وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة أمحمد بوقرة – بومرداس –

كلية الحقوق – بودواو –

قسم العلوم السياسية

مذكرة تخرج ضمن مستلزمات نيل شهادة ماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إعداد الطالبة: **إشراف الأستاذ:**

علالي نادية بن عياش سمير

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: زعاطشي عبد الحميد..... **رئيسا.**

الأستاذ: بن عياش سمير ..... **مشرفا ومقررا.**

الأستاذ: بن مرسلي رفيق..... **عضوا ممتحنا.**

السنة الجامعية: 2014 – 2015

مقدمة:

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة على أساليب فنية تتمثل في المركزية واللامركزية كسبل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، ومن مميزات التنظيم الإداري المحلي، أنه يكرس مبدأ مشاركة الأفراد في إدارة شؤونهم المحلية وبهذه الصفة يكون قد جسد صورة من صور الديمقراطية، ألا وهي صورة ممارسة حقهم في الانتخاب واختيار من المرشحين ما يناسبهم ويعبرون عن احتياجاتهم، في إطار القوانين المنظمة للعمليات الانتخابية وهامش الحرية المتروك لهم في أن يفصحوا عما يتعلق بمصيرهم التنموي.

وعملت الجزائر على إرساء مبادئ اللامركزية كسياسة وأسلوب إداري منذ سنوات عديدة وتقوية قدرات نظم الإدارة المحلية باعتبارها الأسلوب الإداري الأنجع في تحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي أو الوطني، وتدعيما للامركزية في الجزائر فقد أصدرت الجزائر قانوني البلدية والولاية سنة 1990 وهذا من أجل تفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية، حيث أصبحت هذه الأخيرة مستقلة عن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولها صلاحيات واسعة في شتى المجلات بهدف النهوض بتنمية محلية فعالة.

فظهور المرافق المحلية أصبح أمرا ضروريا لأنها الأقرب من المواطن ونابعة من البيئة نفسها فهي وجدت لإدارة شؤون المجتمع المحلي وتخفيف العبء على الدولة والتقليص من دورها فالإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي للدولة، وبما أن الإدارة المحلية وليدة بيئتها فهي وحدها تستطيع إدراك وحدة المجتمع المحلي وذلك بإشراكه واستشارته وبالتالي إدراكه بالمشكلات المحلية وبذلك الوصول إلى حلول مناسبة لها فالمساهمة المحلية الشعبية هي القاعدة التي تقوم عليها الإدارة المحلية وبالتالي الوصول إلى تحقيق تنمية محلية شاملة، ونتيجة للأزمات والتحولات التي شهدها العالم منذ مطلع القرن العشرين، بات لزاما على الجزائر أن تعيد النظر في الإدارة المحلية وضرورة العمل على تطويرها وإصلاحها، فالتغيرات والتطورات العالمية على مستوى البيئة السياسية والاقتصاد العالمي والإدارة وتغير دور الدولة وكذلك بروز التكنولوجيا الحديثة أصبح على الدول بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة أن تعمل على إصلاح وتطوير الإدارة المحلية .

إن إصلاح وتطوير الجماعات الحلية لا يقوم بإعادة صياغة قوانين ومراسيم جديدة بل لابد من الإلمام بما هو في الواقع، وما تطلبه البيئة المحيطة بهذه الإدارة كما أن فقيام إدارة محلية رشيدة وعلى كفاءة عالية يكون بتطابق وانسجام بين ما تمليه القوانين والواقع المعاش فإصلاح وتطوير الجماعات

المحلية يجب أن يكون مسايرا للأوضاع والتطورات المتسارعة للوصول إلى إدارة محلية رشيدة ومواجهة المشاكل الحقيقية التي تواجه الجماعات المحلية في الجزائر، وبتالي الوصول إلى تحقيق تنمية محلية.

ونتيجة الاهتمام المتزايد ببرامج التنمية المحلية وضرورة إشراك المواطنين وفتح المجال أمام الجماعات المحلية لتحقيق ذلك عملت الجزائر على وضع إصلاحات جديدة تواكب هذه التطورات المتسارعة بإصدارها لقانوني البلدية سنة 2011، والولاية سنة 2012، وذلك بإعطائها صلاحيات أوسع وتحقيق ذلك يتوقف على آليات وميكانيزمات مستمدة من الحكم الراشد الذي أصبح يأخذ الحيز الكبير للكثير من الدراسات العلمية والعملية وطنية كانت أو محلية وحتى دولية باعتباره المرادف الحقيقي للإصلاح.

- ✓ **أهمية الدراسة :**

تتجلى أهمية الدراسة كون أن موضوع الإصلاح يشهد جدل كبير على الساحة السياسية الجزائرية خصوصا الإصلاحات التي عرفتها الإدارة المحلية الجزائرية، ومحاولة من الدولة الجزائرية التعرف على مختلف الثغرات التي تحول دون قيام جماعات محلية قوية وبالتالي إيجاد السبل الكفيلة لترشيد أداء هذه الأخيرة وتماشي هذه الإصلاحات وفق آليات الحوكمة المحلية الرشيدة.

- ✓ **أهداف الدراسة:**

لكل دراسة وبحث علمي هدف وغرض حتى يكون ذا قيمة، والغرض من هذه الدراسة يفهم عادة على أنه السبب الذي من أجله قمت بإعداد مذكرتي وباعتبار أن الجماعات المحلية هي النواة الرئيسية في إرساء معالم التنمية المحلية، وهذا بحكم قربها من المواطن تكمن أهداف الدراسة فيما يلي:

- معرفة الإطار المعرفي لإصلاح الجماعات المحلية والحكم الراشد وأبعاده.
- التعرف على الإطار القانوني والوظيفي لكل من الولاية والبلدية.
- إبراز أهم العراقيل والمشاكل التي تعاني منها الإدارات المحلية الجزائرية، وبالتالي يمكن اقتراح مجموعة من الحلول والأفاق لإصلاح الإدارة المحلية.

- ✓ **أسباب اختيار الموضوع :**

1.أسباب موضوعية:

قلة الدراسات الجامعية السابقة على مستوى فرع العلوم السياسية فيما يخص هذا الموضوع.

ظهور اهتمام كبير بالحكم الراشد والجماعات المحلية في السنوات الأخيرة .

2. أسباب ذاتية:

باعتبار أن التكوين الذي تلقيته خلال دراستي في الماستر يصب في مجال إدارة الجماعات المحلية وإصلاح هذه الأخيرة يعد جزء من هذا التكوين، ارتأيت أن يكون موضوع مذكرتي في نفس مجال تخصصي.

اهتمامي بموضوع الإصلاحات بصفة عامة، وموضوع إصلاح الجماعات المحلية بصفة خاصة.

- ✓ **المجال المكاني للدراسة:**

يتجلى المجال المكاني لهذه الدراسة في دراسة الجماعات المحلية في الجزائر.

- ✓ **الإشكالية:**

من خلال ما تقدم تتبلور الإشكالية فيما يلي: **إلى أي مدى ستساهم الإصلاحات في الجماعات المحلية في تجسيد الحكم الراشد في الجزائر؟**

وتدفعنا هذه الإشكالية إلى طرح الأسئلة الفرعية المتمثلة فيما يلي:

1. ما هو مفهوم إصلاح الجماعات المحلية؟ وماهي خصائصها؟
2. ما هو مفهوم الحكم الراشد؟ وما هو دوره في فعالية أداء الجماعات المحلية؟
3. ما هي معوقات عمل الجماعات المحلية، وكيف يمكن التقليل منها؟

- ✓ **الفرضيات:**

انطلاقا من الإشكالية المطروحة وقصد تسهيل الإجابة عن الأسئلة الفرعية ارتأينا اقتراح الفرضيات التالية كإجابة أولية لتكون منطلقا لدراستنا وذلك كما يلي:

الفرضية الرئيسية:

سيساهم إصلاح الجماعات المحلية كخطوة أساسية في تجسيد الحكم الراشد، وبالتالي تفعيل دور وأداء الجماعات المحلية.

أما **الفرضيات الفرعية** فتتمثل فيما يلي :

1. إصلاح الجماعات المحلية مرتبط بمدى استيعاب الهيئات المحلية بآليات الحكم الراشد.
2. مشكلة الجماعات المحلية في الجزائر ليست في صياغة النصوص القانونية، بقدر ما هي في التطبيق الفعلي لتلك النصوص المتعلقة بسير وعمل الجماعات المحلية في الجزائر.
3. توفير الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة ستساهم في إنجاح المهام المنوطة للجماعات المحلية وتحقيقها للحكم الراشد المحلي.

- ✓ **منهجية الدراسة:**

بحكم طبيعة الموضوع فإن الدراسة استعانت أساسا ب:

منهج دراسة حالة: فهو تقنية هامة لاستقصاء ودراسة الجماعات المحلية في الجزائر وبالتالي يمكن من خلاله معرفة مدى تطبيق الإصلاحات على أرض الواقع، وتبني هذه الأخيرة لمبادئ الحكم الراشد في تسييرها وعملها.

