوم بتحليل وتفسير ظاهرة إصلاح قوانين الإدارة المحلية في الجزائر وتحديد أسباب فشلها في تحقيق مبتغاها.

- **الإطار المفاهيمي:**

1. **الإصلاح الإداري:** يعني الجهود المبذولة والموجهة من قبل الحكومات بهدف إدخال التحسينات والتطوير في المنظمات الحكومية لتحقيق أهداف التنمية المنشودة بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية، وبأقل تكلفة.[2]
2. **الإدارة المحلية:** هي توزيع الوظائف الادارية والسلطات بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية أو مستقلة وتكون تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية[3]

   وقد عرفت في بريطانيا صورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي في أوائل القرن التاسع مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية وبذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها.[4]
3. **الأداء:** هو الأساس الذي من خلاله يتم الحكم على فعالية الأفراد و الجماعات و المؤسسات، و يقصد به من زاوية أخرى إنجاز هدف أو أهداف المؤسسة والأداء

---

[1]– عمار بوحوش، **مناهج البحث العلمي و طرق إعداد البحوث** (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط4 ، 2007)، ص 139.

[2]– نبيل عبده المولد، **إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية (دراسة مسار الإصلاح الإداري للفترة 1995– 2004)**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2006)، ص 64.

[3]– سليمة حمادو،**إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر– 3– : كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012)، ص 9.

[4] – Raoun rmall , young kenn,**local gouvernement since**,1945 blackwell publishers uk,1988,p 20 .

الـوظيفي هـو المخرجـات أو الأهـداف التـي يسـعى النظـام لتحقيقهـا أي أنـه يـربط بـين أوجـه النشاط وبين الأهداف التي تسعى هذه الأنشطة على تحقيقها داخل المنظمة.[1]

4. **المـــأزق البيروقراطـــي:** يعنـي موقـف صـعب و حـرج، ورطـة شـدة وضـيق يحـاول الخـروج مـن المـأزق التـي جعلتـه متورطـا، والمـأزق يعنـي المضـيق أزق الشـيء: ضـيقه، والمـأزق يعني مكان ضيق.[2]

والمـأزق حـال مـن التـأزم عـادة تكـون الخيـارات فيهـا لمـن هـو واقـع فيـه، متكافئـة السـوء بحيـث لا تتـــــرك مجـــــال لمـــــن يختـــــار بينهـــــا أو يـــــرجح واحـــــدها علـــــى الآخـــــر.[3] ومنـه فالمـأزق البيروقراطـي هـو وضـع صـعب يكتنفـه شـيء مـن الغمـوض يحـول دون تحقيـق الأهـداف بكفايـة وفاعليـة وهـو إنحـراف تـام عـن المعيـار المحـدد مسـبقا يتسـم بالتهديـد الشـديد للمصالح والأهداف الجوهرية الخاصة بالكيان الإداري للوحدات المحلية الحالية والمستقبلية.

- **أدبيات الدراسة:**

يعتبـر موضـوع إصـلاح الجماعـات المحليـة مـن المواضـيع التـي تـم تناولهـا مـن قبـل العديـد مـن الباحثين نذكر من ذلك مايلي:

1. دراسـة قاسـم ميلـود، بعنـوان « **علاقـة الإدارة والمـواطن فـي الجزائـر بـين الأزمـة و محـاولات الإصـلاح**». مقـال فـي مجلـة دفـاتر السياسـة والقـانون، العـدد 5 ، قـدمها فـي جامعـة قاصـدي مربـاح– ورقلـة– (الجزائـر) بتـاريخ **5 جـوان 2011**، حـاول مـن خلالهـا دراسـة الأسـباب الحقيقيـة وراء تـأزم العلاقـة بـين المـواطن و إدارتـه ، إلا أن هـذه الدراسـة أغفلـت بعـض الجوانـب المهمـة تتعلـق بـلا مبـالاة المـواطن بحكـم أنـه لا يمـارس دوره الحقيقـي إتجـاه إدارتـه و ذلك من خلال المشاركة الفعلية في اتخاذ القرارات.
2. دراســة حمــادو ســليمة، بعنــوان «**إصــلاح الجماعــات المحليــة فــي الجزائــر كخيــار اســتراتيجي**» هـذه الأطروحـة تـم تقـديمها لنيـل شـهادة الماجسـتير فـي العلـوم السياسـية و

---

[1]– فاطمة دراعو،**علاقة متطلبات التطوير التنظيمي بالأداء (دراسة ميدانية بالمركز الجامعي أحمد زبانة بغيليزان)**، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة وهران 2 : كلية العلوم الإجتماعية ، 2016)، ص70.

[2]– المعاني،" **تعريف وشرح معنى المأزق بالعربية في معاجم اللغة العربية**" 2010 – 2020 في:
https :Ilwww,almaany .com/ar/dict/ar–ar أطلع عليه في يوم 2020/03/11 على الساعة : 20:00.

[3]– عبد الإله بلقزيز، " **في مأزق المعارضات العربية**" بتاريخ: https://www.skynewsarbia.com/blog/12877452019/10/02 ، أطلع عليه في يوم 2020/03/11 على الساعة : 20:30.

العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام بجامعة الجزائر -3- بتاريخ **ديسمبر 2012**، عالجت فيها الطالبة واقع الجماعات المحلية في الجزائر وما تشهده من ضعف ، و تخلف عن أداء مهامها، هذا الواقع كان دافعا لبعث العديد من المبادرات لتنشيط هذه الإدارة، و خلصت بذلك الى ضرورة تعزيز اللامركزية عن طريق إعادة تعريف دور البلدية والرقابة المفروضة عليها. إلا أن الدراسة أغفلت بعض الجوانب تتمثل في أن الافراط في الإعتماد على اللامركزية قد يؤدي بالمسؤولين المحليين الى إستعمال السلطة لأغراض شخصية على حساب المصلحة العامة نتيجة لإنعدام الرقابة الصارمة.

3. دراسة علي محمد، بعنوان «**مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**» رسالة ماجستير في قانون الإدارة المحلية بكلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، **2011 – 2012**، إذ تناولت الدراسة مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري و تم التوصل إلى أن التعديل لابد أن يبدأ من خلال إعادة النظر في التنظيم الإداري المحلي لجعله مواكبا للتحديات المعاصرة، إلا أن الباحث أغفل بعض الجوانب بإعتباره ركز فقط على التنظيم المحلي في حين أهمل الجانب المركزي والذي سيتأثر بدون شك بالتنظيم المحلي في حال منحت له الإستقلالية التامة.

4. دراسة عطوات عبد الحاكم، «**الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية**» رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية بجامعة قاصدي مرباح- ورقلة- ، بتاريخ **2015 – 2016** ، قام الباحث من خلالها بدراسة مقارنة من حيث واقع إصلاح الجماعات المحلية في الدول المغاربية و آفاق الإصلاح في هذه الدول، إذ توصل إلى أن هذه العملية تأتي نتيجة ظروف سياسية و إقتصادية وإجتماعية و ليس مخطط لها، لكن هذه الدراسة أغفلت بعض الجوانب كتأثير الإصلاح على أداء الجماعات المحلية.

5. دراسة علالي نادية، «**إصلاح الجماعات المحلية كمدخل لتحقيق الحكم الراشد في الجزائر 2000 – 2013**» شهادة ماستر في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة بومرداس، سنة **2014 – 2015**. حيث

تناولت الطالبة إصلاح الجماعات المحلية كعنصر أساسي لتحقيق الحكم الراشد، و تم التوصل إلى أنه لابد من إدخال إجراءات تساعد على النهوض بجهاز إداري فعال، وذلك من أجل تسهيل عملية تجسيد الحكم الراشد، إلا أن الدراسة وخلال تطرقها لإصلاح الجماعات المحلية في الجانب المالي والقانوني والإداري أغفلت جانب مهم ألا وهو الجانب السياسي، فالإصلاح السياسي يلعب دورا كبيرا في إرساء الحكم الرشيد على المستوى المحلي.

6. دراسة جهيدة ركاش، «**إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية و التنمية الإدارية في الجزائر**» هذه الأطروحة تم تقديمها لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الإعلام بجامعة الجزائر بتاريخ **2008** عالجت فيها الطالبة العلاقة بين التنمية الإدارية وإدارة التنمية على إعتبار أن التنمية والإدارة وجهان لعملة واحدة تؤثر إحداهما على الأخرى وتتأثر بها، مما جعلها تتوصل إلى نتيجة مفادها أن عملية التنمية لن تتحقق دون وجود إدارة كفئة تعمل على توجيهها و تسييرها ، لكن عند تركيزها على كفاءة الإدارة فقد أهملت كفاءة القيادات المحلية بالدرجة الأولى المكلفة بوضع الخطط أيضا في تركيزها على جانب التنمية الإقتصادية فقط وأهملت الجوانب الأخرى.

- **صعوبات الدراسة:**

إن أهم ما تلقيناه من صعوبات أثناء البحث في موضوع المذكرة هو عدم وجود تعريف دقيق وثابت لمصطلح المأزق البيروقراطي، بالإضافة إلى قلة الدراسات التي تناولت إصلاح نظام الجماعات المحلية، خاصة في إطار القوانين الجديدة المنظمة، لاسيما مع التطورات والمتغيرات، وأخيرا نقص في المراجع المتاحة في بعض عناصر هذا الموضوع.

- **هندسة الدراسة:**

قسمنا دراستنا إلى فصلين رئيسيين، خصصنا الفصل الأول للحديث عن إصلاح الجماعات المحلية والمأزق البيروقراطي، وعالجناه في خمسة مباحث تناولنا فيها في البداية مفهوم إصلاح الجماعات المحلية ثم مداخل إصلاح الجماعات المحلية والإصلاح الإداري، ثم انتقلنا بعدها للحديث عن دوافع وأسباب إصلاح الجماعات المحلية ومضامين النموذج البيروقراطي ومبادئه، لنختتم الفصل بالحديث عن إشكالية المأزق البيروقراطي وتأثيره على إصلاح الجماعات المحلية.

بينما تطرقنا في الفصل الثاني إلى الجماعات المحلية في الجزائر بين مبادرات الإصلاح والمأزق البيروقراطي، شرحنا فيه مضامين المقاربة البيروقراطية الريعية في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر، وتأثير هذه المقاربة على أداء الجماعات المحلية ، كما تناولنا فيه أيضا مبادرات إصلاح الجماعات المحلية من خلال دراسة مضامين قانوني البلدية و الولاية (11 – 10) (12 –07)، وكذا مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي، لنختتم دراستنا بجملة من النتائج والتوصيات لتفعيل أداء الجماعات المحلية ولإنجاح أي مبادرة إصلاحية في المستقبل.

الفصل الاول

الاطار المفاهيمي و النظري

لإصلاح الجماعات المحلية و المأزق البيروقراطي

تمهيد:

تحتل الجماعات المحلية مركزا هاما في التنظيم الإداري حيث تقوم بدور فعال في تحقيق برامج التنمية المحلية لتمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

فمما لا شك فيه أن نظام الإدارة المحلية الرشيد بمفهومه الصحيح الواضح المتحكم في التنظيمات وتسييرها بكل كفاءة وفعالية يلبي إحتياجات المواطنين، ويهيء لهم فرص النجاح لتنفيذ السياسات لتصبح واقعا ملموسا يلبي تطلعات الجمهور المحلي، إن الإدارة المحلية في الجزائر لها أهمية بالغة في التنظيم الإداري ونظام الحكم الداخلي لقيامها بعدة مهام، إلا أنها تواجهها تحديات ومشاكل كبرى لعل أبرزها مشكلة البيروقراطية أو التعطيل البيروقراطي. لذلك تبنت الجزائر منذ الإستقلال حتى اليوم إصلاحات جذرية وعميقة للجماعات المحلية على جميع الأصعدة، بغرض مواكبة التطورات في العالم ، وترقية جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، ومن ثم تفعيل برامج الإصلاحات الإدارية التي ترمي إلى تحقيق الأهداف التنموية. و هذا ما سنتطرق إليه في فصلنا هذا الذي نستدله بمفهوم إصلاح الجماعات المحلية، دوافعها ومداخلها، مرورًا ببيروقراطية أجهزتها الإدارية وتأثيرها على إصلاح الوحدات المحلية بصفة عامة.

المبحث الأول: مفهوم إصلاح الجماعات المحلية

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الإداري

1. **مفهوم الإصلاح:**

أ. **لغة:** الإصلاح هو لفظ يعني نقيض الإفساد وهو من المصدر الثلاثي : صلح، أصلح، يصلح، وهو مأخوذ من مادة (ص ل ح) التي تدل على" خلاف الفساد " ، يقال : صلح الشيء يصلح صلاحا. فذهب إبن منطور إلى القول بأن: (الإصلاح : نقيض الإفساد)، وأصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه.[1]

كما ورد مصطلح الإصلاح في القران الكريم بعدة معاني منها: ما يقابل الفساد في قوله: «ولا تفسدوا في الأرض بعد إصلاحها».

وكذلك في قوله تعالى: «و لا تجعلوا الله عرضة لإيمانكم أن تبروا ولا تتقوا وتصلحوا بين الناس والله سميع عليم».[2]

ب. **إصطلاحا:** عرف الإصلاح بأنه سلسلة من التحسينات التي تبدأ بإعادة الهيكل الإداري بالتغيرات البسيطة في أساليب العمل، و كذلك في التنظيم الإداري للجهاز والأفراد و نظرة الناس لجميع هذه الأمور، مما يدعو إلى التغيير في أنماط سلوك الأفراد وأساليب التنظيم.[3]

كما يعرفه **محمد حسين حافظ حجازي** أنه تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة بما يعكس أثره على العلاقات بينها وبين الجمهور، بحيث يسوده الرضا.

1- جعفر عرارم- صالح جابر،" **التغير في دور الإدارة العامة المحلية وضرورة الإصلاح الإداري**"، مداخلة قدمت أعمال الملتقى الدولي الثاني حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، (جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، المنعقد يومي 1 و2 ديسمبر 2015)، ص94.

2 - نسيم الواعر، **الإصلاح الإداري و دوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماستر غير منشورة (جامعة العربي بن مهيدي: كلية الحقوق، سنة 2016)، ص 7.

3- إسماعيل بوقنور، **التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991- 2006)**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2007)، ص 72.

كما عرف أيضا بأنه «إصلاح وتقويم و تحسين للأوضاع الراهنة و ربطها بطموحات مستقبلية لتحسينها و تطويرها، بالإعتماد على المنظور المستقبلي للجهاز والمحافظة على الأمل وتطويره».[1]

وبالتالي فإن الإصلاح هو تغيير قواعد عمل النظام المجتمعي، ومعالجة القصور والإختلال الذي يعيق التنمية والنهوض بالمجتمع في جميع مناحيه الإقتصادية والسياسية والإجتماعية وبالأخص الإدارية كونها حلقة وصل بين تلك المجالات المذكورة آنفا.

2. الإصلاح الإداري:

لقد ورد في الأدبيات العديد من التعاريف المتباينة في شمولية هذا المفهوم وهذا يرجع إلى النظرة المختلفة للإصلاح الإداري.

فقد عرفت **هيئة الأمم المتحدة** الإصلاح الإداري في إحدى دراساتها عام **1983** « بأنه الإستخدام الأمثل والمدروس للسلطة والنفوذ، لتطبيق إجراءات جديدة على نظام إداري ما، من أجل تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها لخدمة التنمية».[2]

كما يعرف كذلك على أنه نهجا سياسيا موجها إلى ضبط العلاقة بين الإدارة والمجتمع.

وبعضهم الآخر يراه تغييرا مستمرا في المبادئ و التنظيم و الهيكلة والأساليب وبذلك يكون الإصلاح الإداري عملية مندمجة في المنهج العام للتغيير حيث يتناول زوايا الجهاز الإداري وهيكلته وجميع تقسيماته دون إستثناء، كما يتأتى تطبيقا لخطة إستراتيجية مسبقة.[3]

ففي الفكر الغربي الماركسي يعني: التغييرات الجذرية في البناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية، ثم متابعة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الإدارية من أجل ترسيخه و تثبيته في المجتمع الإشتراكي.

وفي الفكر الإسلامي يعرفه **الأستاذ أحمد رشيد** أنه عملية تغيير مقصودة في الأجهزة الإدارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو في كل هذه معا.

---

[1]– إسماعيل بوقنور، **مرجع سابق**، ص 72.

[2]– **المرجع نفسه**، ص 73.

[3]– نادية علالي، **إصلاح الجماعات المحلية لتحقيق الحكم الراشد في الجزائر**، مذكرة الماستر غير منشورة (جامعة بومرداس: كلية الحقوق بودواو، 2015)، ص 78.

في حين يرى **الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي** أنه الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الإدارية للدولة، أو هو سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي إبتداءا من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغييرات البسيطة في أساليب إنجاز الأعمال.[1]

و منه نستنتج أن الإصلاح الإداري يتميز بالخصائص التالية:

- ✓ تغيير جذري و أصيل في الأشخاص وفي المفاهيم.
- ✓ عملية هادفة مخططة و مرسومة.
- ✓ عملية مستمرة متجددة تتغير أهدافها باستمرار.
- ✓ عملية شاملة متكاملة تشمل كل مقدمات الإدارة و سائر الخطوات.[2]
- ✓ يعمل على علاج مشكلات الإدارة، وذلك من خلال البحث عن مصادر هذه المشكلات خاصة المنبثقة من المجتمع، بهدف خلق إدارة جديدة تعكس علاقات و قيم جديدة تحقق التنمية في الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية.[3]

المطلب الثاني: تعريف إصلاح الجماعات المحلية

يعرف إصلاح الجماعات المحلية بأنه كل عمل مقصود على المستوى القومي يؤدي إلى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للجماعات المحلية، أو إتخاذ إجراءات عامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة الوطنية ووحدات الجماعات المحلية، أو زيادة الإسهام و المشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي.[4]

كما عرف إصلاح الجماعات المحلية أيضا بأنه جهد سياسي و إداري و إقتصادي و إجتماعي وثقافي يهدف إلى إحداث تغيرات إيجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما

---

[1]– جياد أعتامنة، **الإصلاحات الإدارية و التعددية السياسية في الجزائر (1990 – 1992)**، رسالة ماجستير في التنظيم السياسي غير منشورة (جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية، 1995)، ص 32.

[2]– سومية خلاف، **البيروقراطية و إشكالية الإصلاح الإداري في الجزائر " إصلاحات البلدية نموذجا "**، مذكرة ماستر في العلوم السياسية غير منشورة (جامعة قاصدي مرباح – ورقلة – : كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2014)، ص 19.

[3]– يزيد عباسي، **التنمية الإدارية و إدارة التنمية (دراسة ميدانية بمقر ولاية جيجل)**، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة محمد خيضر– بسكرة– : كلية الآداب و العلوم الإجتماعية و الإنسانية، 2006)، د. ص.

[4]– عبد الحاكم عطوات، **الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية "دراسة مقارنة"**، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة قاصدي مرباح –ورقلة– : كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2016)، ص 78.

يوفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة والفعالية وإنجاز أهدافها، وقد يكون الإصلاح شاملا لنظام الجماعات المحلية برمته، كما قد يكون منصبا على جزء معين دون غيره و لكن المهم أن يكون الإصلاح مخططا له و متتاليا يتماشى مع طبيعة العصر المتميز بسرعة التغيير.[1]

من خلال المفاهيم السابقة نستنتج أن عملية إصلاح الجماعات المحلية هي عملية مقصودة ومخطط لها لا تأتي نتيجة ظروف، تعمل على إعادة تنظيم الجهاز الإداري للجماعات المحلية سواء بشكل جذري أو تغيير جزئي.

المبحث الثاني: مداخل إصلاح الجماعات المحلية

المطلب الأول: مداخل الإصلاح الإداري

إن الحديث عن الإصلاح الإداري هو آني و مستقبلي يتعلق بتطوير الإدارة كأداة للتنمية من جهة، ويرصد آفاق المستقبل إنطلاقا من الوضعية الراهنة من جهة أخرى.

و منه فقد تباينت المداخل المتبعة للإصلاح الإداري من حيث شموليتها و الأمور التي ترتكز عليها والمستوى الذي تتم فيه و يعود ذلك إلى إختلاف المؤسسات القائمة عليه وكذا الموارد التي توفرها له ويمكن تلخيص مداخل الإصلاح الإداري في ما يلي:

1. الإصلاح الجزئي:

الإصلاح الجزئي هو الذي ينظر للجهاز الإداري و تطويره على أنه عمليات ترميم للأجزاء المكونة للجهاز، و أن الإصلاح الحاصل في جزئه سيؤدي في النهاية إلى إصلاح وتطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي.

يرى أنصار هذا الإتجاه بأن الإصلاح الجزئي و التغييرات التي تتم و تتراكم تشمل في مجموعها التغيير الكلي لجهاز الإدارة و يدعون إلى تخلص المنظمة الإدارية من الإشكاليات التي تعيق النهوض بمهامها التنموية أو تحقيقها للأهداف المنوطة بها ويطلق على هذا الإتجاه أيضا الإصلاح الذاتي، الذي

[1] - عبد الحاكم عطوات، **مرجع سابق** ، ص 78.

يعتمد على التطوير عن طريق التقييم والمتابعة والمراقبة، بإتباع الوسائل العلمية ومعرفة مواطن الخلل داخل الجهاز الإداري، والإدارة العامة يجب أن تصحح ذاتها بذاتها.

و يفترض هذا المدخل وجود شروط أساسية في مقدمتها:

- ✓ قدرة الجهاز الإداري على إدراك ضرورة الإصلاح و التغيير للوفاء بحاجات الجماهير ومتطلباته.
- ✓ درجة تقدم النظام الإجتماعي و نموه، أي قدرته على تقبل نتائج عمليات التغيير و التطوير فيه بشكل تلقائي و طبيعي.
- ✓ عدم سيطرة الحلول الوسطى عندما لا تكون في مكانها المناسب.

هذه الحلول قد تجمد عملية إصدار القرارات من أجل البقاء على الوضع القائم مهما كان رديئا طالما تتم الأمور بطريقة أو بكيفية ما.[1]

2. الإصلاح الشمولي:

يرى البعض أن بإستخدام منهج مداخل النظم يمكن الوصول لتحقيق المنهج الشامل للإصلاح الإداري، و مدخل النظام المفتوح **open system** يعني بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة بها، فاستمرار عمل التنظيم وفاعليته يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على المدخلات **(البشرية والمادية)** من البيئة المحيطة.

و التنظيم باعتباره نظاما مفتوحا يتميز بملامح رئيسة هي:

- **المدخلات:** حيث يقوم التنظيم بالحصول على موارده من البيئة الخارجية المحيطة به، فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتفاعل مع بيئته من خلال عملية التأثير والتأثر.
- **العمليات:** يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات وسلع يتم تقديمها للمجتمع.
- **المخرجات:** وتتضمن قدرة التنظيم على الإستفادة من الموارد التي يتحصل عليها وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات أفكار أو خدمات يحتاجها المجتمع ويستهلكها.

[1] – إسماعيل بوقفور، **مرجع سابق**، ص 75.

- **التغذية العكسية:** وتستخدم التغذية العكسية لتصحيح الإنحرافات داخل التنظيم لتعديل أي أخطاء و إنحرافات عن المسار المطلوب تحقيقه.

وفقا لمفهوم المنهج الشامل ينظر لعملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزء من الأوضاع السياسية والإقتصادية و الإجتماعية، إذ لا يمكن تصور أن يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزء من استراتجية شاملة لإصلاح المجتمع، لذا ينظر أنصار هذا المنهج للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته، ومعالجة مشاكله بأسلوب وحلول جزئية، لهذا فالمدخل الشامل للإصلاح الإداري لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئية للجهاز الإداري.[1]

المطلب الثاني: مداخل إصلاح الجماعات المحلية

أولا: الإصلاح التشريعي القانوني

تعتبر البيئة التشريعية الحاضن الشرعي لأي عملية إصلاحية، فلا يمكن التحرك بأي إتجاه بهدف تطوير مرفق عام أو تغيير منهجية معينة، إلا و اصطدمنا بحزمة قوانين لابد من إخضاعها لعملية مراجعة كلية تتماشى والرؤيا الإصلاحية التي نسعى إليها، ومنه يمكن القول أن الإصلاح الإداري يتطلب ثورة تشريعية لتهيئة الأرضية الملائمة لها.

فلكي تؤدي التشريعات دورها في الإصلاح، لابد من وجود تشريعات إدارية حديثة تواكب التطورات الإدارية في العالم و ترسي قواعد الخدمة المدنية و أسس إنتقاء الموظفين و توظيفهم و ترفيعهم و توزيع الأعمال بينهم و تحديد واجباتهم و مسؤولياتهم و تعيين حقوقهم و تقسيم انجازاتهم و طرق تأديبهم ومنحهم الضمانات الكافية ضد الإجراءات التعسفية و الإنفعالات الآتية.

و المعروف أن القانون هو انعكاس لحاجات المجتمع إلى التخطيط و التنظيم و كلما ازدادت حاجاته وتشابكت مصالح أفراده و تضاعفت مسؤوليات الدولة تبعا لتطور الحياة و زيادة تعقيداتها ازدادت الحاجة إلى القانون الذي ينظم حاجات المجتمع، و لذا يجب أن تكون القوانين معبرة عن حاجات المجتمع أبلغ تعبير و بأقل عبارة.

[1]– حمدي رضا هاشم، **الإصلاح الإداري** (الأردن: دار الراية للنشر و التوزيع، ط1، 2011)، ص– ص 18 – 20.

وتتطلب عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجانب التشريعي مايلي:

- ✓ إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق و متطلبات المرحلة، بحيث يخصص فصل في الدستور للسلطات المحلية يمنح المزيد من الصلاحيات للجماعات المحلية، و يفصل بين الإختصاصات المركزية والمحلية، والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة في إطار وحدة الدولة.
- ✓ تعديل قوانين الجماعات المحلية بما يتماشى والمتغيرات المحلية، وتفعيل النصوص القانونية وترجمتها للميدان العلمي.
- ✓ ضمان استقلال المجالس المحلية، وتحديد الإختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية.
- ✓ دعم الجماعات المحلية، من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المنتخبة.[1]

ثانيا: إصلاح الهيكل التنظيمي

أ. الموارد البشرية:

يكتسي العنصر البشري داخل أي منظمة أهمية كبيرة باعتباره حجر الزاوية في العملية الإنتاجية، وأن العناصر الأخرى و خاصة المادية منها لم تكن لها أهمية كبيرة داخل المنظمة دون أن تكون للموارد البشرية كفاءة عالية، فهناك علاقة تبادلية بين العناصر المادية و كفاءة الموارد البشرية، فبدون موارد بشرية مدربة و مؤهلة لن تكون هناك مردودية و إنتاجية جيدة للمنظمة.