منهج الوصفي التحليلي: ويكمن السبب في اختياري لهذا المنهج أنه يساعد في التعرف على أهم المعوقات التي تؤثر سلبا على الإدارة المحلية الجزائرية وبالتالي يمكن وضع اقتراحات حلول واقعية يمكن من خلالها النهوض بإدارة محلية رشيدة (جماعات محلية).

المنهج الوظيفي: الذي أحاول من خلاله دراسة مفهوم الجماعات المحلية وكذا الحكم الراشد وذلك بدراسة معوقات تحقيق الجماعات المحلية للحكم الراشد، وسبل إصلاحها.

الاقتراب القانوني: وقد استعنت بهذا الاقتراب للرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات المحلية والمحددة لدورها ووظائفها، بهدف معرفة المساحة المتاحة لها ومدى تطابقاالقاعدة القانونية مع الواقع العملي.

- ✓ **أدبيات الدراسة:**

تُشكل الأدبيات السابقة نشاطاً معرفياً مهماً لأية دراسة لاحقة، كونها حصيلة جهود ونتائج جاهزة قدّمها إلينا من اِجتهدوا لإثراء المعرفة، ووضعوها بين أيدينا، لذا يقوم الباحثون والدارسون عادةً بالإطلاع على الأدبيات السابقة لمعرفة اِيجابياتها ومنها:

– بومدين طاشمة تحت عنوان: **الحكم الراشد و مشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر** التي تدور حول سبل تعزيز المشاركة الشعبية على مستوى المجالس المحلية المنتخبة.

– مرازقة عيسى، **معوقات تسيير الجماعات المحلية** ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية ، جامعة باتنة الجزائر ، العدد 14، 2006.

– بن حدة باديس، "الإدارة المحلية في الوطن العربي – دراسة مقارنة لنماذج مختارة – "، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة ورقلة، قسم العلوم السياسية، 2012).

– حمادو سليمة، "الإصلاحات السياسية في الجزائر كخيار إستراتيجي"، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية، 2012).

- ✓ **خطة الدراسة:**

حاولت الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، حيث يتمحور **الفصل الأول** مقاربة معرفية لكل من الحكم الراشد والجماعات المحلية، كما أدرجة فيه خصائص الجماعات المحلية وأهميتها بالإضافة إلى الإطار الوظيفي والقانوني لكل من البلدية والولاية.

أما **الفصل الثاني** فقد حاولت من خلاله معرفة أهم العراقيل والمعوقات التي تعترض عمل الجماعات المحلية.أما **الفصل الثالث** فقد تناولت من خلاله أفاق وآليات إصلاح الجماعات المحلية وماهي أسباب ودوافع قانون البلدية الجديد، وماهي أهم الإصلاحات التي تبناها هذا الأخير,

تمهيد:

تعد الجماعات المحلية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري حيث لها دور فعال في تحقيق مختلف برامج التنمية المحلية وتتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فقد أصبح الاهتمام بترشيد الإدارة المحلية بمفهومها الصحيح والمحدد والتحكم في تسييرها وتنظيمها وتطويرها وضمان أدائها بكل كفاءة وفعالية، وذلك قصد تلبية مختلف الحاجيات الأساسية والضرورية للمواطن المحلي باعتبار أن الإدارة المحلية هي الأقرب من المواطن وبذلك بإمكانها الاحتكاك معه وإدراك نقائصه ومتطلباته والظروف المحيطة به وتأخذ الجزائر نظام الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) وتعمل على تجسيد مبدأ الإدارة المحلية الرشيدة وعصرتنها.

وقصد الإحاطة بموضوع الجماعات المحلية، وترشيد عملها قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث تتمثل فيما يلي :

1-**ماهية الجماعات المحلية والحكم الراشد.**

2-**خصائص الجماعات المحلية.**

3-**تطبيقات نظام الإدارة المحلية في الجزائر.**

المبحث الأول: ماهية الجماعات المحلية والحكم الراشد.

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تحديد مختلف التعاريف المرتبطة بالإصلاح، الجماعات المحلية، وكذا الحكم الراشد.

المطلب الأول: تعريف الجماعات المحلية.

1- **تعريف الإصلاح**:الإصلاح لغة:

" الصلاح لغة ضد الفساد، وترجع كلمة الإصلاح للفعل الثلاثي أصلح والذي يعني إعادة الشيء إلى حسنة، وإزالة ما فيه من فساد أو عطب أو تلف"، كما يعني تقويم الاعوجاج والفساد وإزالة الأخطاء والشوائب[1]، وأصلح في عمله أو أمره، أتى بها هو صالح نافع وأصلح الشيء أزال فساده، وأصلح بينهما أزال ما بينهما من عداوة وشقاق[2].

كما يعني إعداد وتنظيم بطريقة مناسبة ولائقة بعناية تامة، كتغيير نظام ما قصد تعديله، وتقويم ما فيه من نقص واعوجاج وتطويره من الفساد[3].

وقد عرفه عبد الوهاب الكيلاني على أنه :

" تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو في العلاقات الاجتماعية دون المساس بأساسها والإصلاح خلافا للثورة ليس سوى تحسين في النظام السياسي، والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام انه أشبه ما يكون بإقامة دعائم الخشب التي تحاول منع انهيار المباني المتداعية، ويستعمل عادة للحيلولة دون الثورة أو لتأخيرها[4]، كما يمكن **تعريف الإصلاح** على أنه : تحسين قصد التغيير والتطوير والتنمية، ومن ثمة فهو تغيير تدريجي في إحدى فروع المجتمع وجوانبه بمعنى تحسين جزئي في إحدى مكونات النظام، كما يستطيع أن يشمل المجتمع كله، لكن بصفة تدريجية، وعليه يمكن تسميته إصلاحا نسبيا للموضوع الذي يقع عليه هذا التحسين، إصلاح إداري اجتماعي، سياسي....الخ[5].

---

1 باية صياد،"الإصلاح الإداري في الجزائر 1999_2007(دراسة حالة المنظومة التربوية)"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري 2008)، ص.4.

.إبراهيم مصطفى وآخرون، **المعجم الوسيط**، ج 1، (اسطنبول:دار الدعوة،1980)، ص.520 2

3 أنطوان نعمة وآخرون، **المنجد في اللغة العربية المعاصرة**،(بيروت: دار المشرق، 2000)، ص. 848.

4 عبد الوهاب الكيلالي وآخرون، **الموسوعة السياسية**، ج 1، (بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1981)، ص. 206.

5 كريمة جباري، "الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989-1997"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية،9 200)، ص. 2.

2 تعريف الإدارة المحلية: (الجماعات المحلية):

لقد تعددت تعريفاتها وتسمياتها في تطبيقات الدول، وذلك لاختلالها في التركيز على هذه الزاوية أو تلك فسميت "باللامركزية الإقليمية" نسبة إلى الإقليم الجغرافي الذي يقوم عليه، كما سميت بالإدارة المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية ولأن نشاطها محلي وليس إقليمي، كما اصطلح البعض على تسميتها في بريطانيا وفي بعض الدول التي اتبعت نظام "الحكم المحلي"، لتمتعها باستقلال واسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، بالرغم من أنها لا تتمتع باختصاصات تشريعية وقضائية كما يفضل البعض استعمال مصطلح "المجالس المحلية المنتخبة" لكونها تنتخب من جهازها التمثيلي من قبل السكان[6].

ويمكن تعريفها على أنها: المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، وتعرف الجماعات المحلية بهذا المصطلح على أنها وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى وتتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[7]، وهي الإدارة العامة والرئيسية لها أهلية تسيير إقليم محدد يوضع تحت وصاية الدولة، والمقصود أساسا الولايات والبلديات[8].

ويمكن تعريف الجماعات المحلية على أنها:

"عبارة عن أجهزة محلية ووحدات إدارية موجودة في الدولة والتي تكون في مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة، مع منحها الشخصية المعنوية وسلطة إدارة مرافقها المحلية بالاستقلال المالي والإداري"[9]، كما تعتبر الجماعات المحلية أنها: "يتمثل نمط تنظيمي يختلف تماما عن التنظيم الإداري المركزي يتمثل في تحويل بعض القضايا إلى هيئات محلية منتخبة من قبل المواطنين متميزة، ومستقلة عن الدولة وتعمل في نطاق إقليمي"[10].

---

6 سليمة حمادو، "إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي"، مذكرة الماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2012)، ص. 8.

7 نور الدين يوسفي، "الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، دراسة تقييميه للفترة 2000–2008، دراسة حالة ولاية البويرة" مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، 2010)، ص. 4.

8 بدة عيسى، "مالية البلدية وانعكاساتها على التنمية المحلية، دراسة حالة بلدية عين الريش، ولاية المسيلة 2001_2007"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر، قسم علوم التسيير، فرع النقود والمالية،2008)، ص.7.

9 محي الدين القيسي، **القانون الإداري العام**،(دمشق: منشورات حلب الحقوقية، 2007)، ص.27.

10 SERGE VELLY, **droit administratif**, 2 Edition, (paris : 2002), p.34.

ويعرفها الأستاذ : " سماره الزغبي " على أنها:

"أسلوب للإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية، ويمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف، ورقابة الحكومة المركزية" وتعرفها "ابتسام القرام": أنها مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية، واختصاصاتها ومجال خاص تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عند الانتخاب بالتصويت العام وهي التقاضي أمام العدالة وإبرام عقود باسمها".[11] الجماعات المحلية هي وحدة ترابية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وإلى جانب هذا التعريف الكلاسيكي أصبحت الجماعة المحلية المعاصرة تفترض وجود شرطين هما التدبير الحكيم وتقديم الخدمة الأفضل، فضلا عن تمتين أسس الديمقراطية المحلية والحرص على كون الجماعة المحلية هي لبنة مندمجة، ومتراصة بحيث تنتخب الجماعة ممثلين لهم يشاركون في إدارة الشأن المحلي للجماعة وتنميتها اقتصاديا وثقافيا عن طريق تنمية مواردها المالية وتجهيزها بمختلف حاجات السكان في ميادين السكن، الصحة، التعليم وغيرها إذ يحمل المجلس على عاتقه عبئ إيجاد البنيات التحتية الضرورية.[12]

أما في الجزائر فيطلق اسم الجماعات المحلية على البلديات والولايات وتضم مجموعة سكنية معينة وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب قانون[13]. إن وجود الجماعات المحلية مكرس في البداية دستوريا وهذا ما اعترفت به كل الدساتير، والتي أشارت إلى وجود نوعين من الجماعات المحلية هما البلدية والولاية مؤكدة على أن البلدية هي الجماعة القاعدية لذلك يمكن القول إن هذا الاعتراف الدستوري هو أول مظاهر استقلالية الجماعات المحلية عن كل هيئة أو مؤسسة مركزية أو ينتج عن ذلك أن كل عملية إلغاء لهذه الجماعة يستدعي إعادة صياغة قوانين في هذا المجال[14]. حيث تنص المادة الأولى من قانون البلدية 11-10 على ما يلي:

---

11 سليمان اعراج، "دور الجماعات المحلية في صنع السياسة العامة في الجزائر ما بين 2000-2010"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر 3، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، 2011)، ص.20.

12 **المرجع نفسه**، ص. 7.

13 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص. 4.

14 مسعود شيهوب، **أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر**،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية،1986)، ص 194.

"البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب قانون"[15]، وتنص المادة الأولى من قانون الولاية 12-07 على ما يلي :

"الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل المجالات والاختصاص المخولة لها بموجب القانون"[16].

أما بخصوص تعريف إصلاح الإدارة المحلية فهو يعني: "كل عمل مقصود على المستوى القومي يؤدي إلى إنشاء نظم جديدة أو تعديل النظم القائمة للإدارة المحلية أو اتخاذ إجراءات هامة لإعادة توزيع مسؤولية بعض وظائف التنمية الرئيسية بين الحكومة القومية ووحدات الإدارة المحلية أو زيادة الإسهام والمشاركة الشعبية في صنع السياسة والعمل على المستوى المحلي، وأنه كذلك: جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي هادف لإحداث تغييرات ايجابية أساسية في السلوك والتنظيم والعلاقات والأساليب والأدوات بما يوفر للمجالس المحلية درجة عالية من الكفاءة والفعالية في انجاز أهدافها"، وقد يكون الإصلاح شاملا لنظام الإدارة المحلية برمته وقد يكون منصبا على جزء معين دون غيره ولكن المهم أن يكون الإصلاح مخططا له ومتتاليا ليتماشى مع طبيعة العنصر المتميز بسرعة التغيير[17]. ولعل من الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية نجد:

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

15 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، الصادرة بتاريخ أول شعبان عام 1432هـ الموافق ل 3 يوليو سنة 2011، السنة 48، المادة الأولى، ص.7.

16 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول علم 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، العدد 12، الصادرة بتاريخ 7ربيع الأول عام 1433هـ الموافق ل 29 فبراير سنة 2012، السنة 49، المادة الأولى ص.8.

17 باديس بن حدة، "الإدارة المحلية في الوطن العربي (دراسة مقارنة النماذج المختارة)"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2012)، ص. 75.

- ✓ تغير أساليب الإدارة، ووسائلها نتيجة لتوسع الخدمات العامة، وارتفاع تكاليف انجازها، ومطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من شح الموارد المالية فالواقع يقتضي إدخال الإصلاحات اللازمة على أساليب الإدارة، ووسائلها وتمكينها من النهوض بالمتطلبات المتزايدة، ورفع مستوى الأداء .
- ✓ تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية وتفعيل دورها فالإدارة المحلية تسهم بشكل كبير في جهود التنمية الاقتصادية، والاجتماعية الوطنية ومن الضروري زيادة المشاركة الشعبية في تحديد أهداف التنمية وفي صنع القرارات التي تؤثر على حيلتهم بشكل مباشر، ويتطلب ذلك إيجاد البرامج المناسبة التي من شانها تفعيل المشاركة وتوجيهها الوجهة الصحيحة، وتهدف عملية الإصلاح في الإدارة المحلية إلى:

1-**زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية:** لابد للإدارة المحلية من عدم حصر مهامها على الأعمال التنظيمية والرقابية والخدمات الأساسية المحدودة فحسب، بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي كالقيام بالخدمات الضرورية لمشروعات التنمية المحلية والوطنية مثل شق طرق المواصلات تدريب القوى العاملة، وكذلك القيام بتنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن مناطقها .

2- **تقوية القدرة الإدارية للسلطات المحلية:** حتى تتمكن المجالس المحلية من القيام بما يوكل إليها من واجبات وتقديم خدماتها بكفاية وفعالية فلابد من رفع مستوى أداء أجهزتها المحلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات، وتساهم في العملية التنموية الشاملة.

3- **توسيع نطاق المشاركة الشعبية:** إن زيادة المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية، وعملية التنمية تحقق تعبئة الموارد الإنسانية، والمادية التي تساهم في انجاز الأهداف التي تسعى خطط التنمية لتحقيقها[18].

4_ **زيادة الموارد المالية الذاتية:** إن استقلال المجالس المحلية من الناحية المالية، والإدارية يعتبر ركنا أساسيا يستند إليه نظام الإدارة المحلية[19].

المطلب الثاني: تعريف الحكم الراشد وآلياته.

يعتبر موضوع الحكم الراشد ذا أهمية بالغة باعتباره استأثر اهتمام الباحثين والسياسيين منذ عقدين من الزمن حيث شاع استخدامه وتداوله ولكي نقترب من المفهوم ارتأينا تقديم مجموعة من التعاريف المختلفة له، فتحديد مفهوم الحكم الراشد ومجال استعماله تتطلب ضرورة تحديد معنى الحكم.

---

18 .باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص.76

19 **المرجع نفسه**، ص ص. 76-77.

الحكم لغة: يشير المعجم الوسيط في اللغة العربية إلى أن كلمة "حكم" مشتقة من مصدر ثلاثي لتدل على معاني متعددة تختص بجوانب عدة من نسق الحكم، فالحكم هنا يعني القضاء بين الناس، كما يعني كذلك العلم والتفقه، أي المعرفة العميقة بالقواعد القانونية وتفسيرها، ويعني كذلك الحكمة، وهو ما يتيح اعتبار مبادئ سامية (كالمصلحة العامة) في القضاء.

أما لفظ الراشد: فهي مشتقة من مصدر ثلاثي أيضا (رَشَدَ) يقال رشد رشدا أي اهتدى واستقام فهو رشيد وراشدٌ[20].

أما اصطلاحا: يستخدم مفهوم الحكم الراشد (good gouvernance) منذ عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسات السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع في اتجاه تطويري وتنموي وتقدمي، أي إن الحكم الراشد هو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وإطارات إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم، ورفاهيتهم وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم[21]، وكذلك هو مفهوم انتشر منذ العشرية الأخيرة، وهو لا يعني نفس المفهوم في العلوم الاجتماعية، حيث نعثر على ثلاث استعمالات شائعة:

- ✓ **عند الاقتصاديين الأمريكيين:** يعني التنسيق لتعظيم فعالية الشركات ولكن الاهتمام بصراعات السلطة، عمل المجموعات الاجتماعية، آليات الضبط الذاتي.
- ✓ **في علم السياسة:** يتحدد الحكم الراشد باعتباره عملية تنسيق للفاعلين في مجموعات اجتماعية أو مؤسسات داخل وخارج الحكومة للوصول إلى الأهداف الحقيقية المناقشة والمحددة جماعيا في بيئات مجزأة وغير أكيدة.