والجماعات المحلية كونها منظمة أصبح من الضروري أن تلعب دورا مهما في تحسين قدراتها البشرية من أجل الرفع من جودة خدماتها و لذلك يجب جعل إدارة الموارد البشرية وحدة فنية لها بعد استراتيجي يعتمد على الأسلوب العلمي في تدبير الموارد البشرية، و الإعتماد على التدبير التوقعي لإحتياجات الجماعات المحلية من هذه الموارد، و تحديد المؤهلات الأساسية الواجب توفرها لكي تستجيب و حاجيات المجتمع المحلي من أجل تقديم خدماتها بجودة عالية ترضي الزبائن والمواطنين.

[1]– عبد الحاكم عطوات، **مرجع سابق**، ص، ص 35، 36.

و يرتكز الإصلاح في هذا المجال على مايلي:

- ✓ تحسين قدرة الهيئات المحلية على جذب الكفاءة البشرية باعتماد نظام جيد للخدمة.
- ✓ تصنيف الوظائف و تأهيل العاملين و تمكينهم مما يكون له الأثر الإيجابي الفاعل على مستوى أدائهم.
- ✓ مراعاة مستوى الأجور للظروف المعيشية للمواطنين و وضع الحوافز المادية و المعنوية الملائمة التي تضمن الإحتفاظ بهم والإستفادة من خبراتهم.

إن المورد البشري هو المسؤول عن تحقيق الحكم المحلي الرشيد، والإبتعاد عن الحكم الفاسد، فلا بد من إصلاح الإنسان، ذلك أن إصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان يعتبرا إصلاحا قاصرا و لن يؤدي إلى الإصلاح الجذري المنشود.[1]

ب. المجالس المحلية:

إن من أهم عناصر و مقومات الإدارة المحلية هو وجود مجالس محلية تمثل المواطنين، و إدارة مصالحهم المحلية ضمن الرقعة الجغرافية المحددة لإقليمهم، ويختلف نظام المجالس المحلية من دولة إلى أخرى، فهناك نظام المجلس الواحد والذي تكون له المسؤولية في القيام بالأعمال التقريرية والأعمال التنفيذية في آن واحد، وهناك نظام المجلسين الأول يكون مجلس تقريري منتخب بشكل مباشر من قبل المواطنين وهو الذي يصنع السياسة العامة المحلية، و الثاني مجلس تنفيذي وهو الذي ينفذ المشروعات و الخدمات المحلية.

لكن رغم هذه الإختلافات في تشكيل المجالس المحلية من دولة إلى أخرى إلا أنها بقيت عاجزة في الكثير من الأحيان على القيام بالمهام المنوطة بها في خدمة المواطنين، و ربما هذا يرجع إلى عدة عوامل كطرق إنتخابها، و قدرات و كفاءات المنتخبين الذين يشغلون هذه المناصب وعلاقاتها بالحكومة المركزية و غيرها.... و لهذا كان لابد من التركيز في عملية إصلاح الجماعات المحلية على إصلاح المجالس المحلية بالدرجة الأولى بإعتبارها مركز صنع السياسة العامة المحلية و أداة التنمية المحلية.

و يرتكز إصلاح المجالس المحلية على:

[1]– عبد الحاكم عطوات، **مرجع سابق**، ص، ص 36، 37.

- ✓ إختيار المنتخبين و الموظفين وفق أسس و مبادئ النجاعة و الشفافية و الإنصاف و الكفاءة وتأهيلهم بوضع برامج تكوينية و تعليمية وفق مستواهم و مؤهلاتهم العلمية من أجل الأداء الصحيح والنزيه و السليم لوظائفهم، و الإبتعاد عن الإختيار وفق أسس الوساطات والمحاباة والولاءات.
- ✓ إصلاح نظام الأجور: يعد إصلاح نظام الأجور أحد الآليات الرئيسة لأداء الموظفين لمسؤولياتهم بكل فعالية، و لذلك يجب أن يتماشى هذا النظام مع مستويات الأسعار و تكاليف المعيشة مما يضمن العيش الكريم للمواطن و يرفع من مستوى أدائه، و عدم قبول الرشوة أو قيامه باستغلال وظيفته.
- ✓ حجم المجلس المحلي و تشكيله: حيث يجب أن يكون عدد أعضاء المجلس المحلي كافيا للعمل المطلوب انجازه، ممثلا مناسبا للسكان و يضمن تحقيق التوازن بين الكفاية الإدارية و السياسية، أما عن تشكيله فيرى البعض أن أسلوب الإنتخاب المباشر هو الأمثل لإختيار رئيس و أعضاء المجلس المحلي.[1]

ج. العلاقة بين الحكومة و الإدارة المحلية :

يهتم الإصلاح في هذا المجال على:

- ✓ زيادة الإختصاصات التي تقوم بها الإدارة المحلية بشكل تدريبي لتشمل كافة السكان المحليين.
- ✓ مساعدة الإدارة المحلية في الأمور التي تحتاجها مثل دراسة خطط التنمية المحلية، وربطها بالخطط القومية الشاملة، و مشاركتها في دراسة تنمية مواردها المحلية و المشاركة في تنفيذ المشروعات التي لا تقوى الإدارة المحلية على إنجازها وحدها.
- ✓ تقليص الرقابة المركزية المفروضة على أشخاص و أعمال المجالس المحلية و تدعيم إستقلالها.

د. الإصلاح المالي:

يقصد بمالية الجماعات المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات التي تخص الوحدات المحلية، فمن واجب تلك الوحدات أن تعمل في الحدود المقررة لها قانونا على إشباع حاجات الجماعات المحلية والتي يحتاجها المواطنين المقيمين في دائرة إختصاصاتها، و لكي تتمكن الهيئة العامة

[1]– عبد الحاكم عطوات، **مرجع سابق**، ص، ص 37، 38.

المحلية من أداء هذا الواجب لابد لها من إنفاق مبالغ مالية و التي تعرف بإسم النفاقات المحلية. و تحصل هذه الجماعات المحلية على هذه المبالغ من أبواب متعددة كإيرادات ممتلكاتها و مشروعاتها و الضرائب المحلية التي تفرض داخل الوحدة الإدارية و الرسوم التي تقتضيها مقابل بعض الخدمات التي تؤديها والقروض التي تعقدها والإعانات التي تتلقاها من الحكومة المركزية.

وتتطلب عملية إصلاح جباية الجماعات المحلية توسيع سلطاتها في الحصول على إيراداتها الذاتية، وأن يكون لها موازنة مستقلة يتم إعدادها وإعتمادها على المستوى المحلي وترشيد الإنفاق العام، وتطوير القدرات الفنية و الإدارية للعاملين، واعداد الدراسات الفنية والاقتصادية للمشروعات لتلافي عدم استكمالها أو عدم الاستفادة منها بعد الانتهاء منها . والتخلص من المخزون الراكد، و تهيئة المناخ للإستثمار وتنظيم الجهود الذاتية الخاصة بالأفراد والقطاع الخاص، كما يمكن دعم اللامركزية المالية أيضا.[1] و تتجلى نتائج الإصلاح في مجال الموارد المالية للجماعات المحلية في الآتي:

- ✓ زيادة الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية.
- ✓ عدم الإعتماد على القروض و المساعدات الحكومية.
- ✓ البحث عن آليات و طرق إصلاح المالية المحلية، لتفادي هدر المال العام و تحقيق أفضل متابعة لتنفيذ المشاريع الهامة محليا.
- ✓ البحث عن تناسب أفضل بين تسيير الجماعات المحلية و مواردها المضبوطة.
- ✓ تحقيق التوازن بين الموارد والمهام قصد القضاء على الصعوبات المالية للبلديات.[2]

المبحث الثالث: دوافع وأسباب إصلاح الجماعات المحلية

[1] - عبد الحاكم عطوات، **مرجع سابق**، ص، ص 38،39.

[2] – **المرجع نفسه**، ص39.

هناك العديد من الدوافع والأسباب التي دفعت بالسلطة المركزية الوصية على جميع الأصعدة إلى إصلاح الجماعات المحلية نذكر من ذلك ما يلي:

1. مواكبة التطوير والتغيير في جميع مناحي الحياة، فالتطورات العلمية والتكنولوجية الحاصلة، والزيادة الكبيرة في عدد السكان، و زيادة المشاكل وتعقدها، كلها عوامل تفرض على الجماعات المحلية القيام بالإصلاحات اللازمة للتكيف مع التغيرات الحاصلة في بيئتها الداخلية والخارجية.
2. تغيير أساليب الإدارة ووسائلها، نتيجة لتوسع الخدمات العامة وارتفاع تكاليف انجازها ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من شح الموارد المالية. فالواقع يقتضي إدخال إصلاحات حقيقية وعميقة على أساليب إدارتها، لتتمكن من رفع مستوى أدائها.
3. إن تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية وتفعيل دور المجتمع المدني المحلي في عملية صنع القرار المحلي، والمساهمة في جهود التنمية الإقتصادية والإجتماعية الوطنية، كل ذلك يتطلب على الجماعات المحلية القيام بإصلاحات حقيقية لتفعيل التسيير المحلي التشاركي وتوجيهه الوجهة الصحيحة.[1]
4. ثقل الوصاية وهيمنة التسيير البيروقراطي المركزي على المصالح التابعة للجماعات المحلية.
5. غياب التأطير والتكوين الجيد للموظفين و المنتخبين المحليين.
6. بطئ الإجراءات الإدارية على مستوى إدارة الجماعات المحلية، و نقص التخصص النوعي للموظفين في المجالات التقنية.
7. إعتماد الإدارة المحلية على الإدارة المركزية في اتخاذ القرارات.
8. إنعدام التنسيق و التوجيه بين الأجهزة الإدارية مما يخلق إزدواجية في العمل الإداري.
9. غلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة بسبب ضعف الرقابة الإدارية.[2]
10. ضعف مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية، ويعود ذلك إلى ضعف الحراك الإجتماعي من جهة والقيود المفروضة على نشاط الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني من جهة أخرى، الأمر الذي أدى إلى عزوف المثقفين عن المشاركة في الحياة السياسية.
11. نقص أو فقدان الرقابة السياسية على المجالس المحلية.

[1] – عبد الحاكم عطوات ، **مرجع سابق**، ص، ص 33، 34.

[2]– خالد يحياوي، فواز صناد، **الإصلاح المحلي في الجزائر: بين الإنجازات والإخفاقات**، مذكرة ماستر في الحقوق غير منشورة(جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية– : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018)، ص8.

12. المطالبة بمساهمة دور المجتمع المدني في إتخاذ القرارات وتنفيذها وتكريس الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي.
13. غياب الوعي السياسي لدى الافراد وضعف مشاركة المرأة في المجال السياسي.
14. غياب المنشآت القاعدية وغياب التنمية وغياب الإستثمار المحلي.
15. تزايد الأعباء الإضافية وتكاليف ميزانية المشروعات.
16. غياب التخطيط على المستوى المحلي وانعدام الوسائل المادية والقانونية التي تساعد على التخطيط وغياب الرقابة على خطط التنمية والمشاريع الإستثمارية.
17. عدم الإهتمام بالنفقات التي تحقق قيمة مضافة للجماعات المحلية.
18. إلغاء الضريبة على الثروة.
19. إعتماد الجماعات المحلية على الإدارة المركزية وإهمالها لمواردها الذاتية.
20. معاناة المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية وعجز العديد منه.
21. عدم تثمين أملاك البلدية سواء العقارية منها أو المنقولة. [1]

أيضا من الدوافع التي أدت إلى إصلاح الجماعات المحلية مايلي :

- **تفشي الفساد الإداري على مستوى الجماعات المحلية:** فمن بين مظاهر البيروقراطية **(السلوكية و الإدارية و التنظيمية)** التي قد تصيب المنظمات وتؤثر في كفاءتها وتحول التنظيم البيروقراطي من مفهومه الإيجابي كما جاء به ماكس فيبر إلى مفهومه السلبي الذي يتميز بمخالفة روح القوانين، والتعقيد الشديد للإجراءات الإدارية، والتقييد بحرفية التعليمات، وتجميد العملية الإدارية وعدم تحمل المسؤولية، كل هذه المظاهر تؤدي بدورها إلى إنتشار الفساد الإداري الذي تتجلى مظاهره في الرشوة واستغلال النفوذ والوساطة والإنحراف عن أهداف المجتمع بوجه عام. [2]

بالإضافة إلى ذلك فإن تبني مفهوم التدبير العمومي الجديد في تسيير الإدارة العامة يتطلب القيام بإصلاحات إدارية عميقة وأحيانا تتطلب تغييرا جذريا من خلال تغيير المقاربة المعتمدة في تسيير

---

[1]- خالد يحياوي ، فواز صناد ، **مرجع سابق**، ص- ص 6 - 9.

2- **معجم المصطلحات السياسية** ، يسرى دعبس ،(الإسكندرية: البيطاش سنتر للنشر والتوزيع ، 2009)،" د. م" ، ص 43.

مختلف أجهزة الإدارة العامة.[1]

- **نقص الفعالية داخل المنظمات الإدارية :** قد يكون التنظيم كفئا لكنه ليس فعالا، ويكون ذلك عندما يتم إستغلال الموارد ولكن لغير الهدف المطلوب، إذ يمكن القول أن مشكلاتنا المعاصرة في الحقيقة ليست مشكلات إقتصادية ناتجة عن نقص في الموارد والإمكانيات المادية والبشرية بقدر ماهي في حالات كثيرة مشكلات سلوكية متعلقة بأخلاقيات التعامل والإخلاص في العمل، وغياب الأمانة في التنظيم والإدارة، والمحسوبية والرشوة.[2]

فمن البديهي أن يتوقع أي مجتمع أن تكون إدارته على مستوى عال من الفعالية فتقوم بكل ماعهد به إليها على أكمل وجه، وإذا ماعجزت تلك المؤسسات والتنظيمات الإدارية عن القيام بدورها وأهملت تأدية رسالتها وبعبارة أخرى تكون غير فعالة فإن ذلك سيؤثر بدوره على المجتمع ككل، إذ أن فاعلية المجتمع مرهونة بفعالية إدارتها الأمر الذي يفرض على كل المؤسسات تبني فلسفة مفهوم الفاعلية التنظيمية باعتبار هذه الأخيرة من المفاهيم المهمة التي يمكن أن توظفها المنظمات لمعالجة مشكلاتها والإرتقاء بخدماتها ومخرجاتها. [3]

[1]- فريدة بوصبع ، **إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر غير منشورة (جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019)، ص، ص 35 ، 42.

[2]- سلاطنية بلقاسم وآخرون، **الفعالية التنظيمية في المؤسسة مدخل سوسيولوجي** (القاهرة : دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2013)، ص، ص 08، 22.

[3]- سومية سعال،" **الفاعلية التنظيمية في ظل التوجهات الإدارية الحديثة**"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية،ع(35 سبتمبر2018)، ص86.

المبحث الرابع: مضامين المقاربة البيروقراطية و مبادئها

المطلب الأول: مفهوم البيروقراطية عند ماكس فيبر

قام عالم الإجتماع «**ماكس فيبر max weber**» في سنة **1915** التأكيد في كتابه **Wirischafft und Gesellachaft** على أن البيروقراطية الوسيلة الأكثر عقلانية لممارسة المراقبة المستمرة على العنصر البشري، وأنها الأكثر فعالية لإدارة الأجهزة الحكومية.[1]

لقد ارتبط مصطلح البيروقراطية تاريخيا بتطور الدولة الحديثة و بتطور الإدارات العمومية، ويعد ماكس فيبر هو من وضع الإطار النظري لهذا المفهوم الذي كان من المفروض أن يكون النموذج الأكثر فعالية في تسيير المنظمات إذ يقول" **ليفرجو levergue** ": نقصد بالبيروقراطية المفهوم المطور من طرف ماكس فيبر لإحدى أهم الوظائف الادارية ألا وهي وظيفة التنظيم، سواء كان هذا التنظيم الهرمي للوظائف، أو تنظيم السلطات، ومهام هذه الوظائف تسمى بيروقراطية التطور الذي عنده تكون القرارات الصادرة من طرف السلطة، قادرة على التأثير على الأفراد والمنظمة، وتتميز المنظمة البيروقراطية بتقييد إجراءات كتابية، التقسيم الواضح لمجالات التدخل، هيكل تنظيمي واضح، تسيير مقيد، و تتميز أيضا بالموظفين الأكفاء والمحترفين **(حائزي على شهادات ملائمة للوظيفة)** يعملون بالنظام الدوام الكامل، مستقرون، ولا يتأثر عملهم بالحياة الخاصة.[2]

وقد تختلف البيروقراطية حسب مسميات التنظيم إلا أن جوهرها واحد لا يتغير، فقد يستخدم بعضهم مصطلح " **البيروقراطية** " للتدليل على مصطلح التنظيم لأن هذه الأخيرة تعتبر أهم ما يميز كل التنظيمات المعاصرة، وهو بناء فعال يفرض على كل موظف حسب "**ميرتون روبرت**" الإلتزام الدقيق بالأفكار والقوانين الإدارية.[3]

فلقد شكل النموذج المثالي الفيبري **(M – Weber)** مصدر إهتمام الكثير من الباحثين بوصفه المحك الذي تقاس به فعالية تنظيم رسمي معين و درجة عقلانيته، رغم أنه مستمد أساسا من تجربة و خبرة ذاتية

---

[1]– سليم عماد الدين، **مراقبة التسيير في الجماعات المحلية**، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة أمحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية، 2017)، ص 08.

[2] – **المرجع نفسه** ، ص 08 .

3– عبد القادر عكوشي ، **التنظيم في مؤسسات الادارة المحلية** "**دراسة ميدانية ببلدية العفرون**" ، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر : كلية العلوم الانسانية والاجتماعية ، 2005) ، ص 18.

لفيبر الذي عمل في الجيش الألماني آنذاك وأعجب بتنظيمه (الادارة العسكرية) ومن خلاله بنى نموذجه المثالي في التنظيم الرسمي.[1]

إذ تستند نظرية "**ماكس فيبر**" في التنظيم إستنادا أساسيا إلى مفهوم السلطة، موضحا أن السلطة تتميز بأن صاحبها لديه الحق في ممارستها على من يخضع له، ومن واجب هذا الأخير طاعته.

و قد عمد ماكس فيبر إلى وضع نموذج للتنظيم البيروقراطي إذ يعتقد أن البيروقراطية هي أعظم إختراع إجتماعي للإنسان، واستنادا لهذا الفهم حاول فيبر تصنيف وتحديد أنماط السلطة في ضوء التوجيه القيمي العام الذي يسندها إلى ثلاثة أنماط من السلطة:

1- السلطة الكاريزمية (الروحية، الشخصية):

والتي تستند على الإلهام ويستمد القائد شرعيته من الخصائص الفريدة التي يتمتع بها، والقدرات التي يتميز بها، تجعل منه زعيم له هيبة وتعظيم وتقدير، ونموذج هذه السلطة ملاحظ عند بعض القادة العسكريين والشخصيات الدينية والمصلحيين والإجتماعيين.

2- السلطة التقليدية:

يستمد الفرد أو القائد سلطته من توارث السلطة، وكان هذا النموذج واضحا في العهد الإقطاعي الذي عرفته أوروبا، كما يؤمن الأفراد بالتقاليد وقداسة السلطة لأنهم يرون أن الحاكم هو الإله المفوض في الأرض وهو ما يدفعهم إلى طاعة أوامره.

[1] - عبد القادر عكوشي، **مرجع سابق** ، ص 19.

3- السلطة القانونية:

في هذا النوع من السلطة يؤمن الأفراد بالسلطة وسيادة القانون، وهذه السلطة تخص مجتمعات حديثة التي تتميز بالنظام الحكومي التي تقوم على أساس التنظيم العقلي للإدارة والتسيير، كما أنها تتميز بوجود قواعد محددة موضوعية، تحدد بطريقة التسلسل الرئاسي لهذا الجهاز، بالإضافة إلى ما تنظمه من حقوق وواجبات.[1]

لقد ابتدع فيبر نموذجه المثالي بعد بروز المفاهيم الجديدة التي أتت بها الثورة الصناعية و أكد أن التحول نحو البيروقراطية **bureacatisation** مسألة لا مفر منها في جميع مجالات الحياة الإجتماعية الحديثة.

وعلى الرغم من أن فيبر لم يقدم تعريفا رسميا للبيروقراطية إلا أنه ركز من خلالها على القرارات الرشيدة واعتبرها الوضع المثالي في إدارة أية مؤسسة، فإهتم " **فيبر**" بالكفاءة والقدرة والمعرفة في التنظيم ولقد قدم نموذجا لدراسة البيروقراطية وهو النموذج المثالي.[2]

وقد عرّف معجم العلوم السياسية البيروقراطية كالآتي:

«تعني مجموعة من الأنساق القانونية للسلطة التي تمارسها المنظمات الكبيرة الحجم، والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في بناء أنظمتها الإدارية».[3]

كما عرّفت أيضا على أنها مجموعة من الإجراءات والقواعد القانونية والتنظيمية المحددة لسلوك الأفراد داخل التنظيم وعلاقته بذاته ومع البيئة المحيطة به، سعيا لتحقيق أهداف محددة في سياسة المنظمة.[4]

---

[1] – الصالح ساكري، **المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية** "**دراسة ميدانية بولاية باتنة**"، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة (جامعة الحاج لخضر– باتنة– : كلية العلوم الإجتماعية والعلوم الإسلامية ،2008)، ص 44.

[2] – حليمة قيداري، **دور الجهاز البيروقراطي في تحقيق التنمية السياسية في الجزائر**، مذكرة ماستر غير منشورة (جامعة عبد الحميد بمستغانم: كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2018)، ص 16.

[3] – **معجم العلوم السياسية و العلاقات الدولية**، عامر مصباح، (القاهرة: دار الكتاب الحديثة، ط1، 2010)، ص 71.

[4] – عبد القادر كاس، **الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الجزائر** " **2006 – 2007** "، رسالة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2008)، ص 28.

المطلب الثاني: مبادئ المقاربة البيروقراطية

إن البيروقراطية تنظيم إداري هام يتم بناؤه على أساس مجموعة من القواعد والإرشادات العقلانية والرسمية مع التركيز على الكفاءة لتحقيق الفعالية، فحسب ماكس فيبر فإن مشكل خلق الفعالية في الإدارة لا ينبع فقط من وجود قواعد عمل، ولكن من توعية الأفراد بهذه القواعد. ورأى أن الإدارة العصرية تتطلب وجود ضوابط عمل لتحقيق درجة عالية من الإلتزام بأنماط موصوفة من العمل لرفع الإنتاجية في المجتمعات المتطورة وقد جاءت هذه النظرية المثالية لتحقيق الفعالية الإدارية في المجتمعات الحديثة، تتمثل هذه المبادئ في:

- ✓ التخصص و تقسيم العمل.
- ✓ تسلسل هرمي في مستويات السلطة و تحمل المسؤولية حسب توزيع المهام.
- ✓ وحدة قواعد العمل طبقا للقوانين و اللوائح.
- ✓ نظام العمل مع العلاقات غير الشخصية.
- ✓ الفصل بين الأعمال الرسمية للموظف و بين نشاطاته الخاصة به.
- ✓ الإعتماد على قواعد عمل مكتوبة و موثقة.
- ✓ نظام الإختيار و ترقية العاملين وفقا للكفاءة في العمل.
- ✓ تحديد مهام كل وظيفة بدقة.[1]
- ✓ وجود مجالات التخصص بشكل رسمي ثابت، وتحدد وتنظم هذه المجالات عن طريق القواعد واللوائح والتعديلات المكتوبة.
- ✓ توزيع الأعمال والنشاطات المنتظمة على أعضاء المنظمة بطريقة ثابتة، واعتبارها واجبات رسمية وضرورية لتحقيق أهداف التنظيم البيروقراطي.
- ✓ توزيع السلطات اللازمة لتنفيذ الأعمال والواجبات المحددة بشكل رسمي وثابت وفقا لقاعدة واضحة ومحددة.

[1] – سليمة أودية ، **الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية " دراسة حالة بلدية ورقلة (2006-2007)**"، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة (جامعة بن يوسف بن خدة–الجزائر– : كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007)، د. ص.

- ✓ تقسيم التنظيم البيروقراطي إلى عدة مستويات متخذا شكلا هرميا حيث تشرف المستويات العليا في التنظيم على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا (**السلم الإداري**) ويتفق عدد المستويات التنظيمية على حجم التنظيم.
- ✓ يعتمد التنظيم البيروقراطي على الإجراءات والقرارات الإدارية والقواعد المكتوبة والوظائف الرسمية.
- ✓ هناك طرق وأساليب محددة للعمل وتنفيذ المهام والواجبات، ومن ثم لا يعين في التنظيم البيروقراطي إلا من كان مؤهلا لأداء تلك المهام بالشروط المحددة.
- ✓ يقوم التنظيم البيروقراطي على أساس الإعتقاد بمبدأ الرشد في تصرفات الأعضاء ويعتمد ذلك على مبدأين هما : إستخدام طرق وأساليب دقيقة لتحقيق أهداف محدودة، مع الدقة الكاملة في إختيار الوسائل لتحقيقها، والمنطق العلمي السليم في تفسير الأمور، ورفض كل الأساليب والمعتقدات غير العلمية في التفسير.[1]

وحسب ماكس فيبر فإن النموذج البيروقراطي يسمح للإدارة بالوصول إلى مستوى عال من الكفاءة والفعالية والأداء والسرعة والإستمرارية والوضوح، وهي خصائص تزيد من فرصة إتخاذ قرارات رشيدة.

[1]- **مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة علم الإجتماع تنظيم وعمل**، مقياس تحليل سوسيولوجي للمؤسسة الجزائرية، جامعة 8 ماي 1945–قالمة– 2017،.

المبحث الخامس: إشكالية المأزق البيروقراطي و تأثيره على إصلاح الجماعات المحلية

المطلب الأول: مضمون المأزق البيروقراطي

إن البيروقراطية قبل مائة عام كانت تعني شيئا ايجابيا، فقد كان مفهومها يتضمن طريقة عقلانية فاعلة وكفاءة في التنظيم وسلطتها الهرمية، وتخصص مهماتها التشغيلية، ولكنها أصبحت حاليا تشير لكل ما هو سلبي في التنظيم الإداري.[1]

فأصبحت بذلك البيروقراطية في مفهومها الحالي تشير إلى الجوانب السلبية التي تصيب الجهاز الاداري كالعراقيل والروتين الإداري، والجمود، والتعقيد، والفساد وتداخل الاختصاصات والصلاحيات وعدم الكفاءة وتركيز السلطة، وبهذا المفهوم تعتبر البيروقراطية المشكلة الرئيسة التي تعاني منها الإدارة العامة في العديد من الدول المتخلفة ومن بينها الجزائر.[2]

ويصفها معارضو دولة الرفاهية بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفاسدون.[3]

وطبقا لقاموس المورد فان تعريف الأزمة التي تتحول في حال استعصاء حلها إلى مأزق يعبر عن خلل وتغيير مفاجئ نحو الأفضل أو نحو الأسوأ.... و يعرفها قاموس ويستر بأنها نقطة تحول يحدث عندها التغيير إلى الأفضل أو الأسوأ، هي لحظة حاسمة أو وقت عصيب يهدد كيان الوجود الإنساني أو الجماعة البشرية.[4]

فالأزمة أو المأزق أو المعضلة هي خلل يؤثر تأثيرا ماديا على النظام كله، نظام المنظمة، كأزمة تهدد العناصر الأساسية التي يقوم عليها هذا النظام.[5]

فاالمأزق البيروقراطي إذن هو ذلك المركب من القيم والعادات والتقاليد السالبة، وانخفاض المستويات التعليمية، وانخفاض الوعي التنظيمي، والإجراءات الروتينية والتعقيدات الإدارية وتحيز في تطبيقاتها، والضغوط الداخلية والخارجية **(الوصاية، أصحاب النفوذ والمصالح)**،وطغيان المصالح الخاصة على

---

[1] – سمير بن عياش،"**أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر**"،المجلة الجزائرية للسياسات العامة،ع2 (أكتوبر 2018)، ص45.