- ✓ **في علم الاجتماع الاقتصادي:** لايعني فقط تحسين فعالية الشركات ولكن الاهتمام بصراعات السلطة عمل المجموعات الاجتماعية آليات الضبط الذاتي فالحكم الراشد: يرجع إلى مجموعة المؤسسات الشبكات، التعليمات، التنظيمات، المعايير ذات الاستخدام السياسي والاجتماعي للفاعلين العموميين والخواص، والذي يساهم في استقرار المجتمع والنظام السياسي، وتوجيهه والقدرة على حكمه وعلى المقدرة بتزويد الخدمات وضمان الشرعية[22].

---

20 **المعجم الوسيط في اللغة العربية** ج 1، طبعة 2، (القاهرة دار الفكر، 2002)، ص ص. 109-336.

21 حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، **المستقبل العربي**، العدد 309، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر 2004)، ص ص.40-41.

22 R.Boudou Etal : **Dictionnaire de sociologie**, larousse, (paris : 1999),p. 108.

ولقد قدمت عدة تعاريف مصطلح الحكم الراشد، وهذا للإلمام بمختلف الجوانب التي تتمحور حوله نذكر منها:

1- **تعريف البنك العالمي:** إن العديد من المنظمات الدولية بادرت إلى استخدام مضامين الحكم الراشد بشكل واسع كآلية لإدامة التنمية من خلال العناية بتحقيق السير الجيد للموارد البشرية، وإدامتها والعناية بالتنمية الاجتماعية بشكل عام إضافة إلى التنمية الاقتصادية والسياسية والإدارية في القطاعات الحكومية والمجتمعية ويعد البنك العالمي واحدا من بين تلك المؤسسات، والذي عرف الحكم الراشد على أنه: الطريقة أو الحالة التي تمارسها في الحكم بإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية لبلد ما بهدف التنمية حيث يظهر هذا التعريف:"أن الحكم الراشد في نظر البنك العالمي هو الطريقة التي تتبعها السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية التي تملكها بغرض تحقيق التنمية"[23]، والحكم الراشد هو التعبير عن ما يفرزه النظام دون تخطيط مسبق ودون رسم أو تحديد لنظام معين، فهو ينبع من الضرورة، وليس نظاما يقرر وفق تصور سابق[24].

ويعرف الحكم الراشد على أنه: "نظام الحكم القائم على خدمة مصالح الأمة والذي يعتبر السلطة والقيادة وظيفة في الخدمة العامة ويتخذ منها منصة لإثبات الكفاءة والقدرة على تحقيق متطلبات الشعوب وحاجاتها وسياستها بالعدل والمساواة، وأن يتصف بالقدرة على دمج المجتمع المتعدد في السلطة والحكم والمشاركة، وأن يتمتع باستمرار بشرعية شعبية أساسها الانتخاب الشعبي النزيه والعام[25].

ويمكننا إضافة كذلك تعريف: **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية:** "الحكم الراشد على أنه يشمل مجموع العلاقات بين الحكومة والمواطنين سواء كأفراد أو كجزء من المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويؤكد هذا التعريف على أن مفهوم الحكم لا يرتكز فقط على فعالية المؤسسات، وإنما يشمل القيم التي تحتويها المؤسسات مثل المساءلة،الرقابة والنزاهة"، كما يعرفه **المجلس الأوروبي:** يتطرق إلى ما أسماه بالحكم الراشد الديمقراطي المحلي مركزا على متغير اللامركزية، والتي تؤمن هامشا كبيرا من الاستقلالية للسلطات المحلية[26].

---

23 خيرة بن عبد العزيز، « دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد –نموذج المنطقة العربية– "، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر كلية العلوم السياسية والإعلام، 2007)، ص.32.

24 سلوى الشعراوي وآخرون، **إدارة شؤون الدولة والمجتمع**، (القاهرة: مركز دراسات وانتشارات الإدارة العامة،2001)، ص.10.

25 غادة عبد اللطيف، **دليل إرشادي حول الحكم الرشيد، مشروع تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين**، (دون مكان نشر، دون دار نشر، دون سنة نشر)، ص.11.

26 حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2012)، ص ص.27_ 28.

أما تعريف **الحوكمة المحلية الرشيدة:** (Good Local Gouvernance) هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[27].

تعريف الحكم الراشد من طرف المشرع الجزائري :

لقد ورد مصطلح الحكم الراشد في القانون رقم 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية حيث عرفته بأنه: هو الذي بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية.

كذلك تحدث عنه في مادته 11 وذلك في إطار تسيير المدينة حيث تحدث عن الحكم الراشد في مجال تسيير المدن والذي يكون عن طريق:

- ✓ تطوير أنماط التسيير العقلاني باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة .
- ✓ توفير وتدعيم الخدمة العمومية باستعمال الوسائل والأساليب الحديثة.
- ✓ توفير وتدعيم الخدمة العمومية وتحسين نوعيتها.[28]

وإذا حللنا جيدا تعريف المشرع الجزائري الحكم الراشد نجد فيه معيارين هما :

يتضمن مؤشر السلوك بحيث تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن، ويتضمن مؤشر التسيير أيضا في إشارته "العمل في إطار الشفافية".حيث ذكر في تعريفه هذين المؤشرين ولم يشر إلى التنظيم[29].

2- أبعاد الحكم الراشد :

يتضمن الحكم الراشد ثلاث أبعاد مترابطة هي:

- **البعد السياسي:** ويتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.
- **البعد التقني:** ويتعلق بعمل الإدارة العامة وفعاليتها.
- **البعد الاقتصادي والاجتماعي:** ويتعلق بطبيعة وبنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها على المواطنين من حيث الفقر، ونوعية الحياة وعلاقتها مع الاقتصاديات الخارجية والمجتمعات الأخرى.

---

27 بومدين طاشمة،" الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، **مجلة التواصل**، العدد 26، (جامعة تلمسان، كلية الحقوق .جوان،2010)، ص.30

28 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06، المؤرخ في 21 محرم عام 1327 الموافق ل 20 فبراير 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة بتاريخ 20فبراير 2006، المادة 2، ص.15.

29 **المرجع نفسه**، ص.15.

إن ترابط وانسجام هذه الأبعاد الثلاث يسهم في إنتاج الحكم الراشد فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من تحقيق انجازات في السياسات العامة من دون وجود إدارة عامة فاعلة، كما أن هيمنة الدولة على المجتمع المدني وتغييبه ستؤدي إلى غياب مكون رئيسي في التأثير على السياسات العامة من جهة، ومراقبة السلطة الإدارية والسياسية ومحاسباتها من جهة أخرى لا تستقيم السياسة الاقتصادية والاجتماعية في ظل غياب المشاركة والرقابة الفعلية والشفافية وبالتالي، فالحكم الراشد هو الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعالا يستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية[30].

3-آليات الحكم الراشد:

للحكم الراشد مجموعة من الآليات تتمثل في:

- **الشرعية:** أي قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات تستند إلى القانون والعدالة.[31]

- **سيادة القانون:** يعتبر مفهوم سيادة القانون وجود دولة الحق والقانون كأهم عنصر مكون لمفهوم الحكم الراشد بحيث نجد أن معظم التعاريف التي قدمت للمفهوم أعطت أهمية كبرى لهذا العنصر، أي تجسيد دولة الحق وسيادة القانون باعتباره "قيمة" من القيم التي تمنح للسلطة السياسية مشروعيتها لتمكينها من التحرك ومباشرة عملها في إطار الصالح العام[32]، إن الإدارة الرشيدة تتطلب أطر قانونية عادلة يتم تطبيقها دونما تحيز، كما تتطلب جهاز قضائي مستقل، وكذا أجهزة أمنية خالية من الفساد وغير منحازة لفئة من فئات المجتمع.[33]

- **الشفافية والمساءلة:**

30 وفاء معاوي، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر" مذكرة ماجستير غير منشور، (جامعة باتنة، كلية الحقوق، تخصص سياسات عامة وحكومات مقارنة ،2010)، ص ص. 18- 19.

31 رابح قاصد، "سياسة إصلاح الدولة في الجزائر، دراسة حالة- إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر 1990-2012"، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر 3، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،2012)، ص.

32 يوسف زدام، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي، من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية 2004-2002" مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع التنظيم السياسي والإداري، 2007)،ص.143.

33 خيرة بن عبد العزيز، دور الحكم الراشد في مكافحة الفساد الإداري وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري، **مجلة الفكر**، العدد 8، (جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، دون سنة نشر)، ص.333.

الشفافية: هي حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي وتبني الشفافية على حرية تدفق المعلومات فالعمليات والمؤسسات يمكن الوصول إليها من طرف المعنيين بها شرط أن تكون المعلومات كافية وسهلة الفهم.[34]

المساءلة: يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتها وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة وقبول(بعض) المسؤولية عند الفشل، وعدم الكفاءة أو عند الخداع والغش.[35]

- **الكفاءة والفعالية:** تعطي العمليات والمؤسسات النتائج التي تلبي الحاجات حينما نحسن استعمال المصادر والموارد.[36]
- **المشاركة:** حق كل مواطن (امرأة أو رجل) في المشاركة في صنع القرارات واتخاذها، والمشاركة تقتضي:
- توفر القوانين التي حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب في الحياة العامة.
- وجود اطر ومؤسسات يمكن من خلالها المشاركة في الشأن العام.[37]
- **الرؤية الإستراتيجية:** وهي النظرة البعيدة المدى للحكم الجيد والتنمية الإنسانية سواءا بإدراك بما هو مطلوب لهذه التنمية، وكذا فهم التعقيدات الاجتماعية، الثقافية، والتاريخية التي يجب أن نضعها في ذلك المنظور.[38]

المطلب الثالث:أسباب الاهتمام بالجماعات المحلية.

تعتبر الأسباب الداعية للاهتمام بالجماعات المحلية موحدة تقريبا في كل الدول، ويمكن حصرها في ما يلي:

---

34 يوسف ازروال،"الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق: دراسة في واقع التجربة الجزائرية"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة باتنة كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية،2009)، ص.20.

35 عبد النور ناجي، "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر – دراسة حالة الأحزاب السياسية –" **مجلة الفكر**، العدد 3 دون سنة نشر، ص. 115.

36 محمد الشايب، "الحكومة الإلكترونية لتوطيد الحكم الجيد– دراسة في تطبيقات العالم المتقدم والنامي–"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، قسم علوم سياسية وعلاقات دولية، 2009)،ص.85.

.عادل عبد اللطيف، **الحكم الراشد: المضمون والتطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، فبراير 2013، ص.8 37

38 محمد الشايب، **مرجع سابق**، ص.86.

1- **تزايد مهام الدولة :**

كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن، العدالة والدفاع وتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، هذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها، والمتمثلة في الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجد نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد عدد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

2_التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة : تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من الساحل والمناطق البعيدة، كما تختلف من حيث تعداد السكان، إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانيات السياحية مثلا، ومناطق لا تتوفر على هذا النشاط...الخ.

هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة من حيث العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك انه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانيتها وموقعها الجغرافي بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة، وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن[39].

_3تجسيد الديمقراطية:

إن اللامركزية بطبيعتها هي ديمقراطية ما دام أنها تسمح بمشاركة موسعة للمواطنين في تدبير الشؤون المحلية، انطلاقا من هذا المعطى يمكن قياس درجة ديمقراطية نظام سياسي معين، بمدى حرصه على إقرار لامركزية ترابية حقيقية تقوم على الاعتراف بمصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ويترك للسكان على المستوى المحلي حرية تسيير هذه المصالح والسهر عليها.

_4تحقيق العدالة الاجتماعية:

يمثل نظام الإدارة المحلية فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية تتمثل في:

تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وذلك يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولهم، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية تجاه

39 بسمة عولمي،" تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، العدد 4، الجزائر، جامعة عنابة جوان 2005، ص ص.258-259.

المواطنين، لابد أن ينعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم، وارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة، والحصول على جميع الخدمات المحلية بيسر وسهولة، شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهمية التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية بأهمية التأثير بما يعزز ثقته بنفسه، ويزيد من ارتباطها بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه، وهي خطوط نحو تطوير المواطنة.[40]

المبحث الثاني: خصائص الجماعات المحلية.

تتميز الجماعات المحلية بمجموعة من الخصائص تتمثل في:

المطلب الأول: الإدارة المحلية والأنظمة الإدارية الأخرى.

1- **اللامركزية:(La Décentralisation) بالمفهوم** النظري البحت اللامركزية تعني أن الهيئة المتخذة للقرار محلية وفوق ذلك فهي مستقلة وإلا أصبحت عدم تمركز[41]. ويوجد عدة مصطلحات لصيقة بمفهوم الجماعات المحلية ولهذا ارتأينا من خلال دراستنا توضيح بعض المصطلحات التي تدور حول الإدارة المحلية وهي:

1. **1 اللامركزية المرفقية:**

تتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل...الخ(، الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة)، فاللامركزية المرفقة ترتكز على الاختصاص الموضوعي أو الوظيفي، مما يستدعي أيضا باللامركزية المصلحية (fonctionnelle Décentralisation) الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء أكان محليا أو وطنيا، وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية

40 ياقوت قديد، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية"دراسة حالة ثلاث بلديات " مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، 2011)، ص. 57.

41 Lahcen SERIAT, **décentralisation et animation des collectivités local,** (Alger : ENA, éditions, 1997, p.15.

المرفقية وتشكيك جانب من الفقة في اعتبارها لامركزية إدارية[42]، ويمكننا مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية من حيث وجود المصالح المتميزة فكلاهما يقومان على وجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية (المصلحية)، وإذا كانت الأولى تسودها طريقة الانتخاب لتشكيل هيئة التسيير فالثانية عادة ما تستند إلى فئة الخبراء والفنيين، أما من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية) فالأولى نظام وصائي رقابي له اعتبارات سياسية والأخرى اعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية[43].

2.1 **اللامركزية السياسية:**

هي وضع دستوري يقوم على أساس توزيع الوظائف الحكومية المختلفة –التشريعية والتنفيذية والقضائية– بين الحكومات الاتحادية في العاصمة وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو غيرها من الوحدات السياسية، ويسود هذا النمط من اللامركزية في العادة في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وهذا الأسلوب يناسب الدول الكبيرة المساحة وتلك التي تتعدد فيها القوميات واللغات والثقافات[44].

2_ الحكم المحلي: (Local gouvernement).

تثير إشكالية التفريق بين كل من الإدارة المحلية والحكم المحلي الكثير من اللبس لدى الفقهاء بين تطابقهما كليهما في ظل نظام اللامركزية الإقليمية، وبين اعتبار أن الإدارة المحلية مرحلة نحو الحكم المحلي، إلا أن ضيق الصلاحيات أو اتساعها لا يصح أن يستند إليه في تكييف النظام فالعبرة بالمبدأ وليس بمدى التطبيق، فذلك المبدأ يحدد بالتأكيد اعتبارات مختلفة تختلف من موقف إلى أخر ولا يتصور أن تغير اسم النظام وتصنيفه مع كل تغيير في قدر الصلاحيات المخولة للمحليين، بينما يرى معظم الفقهاء أن المعيار الأمثل للتفرقة بين النظامين هو الفصل بين الإدارة والحكومة رغم أن الكثير يستعملانها كمرادفين، وانه ينبغي تحديد المصطلحين: الحكومة والإدارة[45].

42 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.21.

43 محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري:التنظيم الإداري والنشاط الإداري**، (عنابة: دار العلوم، 2004)، ص.80.

44 بن حدة باديس، **مرجع سابق**، ص.38.

45 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.23.

يعرف مصطلح "الحكومة ": على أنها هيئة جماعية مكلفة بتأمين الإدارة السياسية للبلاد، وتنظيم وسائل هذه الإدارة وتحمل مسؤوليتها[46].

بينما كلمة "إدارة" (administration)، فهي مشتقة من أصل لاتيني بمعنى الخدمة service)) فهي بذلك تحدد الجانب الفني من عمل الحكومة ذلك الجانب الذي يتطلب أداؤه خبرة وتخصص وكفايات خاصة، وبمقتضى هذا التحديد اللفظي للحكومة والإدارة هي أن تختص الحكومة بتقرير السياسة العامة وان تضطلع الإدارة بتنفيذ هذه السياسة العامة وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تنفيذية فقط ولا ترتبط بشكل الدولة ولا وحدتها السياسية فقد توجد في الدولة البسيطة كما قد توجد في الدولة المركبة بينما في اللامركزية السياسية توزع في حقوق السيادة بين دولة الاتحاد والوحدات المكونة لها والتي تملك سلطات قضائية، تشريعية، وتنفيذية وفق دستور الاتحاد، وفيما يخص التفريق بين هذين المفهومين هناك من ينتقد المذهب الذي يفرق بين المصطلحين استنادا إلى أمور شكلية أو خارجية وذلك لتجاهل الأسس والمقومات التي يستند إليها كليهما فالنظام المحلي يستند إلى أسس ومقومات مختلفة تماما حيث يتعلق بالنظام الدستوري للدولة ويقوم على أساس توزيع وظائف الدولة ليس فقط الوظيفة الإدارية، وإنما أيضا كل من الوظيفتين التشريعية والقضائية فهو سمة من سمات النظم الفدرالية.