[2] – عبد القادر كاس، **مرجع سابق**، ص 28.

[3] – طاشمة بومدين، **البيروقراطية و التنمية السياسية** (تلمسان: مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2015)، ص، ص 32، 33.

[4] – محمد أحمد الطيب هيكل، **مهارات إدارة الأزمات والكوارث والمواقف الصعبة** (القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2006)، ص 22.

[5] – **المرجع نفسه**، ص 22.

حساب المصلحة العامة، وقلة الإعتماد على المعايير العلمية في الأداء، وتضخيم حجم المصالح، وانعدام المشاركة الداخلية والخارجية في تفاعلها داخل النسق التنظيمي مما تحول إلى حد ما دون أداء العلميات التنظيمية(**اللامركزية الإدارية،التخطيط، تسيير الموارد البشرية، إتخاذ القرارات**)لوظيفتها مما ينعكس سلبا على أهداف وفعالية المنظمة(**جماعة محلية، إدارات محلية**)...الخ .[1]

إن أي مشكلة مستمرة تتعلق بوظيفة من وظائف الإدارة واستعصى حلها تتحول إلى مأزق حقيقي، قد يؤدي إلى تعطيل النظام الإداري أو قصوره عن القيام بوظائفه وتحقيق أهدافه، أو يؤدي إلى عدم توافق حالة التنظيم الإداري مع الحالة المرغوب أن يكون عليها في الوقت الراهن أو في المستقبل، أو عند وجود أي ضرورة لتغيير أهدافه أو نشاطاته، ومن هنا نستنتج أن المأزق البيروقراطي هو حدوث خلل ذي تأثير شديد على مستقبل التنظيم ككل ونشاطه، غالبا ما تكون له آثار مادية أو مالية باهضة، ويشكل تهديدا مباشرا لبقاء المنظمة واستمرار كيانها ، و هو بهذا المفهوم يعبر عن موقف وحالة يواجهها متخذ القرار في التنظيم الإداري تتلاحق فيها الأحداث وتتشابك الأسباب بالنتائج مع بعضها، ويفقد معها متخذ القرار قدرته على السيطرة عليها أو على إتجاهاتها المستقبلية.

ومن مظاهر المأزق البيروقراطي عدم وجود رقابة صارمة، وانعدام التخطيط الفعال، وعدم وجود التنسيق بين مختلف الوحدات التنظيمية، والتشبث بالإجراءات والقوانين والتعقيدات الإدارية،ومقاومة أي تغيير أو أي إصلاح يمس التنظيم، مما يؤثر ذلك على فعالية الوحدات المحلية وأدائها.

المطلب الثاني: تأثير المأزق البيروقراطي على إصلاح الجماعات المحلية

لقد أضحى مفهوم المأزق البيروقراطي يتجلى في الكثير من الخطابات السياسية والأدبيات العامة، محذرين من خطورة الممارسات البيروقراطية وما قد ينجر عنها من تأثيرات سلبية على النظام السياسي المتمثلة أساسا في فقدان الثقة والولاء، فهناك عدة نظريات ترفض تطبيق النظام البيروقراطي لكونه يعبر عن جهاز تسلطي إستبدادي يحقق فكرة الإستغلال.[2]

[1]– الصالح ساكري ، **مرجع سابق** ، ص 137 .

[2] – قاسم ميلود، "**علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح**"، مجلة دفاتر السياسة والقانون ،ع 5 (جوان 2011)، ص 69.

وقد ظهر أن النمط البيروقراطي قد يصلح في دولة ما بقدر ما أنه قد يفشل في أخرى، كما أن النمط البيروقراطي في معظم الدول وخاصة دول العالم الثالث قد أفرز مجموعة من الحواجز كانت بمثابة عائق أمام التنمية الشاملة.[1]

والإصلاحات الإدارية في الجزائر توحي إلى أن التعديلات والإجراءات التي أتخذت لإحداث جهاز إداري فعال كانت إصلاحات جزئية تفتقر إلى الرؤية الواضحة لطبيعة المشكلات الإدارية التي تمر بها الإدارة الجزائرية.

إن الأجهزة الإدارية الموجودة في الدولة لإدارة البرامج التنموية غير مبنية على أساليب علمية وعملية، و يعود ذلك أساسا إلى المظاهر السلبية التي تعاني منها هذه الأجهزة كالرشوة والفساد والروتين الإداري، إلى جانب قيام نشاطات طفيلية و إستهلاك غير منتج لموارد المجتمع المادية والبشرية مما أدى إلى إرتفاع في نسبة البطالة. كلها أعراض لتنمية عرجاء وغامضة ومتناقضة مع التسيير الإداري الفعال.[2]

فعلى الرغم من جهود الدولة الجزائرية في مجال الإصلاح الإداري لترشيد بيروقراطية الإدارة لتحقيق الأهداف الإنمائية، فإن هذه الإصلاحات بقيت محدودة النتائج والفعالية.[3]

إذ يجب أن نشير إلى أن إصلاح نظام الجماعات المحلية يتأثر أيضا بواقع العوامل البيئية التي يجب أن ترتقي إلى مستوى تحريك فعالية الجهاز الإداري العمومي لهذه الجماعات و تساعد على تسريع عملية التحول المرغوب.

فالفرد إذا لم يتخل عن التوجه الخصوصي خاصة في أداء الخدمة العمومية فإن موارد و خدمات المرفق العمومي يمكن أن تستغل إستغلالا سيئا، مما سيؤثر دائما سلبا على سياسة الجهاز الإداري المحلي، فالعاملين بالمرافق العمومية المحلية يجب أن تتوفر فيهم كفاءة وثقة وحسن الخلق تمكنهم من القيام بمهامهم على أحسن وجه، خاصة في ما يتعلق بخدمة المواطنين والجماعات المحلية من مصلحتها

[1] – قاسم ميلود، **مرجع سابق**، ص 70.

[2] – جياد أعتامنة، **مرجع سابق**، ص 224.

[3] – **المرجع نفسه**، ص 226.

أنها تراعي جانب الأفراد من ترقية وتحفيز لضمان ولائهم وحسن أداء أعمالهم وإخلاصهم لمؤسساتهم مما يضمن بالتالي التطبيق الجيد للنظم الإدارية المحلية.[1]

والمؤكد أن تفشي الظاهرة البيروقراطية يعد عائقا أمام الإدارة الفعالة كإشباع مجال المشاركة الإدارية بالإضافة إلى مشكل إنحصار سلطة إتخاذ القرارات في الإدارة المركزية وإستحواذها على أحقية إتخاذ القرارات دون ترك الفرصة للوحدات القريبة من مواقع الأحداث و ينعكس هذا سلبا على محتوى القرار المتخذ و يضعف من قدرة تلك الوحدات للقيام بمهام التخطيط والتقييم والتنسيق والرقابة.[2]

إن السياسات التنموية والإصلاحات الإقتصادية وحتى السياسية التي تبنتها الجزائر لتغيير المسار الصعب الذي تمر به ولتحقيق التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة، سوف لن تعط نتائج كبيرة ولن تبلغ الأهداف المخططة مالم يتم تحديث إدارتها العامة والقيام بتنمية إدارية حقيقية. كما أن عجز الإدارة العامة عن مسايرة التطورات السريعة التي يشهدها المجتمع الجزائري نتيجة الجمود الإداري الذي تشهده إدارتها العامة باعتبارها المسؤولة الأولى عن إدارة البرامج التنموية فقد أثر ذلك بصفة مباشرة على أداء العمل وسرعة إتخاذ القرارات وتنفيذها. فعلى الرغم من التعديلات والإجراءات التي قامت بها الدولة من أجل إصلاح إدارتها العامة وتنميتها للقضاء على تلك المظاهر السلبية الموروثة إلا أنها لاتزال تعاني من مظاهر البيروقراطية كالرشوة والمحسوبية وغياب قيم العمل الحضارية، وغياب الرقابة الصارمة، مما أدى ذلك إلى تفشي ظاهرة الفساد بمختلف أشكاله واتساع دائرته، مما إنعكس ذلك سلبا على الوضع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي والثقافي للبلاد ككل، فعوض أن يكون الجهاز الإداري طرفا فاعلا في الإسراع بعملية التنمية الشاملة المستدامة والمتوازنة كهدف إستراتيجي تسعى إليه الدولة أصبح جهازا في يد نخبة بيروقراطية همها الوحيد خدمة مصالحها الفردية على حساب المصلحة العامة، الأمر الذي إنعكس سلبا على مسار التنمية الإدارية وأدى إلى تعطيل مستوى أداء الجماعات المحلية.[3]

---

[1] – أحمد لعماري، **التطوير المؤسسي للجماعات المحلية في ظل التنمية المستدامة: الجزائر نموذجا** ، مجلة رؤى اقتصادية ، م 2011 ، ع 1(30 سبتمبر 2011) ، ص، ص 78، 79.

[2] – يزيد عباسي، **مرجع سابق**، د. ص.

[3] – جهيدة ركاش، **إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر**، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة(جامعة بن يوسف بن خدة– الجزائر– : كلية العلوم السياسية والإعلام، 2008)، ص– ص103– 108.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل فقد تبين لنا أن الجماعات المحلية أصبحت تقوم بدور فعال في النهوض بإقتصاديات الدول، كونها تعطي المواطن الحرية في عملية المشاركة في بناء الإقتصاد، لذا برز إهتمام كبير من طرف الباحثين بموضوع الجماعات المحلية، محاولين جعلها وحدات مستقلة تمارس أدوارها بعيدا عن تدخل السلطة المركزية، وذلك من خلال إبتكار وسائل وأطر إصلاح الجماعات المحلية تمكنها من القيام بمهامها بحرية وعلى أكمل وجه.

ولقد انصب هذا الإهتمام على عدة جوانب تدخل ضمن الإصلاح الإداري للجماعات المحلية إبتداءا بالمدخل الإصلاحي التشريعي القانوني، باعتبار أن القانون هو المحرك الأساسي للإدارة المحلية ولا يمكن تصور أي عملية إصلاح دون وجود إطار قانوني مدعم لها، و يليه المدخل الثاني ألا و هو إصلاح الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية ككل، بما يتضمنه من عنصر بشري ومجلس محلي ووحدات تنظيمية، فالمورد البشري هو العنصر الأساسي للإدارة، فلا بد من الإهتمام به وذلك من خلال تكوين وتدريب الموظفين أو المنتخبين على حد سواء، ومن ثم تحسين طرق انتقاءهم وفق الشروط وتحسين نظام الأجور مع ما يلبي إحتياجاتهم مما يدفعهم للعمل. أما الإصلاح الثالث فيقوم على إصلاح الجباية المحلية فالمال يعتبر المحرك الرئيسي لأي إدارة، وعليه حتى تتمكن الجماعات المحلية من القيام بمهامها لابد من توفر إيرادات مالية كافية وذاتية لتجنب تدخل السلطة المركزية.

كما أن عملية إصلاح الجماعات المحلية جاءت نتيجة لعدة أسباب التي عرقلت سيرورة الإدارة المحلية والتي أثقلت عاتقها، ويظهر ذلك من خلال هيمنة السلطة المركزية على جميع القرارات و انتشار الفساد الإداري كالرشوة والمحسوبية... إلخ، ضف إلى ذلك أن نتيجة للتطورات التي عرفها العالم أجبرت بالدولة الجزائرية على إحداث إصلاحات إلا أن عملية إصلاح الجماعات المحلية لا يمكن أن تحدث دون إعتماد سياسة محلية رشيدة تقوم على المشاركة المجتمعية في الادارة المحلية والشفافية ومساءلة المسؤولين وذلك من أجل الحد من مظاهر البيروقراطية السلبية.

الفصل الثاني

الجماعات المحلية في الجزائر

بين مبادرات الإصلاح والمأزق البيروقراطي

تمهيد :

إن المتتبع لنظام الإدارة المحلية الجزائرية يلاحظ أن هذا النظام محل مراجعة مستمرة، شأنه في ذلك شأن أغلب دول العالم، لاسيما وأن هذه الإدارة تعاني في الكثير من الدول من مشكلة البيروقراطية ، التي من بين أهم مظاهرها تعقد الإجراءات الإدارية، وجمود بعض القوانين وعدم ملائمتها مع التطورات الحاصلة في مجال النظم الإدارية، هو ما انعكس سلبا على أدائها وفعاليتها.

غير أن هذه الإدارة قد تتميز في غالب العموم بكثرة الإجراءات، و عدم وضوح القرارات التي تصدرها، إضافة إلى التباطؤ في أداء العمل، ما قد يؤدي إلى ولادة روتين إداري تنتج عنه بيروقراطية شديدة وإهمال الخدمة العامة، مما ينتج عنه انعدام الثقة بين المواطن والإدارة، نتيجة تماطلها في أداء مهامها، وافتقادها لروح الإبداع.

إن المظاهر السلبية للبيروقراطية والتي تشكل مجتمعة في أي إدارة أحد أهم العقبات في سبيل تطوير مجال الجماعات المحلية بمفهومها العام، ولما لهذه السلبيات من تأثير مباشر على الموظف داخل الإدارة وعلى المجتمع ككل، فإن أي محاولة لإصلاح الإدارة العامة دون الأخذ بعين الإعتبار لهذه السلوكيات البيروقراطية التي تجمد المبادرات وتلحق أضرارا وخيمة باقتصاد البلاد والتنمية المحلية، وغياب الشفافية والتواصل الذي يتناقض والحاجة إلى إدارة ناجعة في خدمة المواطنين والإصغاء إلى انشغالاتهم في محاولة لمعالجتها ، سوف يقابل هذا الإصلاح بالفشل.

وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفصل ، الذي سنبرز فيه أهم مضامين المقاربة البيروقراطية الريعية وتأثيرها على أداء الجماعات المحلية في الجزائر، وكذا مبادرات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر من خلال التطرق لقانوني البلدية (11-10) و الولاية(12-07)، ونختتمه بالحديث عن مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي، واقتراح حزمة من النتائج والتوصيات لجعل عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر ناجحة.

المبحث الأول : مضامين المقاربة البيروقراطية الريعية في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر.

المطلب الأول : مفهوم المقاربة الريعية.

1. تعريف الدولة الريعية:

يستخدم مفهوم الدولة الريعية لوصف الدولة التي تحصل على جزء كبير من إراداتها المالية من مصدر واحد (الريع) للدخل، فهي ليست تحت رحمة ضرائب مواطنيها، و يشكل الإنفاق العام جزءا كبيرا من ناتجها المحلي الإجمالي، و تقوم بتوزيع الريع (الدخل) أو جزء منه على مواطنيها من خلال برامج وسياسيات إقتصادية وإجتماعية. والجزائر واحدة من هذه الدول الريعية، فهي تحصل على جزء كبير من إيراداتها المالية من قطاع المحروقات، لذلك ينطبق عليها مفهوم "**الدولة الريعية**".[1]

ويعرف المفكر الإيراني **حسن مهداوي Hassan Mahdawi** الدولة الريعية على أنها تلك الدولة التي يؤول إليها الريع الأجنبي بشكل منتظم، ويتم دفعه من طرف أفراد أو شركات أو حكومات أجنبية على فئة صغيرة أو محدودة تعيد توزيع هذه الثروة الريعية على غالبية السكان، وبالتالي يمكن القول أن الدولة الريعية هي الدولة التي تتلقى ريوع خارجية سواء على شكل مداخل مبيعاتها من الموارد الطبيعية أو مساعدات أجنبية، تتجه الدولة الريعية غالبا نحو إلغاء الضرائب على مواطنيها أو تقليصها بشكل محسوس ما يجعلها أقل مسؤولية إتجاه مجتمعها، وأكثر إستقلالية في اتخاذ القرارات إنطلاقا من إستقلالها الضريبي فيصبح نشاطها الرئيسي مقتصرا على التوزيع و ليس الإنتاج.[2]

فمقاربة مهداوي تستند على مسلمتين أساسيتين :

- **المسلمة الأولى:** تفيد بأن الدولة الريعية لا تحصل على مواردها من الضرائب التي تفرضها على مواطنيها، وبالتالي فهي لا تخضع إلى محاسبة المواطنين فتصبح مستقلة سياسيا انطلاقا من استقلالها الضريبي.

---

[1]- سمير بن عياش، **مرجع سابق**، ص- ص 38- 40.

[2]- عادل أورابح ، **الدولة الريعية و إشكالية الأمن – دراسة حالة الجزائر-** ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه غير منشورة (جامعة الجزائر-3- : كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية ، 2018)، ص29.

✍ **أما المسلمة الثانية:** فتفيد أن الدولة الريعية تعتمد سياسات توزيعية بدلا من سياسات إنتاجية، التي تؤدي في نهاية المطاف إلى إخراج السكان من المجال السياسي وبالتالي من نطاق المطالبة بالديمقراطية.

وبهذا ترتكز الدولة الريعية في إدارتها لشؤون الدولة على عائدات من الخارج سواء حصلت على هذه العائدات من جراء بيع مادة خام، أو لقاء تقديمها خدمات إستراتيجية لدول عظمى، واللافت أنه لا يتم الحصول على هذه الإرادات من خلال عمالة كبيرة موظفة في الإقتصاد المحلي في إنتاج هذه العائدات. وما يميز هذا النوع من الدول أنها تعيق التحول الديمقراطي وتعيق تطوير المجتمع المدني، ومنه تكون النخبة الحاكمة قد اختارت الطريف الأسهل :الاستهلاك، و بهذا تكون النخبة الحاكمة قد تحولت إلى نخبة ريعية بيروقراطية فاسدة.[1]

2. خصائص الدولة الريعية

تمتلك الدولة الريعية مجموعة من الصفات المشتركة لعل من أبرزها قصور الإنتاج المحلي عن تلبية الطلب المتزايد والاستغناء عن فرض الضرائب وتطوير النظم الضريبية، وأن تكون الدولة هي المشغل الرئيسي للناس مما يؤدي الى تضخم الجهاز بيروقراطي.[2]

أما حازم الببلاوي فيلخص أربعة خصائص رئيسية واجب توافرها لكي نطلق على دولة ما وصف "**الدولة الريعية** " وهي:

- ✓ البحث عن الريع Rent –Seeking: كعامل مهيمن على ممارسات إطارات الدولة وهياكل الإقتصاد السياسي للدولة.
- ✓ الخارجي Extériorité: المداخيل يجب أن تأتي من الموارد الخارجية و ليس الداخلية . فالدولة التي تستخرج نسبة كبيرة من مداخلها من إستغلال الضرائب لا يمكن أن نسميها دولة ريعية لأن ريعها الإقتصادي ناتج عن عمليات إنتاجية واستثمارية .

[1] – صالح ياسر، **النظام الريعي و بناء الديمقراطية: الثنائية المستحيلة حالة العراق** (العراق: مؤسسة فريدريش إيبرت ،2013)، ص، ص5، 6 .

[2] – حسن لطيف كاظم الزبيدي، "**إدارة موارد الدولة الريعية : الآليات و المشكلات**" ، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية ، ع 34 (السنة الثالثة عشر 2019)، ص، ص 150،167.

- ✓ ثقافة الإستهلاك: في الدولة الريعية هناك عدد قليل فقط من الأفراد منخرطين في عملية توليد الريع ، في حين أن الأغلبية منخرطة في التوزيع والاستهلاك.
- ✓ الثنائية Dualisme: الحكومة تقوم بالقوة الوسيطة التي تستقبل الريع النفطي و تعيد توزيعه من خلال الاستهلاك و بهذا تخدم الحكومة المصالح المادية للنخب في معارضة مع المجتمع كله.

وهذا ما ينطبق على الجزائر فعلا بالنظر على ضعف النشاط الإنتاجي، فإن القطاع الاقتصادي العمومي يتضخم حجمه وتزداد أهميته بالتوازي مع نقص فعاليته وزيادة تعقده البيروقراطي ما يقتل روح المؤسسة، إذ تنتهج المؤسسات الحكومية حكما مفرطا للمركزية ما يمحي دور الهياكل الضابطة والمؤسسات الرقابية الفعالة وهذا ما يعطل الإصلاحات، و يكرس وهم الوفرة والرفاه.[1]

إن العقلية الريعية ترى في الريع عملا منعزلا يرتبط بالظروف و ليس حلقة في عملية إنتاجية وما يرتبط بها من جهد ومخاطر، و من هنا يظهر التعارض بين العقلية الريعية والعمل المنتج.

فالدولة الريعية إذن ما هي إلا دولة توزيع للريع وليست دولة منتجة، وأن الدولة استطاعت من خلاله أن تجعل منه(الريع) وسيلة للسيطرة على المجتمع.[2]

3. مضامين المقاربة الريعية:

تعتبر المقاربة الريعية بناء مجتمعي سياسي يرتبط بشكل وثيق بتوزيع الريع(الدخل) الذي يأتي عادة من مورد واحد تقريبا الذي تُشرف عليه النخبة الحاكمة على حساب الآلية الإنتاجية، فهو إذن نظام عديم المردودية يعمل خصيصا لإرضاء أهواء طبقة قليلة من البيروقراطيين وأشخاص مستفيدين من تسهيلات الدولة المتدخلة، ونظام يعزز من هيمنة الإدارة الحكومية عن طريق جهاز بيروقراطي معقد من الإجراءات والأنظمة والقواعد بعيدا عن الانجاز والأداء.[3]

فالدولة التي تتبنى المقاربة الريعية في إدارة جماعاتها المحلية تتميز عادة بانفاقها غير العقلاني في قطاعات تكون في أغلب الأحيان غير منتجة، ولعل من أهم أوجه هذا الإنفاق غير العقلاني نجد مايلي:

---

[1]– عادل أورابح ، **مرجع سابق**، ص، ص 30،31 .

[2]– حامد عباس محمد المزروك، **سمات الدولة العربية الريعية**، مدخل إلى المحاضرة المرفوعة بواسطة الأستاذ، جامعة بابل، سنة 2011.

[3]- أسامة عبد الرحمان، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية** (بيروت: ب د ن، يوليو 1982)، ص– ص 73– 74.

- ✓ الإسراف في منح القروض الاستهلاكية
- ✓ الانفاق على المشاريع الاجتماعية الضخمة
- ✓ تمويل التنظيمات المجتمعية المنخرطة في مشروع إعادة إنتاج إيديولوجية النظام السياسي.
- ✓ شراء أصوات الناخبين وتوزيع الأموال أثناء الحملات الانتخابية، الأمر الذي يؤدي الى انتشار الرشوة، والنهب المقنن، واختلاس الأموال وتبييضها، واتساع الشبكة الزبائنية للنظام والفساد النخبوي.

فتبني المقاربة الريعية يؤدي في أغلب الحالات الى إقصاء المواطن من عملية اتخاذ القرار وتجريده من دوره الرقابي، وإلغاء وظيفته السياسية في مراقبة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وقمع الحركات الاحتجاجية الداخلية بالقوة العمومية أو من خلال استعمال المال العام لشراء السلم الاجتماعي.

كما أن تبني المقاربة الريعية في إدارة الجماعات المحلية يُحوّل هذه الأخيرة الى هياكل بيروقراطية ريعية بامتياز، تعتمد في تمويلها بشكل شبه كلي على الخزينة العمومية في إعداد ميزانياتها بدل الاعتماد على تبني نظام ضريبي واضح وصارم في تمويلها وتعزيز مداخيلها واستثمارها للنهوض بالتنمية المحلية. وعلى العكس من ذلك فإن الدولة التي لا تتبنى المقاربة الريعية في تسيير جماعاتها المحلية نجدها تعتمد بالأساس على نظام ضريبي صلب واستثمارها في قطاعات منتجة للثروة وخالقة لمناصب الشغل، هو ما يشجع الساكنة المحليين على الانخراط في الحياة السياسية أكثر ويساهم في رفع درجة المساءلة الداخلية للمسؤولين المحليين، عكس الدولة التي تتبنى المقاربة الريعية وغياب نظام ضريبي مستقر وصارم، لأن ذلك يؤدي الى اختلالات وظيفية وبنيوية على مستوى علاقة المواطن بالإدارة وعلاقة الحاكم بالمحكوم بشكل عام.[1]

المطلب الثاني : الدولة الريعية كمدخل لفهم المأزق البيروقراطي.

إن مشكلة الجزائر الحقيقية أنها لا تملك سياسة تنموية بالمفهوم الصحيح لهذه الكلمة، فاقتصاد الجزائر مبني منذ خمسة عقود مضت على سياسة الريع النفطي والاعتماد الكلي على تمويل الاقتصاد من خلال مداخيل تصدير النفط والمحروقات، حيث أن هناك ثابت واحد في السياسة الاقتصادية الجزائرية

[1]– فوزية زروالية،"**المقاربات النظرية الإقتصادية لتحليل النزاعات الداخلية في إفريقيا: المقاربة الريعية**"، مجلة الباحث الاقتصادي،ع3(2016)، ص– ص 97 – 110.

وهو أنه ومنذ أكثر من أربعين سنة لم يستطع صانعوا القرار إلغاء أو على الأقل التقليل من التبعية لتصدير المحروقات.

و مثلما تشير التحاليل الاقتصادية والدراسات المتخصصة في الحالة الجزائرية فإن أسباب ومظاهر الأزمة الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية التي تعيشها الجزائر منذ عام 1988، إلى يومنا هذا تتلخص في منطق الدولة الريعية مع ما يعنيه هذا من خضوع الاقتصاد الوطني لمعايير تسيير غير اقتصادية، تخضع بدورها للمصالح الخاصة للنخبة البيروقراطية المسيطرة على النسيج الاقتصادي، وتفشي مظاهر التبذير والفساد والرشوة داخل الإدارة الجزائرية، وشكل تزاوج المال بالسياسة في المشاريع الاقتصادية مصدرا للفساد وعدم الكفاءة، كما تؤدي سيطرة المنطق الريعي أيضا إلى استدامة الفروق العالية في الدخول والثروات وما يخلقه من فقر ولا مساواة، وهذا ما يؤدي حتما إلى الانفجار الاجتماعي في السياسات الإقتصادي الريعية المعتمدة من طرف السلطات العمومية مثلما يقول أحمد بن بيتور رئيس الحكومة الأسبق أدت إلى مزيد من الفقر في ظل هشاشة آلية الرقابة على هذه المداخيل وتوزيعها، فسوء التسيير والفساد وانعدام النقاش الديمقراطي بشأن كيفية تسيير الثروة واللاشفافية في إدارة شؤون المواطنين يؤدي إلى مزيد من الفقر وسط شرائح المجتمع.[1]

فالشفافية هي الغائب الأكبر عندما يتعلق الأمر بالشأن العام والمال العام، فالمواطن يجهل تماما على أي مقياس تحدد أسعار المنتوجات الاستهلاكية المحلية والمستوردة وبأي معيار تسقف الضرائب والرسوم وعلى أي دراسة تضبط ميزانية الدولة ونفقاتها العمومية ؟.