مما سبق يمكننا القول أنه وعلى الرغم من كثرة وجهات النظر وتعددها حول التفريق بينهما، إلا انه على المستوى التطبيقي قد اثبت أن كلا النظامين وجهان لنظام واحد في اللامركزية الإقليمية مع بعض الاختلافات في اتساع وضيق الحريات وان تسمية الدول العربية لهذا النظام هو فقط نتيجة تاريخية استعمارية، فكما ورثت الجزائر نظام الإدارة المحلية الفرنسي، ورثت مصر نظام الحكم المحلي الانجليزي[47].

3_ الحكم الذاتي:

هو من وجهة نظر القانون الدستوري هو نظام قانوني وسياسي يرتكز على قواعد نظام القانون الدستوري وبتعبير آخر هو نظام لامركزي، مبني على أساس الاعتراف لإقليم مميز قوميا أو عرقيا داخل الدولة بالاستقلال في إدارته لشؤون تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، ولهذا فهو في نطاق القانون الداخلي أسلوب للحكم والإدارة في إطار الوحدة القانونية والسياسية للدولة[48].

46 عبد الوهاب الكيالي، **مرجع سابق**، ص.567.

47 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 24.

48 محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق**، ص.45.

أما مفهومه في القانون الدولي أن يحكم الإقليم نفسه ويقصد به أيضا صيغة قانونية لمفهوم سياسي يتضمن منح نوع من الاستقلال الذاتي للأقاليم المستعمرة لأنها أصبحت من الوجهتين السياسية والاقتصادية جديرة بأن تقف وحدها مع ممارسة الدولة المستعمرة السيادة عليها، وقد يطلق عليه الحكم الذاتي الدولي، وهو ينشأ بواسطة وثيقة دولية، سواء كانت معاهدة دولية تعقد بين دولتين بشأن إقليم خاضع لسيطرتها أو عن طريق اتفاقيات تبرمها منظمة الأمم المتحدة [49].

المطلب الثاني: علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية.

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية (تقنية) تتمثل في: المركزية واللامركزية الإدارية ككيفيات لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية الأخرى في الدولة [50].

فإذا كانت المركزية الإدارية تعني: "قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم: الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"[51]، أما اللامركزية الإدارية هي" توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية".

ومن هنا تظهر العلاقة القائمة بين الإدارة المحلية (أي اللامركزية) والمركزية المتمثلة في رقابة المركزية على الهيئات المحلية أو ما يسمى نظام الوصاية، وهي تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين رئيس ومرؤوس في ظل النظام المركزي، على الرغم من أن أجهزة الإدارة المحلية تتمتع بقدر متميز من الاستقلال، إلا أن ارتباطها مع الأجهزة المركزية يعتبر ركنا هاما من أركان نظام الإدارة المحلية بحيث تعتمد في كثير من الحالات على الإعانات والمنح التي تقدمها لها الحكومة (الإدارة المركزية) للقيام ببرامج معينة، أو لسد نقص أو عجز في مواردها المالية المحلية، وكثيرا ما تعهد الحكومة المركزية إلى الأجهزة المحلية بخدمات ومهام معينة نيابة عنها.

فالدولة التي تختار من الشؤون التنفيذية ما تتنازل عنه فتجعله محليا، وهو اختيار يرتبط بعدة عوامل: **تقنية:**(مدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين المركز والأقاليم)، **وأخرى سياسية:** (متعلقة بالإدارة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها)، وأخرى **مالية:** (متعلقة بتوزيع الأعباء بين الدولة والمجموعات المحلية لصالح هذه أو تلك)، والجانب الأهم في علاقة الأجهزة الإدارية المحلية بالحكومة

49 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص.24-25.

50 محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق**، ص.45.

51 سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**، (الإسكندرية: دار الفكر العربي، 1989)، ص.55.

المركزية هو الذي يتعلق برقابة السلطات المركزية على هذه الأجهزة، فمهما قيل عن استقلالية هذه الأخيرة إداريا وماليا فإنها تخضع بقرار معين من الرقابة والإشراف من قبل الحكومة المركزية في ظل نظام الإدارة المحلية بحيث تكون هذه الرقابة ملحوظة ومحددة قانونيا[52]، تتفاوت صور وأنواع الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الأجهزة المحلية فقد تتضمن هذه الرقابة حق التعيين في بعض الوظائف وخاصة الوظائف العليا(المحافظ، المدير ونوابه)، وحق تفسير القوانين المنوط بالأجهزة المحلية تنفيذها وإصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بها، وحق الرقابة على تصرفات الأجهزة المحلية وما قد يتضمنه هذا من حق الإذن بالتصرف أو إلغائه، والرقابة على إجراءات التنفيذ، الرقابة على التصرفات المالية، بالإضافة إلى الرقابة على المشروعات والبرامج واللوائح المحلية...الخ، ويتفاوت مزيج العناصر التي تحتويها رقابة الأجهزة المركزية من نظام لأخر بناء على درجة تدخل الأجهزة المركزية في عمل الجماعات المحلية وبناءا على طبيعة الاختصاصات الموكلة إلى المحليات والظروف التاريخية والسياسية لقيامها بها[53].

وأيضا يمكن القول أنه:

- ✓ لا يجوز للسلطة المركزية أن تعدل قرارات الهيئات المركزية، إذ أن رقابة السلطة المركزية تقف عند حد الإذن بالعمل أو التصديق، بمعنى الموافقة أو عدم الموافقة على العمل برمته، وكذلك وقف أو أرجاء تنفيذه أو إلغائه دون أن يكون لها الحق في تعديله أو إلغائه.

- ✓ لا يجوز للسلطة المركزية أخذ المبادرة في اتخاذ القرارات التي هي من اختصاص السلطة اللامركزية ذلك أن للهيئات اللامركزية دون سواها حق المبادرة بمباشرة اختصاصاتها بنفسها، لم تأتي بعد ذلك دور الرقابة الإدارية هذا مع مراعاة أنه يجوز استثناء بالنسبة لحق الحلول عندما تمنع الهيئات اللامركزية عن إتيان عمل مفروض عليها أو عندما تهمل أو تتقاعس في اتخاذه، ويكون من شان ذلك تعريض المرافق العامة ومصالح الأفراد للخطر.

52 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 26.

53 **الموجع نفسه**، ص.27.

- ✓ يحق للهيئات اللامركزية الرجوع على الأعمال المصادق عليها من قبل السلطة المركزية إذا ما رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك، كما وأن التصديق على أعمال هيئات اللامركزية لا يعفيها من المسؤولية إذا تظل هي وحدها المسؤولية عن هذه الأعمال[54].

المطلب الثالث: مهام الجماعات المحلية:

لا تختلف مهام الجماعات المحلية بين الولاية والبلدية أو أي تقسيم إداري أخر، وهذا من أجل تحقيق مختلف الإصلاحات بما يتماشى والسياسة الجديدة للدولة، فالجماعات المحلية تختص بأعمال التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافة وتهيئة الإقليم...الخ..

1-**التهيئة والتنمية المحلية:** حيث تعد البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.

2-**التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز:** من حيث التزويد بوسائل التعمير وتبادر وتشجع كإجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية[55].

3-**المهام الاقتصادية والمالية:**ويمكن حصرها في ما يلي:

- ✓ تغطية الحاجات الأساسية للمواطنين وذلك عن طريق العدالة في توزيع المداخيل وتقديم خدمات ذات مستوى مقبول، وتحسين مستوى المعيشة.
- ✓ تعبئة الطاقات والمهارات المحلية بإدماجها في العملية الاقتصادية والتنموية للبلدية والولاية.
- ✓ تطوير النشاطات الاقتصادية خاصة تلك التي تتعلق بترقية الصناعات الصغيرة والمتوسطة بإنشاء مؤسسات شبانية للاستثمار كمؤسسات تشغيل الشباب مثلا.
- ✓ العمل على تحسين مستوى التشغيل بتوفير مناصب شغل جديدة للأشخاص العاطلين عن العمل على المستوى المحلي.
- ✓ تنشيط الأسواق القائمة وخلق أسواق جديدة بهدف تلبية احتياجات المواطن المحلي كما تقوم الجماعات المحلية في الجانب المالي بتسيير مواردها المالية من الضرائب والإعانات والهبات والقروض[56] .

54محي الدين القيسي، **مرجع سابق**، ص.32.

55 عبد الحفيظ عباس، " تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصورة "، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، تخصص تسيير المالية العامة، 2012)، ص.9.

56 بسمة عولمي، "دور الجباية المحلية في تموين التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تبسة، كلية الاقتصاد، 2004) ص.26.

4-**الأجهزة الاجتماعية والجماعية:** انجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية .

5-**التعليم الأساسي وما قبل المدرسي :** تختص البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي.