إن سياسة الريع النفطي خطيرة بالنسبة للاقتصاد الوطني خصوصا في ظل غياب مؤسسات ومنظمات إدارية ديمقراطية قوية، مراقبة تحفظ مصالح الشعب، وهذا سبب آخر من أسباب فشل التنمية في الجزائر، فغياب ثقافة الحساب والعقاب داخل الأجهزة الإدارية سمح بضياع هيبة الدولة، وفقدان المواطنين الثقة ومصداقيتها في عدالة القانون، فالمبالغ الضخمة المقدرة بمئات الملايين من الدولارات التي خصصت لمخططات دعم النمو والإنعاش نفذت كلها من دون أن تحقق الهدف الرئيسي منها، لكن حتى الآن لم يتم تقويم مجالات صرفها ومساءلة المسؤولين عن إنفاقها إلاّ مؤخرا، وبالضبط مع بداية

[1]– أشرف عبد العزيز عبد القادر و آخرون، **النمو الإقتصادي و التنمية المستدامة في الدول العربية سياسات التنمية وفرص العمل: دراسات قطرية** (لبنان: دار رياض الصلح ، ط1، 2013)، د. ص.

العام 2019 مع توقيف العديد من رجال الأعمال ومسؤولين ووزراء ورؤساء حكومات سابقين السجن بتهم الفساد والرشوة واختلاس المال العام واستغلال النفوذ.

إن الريع مصدر الفساد في غياب دولة القانون والشفافية في التسيير والخضوع للمساءلة القانونية، حيث وصف بن بيتور الجزائر أنها بلد مصدر لثلاثية مهمة "الثروة والرأسمال البشري والرأسمال المالي، إذ هناك 100 خبير جزائري في الخارج مقابل خبير أجنبي واحد في الجزائر، في الإشارة إلى هروب الكفاءات من الوضع المتردي في البلاد، أما الثروة فقال أن الجزائر تصدر ما قيمته 100 دولار مقابل استيرادها ما قيمته 250 دولار، موضحا أن كل دولار يدخل الخزينة يقابله خروج 30 دولار، فالإدارة الجزائرية تعاني من نقص نسيج صناعي متكامل يدعم الإنتاج الوطني ويتطلع إلى التصدير، يأتي هذا عن طريق منح قروض الاستثمار في القطاع العام بالخصوص لإنشاء مقاولات ومشاريع منتجة ذات أولوية في توليد فرص العمل وزيادة الإنتاج وتشغيل آلاف البطالين.[1]

إن سوء التسيير في الإدارة الاقتصادية في الجزائر لا يرجع إلى افتقارها للموارد المالية وإنما لافتقار المؤسسات والوحدات المحلية للشفافية والمساءلة لذلك صنفت الجزائر في المرتبة 125عالميا ضمن مؤشرات الجودة الديمقراطية، وهذا ما يبين العجز الديمقراطي وراء الأداءات الاقتصادية الذي نجم عنه التسيير البيروقراطي الضعيف للمؤسسات الإدارية، حيث يشير بعض الباحثين أن "حجم الثروات" متمركزة أساسا بين أيدي الطبقة البيروقراطية،[2] ومن طبيعة الدخل الريعي أنه يؤول إلى خزينة الدولة مباشرة من دون أن يمر بقنوات قد تعرضه للمحاسبة والمساءلة حيث أن الدولة الجزائرية مريضة في إدارتها وتسييرها وبالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها حيث أن الآليات التي تحكم العلاقة الطردية بين الارتفاع النسبي للعائدات الريعية في الجزائر من ناحية وتدني مستوى الأداء الاقتصادي يمكن استشفافها من تضخم الجهاز البيروقراطي، وهيمنة أجهزة الدولة البيروقراطية على النشاط الاقتصادي نابعان من توافر الموارد الريعية من جهة، ومن حرص أجهزة الدولة على حماية النظام من جهة ثانية، الأمر الذي يرتبط بضعف الإطار المؤسسي لممارسة العمل

[1]- أشرف عبد العزيز عبد القادر وآخرون، **مرجع سابق**، د. ص .

[2]– **المرجع نفسه**، د. ص.

الديمقراطي، وغياب الشفافية والمساءلة، وتعثر قطاع الإنتاج في المجتمع والتوزيع غير العادل للمداخيل واتساع رقعة الفقر والبطالة وتعثر مؤسسات الرقابة وانعدام المشاركة السياسية. [1]

ومن هنا يمكن اعتبار المقاربة البيروقراطية الريعية على أنها ذلك النظام الذي يظهر بشكل كبير في دول العالم الثالث نتيجة اعتمادها أساسا على الريع البترولي إذ تقوم الدولة بتوزيعه على مواطنيها وفق برامج وسياسات مما يؤثر على الأجهزة الإدارية في الدولة، على اعتبار أنها تقوم فقط باستهلاك غير منتج للموارد من جهة، ودون إتاحة فرصة للمورد البشري من جهة أخرى، بالإضافة الى العديد من الأمراض الأخرى المرتبطة بهذا النظام كانتشار الفساد والرشوة والاختلاس وعدم الاهتمام بالأداء والمردودية وغيرها من المشاكل التي تعاني منها الدول الريعية مما يشكل كل ذلك عائقا أمام نجاح أي مبادرة إصلاحية.

إن مستوى الثقة السياسية ضئيل في الدول الريعية إذ تتميز بعدم إشراك المواطنين في رسم السياسات العامة وتنفيذها، هذا ما يؤدي إلى عدم الرضا لدى المواطنين عن العديد من السياسات، وظهور حالة من الاستعلاء من جانب الجهاز الحكومي.

إن اتسام الإدارة العمومية الجزائرية بالتسيير المركزي البيروقراطي أدى الى إضعاف القواعد المجتمعية التي يجب أن تتقاسم مع القطاع العمومي المسؤولية الاجتماعية، كما أدى ذلك أيضا إلى استنزاف الخزينة العمومية من خلال تمويل مشاريع غير مدروسة جيدا، فاستمرار المنطق الريعي في ظل الندرة يؤدي إلى نتائج كارثية على ميزانية الدولة، من هنا يمكن تشخيص الخلل في الإدارة الجزائرية في مركزيتها الشديدة التي أنتجت بيروقراطية متصلبة مقابل خدمة رديئة، فكلما كان التسيير مركزيا كلما زاد الإنفاق العمومي، كما يمكن إضافة مشكلة غياب الرشادة في الإنفاق العام، مما أوقع الحكومة في أزمة تمويل وتسيير الشؤون العامة في ظل الندرة، ورغم محاولات إصلاح وتحديث الإدارة العمومية منذ الاستقلال ظل الطابع المركزي هو الطاغي على التسيير العمومي الجزائري فلقد عرفت مرحلة التسعينات قطاعا عموميا قليل الفعالية[2].

[1]– توفيق المديني،"**أزمة الدولة الريعية الجزائرية** "، بتاريخ 3 نوفمبر 2017، نقلا عن : https://almagharebi.net/2017/11/03/ أطلع عليه يوم 30 ماي 2020 على الساعة : 14:56.

[2]– كريمة لعرابي، "**تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقاربة التسيير العمومي الحديث**"، مجلة آفاق علمية ، م 11، ع 03(جوان 2019)، ص– ص 191– 197.

و من أسباب التوسع في الإنفاق العمومي في الجزائر تضخم الجهاز البيروقراطي وما يرافق ذلك من مشكلات في التنسيق بين المستويات الإدارية وما بين القطاعات وهدر للمال العام، كما أجزم الدكتور بلميهوب محمد شريف أن التأخر المسجل في تحديث الإدارة العمومية قد أثر سلبا على ديناميكية الإصلاحات الأخرى، وهذا لتعدد مظاهر العجز فيها (تعدد الهياكل دون الحاجة إليها، رداءة الخدمة العمومية، ضعف تكوين المسيرين العموميين، ضعف التنسيق ما بين الوحدات الإدارية، غياب الاتصال الفعال.....).

فالمأزق البيروقراطي إذن ينتج عن إهدار وسوء استخدام البيروقراطية للموارد المتاحة، وقد يؤدي إلى تدهور ثقة المواطنين بالأجهزة الحكومية بل معاداتها واستعداد الآراء عليها، ومنه فالتنمية الشاملة لا تمر إلا عبر التنمية المحلية، وهذه الأخيرة لا تتحقق إلا من خلال التوجه نحو تطبيق اللامركزية الإدارية كإحدى الركائز الأساسية للإدارة العامة والتي تنطلق من الذاتية في الأداء والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات.[1]

المبحث الثاني: تأثير المقاربة البيروقراطية الريعية على أداء الجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: الزبونية والفساد الإداري وتأثيرهما على أداء الجماعات المحلية:

لا تزال غالبية الدول العربية النفطية ومنها الجزائر رغم الإنفاق الكبير بعيدة عن تحقيق البناء التنموي الفعال اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا وبيئيا، ورهينة المتغيرات الخارجية المعبرة على التموقع الكبير للطابع الريعي في هذه الاقتصاديات رغم المساعي الجادة في تحقيق التنمية والنمو، ومحاولة تكريس الطابع الإنتاجي المستدام، فلقد أدى انخفاض أسعار النفط إلى تراجع الإيرادات نتيجة لتراجع تحصيل الجباية البترولية التي تعتبر المصدر الأساسي لتمويل الخزينة العمومية، وفي ظل هذه المقاربة تضررت ميزانيات الجماعات المحلية التي يعاني البعض منها عجزا حادا، مما يدفع إلى التفكير في سياسيات تمويلية جديدة مستقلة عن التمويل المركزي التقليدي، حيث ينعكس الطابع الريعي للدولة على المستوى المحلي انطلاقا من هذه المقاربة في علاقة الجماعات المحلية مع المواطنين في توفير حاجياتهم، و مثلما ينسج الطابع الريعي على المستوى المركزي شبكات لشرائح اجتماعية و إقتصادية فهو كذلك ينسج

[1]– عبد الله محمد القضاة ،"**الإصلاح الإداري من المأزق البيروقراطي إلى اللامركزية**"، بتاريخ: 2017/11/17– 11:00 ، نقلا عن : http://alrai.com/articl/10412404 أطلع عليه يوم 06 جوان2020 على الساعة : 15:30.

علاقات و شبكات على المستوى المحلي لتقديم الخدمة العمومية وتوفير حاجيات المواطن، ولكن هذا الطابع الريعي قد يستغل محليا لشراء الولاء وضمانه للشبكات التي ترتبط بالأجهزة النافذة من مزايا الإنفاق العام وهي شبكات زبائنية تغذيها المصلحة الذاتية لأفرادها.[1]

وفقا للأطر النظرية التي تناولت نموذج الدولة الريعية فإن الدولة تصاب بما يطلق عليه" **لعنة الموارد**"، خاصة الدول النامية المنتجة للنفط بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة، إذ ساهمت إيرادات النفط في تحقيق طفرة من النمو لدى هذه الدول من دون أن تصاحبها تنمية حقيقية أو إصلاح سياسي ومؤسسي ، فالدولة تعتمد في الحصول على مواردها على إيرادات النفط من دون وجود إنتاج حقيقي، ومن ثم يكون اقتصادها معتمدا كليا على سعر النفط، وتوظف تلك العائدات لتكسب ولاء المواطنين الذين يتحولون إلى رعايا منتفعين بما توفره لهم من خدمات، فتتجنب ضغوطات الشعب ومطالبه من خلال علاقة زبونية تمنح الدولة شرعيتها للاستمرار في الحكم مع استمرارية ارتفاع مستوى معيشة المواطنين، وانخفاض الريع يهدد شرعية النظام واستقراره، و ينتج عن النظام الريعي غياب المحاسبة والشفافية في ضوء عدم الاعتماد على تحصيل الضرائب من المواطنين، بوصفها موردا رئيسا للدولة فضلا عن الفساد في توزيع العائدات النفطية على الدوائر المقربة من السلطة الحاكمة ومن ثم يتسبب نموذج الدولة الريعية في تعزيز السلطوية ، وعرقلة الديمقراطية في الدول النامية الضعيفة مؤسسيا. وبالنسبة لبعض الباحثين فإن لعنة الموارد الطبيعية* هي ذات طبيعة مؤسساتية حيث أوضح **سوبرامانيان Subramanian وسالا مارتن Sala Martin** أن في حال جرى التحكم في المؤسسات بشكل جيد فإنه لا يكون لهذه الأخيرة تأثير سيئ ومباشر في النمو الاقتصادي، كما أوضح كل من **مهلوم Mahlom وموين Moen وتورفيك Torfik** أنه إذا كانت نوعية المؤسسات جيدة (المشجعة للأنشطة المنتجة) تكون الموارد الطبيعية محفزة للنمو الاقتصادي، أما إذا كانت المؤسسات سيئة الأداء فهذا سيسمح بانتشار السلوكيات الريعية السلبية.[2]

[1]– سمير بن عياش ، **مرجع سابق**، ص 40.

*– يشير مفهوم لعنة الموارد إلى تسجيل الدول الغنية بالموارد الطبيعية نتائج إقتصادية هزيلة فيما يخص النمو الإقتصادي،وعدم تنويع الإقتصاد و أداء سيء للمؤسسات على الرغم من توفرها على موارد مالية ضخمة ناجمة أساسا عن تصدير الموارد الأولية.

[2]- آية بدر عليوة عبد السلام، "**فشل نموذج الدول الريعية**"، مذكرة ماجستير علوم سياسية غير منشورة (جامعة القاهرة: كلية الإقتصاد و العلوم السياسية، 2019)، ص، ص 1 ، 2.

لقد تعددت المبررات التي سيقت لتبرير الإصلاحات لكنها تنحصر بصورة مجملة من التبريرات الاقتصادية بطبيعة الحال من دون إغفال الطابع السياسي الذي كان له دوره في تحفيز الإصلاحات من ضمن المبررات الاقتصادية، ويمكننا أن نورد ارتفاع تكاليف إقامة المصانع وإنشاء المؤسسات من غير أن يتبعه ارتفاع في الإنتاج أو الإنتاجية والمعلوم أن المؤسسات العمومية التي تئن تحت وطأة العمالة الفائضة عن الحاجة كانت تطبق أسعارا لا تمت إلى تكاليف الإنتاج بصلة، وهو ما سماه الأستاذ عبد اللطيف بن أشنهو بالأسعار السياسية، ونجمت عن هذه السياسة عجز شديد في ميزانيتها، فكانت البنوك العمومية ملزمة بتمويله، وكانت هذه الأخيرة تلجأ إلى البنك المركزي والخزينة العمومية لتمويلها في حال كانت الموارد غير متوفرة. وعليه يتسم النمو الاقتصادي في الجزائر بالهشاشة وبتأثره بشكل أساسي بتقلبات أسعار النفط، وعدم جودة رأس المال البشري، وضعف المؤسسات. مما أدى ذلك الى انخفاض النمو الاقتصادي منذ منتصف الثمانينيات حتى منتصف التسعينيات نتيجة عدم الاستجابة بشكل جيد لانهيار أسعار النفط مع المعاناة من دين خارجي غير مستدام، والمشكلات المرتبطة بالانتقال نحو اقتصاد السوق.[1]

إن انتشار الفساد بكل أنواعه يعرقل برامج وخطط التنمية وسير الأداء الحكومي، و إنجاز الوظائف وتقديم الخدمات، مما يؤدي إلى عجز المؤسسات الحكومية، فالعلاقة عكسية ما بين الأداء الحكومي والفساد الإداري، فانتشاره يقلل من فاعلية وكفاءة هذه الأجهزة ويتسبب في إيقاف نموها ودورها في إعادة بناء المجتمع على أسس صحيحة، كما يساهم الفساد في التقليل من فرص وحجم موارد الاستثمار الأجنبي وفي تدني الاستثمار العام وإضعاف جودة البنية التحتية بسبب الرشاوى التي تحد من الموارد، وتدخل الوساطة في توزيع المشاريع على الشركات المنفذة بعيدا عن الكفاءة والجودة للقيام بهذه المهام، وتخصيص أموال طائلة دون متابعة ورقابة ومساءلة وتشويه المناخ الاستثماري والتقليل من حجم الاستثمارات وفرص العمل ونقل المهارات.[2]

كما يؤدي انتشار الفساد إلى ارتفاع حجم التهرب الضريبي وإلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، وضعف مستوى الإنفاق العام على السلع والخدمات وضعف المبادئ والقيم الأخلاقية العليا وانتشاره يؤدي إلى الإحباط وانتشار اللامبالاة بين أفراد المجتمع وبروز التطرف في الأداء، وسوء توزيع

[1]– مجموعة مؤلفين،"**إنهيار أسعار النفط و محاولات الإصلاح في الدولة الريعية: الجزائر مثالا**"، مجلة العمران، م2،ع5/18(2016)، ص– ص 132– 147.

[2]– قاسم سعيد علوان وسهاد أحمد عادل ،"**الفساد الإداري والمالي المفهوم – الأسباب– الأثار– وسائل المكافحة**"، مجلة الدراسات التاريخية و الحضارية ، م2،ع18 كانون الثاني 2014م– ربيع الأول 1435هـ، ص8.

الدخل والثروات، فالريع قد تحول إلى منظومة تشوبها علاقات وحوافز قد تطورت وتشعبت في الاقتصاد والمجتمع وكذا الإدارة، وتعتبر الزبونية والفساد الإداري ومنح المناصب على أساس الولاء لا على أساس الكفاءة وتعطيل توظيف عوامل الإنتاج المحلية كلها عوامل ناتجة عن المقاربة البيروقراطية الريعية، التي تؤثر سلبا على أداء الجماعات المحلية، فيصبح بذلك النسيج والاستقرار الاجتماعي مدمرا و يتراجع الاهتمام بالحق العام والشعور بالظلم لدى غالبة المواطنين، مما يؤدي ذلك إلى الاحتقان الاجتماعي وتصاعد حالات العنف والإنقسام في المجتمع، الأمر الذي يدفع البعض منهم لارتكاب الجرائم، وبالتالي تعطيل قوة وفاعلية المجتمع، وفقدان الشعور بالمسؤولية تجاه مصلحة الوطن، وهذا كله يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي.[1]

وبالتالي يمكن إجمال ورصد أهم الآثار التي يخلفها الفساد الإداري في شكل نقاط فيما يلي:

- انتشار الفساد الذي يؤدي إلى إضعاف النمو الاقتصادي، ويخفض من مستويات الاستثمار فتهريب الأموال يقلل من ثقة المستثمر الأجنبي وحتى المستثمر الوطني.
- تضخم النفقات الحكومية، وزيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العوائد.
- هجرة الكفاءات العلمية كنتيجة لتولي غير المؤهلين المناصب الحكومية بسببه آليات المحاباة والمحسوبية والقرابة والفئوية ....إلخ، مما يفسح المجال لتهميش القدرات والكفاءات ذات التأهيل العلمي والفني من المشاركة في بناء البلد.
- إرتفاع حجم التهرب الضريبي مما يسهم في زيادة عجز الموازنة العامة للدولة وضعف مستوى الإنفاق العام.
- يقلل من الكفاءة والمنافسة.
- يخفض الإنتاجية ويحبط الابتكار.
- يخفض من عدد الوظائف النوعية في القطاع العام.
- يعيق التحول الديمقراطي ومبادرات الإصلاح.[2]

[1]- قاسم سعيد علوان وسهاد أحمد عادل، **مرجع سابق**، ص9.

[2]- سارة جريو،"**دور الحكم الراشد في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري**"، مجلة الإقتصاد والمالية ، م04،ع02(2018)، ص123.

المطلب الثاني: ثقافة الريع وتأثيرها على أداء الجماعات المحلية

بما أن الاقتصاد الريعي له تأثيرات متعددة على بنية الدولة وعناصر النظام السياسي فكذلك له تأثيرات على المجتمع، فلا يمكن أن يجتمع النظام الريعي والنظام الديمقراطي في آن واحد، فهما على طرفي نقيض من بعضهما البعض، لأن الحكومة في الدولة الريعية والنظام الريعي لا يعنيها المواطن، ولا تحتاج إلى إسهامات المواطنين الاقتصادية كدفع الضرائب، وبذلك تعمل الحكومة على إقناع وإسكات المواطنين بشتى الوسائل والأساليب من خلال استغلالها للثروات العائدة إليها من الريع في شراء السلم الاجتماعي وكسب ذمم الناس.

فعندما تصبح أسرة ما، أو حزب معين، أو أقلية بيروقراطية، متحكمة في السلطة وثروات البلاد فإن هذه الفئة الحاكمة تنفرد وتبتعد عن المجتمع، وهذا يؤدي إلى أن تصبح الحياة الاجتماعية غير مهمة لدى السلطة.

ففي حالة وجود الاقتصاد الريعي إذن في أي مجتمع فان ذلك يؤدي إلى تراجع الاقتصاد المنتج، وتعزيز نشاط الاقتصاد الاستهلاكي،[1] وهو ما يؤثر سلبا على مناخ الاستثمار والنمو، نتيجة سيادة مناخ يغلب عليه عدم الشفافية، وتدمير كافة الخبرات الناتجة عن عملية التنمية مع بداية تدفق العائدات في ظل غياب شبه تام للمؤسسات المحترفة القادرة على إدارة هذه العائدات بكفاءة ومسؤولية، وبالتالي فان أخطر التأثيرات المترتبة على قيام الدولة الريعية هو أنها تضع معظم مصادر الثروة النفطية تحت تصرف سلطة مستبدة، التي تتمثل وظيفتها الأساسية في توزيع المزايا والمنافع والمكاسب على فئة من أفراد المجتمع عوض استثمارها في قطاعات منتجة ومدرة للثروة.

فالاقتصاد الريعي أسهم في تدعيم التسلطية السياسية وتعطيل إمكانيات المشاركة الشعبية والتحول نحو الديمقراطية في الدولة الريعية.

وبالتالي فان هناك انفصام للعلاقة بين تيار العائدات النفطية التي تؤول إلى الحكومة وبين الجهد الإنتاجي للمجتمع ككل..... أي الفصل بين العائد والعمل، بحيث يسود منطق الريع ويغيب منطق

[1]- كنعان حمه غريب عبد الله، "**أثر الإقتصاد الريعي على النظام السياسي**"، مجلة جامعة التنمية البشرية، م3،ع3 (2017)، ص، ص 606،607.

الإنتاج، وهو الوضع السائد في أغلب الدول الريعية بما فيهم الجزائر. بما يفسر معضلة السلطوية السياسية وضعف معدلات التنمية الاقتصادية.[1]

و من بين النتائج السلبية للنموذج الريعي ما يلي :

1. تعطيل روح المبادرة والرغبة في الإستثمار، رغم أن القطاع الخاص يعد شرطا أساسيا لإيجاد فرص العمل، وتسجل نسبة الإستثمار الخاص في غالبية الدول العربية مستويات منخفضة مقارنة بالدول الصاعدة التي عادة ما يتجاوز الاستثمار الخاص فيها 25 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي، وباستثناء قطاع الطاقة فإن الدول العربية تميزت أيضا بضعف قدرتها على جذب الاستثمارات الأجنبية.
2. تميز النمو الإقتصادي في الجزائر بتوليد أعداد كبيرة من الوظائف غير الضرورية أحيانا، ولم يقابلها الزيادة في الانتاج أو تحسين في مستوى الخدمات.
3. تسبب النموذج الريعي الاقتصادي في إيجاد نمط اقتصادي هش يتسم بالتذبذب وعدم الاستقرار نظرا لارتباطه بعوامل خارج نطاق تحكم السياسة الاقتصادية لأنها ترتبط أساسا بمستوى الأسعار في الأسواق العالمية، ومحاصيل زراعية مرتبطة بالظروف المناخية.
4. أدى النموذج الريعي إلى تشجيع الإستثمارات ذات العائد المرتفع والسريع في ميادين العقار والمضاربة المالية بدلا من الاستثمار في القطاعات المنتجة للثروة والقادرة على خلق القيمة المضافة كالصناعية والزراعية.

وبدلا من أن يكون للدولة دور ريادي في مجال تأمين البنية التحتية الأساسية لتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، وتأمين المناخ الملائم للاستثمار، وتدبير السياسة الاقتصادية، وإعادة التوزيع بين الأقاليم وبين الفئات الاجتماعية فقد إقتصر دورها على رعاية شكل من أشكال الرأسمالية المبنية على المحسوبية، التي كان رجال الأعمال فيها يعتمدون اعتمادا كبيرا على الدولة للوصول إلى الامتيازات والفرص الاستثمارية، حيث نورد كل هذه المعطيات لنخلص إلى القول أنه من دون إعادة النظر في شكل عميق في المنظومة الاقتصادية داخل البلدان العربية عامة والجزائر على الخصوص، ومن دون الانتقال من الاقتصاد القائم على توزيع الريع والمزايا في مقابل الدعم السياسي إلى اقتصاد يعتمد على الاستثمار المنتج في القطاعات الاقتصادية الواعدة، و يقوم على فتح المجال للمنافسة على أساس الكفاءة

[1]– محمد عز العربي،"**الدولة الريعية**"، مجلة مركز تفكير،ع65(السنة السادسة ماي 2010)، ص، ص 16،17.

الاقتصادية وإزالة العقبات القانونية والإدارية التي تحول دون تأسيس المنشآت الصغرى والمتوسطة وتطويرها، فإن الريع الكمي لمستويات النمو لن يكون وحده كافيا لمعالجة الإختلالات البنيوية التي تعرفها أسواق العمالة العربية، وما يترتب عنها من إقصاء إقتصادي وإحباط نفسي لدى فئات واسعة.[1]

ويتطلب هذا الانتقال وضع سياسة اقتصادية ملائمة ذات إستراتيجية شاملة، وتصميم حوافز كافية لتوجيه الموارد نحو القطاعات المختارة القادرة على خلق قيمة مضافة، ومعرفة مكثفة كما يقتضي مراجعة السياسات الحكومية في مجالات الإنفاق وتحصيل الضرائب لجعلها أكثر إنصافا، و تشمل هذه المراجعة سن ضرائب تصاعدية على الدخل ومحاربة الاحتيال والتهرب الضريبي وإلغاء الإعفاءات غير المبررة [2].