6-**السكن:** توفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

7-**حفظ الصحة والنظافة والمحيط:** تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأغذية والأماكن العمومية وصيانتها وحماية البيئة.

8-**الفلاحة والري:** توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الاجتماعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب، وتطهير المياه[57].

9-**المهام الرياضية والثقافية:** تنشط الجماعات المحلية في قطاعات معينة كتشجيع الرياضة بالإضافة إلى الحفاظ على التراث الفني.

10-**قطاع السياحة:** يساهم قطاع السياحة في تمويل الميزانية المحلية، وبذلك تقوم بانجاز المرافق الخاصة بالسياحة كالمطاعم، فنادق، مخيمات صيفية...إلخ.

11- **القطاع الفني والتراثي:** تقوم الجماعات المحلية في المجال الفني والتراثي بإنشاء مؤسسات ثقافية ومراقبتها وصيانتها كالمعاهد الموسيقية البلدية، المتاحف والمكتبات وقاعات السينما، كما تقوم بالمحافظة على الآثار التاريخية والطبيعية وحماية الفنون الشعبية[58]، إضافة إلى المهام ذات الطابع التنظيمي والإداري[59].

57 عبد الحفيظ عباس، **مرجع سابق**، ص.10.

58 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص. 31-32.

59 **المرجع نفسه**، ص.38.

المبحث الثالث: تطبيقات نظام الإدارة المحلية في الجزائر.

المطلب الأول: الإطار القانوني والوظيفي للبلدية في ظل قانون 11-10.

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتع وقد حضيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية والدساتير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية، وقد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 حيث تم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم رئاسي يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع لرأي الوالي وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة، يتم بناء على قرار من وزير الداخلية

بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزامات البلديات المنظمة تحول كلها إلى البلدية التي انضمت إليها، والشيء نفسه عند فصل جزأ عن البلدية وعدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها، وتتحمل الالتزامات التي عليها[60].

- **هيئات البلدية وهياكلها :**

نصت المادة 15 من قانون البلدية رقم 11-10 على: تتوفر البلدية على:

- ✓ هيئة مداولة : المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما[61].

- **المجلس لشعبي البلدي :**

يعرف الدستور الجزائري المجلس الشعبي البلدي على انه الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية التي اتخذته القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[62]، يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع المباشر والنسبي على القائمة لمدة 5 سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية.[63]

تنص المادة 16: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين(2)، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة (5) أيام، ويعد المجلس الشعبي البلدي نظامه الداخلي ويصادق عليه في أول دورة.[64]

يحدد النظام الداخلي النموذجي ومحتواه عن طريق التنظيم، وتنص المادة 17 على أنه: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي"، وفي حالة الظروف الاستثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع

60 بسمة عولمي، **تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق**،ص.6.

61 قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة:15، ص.8.

62 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص.15.

63 بسمة عولمي، **تشخيص نظام الإدارة الحلية والمالية المحلية في الجزائر، مرجع سابق**، ص.6.

64 قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة:16، ص.8.

المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، ويخطر الوالي بذلك فورا[65]، ولا تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قانونية وصحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وتؤجل إلى جلسة أخرى خلال ثلاثة(3) أيام إذا لم يتوفر النصاب يتم توجيه استدعاء آخر وحينها يكون عقد المداولة صحيحا مهما كان عدد الحاضرين[66].

إن صلاحيات البلدية هي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات بالمجلات التالية:

1-**التهيئة والتعمير**: يعد المجلس الشعبي البلدي برنامجه السنوي والمتعدد السنوات الموافقة لمدة عهدته ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، وكذا المخططات التوجيهية القطاعية وهذا طبقا للمادة 107 من قانون البلدية 11-10:

- ✓ يشارك المجلس الشعبي البلدي في عملية تهيئة الإقليم والتنمية للبلدية.
- ✓ يختص كذلك بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء.
- ✓ يختص بكل عملية تتخذ من شأنها التحفيز وتنمية النشطات الاقتصادية على مستوى البلدية.
- ✓ يساهم المجلس الشعبي البلدي بحماية التربة والموارد المائية والسهر على الاستغلال الأمثل لهما[67].

2-**التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز**: تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، بإمكانها إنشاء أي مشروع يحتمل أن يلحق أضرار بالبيئة، لكن بعد موافقة المجلس الشعبي البلدي وهو المسؤول عن مراقبة الأراضي وقواعد استعمالها وكذا مطابقة عمليات البناء.

- ✓ البلدية هي المسؤولة عن حماية التراث المعماري، والوعاء العقاري، تختص بالمبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، توفر البلدية الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتشجع كل جمعية سكان تهدف إلى حماية وصيانة المباني.
- ✓ التحضير إلى جانب الدولة للاحتفال بالأعياد الوطنية[68].

---

65 **المرجع نفسه**، المواد:16، 17، ص.8.

66 عمار عوابدي، **القانون الإداري**، طبعة 3، ا(لجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005)، ص. 271.

67 قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد: من 107 إلى 112، ص.17.

68 قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 122، ص.18.

3-نشاطات البلدية في مجال التربية والحماية الاجتماعية والرياضية والشباب والثقافة والتسلية والسياحة:

تتخذ البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما كافة الإجراءات قصد :

- ✓ انجاز مؤسسات التعليم الابتدائي والمطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ.
- ✓ اتخاذ كل التدابير المتعلقة والموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى وحدائق الأطفال والتعليم التحضيري والثقافي والفني.
- ✓ المساهمة في انجاز الهياكل القاعدية للبلدية الجوارية الموجهة للنشطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية.
- ✓ اتخاذ كل التدابير التي ترمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها وكذا تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.
- ✓ حصر الفئات المحرومة أو المعوزة والتكفل بها، المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية وكذا تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب، الثقافة والنظافة والصحة والتسلية[69].

2- **النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية:** تتكفل البلدية في هذه المجالات بما يلي:

- ✓ توزيع المياه الصالحة للشرب.
- ✓ صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- ✓ جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- ✓ مكافحة نواقل الأمراض المنتقلة.
- ✓ صيانة طرقات البلدية.

وتتكفل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن، في حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ[70].

- ➢ **رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية، نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية، يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي

69 **المرجع نفسه**، المواد: من 113 إلى 121، ص ص. 17-18.

70 **المرجع نفسه**، المواد:123، 124، ص، 19.

حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح اصغر سنا، ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية خلال الخمس عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات[71]. وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية، وذلك بتعيينه عدد من النواب تتراوح ما بين نائبين (2) إلى ستة (6) نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتدوم مدة عهدته خمسة (5) سنوات، وتنتهي مهام الرئيس عند توافر احد الأسباب لتالية :

الاستقالة، الإقالة، الإقصاء أوالوفاة[72].

- **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

لقد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، وممثل للبلدية من جهة أخرى.

- **صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية:**

– يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية.

– يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية.

– تسيير إرادات البلدية والإذن بالإنفاق.

– القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية، من حيث اكتسابها، واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها.

– إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها.

– إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس، ثم القيام بمتابعة تنفيذها[73].

– يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.

ويجب عليه بوجه الخصوص القيام بما يلي :

- ✓ التقاضي باسم البلدية ولحسابها.
- ✓ إدارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور مالية البلدية.
- ✓ إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- ✓ القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.

---

71 **المرجع نفسه،** المواد:65، 67، ص.13.

72 بسمة عولمي، **تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر والمالية المحلية، مرجع سابق،** ص.264.

73 محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق،** ص.163.

- ✓ اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والإسقاط.
- ✓ السهر على أرشيف البلدية والمحافظة عليه.
- ✓ اتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية.[74]

➢ **صلاحياته بصفته ممثلا للدولة:**

- ✓ يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته بصفته ضابط الحالة المدنية، ويمكن له وتحت مسؤوليته تفويض إمضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين وإلى كل موظف بلدي قصد:
- ✓ استقبال التصريحات بالولادة والزواج والوفيات.
- ✓ تدوين كل العقود والأحكام في سجلات الحالة المدنية.
- ✓ إعداد وتسليم كل العقود المتعلقة بالتصريحات المذكورة أعلاه.
- ✓ التصديق على كل توقيع يقوم به أي مواطن أمامهم بموجب تقديم وثيقة هوية.
- ✓ التصديق بالمطابقة على كل نسخة وثيقة بتقديم النسخة الأصلية منها.
- ✓ يرسل القرار المتضمن التفويض بالإمضاء إلى الوالي وإلى النائب العام المختص إقليميا[75].
- ✓ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدية.
- ✓ السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.
- ✓ السهر على حسن تنفيذ التدابير الاحتياطية والوقاية والتدخل في مجال الإسعاف، وهذا تحت إشراف الوالي[76].