فالدولة الريعية على العموم عادة ما تقوم عن طريق زيادة الإنفاق الجاري من أجل إيجاد فرص عمل كاذبة، والتستر على البطالة الواسعة كما تعتمد على توسيع الجهاز البيروقراطي دون أن يقابل ذلك تحسن في الخدمات والزيادة في الأداء، كل ذلك من أجل أن يحصل الموالين للحكم على عمل لهم والحصول على مورد ثابت لهم من أجل تأمين جزء من مقومات حياتهم ولكن ذلك يؤدي في نفس الوقت إلى ضعف أداء جهاز الدولة، وضعف أداء الجهاز الإداري مع عدم استجابة الدولة لمتطلبات المرحلة وفقدان حرية الصحافة والشفافية يمهد في غالب الأحيان إلى إنتشار الفساد الإداري.[3]

المطلب الثالث : آليات تحسين أداء الجماعات المحلية

إن عملية تطوير وتحسين الأداء الاقتصادي للجماعات المحلية لا يتحقق إلا من خلال تفعيل أداء مواردها البشرية بالدرجة الأولى، بحيث يلعب أداء الفرد دورا هاما في التأثير على خلق القيمة المضافة المستدامة بتخفيض التكاليف وتشجيع الاستثمار والترشيد الإقتصادي للطاقات والموارد، لأن الترشيد مرتبط ارتباطا وثيقا بالكفاءة والفعالية الاقتصادية.

[1]– عاشي الحسن ،**الإقتصاد الريعي في البلدان العربية وراء البطالة و إضعاف جودة الوظائف** (لبنان: دار رياض الصلح،ط5،2012)، د. ص.

[2]– **المرجع نفسه**، د. ص.

[3]– أحمد علوي، **الإقتصاد الريعي ومعضلة الديمقراطية**، نقلا عن : http://www.akhbaa.og/home/assets/docs/adilhabaa ticle08112011.doc أطلع عليه يوم 31-05-2020 على الساعة : 16:00.

فالتصرفات والنشاط الذي يقوم به سواء الموظف أو المنتخب أو القائد المحلي تعتبر حجر الأساس والنواة الأولى لتقوية الإدارة المحلية والرفع من مستوى أدائها،[1] بدل الاعتماد على الأسلوب البيروقراطي الجامد المبني على العلاقات السلطوية.[2]

يستدعي تحسين أداء الجماعات المحلية في الجزائر آليات عملية تتأتى بالنهوض بالموارد البشرية وربطها بالمعرفة والتكنولوجيا من خلال تعميم استخدام الإدارة الإلكترونية، حيث تعد وسيلة هامة للرفع من كفاءة الموظفين وتطوير أدائهم، كما أصبحت الحلول الرقمية من الركائز الجوهرية في تطوير الإدارة العمومية، وتعتبر الآلية المحورية التي تخدم المواطنين وتحرك عجلة التنمية في المستوى المحلي، وذلك بدمج هذه الآلية في المؤسسات العمومية والإدارة المحلية بهدف تطوير الوظائف الإدارية بالقضاء على البيروقراطية السلبية وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين[3].

فيجب أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري الذي يعتبره الأستاذ الدكتور"**عمار بوحوش**"عملية شاملة تتناول جميع جوانب العملية الإدارية، وإجراءاتها والجوانب السلوكية المرتبطة بها كالجوانب التنظيمية والإجرائية والقانونية وتحسين إجراءات التوظيف وتطبيق قواعد الجدارة والاستحقاق، وتكافئ الفرص من أجل الابتعاد عن المحسوبية بكافة أشكالها، وتطوير خطة ووصف الوظائف وتحليلها و تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية، والتحكم في عملية قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة، من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما، كما يجب التخفيف من المركزية الإدارية بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص وتشجيع المجالس الشعبية المحلية المنتخبة للإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية الهجينة، وإعادة النظر في التنظيم الهيكلي للإدارة المحلية وطرق تسييرها.[4]

---

[1]– حبيبة عامر، **دور المؤسسات الإقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة في ظل التكتلات الإقتصادية العالمية "دراسة حالة مجموعة من المؤسسات الإقتصادية الجزائرية**"،أطروحة مكملة لنيل شهادة دكتوراه في علوم التسيير غير منشورة (جامعة محمد بوضياف مسيلة : كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير،2017)، ص– ص 90 – 92.

[2]– مونية قيدوم ، **جماعات العمل وعلاقاتها بالسلوك التنظيمي في المؤسسة الجزائرية** ، مذكرة مكلمة لنيل شهادة ماجستير في علم الإجتماع غير منشورة (جامعة الحاج لخضر– باتنة– : كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية،2017)، ص– ص 122– 128.

[3]– سايح علي جبور،"**الإدارة الإلكترونية ودورها في تطويرا أداء الجماعات المحلية في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر**"، مجلة المقار للدراسات الإقتصادية ،ع1 (ديسمبر2017)، د. ص.

[4]– طاشمة بومدين ،"**الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**"، مجلة التواصل ، م2010،ع26 (30يونيو– حزيران 2010)، ص، ص 12،13.

ومن أجل القضاء على المعيقات البيروقراطية وتحقيق المحور الأساسي للمقاربة الاقتصادية للخدمة العمومية، كالسرعة في تقديم الخدمات بأقل تكلفة وتحسين مستواها، والرفع من أداء الموظفين المحليين، وهذا كله لا يتم الا بتوفر نظام معلوماتي فعال على مستوى الإدارات الإقليمية لأنها تعتبر المقصد الأول للمواطن لتوفير متطلبات، وتعتبر الإدارة المحلية المسؤولة على تقديم هذه الخدمات وبما أن الدولة تسعى إلى تقديم وتقريب الإدارة من المواطن و بالتالي فلابد من تحسين التقسيم الإداري وربط ممارسة الديمقراطية باحترام القانون على المستوى المحلي، وتفادي الفهم والتطبيق الخاطئين للقوانين حفاظا على هيبة الدولة وإعتماد التنمية الإدارية في أي مشروع أو سياسة تنموية محلية مع السعي لإزالة التداخل والتضارب في الصلاحيات بين السياسي والإداري لتحسين العلاقة بينهما[1]

المبحث الثالث: مبادرات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر (قانوني البلدية و الولاية "11-10" و "12-07").

المطلب الأول:نظام الإدارة الإقليمية الجزائرية في ظل القانون البلدي (11-10) و القانون الولائي (12-07)

لقد حاول قانون الإدارة المحلية الجزائرية الجديد (قانون البلدية رقم 11-10 و قانون الولاية رقم 12-07) تكريس مضامين إصلاحات قطاعية[2]، على اعتبار أن المجالس الشعبية المحلية هي الخلايا الأساسية للدولة التي تعكس الديمقراطية الشعبية وتجسيد اللامركزية، فالبلدية تعتبر الإطار المفصل لدراسة قضايا المواطنين ومعالجتها باعتبارها الأقرب للساكنة المحليين، أما الولاية تعتبر وحدة إدارية وهمزة وصل بين الإدارة المركزية واللامركزية، وعليه الدولة الجزائرية قامت بالإصلاحات على النظام القانوني للجماعات المحلية بدءا بالبلدية التي كانت تعاني من ثغرات التي اعتبرت قانون 90-08 لم يعد قادرا على تقديم الإشكالات التي تعترض الهيئات المحلية، فكان لزاما على المشرع أن يصدر قانونا جديدا للجماعات المحلية (قانون البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-07)، وكمحاولة لفك الارتباط والتشابك في الصلاحيات سواء بين الهيئات المركزية واللامركزية أوبين الهيئات اللامركزية مع بعضها البعض.

---

[1]- حجام العربي، دور **نظام المعلومات في ترقية الخدمة العمومية بالإدارة الإقليمية الجزائرية – آليات القضاء على المعيقات البيروقراطية "دراسة ميدانية ببلديات ولاية الطارف"** ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في فرع علم الإجتماع غير منشورة (جامعة محمد لمين دباغين- سطيف 2: كلية العلوم الإنسانية و الإجتماعية، 2018)، ص، ص 126،197.

[2]- جعفر عرارم- صالح جابر، **مرجع سابق** ، ص91.

اولا: البلدية في ظل القانون (11-10):

عرّف قانون البلدية11-10 المؤرخ في 22 يونيو2011 البلدية على أنها:الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون.[1]

كما عرّفت أيضا حسب المادة 02 أنها: القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.[2]

ثانيا : الولاية في ظل القانون(12-07)

لقد عرّف قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام1433الموافق لـ 21 فبراير 2012 في مادته الأولى الولاية: بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية الغير ممركزة للدولة، تشكل هذه الصفة فضاءا لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، تساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها بالشعب وللشعب، وتحدث بموجب القانون.[3]

المطلب الثاني:أهم الإصلاحات المجسدة على مستوى الجماعات المحلية بين قانوني البلدية و الولاية (11-10 و12-07).

أولا: الإصلاح الإداري و القانوني على المستوى المحلي:

من أهم الإصلاحات الإدارية التي جاء بها قانون البلدية (11-10) نذكر منها مايلي:

- **ترقية الديمقراطية التشاركية:**

جاء في قانون البلدية لسنة 2011 بإصلاح عميق لم نجد له أثر في جميع القوانين السابقة، وذلك من خلال نص المادة 11 أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي

[1]- جمال الصادفي، "**تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات و البلديات في الجزائر**"، مجلة نماء للإقتصاد و التجارة ، م2،ع خاص (أفريل 2018)، ص 216.

[2]- المادة 01 من قانون البلدية رقم (11-10) المؤرخ في 20 رجب عام 1432 و الموافق لـ 22 يونيو 2011.

[3]- المادة 01 من قانون الولاية رقم (12-07) ،الجريدة الرسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

و التسيير الحواري، وعليه المجلس الشعبي البلدي يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم من خلال استعمال الوسائل الإعلامية المتاحة.

- **تكريس مبدأ اللامركزية** : منح هذا القانون الاستقلالية للبلديات في تدبير شؤونها المحلية، من خلال الاعتماد على التمويل الذاتي، وضرورة استقرار المجالس الشعبية البلدية بمنع سحب الثقة عن رئيس المجلس وذلك لضمان السير الحسن للمرافق المحلية، كما أكد هذا القانون على تعزيز أطر التعاون والتضامن ما بين البلديات في ظل وجود أهداف مشتركة، بغرض حل مشكلة تدني الإطار المعيشي للمواطن ومحيطه.
- **تحديث الإدارة الإلكترونية** : لقد حرصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية بضرورة تعميم الإدارة الإلكترونية على جميع القطاعات والإدارات المحلية في مختلف المجالات، وذلك من أجل تعزيز أنماط العلاقة بين الإدارة والمواطن وتعزيز آليات مكافحة العراقيل البيروقراطية والمحسوبية والفساد...[1] وقد عملت في هذا الإطار على استحداث مايلي:
  - ✓ شبكة معلوماتية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.
  - ✓ نظام متابعة وتقييم تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية.
  - ✓ نظام معلومات جغرافي لمتابعة العمليات المحلية للتنمية.
  - ✓ بنك معلومات يتضمن المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية.
  - ✓ خلية مكلفة بتسيير ومتابعة نظام المعلومات.
- **تكوين وتعزيز القدرات البشرية:** لقد باشرت وزارة الداخلية والجماعات المحلية ومنذ العام 2004 تجهيز عدة أعمال التي تتدرج على تكوين إطاراتها وذلك وفق الأسس التالية :
  - ✓ تطوير إدارة شفافة تعمل جنبا إلى جنب مع المواطنين.
  - ✓ بروز إدارة فعالة وقادرة على تسيير التنمية المحلية.
  - ✓ التحكم الحقيقي في التقنيات العصرية لتسيير الجماعات المحلية[2].
- **تعزيز مبدأ المساءلة والشفافية** : لقد أقر المشرع في العديد من المواد القانونية(11 و14و22و26) على ضرورة إعلان مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث جاء فيها حق

[1]- رؤوف هوشات، **حوكمة التنمية المحلية في الجزائر: دراسة حالة ولاية بومرداس**،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية غير منشورة (جامعة باتنة 1 : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018)، ص209.

[2]– نريمان بطيب ،" **الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري– واقع ورهانات** "، مجلة العلوم االسياسية،ع2 (مارس 2017)، د. ص.

المواطنين المحليين في الإطلاع على أعمال المجلس البلدي، كما أوجبت إعلان جدول الأعمال وذلك من أجل إتاحة الفرصة للمواطن المحلي لحضور أشغال هذا المجلس، كما سعى المشرع الجزائري من خلال هذا القانون إلى تكريس قواعد جديدة لمساءلة الأعضاء المنتخبين على مستوى البلدية سواء عن طريق رقابة السلطة أو عن طريق دعاوي الرجوع في حالة تسبب المنتخب خسائر مالية تكبدتها البلدية، حيث تضمن فرع خاص لحقوق والتزامات المنتخب البلدي من خلال المواد 34 و44 بالإضافة إلى المواد 144 إلى 148 لتحديد مسؤولية البلدية، وهو ما يكرس المساءلة باعتبارها مؤشر من مؤشرات الحوكمة.[1]

- **إصلاح المجلس المحلي للبلدية** : ويتضمن هذا الإصلاح عدة نقاط نذكر منها:

✓ توسيع المجالس البلدية : لقد جاء في قانون البلدية 2011 رفع عدد أعضاء المجالس إلى (13) عضو كحد أدنى بعد أن كان (07) في سابقه لتزيد من فرص مشاركة المواطنين المحليين في التسيير المحلي من جهة وكذا توزيع العمل بداخله بشكل أفضل وأكثر عدلا من جهة أخرى، وعليه فقد نصت المادة(79) من القانون العضوي (01/12) المتعلق بالنظام الإنتخابي إلى تشكيل المجلس الشعبي البلدي وتحديد المقاعد[2].

✓ تمثيل المرأة في المجالس المحلية: كرس القانون العضوي 03/12 تحديد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة بنسب متفاوتة، ويجب أن تتضمنها كل قائمة الترشيحات ما لايقل عن 30 بالمئة من النساء في انتخابات المجالس الشعبية الولائية عندما يكون عدد المقاعد ما بين 35 و47 مقعدا، و35 بالمئة عندما يكون عدد المقاعد يتراوح بين 51 إلى 55 مقعدا، أما بالنسبة لإنتخابات أعضاء المجالس الشعبية البلدية 30% تشمل المجالس الشعبية للولاية الموجودة بمقرات دوائر البلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف نسمة(20000) .[3]

✓ تخفيض سن الترشح للانتخابات: لقد تم تخفيض سن الترشح الى 23 سنة حسب القانون العضوي للانتخابات سنة 2012 بعدما كان 25 سنة في قانون الانتخابات لسنة 1997، و

[1]– رؤوف هوشات، **مرجع سابق**، ص، ص 214، 215.

[2]– فريجات إسماعيل، "**النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر**" ، مجلة العلوم القانونية، ع12(جانفي 2016)، ص، ص 202،203.

[3]– جمال عزيزي ،"**دور نظام الكوطا في توسيع حظوظ تمثيل المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة** "، مجلة أبحاث قانونية وسياسية ،ع خاص (د. س)، ص، ص 269 ،272.

هنا يظهر حرص المشرع على إدماج عنصر الشباب في العملية السياسية وتوسيع نطاق المشاركة الشبانية على المستوى المحلي. [1]

- ✓ إختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي: ما يميز هذا النوع هو وضوح كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتطلب من المرشح الفائز أن يكون متصدرا القائمة الحائزة على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن الرئيس الأصغر سنا وعلى عكس ما كان معمول عليه في السابق حيث اكتفى باختيار القائمة الفائزة فقط، أما في حالة تساوي الأصوات يختار المترشح الأكبر سنا.[2]
- ✓ زيادة عدد الدورات العادية للمجلس الشعبي البلدي: يعقد المجلس الشعبي البلدي جلساته في دورة عادية كل شهرين بحسب المادة (16) من قانون البلدية، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام لتصبح (06) دورات في السنة مقابل 04 دورات ولمدة 15 يوما في القانون السابق، كما نصت المادة 18 على أن المجلس الشعبي البلدي ملزم بالانعقاد بقوة القانون في حالة الظروف الاستثنائية و المرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، على أن يخطر الوالي فورا وهذا لم يكن موجود في القانون القديم كما يجتمع المجلس الشعبي البلدي للتداول بمقر البلدية إلا في حالة وجود ظروف قاهرة التي تحول دون دخول مقر الاجتماع في مكان آخر من إقليم البلدية [3].
- ✓ الرقابة الإدارية: لقد أضاف قانون البلدية رقم 11-10 المادة 45 التي تنص على أنه يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس البلدي كل عضو منتخب يغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، كما أضاف المشرع حالات جديدة لبطلان المداولات التي تبطل بقوة القانون (بطلان مطلق) وهي التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذلك المداولات غير المحررة باللغة العربية، ففي هذا القانون وسع عدد المداولات التي تبطل بقوة القانون إلى 06 حالات أما فيما يخص المصادقة على المداولات للمجلس فهي تدخل حيز التنفيذ بمجرد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعه، عكس ما كان معمول به في القانون السابق 15 يوم ، كما

---

[1]- سامي الوافي، "**النظام الإنتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية**"، مجلة العلوم السياسية والقانون،ع1(يناير 2017)، د. ص.

[2]- عز الدين كرباطو، "**النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتضمن قانون البلدية**"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام غير منشورة (جامعة العربي بن مهيدي : كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011)، ص 15.

[3]- إسماعيل فريجات ، **مرجع سابق**، ص، ص 206 ،207.

أضاف القانون حالة جديدة لحل المجلس (رقابة على الهيئة) وهي في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المنتخب.[1]

- ✓ الأمين العام للبلدية: لقد استحدثت كهيئة جديدة إلى جانب الهيئات التقليدية وذلك بحسب ما جاء في المواد 125 ،127 ،128 ،129 ، التي تنص على صلاحيات ومهام عدة أوكلت للأمين العام.[2]

ثانيا : في ظل قانون الولاية (12-07): تتمثل أهم الإصلاحات الإدارية التي عرفها قانون الولاية رقم(12-07) في :

- **تعزيز المساءلة:** اعتمد القانون الجديد على مؤشر المسؤولية من خلال تحميل أعضاء الولاية مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم خاصة التي تسبب أضرارا مادية للولاية، وتطرق إليها في المواد (138 ،139 ،140) وعمل هذا القانون على تجسيد عنصر المساءلة من خلال فتح المجال والسماح بتوجيه أسئلة وتقديم استفسارات وملاحظات موجهة بشكل خاص للمسؤولين التنفيذيين، بغرض تفعيل الرقابة على المنتخبين والمعينين في الهيئات المحلية.[3]
- **تفعيل عنصر المشاركة:** تضمنت المادة الأولى في فقرتها السادسة شعارا جديدا (بالشعب وللشعب) ، وهذا الشعار فتح المجال أمام الشعب للمشاركة في تسيير الشؤون المحلية، كما جاء في مضمون المادة 12 أن المجلس الشعبي الولائي هو الأداة الذي يجسد مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية، كما نص في مضمون المادة 27 على أن جلسات المجلس الشعبي الولائي مفتوحة وبإمكان المواطنين حضورها، مما يتم على رغبة المشرع في تعزيز مبدأ المشاركة.
- **تعزيز مبدأ الشفافية:** نصت المادة 18 من قانون الولاية 12-07 على أنه :"يلصق جدول الأعمال الدورة فور إستدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات ... " إن مثل هذا الإجراء من شأنه إضفاء مبدأ الشفافية على أعمال المجلس ويضمن إعلام المواطنين عن المواضيع التي ستناقش.

---

[1]- فريد دبوشة، "**الرقابة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 11-10**"، مجلة جيل الأجيال الأبحاث القانونية المعمقة ،ع38 (2020)، ص11.

[2]- إسماعيل فريجات، **مرجع سابق**، ص 203.

[3]- رؤوف هوشات ، **مرجع سابق** ، ص 219.

كما نصت المادة 26 ضمن فقرتها الأولى :"تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ". مما يفتح المجال أمام الأشخاص من غير أعضاء المجلس بحضور الجلسات، كما نصت المادة 32 أن لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر المداولات للمجلس الشعبي الولائي وأن يحصل نسخة كاملة منها أو جزئية على نفقته، كما كرس المشرع أيضا مبدأ الشفافية من خلال المادة 61 التي أوجبت أن يتم تنصيب رئيس المجلس ضمن جلسة علنية.[1]

- **تجسيد مبدأ اللامركزية** : يمكن استشعار تطبيق مؤشر اللامركزية في القانون الولائي عند النظر لمجموع المسؤوليات والمهام التي تضطلع بها الولاية عبر هيئاتها المنتخبة والمذكورة في المادة رقم 77، والتي أهمها المساهمة في إعداد مخطط تهيئة الإقليم ومراقبة مدى تطبيقها بالإضافة إلى تخطيط التنمية الاقتصادية والهياكل ... وغيرها، وكلها مؤشرات توحي بإتباع النهج اللامركزي في التسيير المحلي وفي نفس السياق جاءت المادة 141 من قانون الولاية التي تعطي حق إنشاء المصالح العمومية قصد تلبية إحتياجات المواطنين في حين نصت المادة 151 من القانون نفسه عن الذمة المالية المستقلة للولاية ومختلف مواردها وهو ما يبين تجسيد اللامركزية على المستوى المحلي.[2]
- **سيادة القانون وإحقاق العدالة** : اهتم المشرع الجزائري عبر سنه لقانون الولاية الجديد رقم (12-07) وضع آليات قانونية لتكريس دولة الحق والقانون بحيث أن كل المسؤولين المحليين مطالبين بإحترام القانون وعدم مخالفته، خاصة فيما يتعلق بإتباع الإجراءات القانونية في مجال المداولات و الأنشطة والتصرف والعقود (الصفقات العمومية).[3]

[1]- سعاد عمير ،"**الشفافية و المشاركة على ضوء أحكام القانون (12-07) المتضمن قانون الولاية**"، مجلة العلوم القانونية و السياسية ،ع7 (جوان 2013)، ص، ص 26 ،30.

[2]- **المرجع نفسه** ، ص30.

[3]- رؤوف هوشات ، **مرجع سابق** ، ص 221.

أما فيما يخص أهم الإصلاحات التي تضمنها قانون الولاية 12-07 على مستوى المجلس الولائي فنذكر منها مايلي :

يعد قانون الولاية السابق الذكر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر كما أننا نسجل تأثره بالنموذج الفرنسي على غرار قانون البلدية وعلى ضوئه تهيئة الولاية في الهيئات التالية:

أ. المجلس الشعبي الولائي

ب. الوالي

ونسجل إيجاد هيكل جديد يتمثل في مكتب المجلس الشعبي الولائي في المادة (28) من القانون مسايرة للواقع استلزم إستخدام تكنولوجيا الإعلام فيما تعلق بالتبليغ وإعلام الجمهور بما جاء في المواد 17 و 18.[1] ونصت المادة 25 من قانون الولاية على تكريس اللغتين الوطنيتين **(العربية والأمازيغية)** في المناقشات للمجلس الشعبي الولائي على أن تحرر المداولات وجوبا باللغة العربية[2].

إعترف قانون 12-07 لأول مرة بجنح في حق أعضاء المجلس مساءلة ممثلي الدولة على المستوى المحلي إذا ما تبين له أن مداولة ما للهيئة التداولية غير مطابقة للقوانين والتنظيمات التقدم للقضاء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلبي إتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

- **الرقابة الإدارية** : تضمن قانون الولاية (12-07) حالات رقابية جديدة تتمثل في :

✓ يتخلى عن العهدة كل منتخب يغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية من خلال نفس السنة، وفي هذه المادة قد فرض المشرع على الأعضاء نوع من الصرامة، وبينت المادة 64 الحالات المتعلقة بالتخلي عن العهدة، كما تضمنت المادة 49 من قانون الولاية أن عند حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية وبناءا على إقتراح الوالي بتعيين مندوبين ولائيين إلى غاية تنصيب مجلس جديد وهذا القانون وضح الجهة التي تخلف المجلس على عكس قانون رقم 09/90.

[1]- إسماعيل فريجات، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة (جامعة الوادي : كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2014) ، ص61.

[2]- إبراهيم ملاوي ،"**إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته : دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب**"، مجلة العلوم القانونية و السياسية ،ع12 (جانفي 2016)، ص41.

- ✓ أضافت المادة 53 ثلاث حالات تبطل المداولات بقوة القانون **(المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، و الغير محررة باللغة العربية، و المتخذة خارج المجلس)**.[1]
- ✓ إخضاع نفاذ مداولات قبول الهبات والهدايا الأجنبية إلى مصادقة الوزير المكلف بالداخلية بالنظر إلى إمكانية ربطها بشروط قد تمس بالسيادة الوطنية وذلك حسب المادة 55.[2]

ثالثا : الإصلاح المالي والجبائي على المستوى المحلي:

من المعلوم أن الدولة تعكف منذ أكثر 10 سنوات على إصلاح المالية والجباية المحليتين بإشراك كل من القطاعات المعنية من خلال لجنة وزارية أسندت لها مهام تشخيص النظام الحالي وتقديم خطة عمل تنفذ تدريجيا من أجل إصلاح عميق يصحح الإختلالات ويعالج النقائص المسجلة المقدر عددها بـ 27 ضريبة بنسب متباينة غير متجانسة وبمداخيل ضعيفة عموما، مع ضعف الإرادات الجبائية الناجمة عن الأملاك إلى جانب ضعف تكوين الموارد البشرية، وعلى ضوء هذا التشخيص اتخذت الدولة عدة إجراءات لتحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية.[3]

1. **تثمين الموارد الخاصة بالبلديات** :يتعلق هذا التثمين أساسا بإيرادات أملاك الجماعات المحلية بالإضافة إلى دعم المصالح المكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية وكذا البحث عن مبالغ تمويل جديدة وهذا عن طريق:

أ. **تثمين إيرادات الأملاك:** إن المداخيل الناتجة عن الخدمات التي تكون موضوع إتاوات للدفع من طرف المستفيدين منها تعتبر إيرادات تسيير فرضت على البلديات تحسينها بمداولة المجلس الشعبي البلدي التي تعتبر عامل أساسي للتمويل المحلي حيث فرضت على البلديات ترتيبها وإستغلالها عن طريق تثمين الإرادات التالية:

- **نواتج استغلال الأملاك** : تسمح أملاك البلدية بزيادة إيرادات البلديات، وعليه أوجبت الحكومة عليها إحصاء وصيانة الأملاك دائما من خلال تحيين دفتر المحتويات بهدف تثمينها والرفع من مداخليها والتأكيد عليها في هذا القانون 11-10 من خلال ما تضمنه من مواد من 157 إلى 168 والتي تتحدث عن ضرورة الجماعات المحلية القيام بـ:

---

[1]– بوحانة ثابتي ، **الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية و الرقابة – الواقع و الآفاق**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام غير منشورة (جامعة تلمسان : كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015)، ص 248.

[2]– إبراهيم ملاوي ، **مرجع سابق**، ص 42.

[3]– أحمد بن نعوم، " **نحو نظام جبائي جديد ولامركزية التسيير**"،الجمهورية يومية وطنية إخبارية، د.ع، 14جوان(2020)، د. ص.

- ضبط أسعار إيجار المحلات ذات الاستعمال السكني بالاعتماد على مؤشرات دواوين الترقية والتسيير العقاري.
- توثيق عقود الإيجار وتحديد حقوق وواجبات تسوية الساكنين غير الشرعيين بعقود إيجار منظمة

لممتلكات البلدية المتعلقة بالبيع والتأخير والمزايدة ينبغي أن تكون متاحة له لتمكينه من إدارة الشؤون البلدية بشكل أفضل.

حقوق التوقف وهي تتمثل في الإتاوات التي تضمنها البلديات عن شغل الطرق العمومية وحقوق الإمكان و التوقف في القاعات و المعارض و الأسواق حيث تحدد التعريفات على أساس مساحة الأراضي المشغولة التابعة للبلدية وكذا المنتجات المعروضة وطبيعتها و نوعيتها.

ب. **النواتج المالية:** يجب أن تعرف هذه النواتج تطبيقا صارما عند الدفع، وتتمثل في الأرباح الناتجة عن الوكالات العقارية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي وتسديد القروض المحتملة المقدمة للبلديات لفائدة الغير.[1]

ج. **الإيرادات الجبائية** : من أجل رفع مستوى الإرادات الضريبية للجماعات لاسيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية وتتمثل فيما يلي:

- تخصيص لفائدة البلديات 50% من ناتج الضريبة على الدخل الإجمالي على مداخيل الإيجارات.
- المراجعة التصاعدية للرسم الخاص على الرخص العقارية خاصة على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع الرسم على الإقامة مع مراجعة تصاعدية لمبلغها بطرق محددة حسب ترتيب مراكز الإقامة المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان بناء في الأملاك العمومية بناءا على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص.[2]
- تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.

[1]– حمدي معمر ،"**إصلاحات المالية المحلية كآلية لتصحيح عضو ميزانية الجماعات المحلية**"، مجلة الإقتصاد والمالية، ع 02(2018)، ص91.

[2]– نبيلة مسيلتي ،"**الجباية المحلية خيار إستراتيجي لدعم مداخيل الجماعات المحلية على ضوء الأوضاع الإقتصادية الراهنة** " ، مجلة إقتصاديات الأعمال و التجارة،ع01 (مارس 2019)، ص 178.

- تخصيص أقسام من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.[1]
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية وهذا ما نص عليه القانون الجديد من المادة 211، تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن ما بين البلديات وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين وهما: الصندوق البلدي للتضامن، وصندوق الجماعات المحلية للضمان.[2] مع تحديد كيفية تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم، وكذلك نضيف المادة 112 و213 حول مسألة الإعانات المخصصة للبلديات الممنوحة من الدولة للغرض الذي وجدت من أجله، وكذا توفير كل الأشكال الأخرى من دعم الدولة في قانون البلدية لملئ نقص التجهيز على مستوى البلديات، ولتلبية احتياجات السكان ويتم تخصيص هذه الإعانات من أجل أن تقام بطريقة خاصة غالبا في إطار مخططات التنمية المحلية **(PCD)**.[3]
- دعم المصالح المكلفة بالضرائب والرسوم المحلية حيث لوحظ بأن الموارد اللامركزية تسجل مردودا ضعيفا يجب تصحيحه وتداركه، خاصة أمام الظروف المالية وذلك من خلال التعاون بين مصالح الضرائب والبلديات بحيث أوجب على المسؤولين المحليين أخذ كل التدابير اللازمة من أجل تقديم الدعم اللازم لمصالح الضرائب بهدف تحسين تحصيل الضرائب والرسوم المحلية.[4]

ثالثا: ترسيم الإنفاق العمومي:

إن التحكم في النفقات فرضه تقلص إحتمالات توسع الاستثمارات سواء المنتجة أو غير المنتجة للمداخيل فترشيد الإنفاق العمومي ضرورة حتمية بغض النظر عن الوضع الإقتصادي والموارد المالية المتاحة، حيث يقصد بترشيد النفقات العمومية خلق تجانس وكذا وضع خيارات في الاستثمار والتجهيز بمنطق الاقتصاد عن طريق الإجراءات التالية:

تتمثل في إعادة التوازن بخصوص النفقات، ومن ثم تحسين التحكم في النفقات العمومية وكذا إجراءات موجهة لتأسيس عقلية تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها وتتم هذه الإجراءات عن طريق:

---

[1]– أحمد بن نعوم، **مرجع سابق** ، د. ص.

[2]– المادة 211 من قانون البلدية 11– 10، **مرجع سابق**، ص 32.

[3]– نبيلة مسيلتي، **مرجع سابق**، ص 179.

[4]– حمدي معمر، **مرجع سابق**، ص91.

- ✓ الترخيص للبلديات والقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة 16 من قانون المالية 2009).
- ✓ المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية.
- ✓ ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (دفع النفايات المنزلية – الطرق البلدية).
- ✓ الرقابة على النفقات الملزمة على مستوى البلديات.
- ✓ الترخيص للبلديات بدفع نفقاتها الإجبارية على العلن خلال الفصل الأول من كل سنة(المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009).[1]

ثالثا: تحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية: تطبيقا لأحكام قانون المالية لسنة 2011 شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصرنة التسيير لاسيما في مجال إعداد ميزانية البلديات (المرسوم التنفيذي رقم 12- 315 المؤرخ في 21 أوت 2012) المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية. وفي هذا الإطار تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات (المفتشين العامين للولايات، مديري الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر،الأمناء العامين للدوائر، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامين للبلديات، أمناء خزينة البلديات وما بين البلديات، و المراقبين الماليين للبلديات) وبمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية.[2] وتتمحور الطريقة المعتمدة من وزارة الداخلية والجماعات المحلية لتطبيق المدونة الجديدة للميزانية لجميع البلديات في وضع برنامج تكوين وتأهيل لفائدة المكلفين بإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة ودعمهم بإعداد برنامج إعلام آلي موحد للآمرين بالصرف.[3]

المطلب الثالث: تقييم مسار الإصلاحات الإدارية المجسدة على نطاق الجماعات المحلية في ظل القانونين الجديدين (11-10) و (12-07).

لا يمكن إنكار أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من أزمات حادة ومعقدة، بحيث لم توفق في الكثير من المجالات لأسباب عديدة، لاسيما في إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية ولا في تحقيق الديمقراطية المرجوة ولا في تجسيد دولة القانون ولا في تقديم الخدمات الكثيرة والمنتظرة للمواطن،

[1]- حمدي معمر، **مرجع سابق**، ص91.

[2]- **المرجع نفسه**، ص، ص 92،91.

[3]- أحمد بن نعوم ، **مرجع سابق**، د. ص.

وهذا ما مس بمصداقيتها، وتصدعت العلاقة بين المواطن ودولته، لأن رئيس البلدية يعتبر ممثلا للدولة وللمواطنين إلى غير ذلك مما يبين ابتعاد الجماعات المحلية عن الغايات والأهداف والمقاصد التي وجدت من أجلها.[1]

فهذه العقلية الإدارية القديمة الموجودة على مستوى الجماعات المحلية تتخذ من البيروقراطية عقلا مدبرا حيث أن المسؤول الإداري أو الموظف العمومي عموما لا يزال يتعامل مع فكرة الخدمة العامة كإمتياز إداري لفائدة رجل الإدارة، وليس كإمتياز إداري بالأساس محمول على عاتقه وذلك بالرغم من عديد الإصلاحات الإدارية والمجهودات المبذولة في تحسين نوعية الخدمات العامة.[2]

لذا نجد البيروقراطية الإدارية في المجتمعات النامية منغلقة على نفسها لا تقبل التغيير من أي جهة كانت، إذ أن مصدر قوتها هو المحافظة على النظام القديم الموروث ما دام هذا النظام متصلبا وفي خدمة فئة من المجتمع تتصف بالنخبوية والتمتع بالامتيازات، كل هذا بدوره ينعكس سلبا على النماذج و الأنماط الإصلاحية، وبالتالي يتعذر تحقيق أهداف التنمية السياسية الشاملة والمتوازنة والمستدامة.[3]

إن المناخ الإداري الذي تعيشه الإدارة الجزائرية على الخصوص والعالم المتخلف على العموم هو مناخ مملوء بالتحديات، وعدم القدرة على تلبية رغبات الجماهير الواسعة من جهة وبالتغيير المستمر والظرفي من جهة أخرى، وحسب رأي الأستاذين "عبد الكريم درويش" و"ليلى تكلا" فهو مناخ جديد ومتغير ويتصف بعدد من السمات نذكر منها ما يلي:

1. إتساع دولة الإدارة Administrative State التي أصبحت تتحكم في دواليب الحياة الاقتصادية.
2. ظهور القوة الجديدة المتمثلة في قوة الآمال الشعبية الصاعدة.
3. ظهور البيئة الجديدة في الوسط السياسي الحكومي وعلاقة الحكومة بمختلف التنظيمات الجديدة.
4. الحاجات المتزايدة إلى التكنو قراطية، أي سلطة الإدارة بواسطة الفنيين والمختصين.
5. التخلف الحضاري وأثر الثورات العسكرية.

---

[1]– مصطفى دريوش ،**الجماعات المحلية بين القانون والممارسة** (الجزائر: منشورات مجلس الأمة ،2003)، ص– ص 35 – 37.

[2]– محمد العجمي ،"**موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي : مستقبل الماضي**"، مداخلة قدمت أعمال الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية (جامعة محمد خيضر– بسكرة– : كلية الحقوق والعلوم السياسية ،المنعقد يومي 04/03 ماي 2009)، ص 170.

[3]– طاشمة بومدين،(البيروقراطية و التنمية السياسية في الجزائر)، **مرجع سابق**، ص46.

فأمام هذه التحديات برزت نقاط الضعف في الإدارة ما يجعل النظام الإداري غير قادر على استيعاب هذه التغيرات التي تفوق قدرته، بحيث أن أزمات الإصلاح المتمثلة في البطالة والفقر وعدم التحكم في الموارد والصراعات ما هي إلا صورة مصغرة لأزمة حضارية تعاني منها الإنسانية.[1]

إن النظم الإدارية كما يقول العميد"سليمان محمد الطماوي "شأنها شأن الحيوان والنبات ، لا تعيش إلا في بيئة مواتية، فقد توضع هذه النظم على أفضل الأسس من الناحية النظرية المجردة ولكنها لا تحقق المبتغى إذا تجاهل مهندسوه الأوضاع السائدة ، وما يمكن قوله عن جماعة التسيير وإن حاول قانون الجماعات المحلية تجسيده وتجسيد الديمقراطية داخل هذه الجماعات، فمازال الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية يتمتعان باختصاصات تعد مناكفة لهذا المبدأ أصلا، بالمقابل فالجماعة بحد ذاتها لا تفي بالغرض في التنفيذ الذي يستوجب ويتطلب الخبرة الفنية والتخصص، مما إتخذته بعض الدول مبررا كافيا للتعيين في منصب رئيس المجلس المحلي.[2]

حتى أنه بالرغم من الإيجابيات التي جاءا بها هاذين القانونين الجديدين إلا أنهما لم يخليا من بعض النقائص و السلبيات أهما:

1. كثرة الإحالات على التنظيم.
2. تحدث قانون البلدية لأول مرة على حق المواطنين في المشاركة في تسيير شؤونهم المحلية لكنه بالمقابل لم يضع الأطر والكيفيات التي تبين وتكفل هذه المشاركة، وبالتالي لا نرى تجسيد واقعي لهذه المواد القانونية.
3. لم يضع القانون العضوي 01/12 المنظم للانتخابات المحلية المستوى الدراسي كشرط للترشح للانتخابات المحلية، وبالتالي تبقى إمكانية تسيير المجالس البلدية والولائية من رؤساء أميون، لكن بالنقيض منه نرى أنه كلف هذه اللجان بتقديم نتائجها لرئيس المجلس البلدي، وبالتالي هناك غموض في هذه المسألة، لأنه كان بالأحرى منه أن يأمر اللجنة بعرض نتائجها على المجلس لبسط المزيد من الشفافية والمصداقية وعدم التستر على النتائج.
4. رغم نص قانون البلدية على حق المنتخبين المحليين على الحصول على تعويضات وعلاوات في المادة 76 والذي ترك تحديد مقدارها للتنظيم، إلا أن هذه الحوافز تبقى زهيدة وغير كافية للمنتخب ما يجعله يميل إلى الطرق الملتوية والفساد الإداري وتقبل الرشوة.

[1] – منصور بلرنب، **إستراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر**،أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه الدولة في التنظيم السياسي و الدولي غير منشورة (جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 1988)، ص88.

[2] – إسماعيل فريجات، "(مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري) ، **مرجع سابق** ، ص، ص 62 ، 110.

5. رغم أن المادة 29 من قانون البلدية اعترفت صراحة بجهاز الأمين العام كهيئة مكونة للبلديات، وإعطاءه العديد من الصلاحيات ولعل من أهمها إعداد مشروع الميزانية، إلا أن المشرع لم يحدد جهة تعيين الأمين العام وحقوقه وواجباته وهو ما يفتح باب التساؤل عن طبيعة الجهة التي تختار الأمين العام وتوجهه، وبالتالي الداعي لوجوده داخل هيئة منتخبة.[1]

إضافة إلى الصلاحيات الواسعة والمميزات الإيجابية التي منحت لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أنه في الواقع العملي ظهر هناك علاقة تبعية بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي ولا يعطي قانون11-10 الاستقلالية التامة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.[2]

المبحث الرابع : مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي.

المطلب الأول: متطلبات نجاح إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

إن الواقع الذي يشوب الإدارة الجزائرية بكل أجهزتها يفترض على دعاة الإصلاح المبادرة إلى تكوين شبكة من منظمات المجتمع المدني، والمنشغلين بقضايا حقوق الإنسان ومناهضة الفساد، وتبني برامج مشتركة للدفاع عن الديمقراطية والاستعانة بالإعلام الحر حيثما كان لكشف مواقع الفساد والتشهير بالفاسدين وتشكيل جماعات ضغط فاعلة، ترصد التطورات على صعيد العملية الديمقراطية بشكل عام وعلى جبهة الفساد بشكل خاص، وتعمل على تعبئة الرأي العام بمخاطره وأساليب مقاومته.[3]

ومن أجل إنجاح نظام محلي مستقل يجب الاهتمام بالتسيير والتأطير الجيد على مستوى الجماعات المحلية بتوفير وضمان الإمكانيات البشرية الكافية والمؤهلة وذلك من خلال:

- اعتماد سياسة عقلانية محكمة في التوظيف وتوزيع الإطارات على المستوى الوطني بغية إحداث نوع من التوازن بين مختلف جهات الوطن.
- نشر ودعم فكرة خدمة المرفق العام والقيام بعمليات تشجيع وتحفيز لكل من يثبت جدارة عالية ويقدم نتائج مرضية.

---

[1]- عبد الحاكم عطوات ، **مرجع سابق**، ص80.

[2]- نوال لصبح، "**صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي في ظل القوانين الجديدة**"، مجلة هيردون للعلوم الإنسانية و الإجتماعية ،ع1 (2017)، د. ص.

[3]- أحمد يوسف أحمد و آخرون، **متطلبات الإصلاح في العالم العربي** (الأردن: دار الفارس للنشر و التوزيع، ط1، 2006)، ص149.

- فرض رقابة مستمرة على الموظفين وفحص انضباطهم مع تطبيق العقوبات في حالة حدوث مخالفات.
- الرفع من فعالية التسيير على المستوى المحلي وذلك بتوفير الوسائل اللازمة.[1]

وهنالك العديد من الاقتراحات والمتطلبات والأفكار في مجال إصلاح الجماعات المحلية وإدارتها من بينها:

1. **حتمية حل المشكل المالي:** يعتبر هذا المشكل من أهم العراقيل التي تعيق عمل الجماعات المحلية. فأصبح لزاما على الحكومة إعادة النظر في مالية الجماعات المحلية بصفة جذرية ليس بمسح الديون وإنما بتوسيع مواردها وتمكينها من التحكم المباشر فيها بوسائل تحصيل خاصة، وبتخفيض الإجراءات المحيطة بها وتمكينها من الاستعمال السريع لمجابهة المشاكل والاحتياجات في حينها وعدم تكليفها بنفقات لا تدخل ضمن اختصاصاتها وتأطيرها بكفاءات إدارية وتقنية مناسبة لمهامها وصلاحياتها وخصوصياتها.
2. **إنشاء نظام المنطقة المحلية** : قد يساهم في حل العديد من المشاكل المالية والإدارية وينسق الجهود بين الجماعات المتجانسة لمجابهة قضايا التنمية بصفة عامة، كما يحل أيضا مشكل الصراعات الحدودية وغيرها.
3. **وجوب إحكام نظام الرقابة على الجماعات المحلية:** وملائمتها مع منطق وفلسفة اللامركزية الإدارية، إذ يجب رفع الوصاية الأبوية على الجماعات المحلية بشكله الحالي، وتحديد ميكانيزمات وموضوعات الرقابة بشكل مدقق وفي إطار القانون فقط.
4. **ضرورة الاهتمام بالتأطير والتدريب:**إن نسبة التأطير على مستوى الجماعات المحلية تكاد لا تذكر فرغم تعيين 1500 مهندس وجامعي لكن مازال هذا المشكل مطروح بحدة ويتطلب توظيف الكثير من الكفاءات حيث أن بعض المصالح الحساسة مثل الحالة المدنية وغيرها تسير بواسطة تشغيل الشباب وبالتالي يجب رفع مستوى التأطير وتدريب كافة الموظفين المحليين لاسيما على مستوى المصالح والمديريات المهمة وفي كل المناصب المسؤولة بصفة عامة.

[1]– سعد كمال الدين بلعباس، **واقع اللامركزية: إستقلالية الجماعات المحلية** ، مذكرة تربص غير منشورة (المدرسة الوطنية للإدارة : مديرية التربصات، 2006)، ص 49.

5. **العمل على تثمين الوظيفة المحلية** : فأغلب الإطارات المتخرجة لا ترغب في العمل في الجماعات المحلية خاصة البلدية منها لأنه يبقى سنوات عديدة بدون ترقية وعدم التمتع بنفس الحقوق والمزايا التي يتمتع بها زملائهم في قطاعات أخرى، لذا لابد من تثمين الوظيفة المحلية.[1]
6. **وجوب الفصل بين الإختصاصات المركزية واللامركزية للجماعات المحلية:**فلابد من القضاء على حالة الخلط والغموض بين اختصاصات الدولة واختصاصات الجماعات المحلية والتفريق ما بين التسيير والمراقبة والمداولة والتنفيذ من جهة وتحديد بدقة حدود الوصاية التي تقتصر رقابتها في مدى مطابقتها للقوانين، أو عدم المطابقة، وليس في مدى مناسبة المداولات أو إقتراح المشاريع والمصادقة عليها.
7. **ضرورة إشراك المواطن:** فرغم سماح القانون البلدي الحالي لهذه الآلية لكن لم يتم الأخذ بها في الواقع، وفي هذا الإطار يجب وضع آليات جديدة تلزم التطبيق الفعلي لهذا المبدأ، وتغيير الذهنيات في هذا المجال.
8. حتمية تفعيل وترشيد التعاون بين البلديات في الكثير من المجالات سواء المجال الإجتماعي أو مجال المنشآت القاعدية، ومجال الشباب و الرياضة... إلخ.[2]
9. تعديل هياكل التنظيم بقصد التخلص من العيوب على مستوى الهيكل و على مستوى المجموعات لتهيئة جو العمل البناء المبني على التفاهم بين الإدارة و العمال و بين أنفسهم لتوفير الشروط الموضوعية لأداء أحسن.
10. خلق الوعي المحلي وثقافة تسيير سليمة لدى الجماعات المحلية.
11. القدرة على التكيف مع البيئة من حيث تغيير طبيعية العمل ونوعيته، فالجماعات المحلية مطالبة بمراعاة التحولات والتطورات التي تجري في محيطها الداخلي والخارجي، لأنه من المنطقي أن البيئة تتغير وتتبدل و تتطور وتحدث تحديات جديدة، والتكيف الجيد مع هذا الوضع إنما هو انعكاس للفهم الجيد لما يجري خاصة من طرف الإدارة التي عليها أن تستنبط ما يمكن استنباطه من مبادئ وقوانين متعلقة بطبيعة التغير وطبيعة التعامل معه.[3]

[1]– مصطفى درويش، **مرجع سابق** ، ص– ص 35– 37.

[2]– **المرجع نفسه**، ص، ص 38، 39.

[3]– عبد القادر عكوشي ، **مرجع سابق**، ص 50.

12. ايجاد تشريعات واضحة المعالم تحدد بدقة وظائف كل من الوحدات المحلية والحكومة المركزية، بالإضافة الى تعزيز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليين في إدارة المرافق العامة المحلية.

13. تغيير العوامل السلوكية والسيكولوجية للموظفين والمنتخبين المحليين لدعم للنهج اللامركزي، وتشتمل هذه العوامل على توافر الإتجاهات والسلوكيات الملائمة لموظفي الحكومة المركزية وفروعها في المحليات في تقديم الخدمات، وتوافر الرغبة لديهم بتقبل مشاركة المواطنين والقيادات المحلية التقليدية في عملية صنع القرارات.

14. استعداد والتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات، وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم ومهامهم على أحسن وجه، هذا يعني استعداد القادة السياسيين وموظفي الحكومة المركزية لتحويل الصلاحيات والمسؤوليات التي كانوا يحتكرونها للموظفين والمنتخبين المحليين.[1]

فإذا كان بناء جهاز إداري فعال ورشيد يساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة والمتوازنة لن يتم إلا بتأصيل الإدارة والانطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري فإن أول ما يجب القيام به هو توفير المناخ الملائم لتطبيق الإصلاحات، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والثقافية التي يعرفها المجتمع المحلي، فالتنظيم الإداري المحلي بحاجة إلى استقلالية إدارية عن السلطة المركزية ليتكيف مع حجم العمل والأهداف المنوطة بكل من البلدية والولاية كما يتطلب توفير الإمكانيات المالية لتأهيل الإطارات وتكوينهم وتحفيزهم وتدعيم الجماعات المحلية بكفاءات في المجالين الإداري والتقني.[2]

فعلى غرار تعاظم سيطرة البيروقراطية على مستوى الأجهزة الإدارية فلابد من تقديم إستراتيجية فعالة للإصلاح تقوم أولا بإعادة تنظيم الجهاز البيروقراطي للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة للتنمية، وثانيها علاج مشكلات الجهاز الإداري علاجا يتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازا إداريا يعكس علاقات وقيم إجتماعية جديدة تحقق التنمية في نفس الوقت الذي تحقق فيه كفاءة العمليات الإدارية، وهذا بعيدا عن المدخل التقليدي للإصلاح القائم على أسلوب التجربة

[1]– محمد محمود الطعامنة ،"**نظم الإدارة المحلية (المفهوم، الفلسفة و الأهداف)**"،ورقة بحثية قدمت الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي (جامعة الدول العربية : سلطنة عمان،أنعقد يوم 18– 20 أغسطس 2003)، ص13.

[2]– محمد علي، **مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في قانون الإدارة المحلية غير منشورة (جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان : كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2012)، ص، ص 102، 119.

والخطأ، الذي لا يهتم إلا بالمشكلات الطارئة وهذا ما يعرف بإدارة الأزمات التي لا تحل المشكلات الجوهرية للبيروقراطية التي هي أساس كل إصلاح إداري سليم وجذري، وبالتالي ينبغي التعامل مع هذا الجهاز كعامل مؤثر في مجمل الكل البيئي بتوفير الوعي الجماعي وإشعار المواطن أن الإصلاح هو عملية مستثمرة وهادفة.[1]

فمن أجل تعزيز عملية الإصلاح على الوحدات المحلية فلابد أن يكون مركز الإصلاح هو تكريس أسلوب الحكم الرشيد في التسيير وتأسيس دولة القانون والمؤسسات المتمثلة في دولة قوية حديثة فعالة ضامنة للتماسك الإجتماعي، وترشيد الجهاز البيروقراطي بدءا بتعزيز دولة الحق والقانون والعمل على مطابقة مهام الادارة العمومية مع متطلبات دولة القانون والمؤسسات، وثاني مطلب أن تتكيف الإدارة المحلية مع المهام الجديدة للدولة من إضفاء مبدأ اللامركزية على الحكم على المستوى المركزي إلى الهيئات المحلية لتمكين الأفراد من المشاركة في عمليات الحكم ما يوفر فرص عادلة ومستدامة لكل أفراد المجتمع ولإصلاح بيروقراطية الإدارة لابد من مكافحة الفساد الإداري الذي يعد جوهر الإصلاح الإداري بتعزيز النزاهة والشفافية ووضع تشريعات في القطاع العام للوقاية منه في الإدارات العمومية.[2]

وفي الأخير يمكن القول أن نجاح الإصلاحات الموضوعة مسبقا لا يكمن في تنمية وتطوير تسيير الموارد البشرية وسن التشريعات والقوانين المنظمة لبيروقراطية الإدارة وإنما نجاحها مرهون أساسيا بتغيير سلوكيات وثقافة الموظف الإداري الجزائري وأخلاقياته ذي كفاءة وفعالية من أجل خدمة الصالح العام وتحقيق الأهداف التنموية في أسرع وقت وأقل تكلفة.

المطلب الثاني: الحوكمة المحلية كآلية من آليات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

توجد العديد من الإتجاهات في مسألة تعريف الحوكمة المحلية حسب بيئة كل نظام سياسي، فحسب التعريف الذي طرحه الإتحاد الدولي لإدارة المدن عام 1996 تحت عنوان "**الحوكمة المحلية**" أن تحقيق الحوكمة المحلية يتطلب نقل مسؤولية الأنشطة العامة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون، مع تحقيق اللامركزية المالية والموارد الكافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي وفيها تتحقق المشاركة الحقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

[1]– طاشمة بومدين،"**التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي**"، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، م 2012، ع7(30 يونيو/ حزيران2012)، د. ص.

[2]– د. م، "**مخبر إصلاح السياسات العربية في ظل تحديات العولمة**"، مجلة أكاديميا، ع2 (2014) ، ص– ص 117– 124.

- ويقصد بها أيضا توظيف مختلف الإمكانيات والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين إدارة الشأن العام المحلي.
- حسن إدارة الشأن المحلي من قبل هيئات منتخبة في إطار تشاور وشراكة مع فاعلين محليين.

إذ يمتد الإطار المفاهيمي للحوكمة الجيدة إلى مقاربة إشكالية مشاركة المواطن في صنع السياسات العامة والقرار المحلي وتوزيع السلطات والمسؤوليات وكيفية إتخاذ القرار، وأدوار منظمات المجتمع المدني، ويتضمن أيضا إشكاليات دمقرطة تسيير الدولة والمبادرات المحلية والمواطنة والديمقراطية التشاركية.[1]

ومن خلال هذه المنطلقات والدواعي في ظل التحولات الكبرى السياسية والإقتصادية والإجتماعية التي ميزت العالم وأمام حجم التحديات الداخلية، وجدت الإدارة المحلية الجزائرية نفسها مجبرة لتبني المقاربة التشاركية كآلية للحوكمة المحلية من خلال تهيئة البيئة الملازمة والمرجعية القانونية التي تشجع المواطن المحلي على المشاركة في صنع القرار المحلي وإقامة علاقات جديدة مع شركاء فاعلين آخرين.

فلقد وضع المشرع الجزائري 14 مادة قانونية تدعو إلى اشراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، لكن الاعتراف الدستوري والقانوني يحتاج إلى آليات وميكانيزمات وتدابير تسمح بالمشاركة للمواطنين في تسيير شؤون بلدياتهم وولايتهم والمساهمة في التنمية المحلية إذ تتمثل الإقتراحات فيما يلي :

- تأهيل العنصر البشري للإدارة المحلية باعتباره العنصر الأساسي والمحرك لها بما يضمن فعالية وجودة تسيير الشأن المحلي.
- نشر الوعي وإشعار المواطنين بأهمية الاهتمام بالشأن العام من خلال استشارتهم وإعلامهم حول كافة الأمور المحلية، وضرورة التفاعل الإيجابي مع الفعاليات المجتمعة كلجان الأحياء وإحترام مبدأ الفصل بين السلطات بين (رئيس البلدية والأمين العام والوالي).[2]

حيث نجد أن لجنة المساعدة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية الإقتصادية **OCDE** قد أنشأت فريق عمل حول التنمية التشاركية وكذالك حقوق الإنسان والديمقراطية كما قامت بتعيين وتدقيق وتعريف إحترام

[1]– ناجي عبد النور– فتيحة لتيم، **جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر: "التشريعات وواقع الممارسات "** ، مداخلة قدمت الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة و المنتظرة (جامعة الشهيد حمه لخضر– الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية ،المعقد يومي 01 و 02 ديسمبر 2015)، ص، ص 91، 92.

[2]– **المرجع نفسه** ، ص 95.

القوانين وتسيير القطاع العام ومحاربة الرشوة وتخفيض النفقات العسكرية الفائضة والمبالغ فيها على اعتبار أن ذلك من أبعاد الحكم الرشيد إذ تهدف الحكومة إلى:

- تقليص الفجوة الناجمة عن عدم المساواة والإحتقان الإجتماعي.
- ضمان مشاركة كل المواطنين في عمليات تنمية الجماعة المحلية.
- العمل على زيادة الإحساس بالملكية المحلية عند مواطني الجماعة المحلية بواسطة الإجراءات و برامج التنمية المختلفة أي العمل على تنمية الإحساس بالمواطنة.[1]

حيث تكمن مؤشرات أو مظاهر الحكم الرشيد في الإدارة المحلية انطلاقا مما ورد في وثائق صندوق النقد الدولي، والبنك العالمي وكذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العديد من العناصر تتمثل في :

أ. **المساءلة** : ويقصد بذلك مدى تحمل الإدارة المحلية مسؤولية الأداء، ومواجهة ذلك أمام كل الأطراف المعنية، وهو ما يفرض على كل طرف محل المساءلة تقديم التوصيفات اللازمة حول المسائل التي تتعلق بممارسته لصلاحياته والقيام بواجباته، وتقبل الانتقادات التي توجه إليه أيا كان موقع المسؤولية التي يتولاها، وعليه يقع إثبات أن عمله تم في إطار القانون ولفائدة الصالح العام أم لا.

ب. **الشفافية:** تعتبر الشفافية من المفاهيم الحديثة والمتطورة في الحكم الرشيد، والتي يجب على الإدارة الحديثة الأخذ بها، لما لها من أهمية على الإدارة المحلية والأطراف المعنية بها، وتعني أيضا الإنفتاح والتخلي عن الغموض والسرية والتضليل وجعل كل شيء قابلا للتحقق والرؤية السليمة.

ج. **اللامركزية:** يعتبر توزيع الوظائف بين السلطة المركزية داخل الدولة والإدارة المحلية من مؤشرات الحكم الرشيد، ذلك أنه لا يمكن الاستجابة لطلبات المواطنين والاهتمام بانشغالاتهم إلا من خلال تجسيد لامركزية النظام الإداري وتقريب الإدارة من المواطن.

د. **المشاركة:** هذا المعيار يكفل للمواطن الحق في المشاركة في صنع القرار المحلي، وصياغة القوانين ويتجسد هذا المؤشر من خلال المجالس المنتخبة البلدية والولائية.[2]

[1]– سليم عماد الدين ، **مرجع سابق**، ص، ص 74، 76.

[2]– الطاهر زواقري، مريم ساري ،"**هيئات الإدارة المحلية في الجزائر و دورها في إرساء حكم راشد** "، مجلة الحقوق و العلوم السياسية،ع7 (جانفي 2017)، ص، ص 37، 38.

هـ. **الكفاءة والفعالية** : ويقصد بها قدرة المؤسسات على تنفيذ الخطط وتحقيق النتائج المرجوة وفق الإمكانيات المتاحة مع الاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.

و. **الرؤية الإستراتيجية** : ويقصد بذلك قدرة القادة المحليين على امتلاك رؤية واسعة وبعيدة المدى للأهداف التي تسعى الى تحقيقها الوحدة المحلية، مع ضرورة أن يكون في نفس الوقت للمجتمع المحلي شعور مشترك عما يريدون تحقيقه.

ز. **سيادة القانون** : ويقصد بذلك سيادة القانون على الجميع دون استثناء ومن جملة ذلك الحفاظ على حقوق الإنسان وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة من خلال احترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء وهذا لما من شأنه تحقيق العدالة والمساواة بين الجميع.

فكل هذه المؤشرات المذكورة تعد أساس تطبيق الحوكمة المحلية والتي تسعى من خلالها لتأسيس إدارة محلية فعالة وقادرة على تحقيق تنمية محلية شاملة، لهذا وجب لزاما على كل الوحدات المحلية الإستناد إلى مقاربة الحوكمة المحلية في عملية التسيير والمحافظة على سيرورة الجهاز الإداري وفق قواعد مضبوطة ومحددة، ووفقا لما ينص عليه القانون مما ينتج عن ذلك تعزيز لعمليات الإصلاح المجسدة على الواقع المحلي.[1]

حيث يرى "**حسن البيلاوي** "أن الحوكمة هي مثلث أضلاعه: القيادة المتميزة، ووضوح وشفافية النظم والقوانين واللوائح ، المشاركة المجتمعية الفاعلة، فبدون الحوكمة نتصور هدرا في الموارد المالية وصعوبة في الحصول على بدائل متنوعة للتمويل، وضعفا في تلبية حاجات المجتمع.

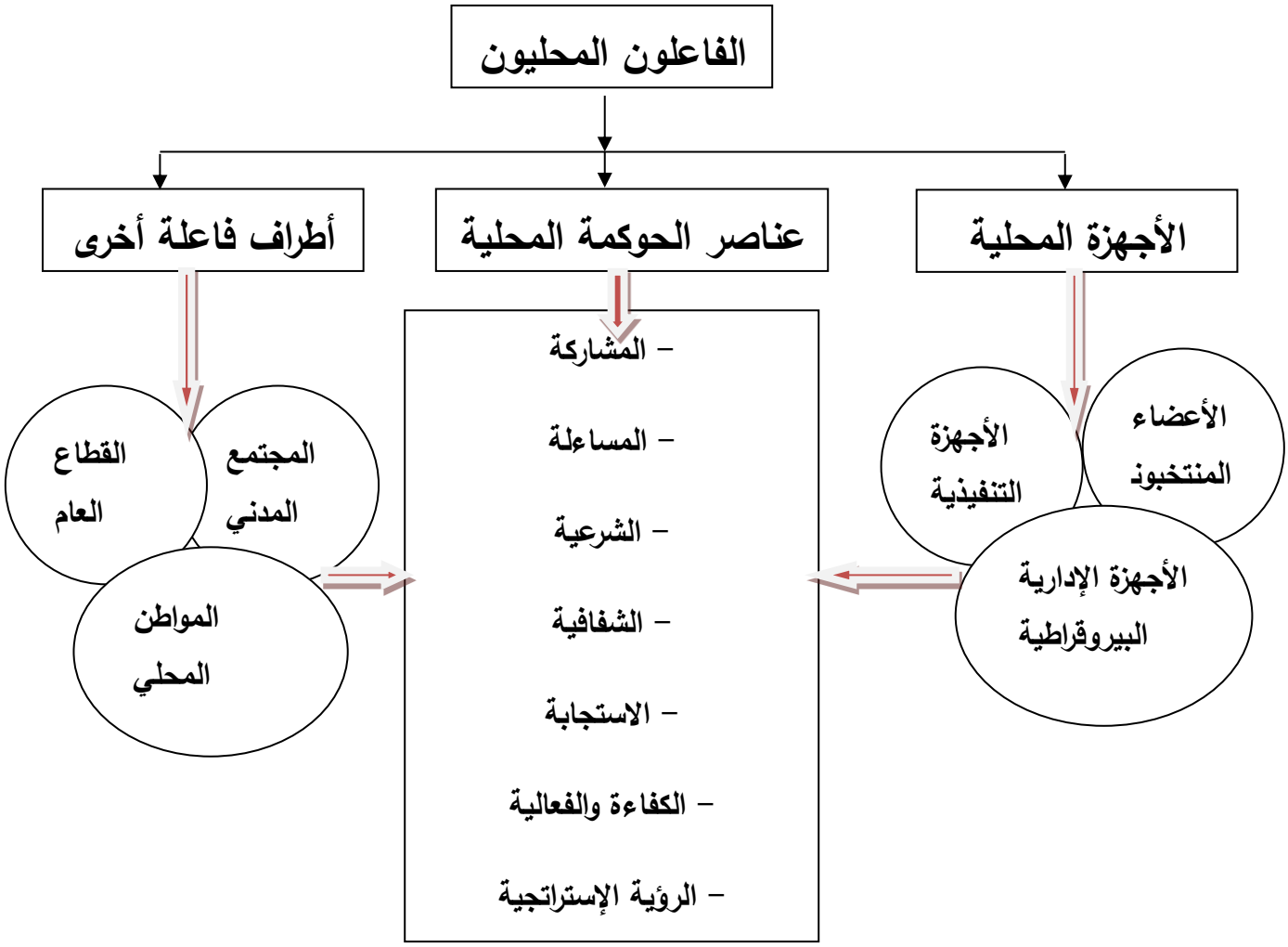
حوكمة محلية = قيادة متميزة + تشريعات ملائمة + مشاركة فعالة للمحيط

وأهم عنصر لتقوية الحوكمة المحلية هو التراجع عن احتكار القوة التي تمسك بها الحكومات المركزية، وهذا ما يساهم في زيادة الثقة لهذه الحكومات، وتفادي حركات الاتصال التي تطالب بها الأقليات في بعض الدول.[2]

[1]– مفتاح حرشاو، **تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر– دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة**، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في العلوم السياسية غير منشورة (جامعة قاصدي مرباح– ورقلة – : كلية الحقوق و العلوم السياسية ،2016)، ص 53.

[2]- خليل عبد القادر، سليمان بوفاسة،"**عصرنة البلديات في الجزائر : بين تنويع الموارد المالية و تحسين الحوكمة** "، مجلة الإدارة و التنمية للبحوث و الدراسات ،ع1(د. س)، ص 103.

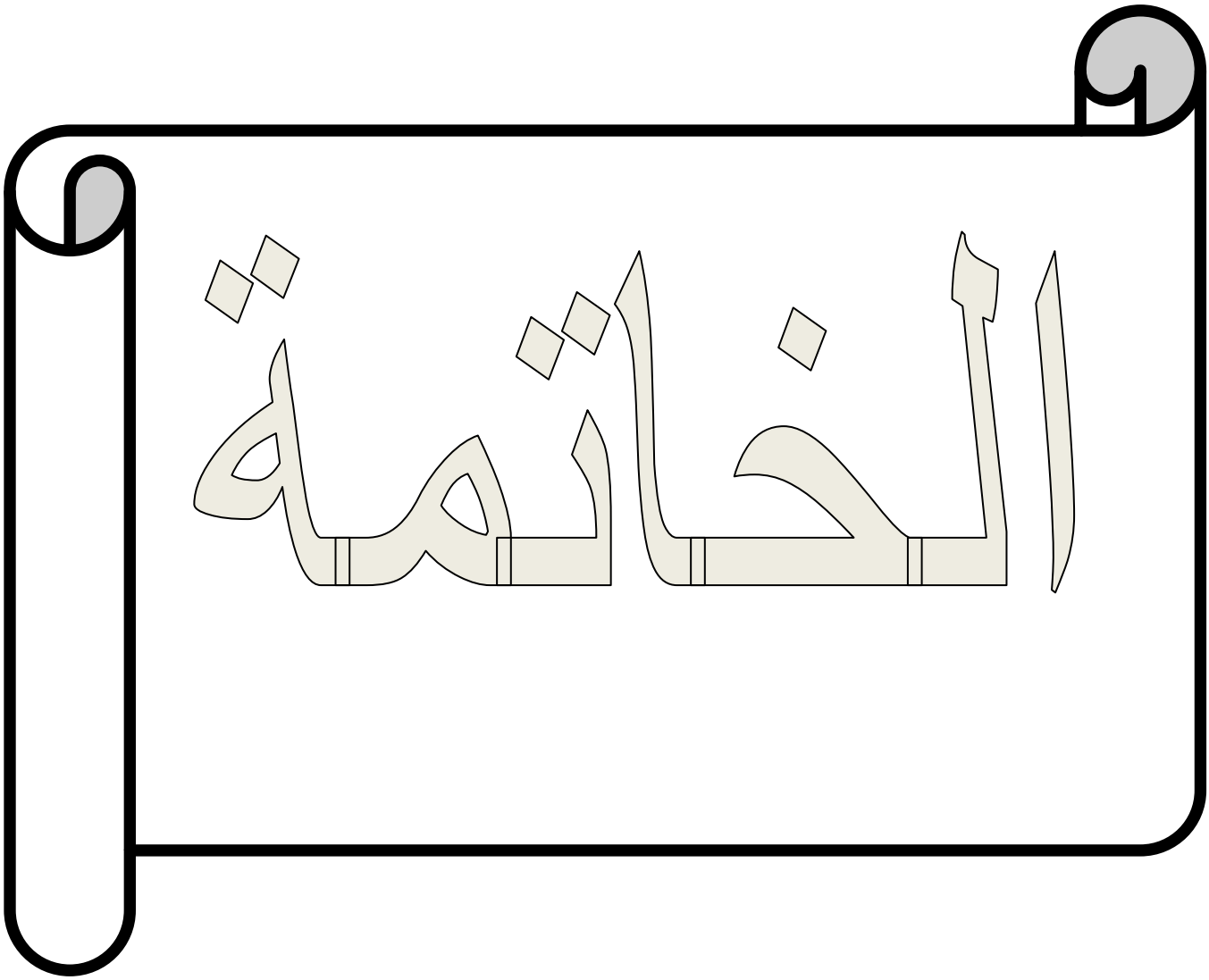
الشكل رقم 01: النظام المحلي من منظور الحوكمة



خلاصة الفصل:

ما يمكن استخلاصه من هذا الفصل هو أن الدولة الريعية التي تعتمد على العلاقات الزبونية والقرابة في توزيع المنافع (الريع) دون أن يصاحب ذلك إنتاج للموارد واستثمار لعوائد الريع في قطاعات منتجة للثروة فان ذلك سيوّلد بدون شك مجتمع استهلاكي واتكالي يعتمد على الاستيراد لتلبية حاجياته الأساسية على حساب الانتاج، وهو ما يعكس ذلك سلبا على المناخ الاقتصادي. وهذا ما شهدته الجزائر التي اعتمدت على "**إقتصاد ريعي**" الأمر الذي تسبب في أزمات هيكلية متعددة الأبعاد وشديدة التعقيد، مما جعل جهازها الإداري والاقتصادي يعاني من مأزق بيروقراطي حقيقي أدى الى تفشي مظاهر الفساد بمختلف أشكاله والذي خلف آثارا وانعكاسات بليغة على الجماعات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وإداريا وأثرت على مستوى أدائها وفعاليتها.

ومن أجل الخروج من هذا المأزق وبالرغم من ما قامت به الدولة الجزائرية من محاولات لإصلاح نمط التسيير السائد عبر إدخالها لآليات أكثر مرونة من أجل التعامل مع الحالات المرضية للبيروقراطية ومظاهرها السلبية وتصحيح النقائص والإختلالات الكبيرة التي شهدتها بالخصوص إدارتها المحلية، فانه لا تزال الإدارة المحلية تتخبط في العديد من المشاكل وحبيسة النظرة البيروقراطية الريعية في تسييرها الإداري، وعليه فان الإنتقال إلى إدارة محلية ناجحة يفترض تطوير الجماعات الإقليمية عن طريق الآليات السابقة الذكر ومن ثم التجسيد الفعلي لعناصر الحكومة المحلية وتفعيلها.


الخاتمة

الخـــاتـــــمة:

إن الحوصلة العامة التي يمكن الوصول إليها من خلال هذه الدراسة أن الجماعات المحلية كهيئات إدارية محلية أوكلت لها مهمة إدارة المرافق العامة قصد توفير الخدمات العمومية للمجتمع المحلي، ومن ثم تحسين برامج التنمية المحلية من أجل مسايرة التطورات السياسية والاقتصادية والإدارية الحاصلة في المجتمع من منطلق ترقية دور المجالس المنتخبة. فإصلاح الجماعات المحلية إذن يتطلب تطبيق الآليات الحديثة ومواكبة التطور الذي وصلت إليه الدول المتقدمة في هذا المجال، وأهم هذه الآليات هو تطبيق مقومات الحكم الرشيد أومبادئ الحوكمة داخل المجالس المحلية والمتمثلة في الشفافية والمساءلة وغيرها، وهذا يتطلب إشراك فواعل المجتمع المدني وتمكينها قانونيا من ممارسة حق الرقابة الشعبية على المجالس المحلية وليس أخذها كشعارات فقط.

وفي السياق ذاته قامت الدولة الجزائرية بعدة إصلاحات قصد تحسين المنظومة القانونية لعمل الجماعات المحلية والعمل على تدارك النقائص والإختلالات التي عرفتها القوانين السابقة المنظمة لعمل الجماعات المحلية.

إن السعي وراء تحقيق تنمية محلية حقيقية شاملة ومستدامة في الجزائر لا يتم إلا عبر تقوية اللامركزية، وإعادة النظر في المقاربة المعتمدة حاليا في إدارة الجماعات المحلية(المقاربة البيروقراطية الريعية) تماشيا مع المشاكل والتحديات الجديدة التي تواجه هذه الأخيرة، فمن خلال هذا يمكن القول أن التسيير المحلي الفعّال لن يتم الوصول إليه ولا يعرف تطبيقه على أرض الواقع إلا من خلال إصلاح هيكلي حقيقي يأخذ بعين الاعتبار الجوانب الإدارية والمنطق الاقتصادي الذي يجعل القرارات المتخذة تخلق مشاريع التنمية سواء في الآجال القصيرة والمتوسطة والطويلة حسب ما تقتضيه الحاجة.

ومن هنا يمكننا القول أن لبناء نظام متطور للإدارة المحلية وبشكل فعال لا يأتي بمجرد إصدار قوانين ومراسيم وتشريعات خاصة بذلك، وإنما يبنى ذلك بالانسجام بين ما تقدمه هذه القوانين وبين ظروف وموجبات التطور، على إعتبار أن المشكل المطروح في إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية لا يكمن في وضع وسن القوانين والتشريعات المنظمة للجماعات المحلية وإنما يكمن في عدم تطبيقها وتجسيدها على أرض الواقع، وهذا ما يثبت صحة الفرضية الأولى كون أن الإصلاح الإداري الفعّال للجماعات المحلية لا يتوقف على إصلاح هذه التشريعات فحسب وإنما يرتبط بمدى تجسيدها واقعيا وعمليا، وثانيا فإن عجز

الجماعات المحلية عن تحقيق أهدافها التنموية وضعف أدائها راجع بالأساس إلى العراقيل البيروقراطية وهذا ما يؤكد صحة الفرضية الثانية أيضا، كون أن المسألة تتعلق بعدم تغيير سلوكيات وثقافة الموظف الإداري الجزائري الذي لا يزال يتعامل بما خلفه الإرث الاستعماري من بيروقراطية مركزية في أداء الوظيفة العامة، وتقديم الخدمات للمواطنين ما أعاق كل محاولات بناء إدارة حديثة وتطبيق مبادئ الحوكمة المحلية، فالجزائر كغيرها من البلدان المتخلفة لا تزال تعاني من المظاهر السلبية كالتعقيدات الإدارية في تقديم الخدمات العمومية للمواطن، وعدم اعتماد مبادئ الجدارة والكفاءة وفق المؤهلات العلمية في التوظيف، كل هذه العوامل وغيرها تؤدي إلى العجز عن الرفع من مستوى أداء الجماعات المحلية بصفة خاصة وتحقيق الأهداف التنموية بصفة عامة.

كما يمكننا القول أيضا أن الطابع الريعي للدولة كرّس منظومة علاقات زبونية ناظمة للمجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي والإداري في الدولة، مما أدى ذلك الى تفشي الفساد الإداري ومنح المناصب على أساس المحاباة والقرابة لا على أساس الكفاءة والمؤهل العلمي، وتعطيل توظيف عوامل الإنتاج المحلية وعدم التحكم في الموارد، فكل هذه النتائج السلبية وغيرها هي نتيجة حتمية للمقاربة البيروقراطية الريعية المتبناة في الجزائر والعديد من الدول الريعية، هذا ما أثر سلبا على أداء الجماعات المحلية. وعليه فإن أي إصلاح قد يورد على المستوى المحلي ولا يقابله تغيير المقاربة البيروقراطية الريعية المعتمدة حاليا في إدارة الجماعات المحلية والإدارة العامة ككل سيكون مآله الفشل ويبقى مجرد إصلاح شكلي وعديم الجدوى والفعالية، ومن هنا نثبت صحة الفرضية الثالثة أيضا التي أكدنا من خلالها أن أي إصلاح للجماعات الإقليمية في الجزائر لا يمس في جوهره تغيير المقاربة البيروقراطية الريعية في حد ذاته، وتعويضها بمقاربة حديثة كالمقاربة بالنتائج أو المقاربة المقاولاتية سيكون إصلاح عديم الفعالية، باعتباره السبيل الوحيد الذي يمكّن من تحويل الوحدة المحلية من مجرد جهاز بيروقراطي وجهاز لتوزيع الريع الى وحدات محلية خالقة للثروة وفاعل محوري في تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة.

وقد سمحت دراستنا هذه لواقع إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي، من التوصل إلى مجموعة من النتائج نذكر منها ما يلي:

- ✓ أنه رغم الترسانة القانونية التي وضعت وسنت خلال مختلف المبادرات لإصلاح الإدارة المحلية إلا أنها لا زالت تعتمد في تعاملاتها الإدارية نفس السلوكات البيروقراطية.

- ✓ إن عملية إصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر لازالت تواجهها العديد من المشاكل والمعيقات تتمثل في احتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار ورسم السياسات العامة بعيدا عن أي مشاركة حقيقية للفاعلين غير الرسميين المحليين كمنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، مما أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية وجعلها حبيسة بعض الصلاحيات التي تعطى لها وفقا لشروط رقابة السلطة المركزية.
- ✓ صعوبة تغيير السلوك والقيم السلبية داخل الإدارات المحلية وذلك بسبب وجود قوى تقاوم التغيير مما يشكل متغيرا محفزا لانتشار الفساد.
- ✓ تعاني الجماعات المحلية من ضعف الموارد البشرية المكونة لها (خاصة من حيث النوعية) وهذا ما يجعل تحديث إدارة الجماعات المحلية حلما بعيد المنال.
- ✓ إن الإقتصاد الريعي هو أكبر عائق للجماعات المحلية من أجل التطوير لأنه يقتل روح الإبداع والابتكار لدى الفرد، ويساهم في انتشار مختلف مظاهر الفساد التي تضر بمصلحة هذه الجماعات.

وبناءا على النتائج المتوصل اليها يمكننا الخروج بالتوصيات التالية:

- ✓ تعزيز دور الوازع الديني أو الرقابة الداخلية كخطوة أولى لدى الفرد المسلم في منع الفساد قبل وقوعه.
- ✓ ضرورة القيام بإصلاح جذري لأسلوب إدارة الجماعات المحلية بما يسمح بتفعيل آليات تجسيد المبادئ الأساسية للحوكمة المحلية.
- ✓ إعادة النظر في النظام الاقتصادي للدولة والحرص على الاهتمام بالقطاعات الأخرى من أجل تنويع مصادر الدخل من غير البترول.
- ✓ غرس منظومة القيم الديمقراطية وتشجيع المواطنين على المشاركة في تدبير الشأن العام.
- ✓ التجسيد الفعلي لسياسة اللامركزية باعتبارها النظام الوحيد الذي يكفل استقلالية الجماعات المحلية.
- ✓ منح الاستقلالية المالية الحقيقية للجماعات المحلية والتي من شأنها تحسين المردودية المالية للجباية المحلية.
- ✓ لابد من توفر إرادة سياسية ووعي مجتمعي محلي كبير قادر على صياغة إستراتيجيات تنموية موحدة تجمع بين خصوصيات البيئة المحلية والإمكانيات الحقيقية للجماعات المحلية.

- ✓ فتح قنوات اتصال جديدة بين الجماعات الإقليمية والمواطنين المحليين لتعزيز المشاركة الحقيقية للمواطنين في عملية صنع القرار المحلي وإدارة التنمية المحلية.
- ✓ ضرورة وضع برامج تدريبية لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة ولجميع الموظفين المحليين بصورة دائمة ومستمرة وشاملة لا تقتصر على الجوانب القانونية والصلاحيات والرقابة وإنما تتعدى ذلك إلى تمكينهم من المهارات الحقيقية التي تساعدهم على الابتكار والإبداع في العمل لتقديم أحسن الخدمات للساكنة المحليين.
- ✓ فتح باب التبادل والشراكة بين الوحدات المحلية فيما بينها أو مع وحدات محلية أجنبية وذلك من أجل تحقيق التكامل وتغطية العجز والاستفادة من تجارب الآخرين.
- ✓ التخفيف من حدة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية والتوسيع من مهام المنتخبين على حساب المعينين وتعزيز وسائل الرقابة الشعبية على الموظفين والمنتخبين المحليين، و ممارستها فعليا بعيدا عن تبنيها كمجرد شعار.

قائمة الأشكال

قائمة الاشكال

رقم الشكل	العنوان	الصفحة
01	النظام المحلي من منظور الحوكمة	75

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

باللغة العربية:

أولا: القوانين

1)- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **القانون المتعلق بالبلدية رقم 11-10**، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، ع 37.

2)- **القانون المتعلق بالولاية رقم 12-07**، الجريدة الرسمية 12، المؤرخة في 29 فيفري 2012.

ثانيا: المعاجم

1)- دعبس، يسرى، **معجم المصطلحات السياسية**، الإسكندرية: البيطاش سنتر للنشر والتوزيع، 2009.

2)- مصباح، عامر، **معجم العلوم السياسية والعلاقات الدولية**، القاهرة : دار الكتاب الحديثة، ط1، 2010.

ثالثا: الكتب

1)- بومدين، طاشمة، **الأساس في منهجية تحليل النظم السياسية، دراسة في المفاهيم- الأدوات- المناهج والإقترابات**، تلمسان: دار الأمة، 2013.

2)- بوحوش، عمار، **مناهج البحث العلمي وطرق إعداد البحوث**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، ط4،2007.

3)- سلاطنية بلقاسم، قريشي نجاة، بن رحمون سهام، بن تركي أسماء، **الفعالية التنظيمية في المؤسسة مدخل سوسيولوجي**، القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع، ط1، 2013.

4)- هاشم، حمدي رضا، **الإصلاح الإداري**، الأردن: دار الراية للنشر والتوزيع، ط1، 2011.

5)- بومدين، طاشمة، **البيروقراطية والتنمية السياسية**، تلمسان:مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2015.

6)- الطيب، محمد أحمد هيكل، **مهارات إدارة الأزمات والكوارث والمواقف الصعبة**، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب،2006.

7)- أحمد يوسف، أحمد وآخرون، **متطلبات الإصلاح في العالم العربي**، الأردن: دار الفارس للنشر والتوزيع، ط1، 2006.

8)- الحسن،عاشي، **الإقتصاد الريعي في البلدان العربية وراء البطالة وإضعاف جودة الوظائف،**

لبنان: دار رياض الصلح، ط5، 2012.

9)- ياسر، صالح، **النظام الريعي وبناء الديمقراطية: الثنائية المستحيلة حالة العراق**، العراق: مؤسسة فريدريش إيبرت، 2013.

10)- عبد القادر،عبد العزيز أشرف وآخرون،**النمو الإقتصادي والتنمية المستدامة في الدول العربية سياسات التنمية وفرص العمل:"دراسات قطرية"**، لبنان: دار رياض الصلح، ط1، 2013.

11)- عبد الرحمان،أسامة، **البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية**، بيروت: ب د ن، يوليو1982.

رابعا: المجلات والمنشورات والمقالات العلمية

1)- سعال،سومية،" **الفعالية التنظيمية في ظل التوجهات الإدارية الحديثة**"، مجلة الباحث في العلوم الإنسانية والإجتماعية،ع35(سبتمبر2018).

2)- ميلود، قاسم،" **علاقة الإدارة والمواطن في الجزائر بين الأزمة ومحاولات الإصلاح**"، مجلة دفاتر السياسة والقانون،ع5(جوان2011).

3)- لعماري،أحمد،" **التطوير المؤسسي للجماعات المحلية في ظل التنمية المستدامة: الجزائر نموذجا**"، مجلة رؤى إقتصادية، م2011،ع1(سبتمبر2011).

4)- بن عياش،سمير،" **أثر الفواعل المحلية على تنفيذ السياسات العامة في الجزائر**"، المجلة **الجزائرية للسياسات العامة،ع2**(أكتوبر2013).

5)- دريوش، مصطفى،**الجماعات المحلية بين القانون والممارسة**، الجزائر: منشورات مجلس الأمة،2003.

6)- الزبيدي، حسن لطيف كاظم،"**إدارة موارد الدولة الريعية:الآليات والمشكلات**"،مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية،ع34(السنة الثالثة عشر2019).

7)- لعرابي،كريمة،" **تحسين الخدمة العمومية في الجزائر وفق مقاربة التسيير العمومي الحديث**"،مجلة آفاق علمية، م11،ع03(جوان 2016).

8)- مجموعة مؤلفين،" **إنهيار أسعار النفط ومحاولات الإصلاح في الدولة الريعية:الجزائر مثالا**"،مجلة العمران، م2،ع18(05/ 2016).

9)- أحمد عادل سهاد،علوان قاسم سعيد،" **الفساد الإداري والمالي المفهوم- الأسباب- الآثار- وسائل المكافحة**"،مجلة الدراسات التاريخية والحضارية، م2،ع18 كانون الثاني 2014- ربيع الأول 1435هـ .

10)- جريو، سارة،" **دور الحكم الراشد في الحد من ظاهرة الفساد المالي والإداري**"، مجلة الإقتصاد

والمالية، م04،ع02(2018).

11)- حمه غريب،كنعان عبد الله،" **أثر الإقتصاد الريعي على النظام السياسي**"، مجلة جامعة التنمية البشرية، م3،ع3(2007).

12)- جبور،علي سايح،" **الإدارة الإلكترونية ودورها في تطوير أداء الجماعات المحلية في ظل تطبيق الحكومة الإلكترونية في الجزائر**"، مجلة المقار للدراسات الإقتصادية،ع1(ديسمبر).

13)- بومدين،طاشمة،" **الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر**"،مجلة التواصل، م2010،ع26(30 يونيو/ حزيران 2010).

14)- الصادفي،جمال،" **تحديات التنمية المحلية في ظل تراجع إعانات الحكومة المالية المخصصة للولايات والبلديات في الجزائر**"، مجلة نماء للإقتصاد والتجارة، م2،ع خاص(أفريل 2018).

15)- زروالية، فوزية،" **المقاربات النظرية الإقتصادية لتحليل النزاعات الداخلية في إفريقيا**"، مجلة **الباحث الإقتصادي**،ع3(2016).

16)- بطيب، نريمان،" **الحوكمة المحلية في الخطاب السياسي الجزائري- واقع ورهانات**"، مجلة العلوم السياسية،ع2(2017).

17)- فريجات، إسماعيل،" **النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر**"، مجلة العلوم القانونية،ع12(جانفي2016).

18)- عزيزي، جمال،" **دور نظام الكوطا في توسيع حظوظ تمثيل المرأة الجزائرية في المجالس المنتخبة**"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية،ع خاص(د.س).

19)- الوافي، سامي،" **النظام الإنتخابي الجزائري ودوره في تعزيز الديمقراطية المحلية**"، مجلة العلوم السياسية والقانون،ع1(يناير 2017).

20)- دبوشة، فريد،"**الرقابة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 11-10**"، مجلة جيل الأجيال الأبحاث القانونية المعمقة،ع38(2020).

21)- عمير، سعاد،" **الشفافية والمشاركة على ضوء أحكام القانون12-07 المتضمن قانون الولاية**"، مجلة العلوم القانونية والسياسية،ع7(جوان2013).

22)- ملاوي،إبراهيم،" **إصلاح نظام الجماعات المحلية ومبرراته: دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب**"، مجلة العلوم القانونية والسياسية،ع12(جانفي 2016).

23)- دون مؤلف،" **مخبر إصلاح السياسات العربية في ظل تحديات العولمة**"، مجلة أكاديميا،ع2(2014).

24)- زواقري الطاهر، ساري مريم،" **هيئات الإدارة المحلية في الجزائر ودورها في إرساء حكم راشد**"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية،ع7(جانفي 2017).

25)- بوفاسة سليمان وعبد القادر خليل،" **عصرنة البلديات في الجزائر بين تنويع الموارد المالية وتحسين الحوكمة**"، مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات،ع1(د.س).

26)- معمر،حمدي،" **إصلاحات المالية المحلية كآلية لتصحيح عضو ميزانية الجماعات المحلية**"، مجلة الإقتصاد والمالية،ع02(2018).

27)- مسيلتي،نبيلة،" **الجباية المحلية خيار إستراتيجي لدعم مداخيل الجماعات المحلية على ضوء الأوضاع الإقتصادية الراهنة**"، مجلة إقتصاديات الأعمال والتجارة،ع01(مارس 2019).

28)- لصبح، نوال،" **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة** "، مجلة هيردون للعلوم الإنسانية والإجتماعية،ع1(2017).

29)- بومدين، طاشمة،" **التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي**"، مجلة دفاتر السياسية والقانون،م2012،ع7(30 يونيو/حزيران 2012).

30)-عز العربي، محمد، "**الدولة الريعية**"، مجلة مركز تفكير،ع 65(السنة السادسة ماي 2010).

خامسا: الأطروحات والمذكرات

أ- الأطروحات

1)- العربي، حجام، **دور نظام المعلومات في ترقية الخدمة العمومية بالإدارة الإقليمية الجزائرية- آليات القضاء على المعيقات البيروقراطية** "**دراسة ميدانية ببلديات ولاية الطارف**"،أطروحة دكتوراه علوم في فرع علم الإجتماع غير منشورة، جامعة محمد لمين دباغين-سطيف2: كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية،2018.

2)- هوشات، رؤوف، **حوكمة التنمية المحلية في الجزائر:" دراسة حالة ولاية بومرداس**"،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية غير منشورة، جامعة باتنة1: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2018.

3)- ثابتي، بوحانة،**الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الإستقلالية والرقابة-الواقع والآفاق**، أطروحة دكتوراه في القانون العام غير منشورة،جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2015.

4)- عامر، حبيبة، **دور المؤسسات الإقتصادية في تحقيق التنمية المستدامة في ظل التكتلات الإقتصادية العالمية**،" **دراسة حالة مجموعة من المؤسسات الإقتصادية الجزائرية**"، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير غير منشورة،جامعة محمد بوضياف مسيلة: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم

التسيير،2017.

5)- بلرنب،منصور، **إستراتجية التنمية في الجزائر**،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في التنظيم السياسي الدولي غير منشورة، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية،1988.

6)- أورابح، عادل، **الدولة الريعية وإشكالية الأمن- دراسة حالة الجزائر**-،أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر3: كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2018.

ب- المذكرات

1)- المولد، نبيل عبده،**إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية**،"**دراسة مسار الإصلاح الإداري للفترة 1995-2004**"،رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية غير منشورة،جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام،2006.

2)- حمادو، سليمة،**إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار إستراتيجي**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر-3-: كلية العلوم السياسية والإعلام،2012.

3)- دراعو، فاطمة،**علاقة متطلبات التطوير التنظيمي بالأداء**،" **دراسة ميدانية بالمركز الجامعي أحمد زبانة بغيليزان**"، مذكرة الماجستير غير منشورة،جامعة وهران2: كلية العلوم الإجتماعية، 2016.

4)- ركاش،جهيدة، **إشكالية العلاقة بين إدارة التنمية والتنمية الإدارية في الجزائر**، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام،2008.

5)- بوصبع ،فريدة، **إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر**، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر غير منشورة،جامعة عبد الحميد بن باديس بمستغانم: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.

6)- بوقنور،إسماعيل، **التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري**،" **دراسة حالة الجزائر1991-2006**"، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية غير منشورة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007.

7)- الواعر،نسيم، **الإصلاح الإداري ودوره في تحسين الخدمة العمومية في الجزائر**،مذكرة لنيل شهادة الماستر غير منشورة،جامعة العربي بن مهيدي: كلية الحقوق، 2016.

8)- أعتامنة،جياد، **الإصلاحات الإدارية والتعددية السياسية في الجزائر"1990-1992"**،رسالة ماجستير في التنظيم السياسي غير منشورة،جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية، 1995.

9)- علالي،نادية، **إصلاح الجماعات المحلية لتحقيق الحكم الراشد في الجزائر**، مذكرة ماستر غير

منشورة،جامعة بومرداس: كلية الحقوق بودواو، 2015.

10)- عباسي، يزيد، **التنمية الإدارية وإدارة التنمية " دراسة ميدانية بمقر ولاية جيجل**"،مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة محمد خيضر- بسكرة: كلية الآداب والعلوم الإجتماعية والإنسانية، 2006.

11)- خلاف، سومية،**البيروقراطية وإشكالية الإصلاح الإداري في الجزائر" إصلاحات البلدية نموذجا**"،مذكرة الماستر في العلوم السياسية غير منشورة،جامعة قاصدي مرباح- ورقلة-: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2014.

12)- عطوات،عبد الحاكم،**الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية" دراسة مقارنة**"، مذكرة ماجستير غير منشورة،جامعة قاصدي مرباح- ورقلة-: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2016.

13)- عماد الدين، سليم، **مراقبة التسيير في الجماعات المحلية**،رسالة الماجستير غير منشورة،جامعة أحمد بوقرة بومرداس: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارة،2017.

14)- يحياوي خالد،صناد فواز، **الإصلاح المحلي في الجزائر: بين الإنجازات والإخفاقات**، مذكرة ماستر في الحقوق غير منشورة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2018.

15)- عكوشي،عبد القادر، **التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية" دراسة ميدانية ببلدية العفرون**"،رسالة مقدمة لنيل شهادة ماجستير غير منشورة،جامعة الجزائر: كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية،2005.

16)- ساكري،الصالح، **المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية " دراسة ميدانية بولاية باتنة**"،مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة الحاج لخضر- باتنة -: كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية،2008.

17)- قيداري،حليمة، **الجهاز البيروقراطي في تحقيق التنمية السياسية في الجزائر**، مذكرة ماستر غير منشورة، جامعة مستغانم: كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2008.

18)- كاس،عبد القادر، **الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الجزائر"2006-2007**"،رسالة الماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام،2008.

19)- أودية، سليمة، **الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية" دراسة حالة بلدية ورقلة(2006-2007)**"،رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام،2007.

20)- عليوة عبد السلام،آية بدر، **فشل نموذج الدولة الريعية**، مذكرة ماجستير علوم سياسية غير منشورة، جامعة القاهرة: كلية الإقتصاد والعلوم السياسية،2019

21)- قيدوم،مونية، **جماعات العمل وعلاقتها بالسلوك التنظيمي في المؤسسة الجزائرية**، مذكرة ماجستير في علم الإجتماع غير منشورة، جامعة الحاج لخضر-: باتنة: كلية العلوم الإنسانية والإجتماعية،2017.

22)- كرباطو،عز الدين، **النظام القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي على ضوء القانون رقم11-10 المؤرخ في 2011/06/22**،جامعة العربي بن مهيدي: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2011.

23)- علي،محمد، **مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري**، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية غير منشورة، جامعة أبو بكر بتلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2012.

24)- بلعباس،سعد كمال الدين، **واقع اللامركزية: إستقلالية الجماعات المحلية**، مذكرة تربص غير منشورة، المدرسة الوطنية للإدارة: مديرية التربصات،2006.

25)- حرشاو،مفتاح، **تأثير البيروقراطية على تحسين الخدمة العمومية في الجزائر- دراسة الإدارة المحلية لولاية ورقلة**، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة-: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2016.

26)- فريجات،إسماعيل، **مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري**، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير غير منشورة، جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية،2014.

سادسا: الجرائد اليومية

1)- بن نعوم،أحمد،" **نحو نظام جبائي جديد ولامركزية التسيير**"، الجمهورية يومية وطنية إخبارية،د.ع،14 جوان 2020.

سابعا: الملتقيات والمحاضرات

أ- الملتقيات

1)- جابر عرارم،صالح جعفر،" **التغير في دور الإدارة العامة المحلية وضرورة الإصلاح الإداري**"، الملتقى الدولي الثاني حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة،جامعة الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، المنعقد يومي01 و02 ديسمبر2015 .

2)- العجمي،محمد،" **موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل**

الماضي"، الملتقى الدولي الخامس حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية،جامعة بسكرة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، المنعقد يومي 3 و 4 ماي 2009.

3)- الطعامنة،محمد محمود،" **نظم الإدارة المحلية: المفهوم والفلسفة والأهداف**"،ورقة بحثية قدمت الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، جامعة الدول العربية: عمان، المنعقد يوم18-20 أغسطس2003.

4)- لتيم فتيحة،عبد النور ناجي، **جهود تطبيق الحوكمة لتحسين أداء الإدارة المحلية في الجزائر" التشريعات وواقع الممارسات**"، الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي: كلية الحقوق والعلوم السياسية،المنعقد يومي 01 و02 ديسمبر 2015.

ب- المحاضرات

1)- المزروك،حامد عباس محمد، **سمات الدولة الريعية**، مدخل إلى المحاضرة المرفوعة بواسطة الأستاذ، جامعة بابل،2011.

2)- عبد القادر،عبد العالي، **محاضرات النظم السياسية المقارنة**، النظم السياسية المقارنة، جامعة سعيدة، 2008.

3)- **مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثالثة علم الإجتماع تنظيم وعمل**، مقياس تحليل سوسيولوجي للمؤسسة الجزائرية، جامعة 8 ماي 1945-قالمة- 2017.

ثامنا: المواقع الإلكترونية

1)- علوي،أحمد،" **الإقتصاد الريعي ومعضلة الديمقراطية**"، في:

(https://www.akhbaa.ag/home/assets/does/adilhabaaticl081120,doc)

أطلع عليه يوم 2020/05/31 على الساعة 16:00.

2)- المديني،توفيق،" **أزمة الدولة الريعية الجزائرية**"،بتاريخ 3 نوفمبر 2017 في:

(https :almagharebi .net/2017/11/03)

أطلع عليه يوم 30 ماي 2020 على الساعة 14:56.

3)- القضاة،عبد الله محمد،" **الإصلاح الإداري من المأزق البيروقراطي إلى اللامركزية**"،بتاريخ2017/11/7-11:00 في:

(https://alrai.com/articl/10412404)

أطلع عليه يوم 06 جوان 2020 على الساعة 15:30.

4)- المعاني،" **تعريف وشرح ومعنى المأزق بالعربي في معاجم اللغة العربية**"،بتاريخ2010-2020 في (https://www. Almaany.com/ar/dict/ar-ar)

أطلع عليه يوم 2020/03/11 على الساعة 20:00.

5)- بلقزيز،عبد الإله،" **في مأزق المعارضات العربية**"،بتاريخ 2019/10/02-22:40 في: (https://www.skgnewsarbia.com/blog/1287745)

أطلع عليه يوم 2020/03/11 على الساعة 20:30.

باللغة الأجنبية

1)- RAOUN RMALL ,YOUNG KENN ,LOCAL GOUVERNEMENT ,SINCE 1945 BLACKWELL PUBLISHERS UK , 1988 ,P 20 .

الفهرس

الفهرس

دعاء

إهداءات

شكر وعرفان

مقدمة..... ص ا

الفصل الأول: إصلاح الجماعات المحلية والمأزق البيروقراطي: إطار نظري مفاهيمي

تمهيد..... ص 12

المبحث الاول: مفهوم اصلاح الجماعات المحلية..... ص 13

المطلب الاول: تعريف الاصلاح الاداري..... ص 13

اولا:مفهوم الاصلاح..... ص 14

ثانيا:الاصلاح الاداري..... ص 14

المطلب الثاني:تعريف اصلاح الجماعات المحلية..... ص 15

المبحث الثاني:مداخل اصلاح الجماعات المحلية..... ص 16

المطلب الاول:مداخل الاصلاح الاداري..... ص 16

المطلب الثاني: مداخل إصلاح الجماعات المحلية..... ص 18

المبحث الثالث: دوافع وأسباب إصلاح الجماعات المحلية..... ص 23

المبحث الرابع: مضامين المقاربة البيروقراطية ومبادئها..... ص 26

المطلب الاول: مفهوم البيروقراطية عند ماكس فيبر..... ص 26

المطلب الثاني: مبادئ المقاربة البيروقراطية..... ص 29

المبحث الخامس: إشكالية المأزق البيروقراطي وتأثيره على إصلاح الجماعات المحلية..... ص 31

المطلب الاول: مضمون المأزق البيروقراطي..... ص 31

المطلب الثاني: تأثير المأزق البيروقراطي على إصلاح الجماعات المحلية..... ص 32

خلاصة الفصل..... ص 35

الفصل الثاني : الجماعات المحلية في الجزائر بين مبادرات الاصلاح والمأزق البيروقراطي

تمهيد..... ص 37

المبحث الاول: مضامين المقاربة البيروقراطية الريعية في تسيير الجماعات المحلية..... ص 38

المطلب الاول: مفهوم المقاربة الريعية..... ص 38

اولا: تعريف الدولة الريعية..... ص 38

ثانيا: خصائص الدولة الريعية..... ص 39

ثالثا: مضامين المقاربة الريعية..... ص 40
المطلب الثاني: الدولة الريعية كمدخل لفهم المأزق البيروقراطي..... ص 41
المبحث الثاني: تأثير المقاربة البيروقراطية الريعية على أداء الجماعات المحلية في الجزائر..... ص 45
المطلب الاول: الزبونية والفساد الإداري وتأثيرهما على أداء الجماعات المحلية..... ص 45
المطلب الثاني: ثقافة الريع وتأثيرها على أداء الجماعات المحلية..... ص 49
المطلب الثالث: آليات تحسين أداء الجماعات المحلية..... ص 51
المبحث الثالث: مبادرات إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر(قانوني البلدية والولاية "11-10 و"12-07 ") ص 53
المطلب الاول:نظام الادارة الاقليمية الجزائرية في ظل القانون البلدي (11-10) و القانون الولائي(12-07) ص 53
اولا:البلدية في ظل القانون (11-10)..... ص 54
ثانيا: الولاية في ظل القانون12-07)..... ص 54
المطلب الثاني: أهم الإصلاحات المجسدة على مستوى الجماعات المحلية بين قانوني البلدية والولاية (11-10 و 12-07)..... ص 54
اولا:الاصلاح الاداري والقانوني عل المستوى المحلي..... ص 54
ثانيا الإصلاح المالي والجبائي على المستوى المحلي..... ص 61
ثالثا:ترسيم الانفاق العمومي..... ص 63
المطلب الثالث: تقييم مسار الإصلاحات الإدارية المجسدة على نطاق الجماعات المحلية في ظل القانونين الجديدين(11-10 و 12-07)..... ص 64
المبحث الرابع: مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر في ظل المأزق البيروقراطي..... ص 66
المطلب الاول: متطلبات نجاح إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر..... ص 66
المطلب الثاني الحوكمة المحلية كآلية من آليات إصلاح الجماعات المحلية..... ص 71
خلاصة الفصل..... ص 76
الخاتمة..... ص 78
قائمة الاشكال..... ص 83
قائمة المراجع..... ص 85
الفهرس..... ص 95

الملخص:

لقد تناولت الدراسة موضوع إصلاح الجماعات المحلية في ظل المأزق البيروقراطي من الفترة الممتدة من 2010 إلى 2019، وتمحورت إشكالية الدراسة حول مستقبل إصلاح الجماعات المحلية في ظل المأزق البيروقراطي حيث حاولت الباحثتان الإجابة عن تساؤلات عديدة تتمثل في هل يمكن للتعديلات التي جاءت في ظل القانونين الجديدين للبلدية (10-11) والولاية (12-07) من الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة وتحسين أداء كل منهما، ومن ثم هل تحسن فعلا مستوى أداء الجماعات المحلية بعد صدور قانون البلدية والولاية أم لا، وماهي أهم التحديات التي تقف عائقا أمام عمليات إصلاح الجماعات المحلية؟

وانطلقتا الباحثتان من فرضيات تقوم على أساس أن تحقيق الإصلاح الإداري الفعال للجماعات المحلية لا يتوقف على إصلاح التشريعات والقوانين فحسب، بل يرتبط بمدى تطبيق هذه الإصلاحات على أرض الواقع، وأن أي إصلاح لا تصاحبه في جوهره تغيير المقاربة البيروقراطية المعتمدة حاليا في تسيير الجماعات المحلية بمقاربة حديثة يبقى إصلاح شكلي وعديم الفعالية.

وللإجابة عن هذه التساؤلات إعتمدت الباحثتان على مجموعة من المناهج والإقترابات التي تساعدهما في العملية البحثية أهمها: المنهج الوصفي التحليلي، وكذا المقترب المؤسساتي القانوني والإقتراب النسقي.

ومن أهم النتائج التي توصلتا إليها من خلال هذه الدراسة أن عملية إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر لازالت تعتمد في تعاملها الإداري بالإرث الموروث وسلوك القيادة البيروقراطية أي أن الإدارة المحلية للجماعات المحلية ماهي إلا جزء من النظام السياسي، ولا يمكن فهمها إلا من خلال التطرق إلى هذا النظام.

وعليه فإن أهم التوصيات المقدمة من أجل تحسين سير الجماعات المحلية في ضوء تحليلهما لواقع الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الجزائر هي ضرورة إعتماد الديمقراطية التشاركية في عملية إصلاح الجماعات المحلية بالإضافة إلى ضرورة العودة إلى مبادئ العقيدة الإسلامية والعمل على تنشئة المجتمع إنطلاقا من هذه المبادئ ومن ثم التجسيد الفعلي لمبادئ الحوكمة المحلية وذلك من أجل ضمان تعاون الدولة والإدارة والمواطن لتحقيق فعالية سير الجماعات المحلية وتجسيد لمبادئ اللامركزية مع منحها الإستقلالية المالية وتفعيل أجهزة الرقابة والمساءلة والمحاسبة داخل الإدارة المحلية.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية، الإصلاح الإداري، المأزق البيروقراطي.

Résumé :

This modest work dealt with the issue of reforming local groups in light of the bureaucratic impasse from the period from 2010 to 2019.our research focused on the future of reforming local groups in light of the bureaucratic impasse.

The two researchers addressed the answer to many questions, such as: Can the amendments that have come under the new municipal laws (10-11) and the state (07-12) to reach the desired goals and improve the performance of each of them, and then do the performance of local groups really improve. After the issuance of the municipal and state law or not. And what are the most important challenges that stand in the way of reforming local groups?

The two researchers set out on assumptions based on the premise that achieving effective administrative reform for local groups does not depend on reforming legislation and laws only, but is related to the extent to which these reforms are applied on the ground, and that any reform is not accompanied in essence by changing the bureaucratic approach currently adopted in the running of local groups with a modern approach. It remains a configurable and ineffective fix.

To answer these questions, the two researchers relied on a set of approaches and approaches that help them in the research process, the most important of which are: the descriptive and analytical approach, as well as the legal institutional approach and the systemic approach.

One of the most important results that we reached through this study is that the process of reforming local groups in Algeria is still dependent on their administrative handling of the inherited legacy and the behavior of the bureaucratic leadership, meaning that the local administration of local groups is only part of the political system, and it can only be understood by addressing this system.

Accordingly, the most important recommendations made for the management of local groups in light of their analysis of the reality of administrative reform of local groups in Algeria is the necessity of adopting participatory democracy in the process of reforming local communities in addition to returning to the principles of the Islamic faith and working on the upbringing of society based on these principles and then the actual embodiment of the principles local governance, this is in order to ensure the cooperation of the state, the administration and the citizen to achieve the effectiveness of the functioning of local groups and the embodiment of the principles of decentralization while granting them financial independence and activating the control, questioning and accountability bodies within the local administration.

Keywords: Local groups, Administrative reform, The bureaucratic impasse.