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية وهذا قصد ممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، على سلك الشرطة البلدية التي يحدد قانونها الأساسي عن طريق التنظيم ويمكن له أن يسخر قوات الشرطة أو الدرك الوطني المختصة إقليميا حسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم[77].

المطلب الثاني: التنظيم الإداري والوظيفي للولاية في ظل قانون 12-07.

.قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد:80-82، ص.7414

75 **المرجع نفسه**، المواد: 86، 87، ص.17.

76 **المرجع نفسه**، المادة: 88، ص.17.

77 **المرجع نفسه**، المواد: 92، 93، ص.16.

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتتمتع بالشخصية المعنوية الذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتحدث بموجب قانون، وللولاية هيئتان هما:

المجلس الشعبي الولائي، الوالي.[78]

وتمر عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي، أو إنشاء نظام الولاية ككل بثلاث مراحل وهي:

1- مرحلة التقرير: يتم فيها اتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

2- مرحلة التحضير: تتمثل في إعداد الوسائل القانونية والمادية والبشرية والإدارية لتنفيذ قرار إنشاء الولاية.

3- مرحلة التنفيذ: وهي مرحلة الدخول فعلا في حيز التطبيق، ولأن عملية التنفيذ عملية مستمرة وجب أن تكون هناك متابعة ورقابة مستمرة لوسائل التنفيذ حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.[79]

- **سير المجلس الشعبي الولائي:**

- للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة المداولة في الولاية.
- يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه، ويحدد النظام الداخلي النموذجي للمجلس عن طريق التنظيم.
- يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما على الأكثر، تنعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، يونيو، سبتمبر، ديسمبر ولا يمكن جمعها،[80] كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (⅓) أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة غير العادية باستفتاء جدول أعمالها.

78 قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المواد:1، 2، ص ص.9-10.

79 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص.20.

80 قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المواد: من 12 إلى 14، ص.10.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية، وترسل الاستدعاءات إلى دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين من ضمن نواب الرئيس، وتدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي[81].

كما خول المشرع للمجلس الشعبي الولائي تكوين لجان عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أوالأغلبية المطلقة لأعضائه، هذه اللجان لها اختصاصات متعددة منها الاقتصاد والمالية، الصحة والنظافة وحماية البيئة تهيئة الإقليم والنقل، التعمير والسكن، الري والفلاحة.[82]

- **صلاحيات المجلس الشعبي الولائي:**

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصاته في إطار الصلاحيات المخولة له قانونا وهي جد متنوعة وعديدة تشمل ما يلي:

1-**التنمية الاقتصادية:** يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية.

يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبدي اقتراحات بشأنه.[83]

يطور المجلس الشعبي الولائي أعمال التعاون والتواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية، ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.[84]

2-**الفلاحة والري:** توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

3-**الهياكل القاعدية الاقتصادية:** وذلك بالقيام بالأنشطة والأعمال التالية :

تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، ترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة.[85]

.**المرجع نفسه**، المواد:15، 16، ص.8110

.**المرجع نفسه**، المواد: 33، 43، ص.8211

.قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المادة: 80، ص.17 83

.**المرجع نفسه**، المادة: 83، ص.8417

.سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.8540

4 – تجهيزات التربية والتكوين المهني: تتولي الولاية في إطار المعايير الوطنية، وتطبيقا للخريطة المدرسية والتكوينية، انجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني، وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزاتها المدرسية علي حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة في حسابها.[86]

5 – **النشاط الاجتماعي والثقافي:** يتولى المجلس الشعبي الولائي في خصوص هذا المجال عدة أعمال والمتمثلة فيما يلي:

- ✓ يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين.
- ✓ يتولى انجاز تجهيزات الصحة العمومية ويسهر علي تطبيق تدابير الوقاية الصحية.
- ✓ يساهم في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية ويسهر على حماية الأم والطفولة، مساعدة المحتاجين، إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية وكذلك حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي، وكذلك يسهر على حماية القدرات السياحية للولاية[87].

6–السكن: يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن[88].

يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية وبين الإدارة المحلية كما يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية، ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي، تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها، كما لها أن تتدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أودعمها لها[89].

- ➢ **الوالي:**

نظرا للدور المهم للوالي وكحساسية لمركزه، فالوالي يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية، أي يعني بمرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 78 من الدستور[90]. وبالنسبة لتنفيذ المداولات التي يقوم بها الوالي فهي سلطات باعتباره ممثلا للدولة، وكذالك سلطات بصفته هيئة تنفيذية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، وبهذا تكون له الازدواجية في التمثيل أي يجسد اللامركزية

.قانون رقم 12–07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المادة 83، ص.17 86

87 **المرجع نفسه**، المواد: 93 إلى 99، ص.18.

88 **المرجع نفسه**، المادة: 100، ص.19.

89 محمد الصغير بعلي، **مرجع سابق**، ص.189.

90 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 41.

تارة، ويمثل سلطة لعدم التركيز تارة أخرى شأنه شأن رئيس البلدية، وفي الحقيقة تتشكل الهيئة التنفيذية من الوالي وكذا المجلس التنفيذي للولاية، حيث يتألف المجلس التنفيذي من رؤساء ومديري المصالح التابعة لمختلف وزارات الدولة وأعضاء المجلس التنفيذي، وللمجلس التنفيذي للولاية إدارة خاصة يتألف من أمانة عامة، ومن عدد من المصالح والأجهزة والأقسام الفنية المتخصصة[91].

- **اختصاصاته بصفته ممثلا للولاية :**

- ✓ يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، وتنفيذها ويقدم عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة.
- ✓ يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وأمام القضاء، ويعد مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها [92].

- **اختصاصاته بصفته ممثلا للدولة :**

- ✓ الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية[93]، ويستثنى الوالي من بعضها وهي :
- ✓ وعاء الضرائب وتحصيلها والرقابة المالية.
- ✓ إدارة الجمارك ومفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومية.
- ✓ يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة، والوالي هو المسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية
- ✓ يسهر الوالي على حفظ أرشيف الولاية والدولة والبلدية، وعلى إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية.
- ✓ يجب على الوالي الإقامة بمقر الولاية الرئيسي[94].

.عمار عوابدي، **مرجع سابق**، ص.271 91

92 قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، المواد: 102، إلى 107، ص ص.18- 19.

93 **المرجع نفسه**، المواد: 110، 111، ص.19.

94 **المرجع نفسه**، المواد:111، 112، 113، 114، 119، 120، 122، ص ص. 19-20.

- **قرارات الوالي:** يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في قانون الولاية 12-07.[95]

المطلب الثالث: نظام الرقابة في قانوني الولاية والبلدية.

1 نظام الرقابة في قانون البلدية :

رغم تمتع البلدية بالاستقلالية المالية والشخصية المعنوية إلا أنها تخضع لنظام الرقابة، وتأخذ ثلاث أشكال للرقابة، الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، والرقابة على المجلس الشعبي كهيئة.

- **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:**

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة من الجهة الوصية وهي الولاية وتكون:

1- **التوقيف:** يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية وهذا إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية، وفي حالة الحكم النهائي صدر بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا عمله.

2- **الإقصاء:** يقصي بقوة القانون كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية، والوالي هو الذي يثبت الإقصاء.

3- **الإقالة:** تكون الإقالة لكل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لثلاث دورات عادية أو أكثر خلال نفس السنة[96].

- **الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي :**

1_ التصديق: تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد (21) واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية[97].

وتشترط المادة (57) في بعض المداولات ضرورة المصادقة عليها من طرف الوالي المداولات المتصفة ما يأتي:

---

95 **المرجع نفسه**، المادة :124، ص. 20.

96 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد: 33، 45، ص.11.

97 **المرجع نفسه**، المادة: 56، ص.12.

- ✓ الميزانية والحسابات.
- ✓ قبول الهبات والوصاية الأجنبية.
- ✓ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.
- ✓ تشير المادة 58 انه عند إخطار الوالي، قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية ولم يعلن قراره خلال ثلاثين يوما ابتدءا من تاريخ إيداعها تعتبر مصادق عليها[98].

2_ البطلان: تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية :

- ✓ المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- ✓ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- ✓ غير المحررة باللغة العربية.
- ✓ الوالي هو الذي يعلن بطلان المداولة بقرار[99].

3_ الحلول: سلطة يتولاها الوالي ويحل فيها محل المجلس وتنصب أساسا على المواضيع التالية:

- ✓ تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية إن لم يسجلها المجلس.
- ✓ ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك بالإضافة إلى الإذن بالنفقات اللازمة[100].

- **الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:**

تنص المادة 46 انه يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- ✓ في حالة خرق أحكام دستورية.
- ✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- ✓ في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة ثم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

98 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد: 57، 58 ص.12.

99 **المرجع نفسه**، المادة: 59، ص.12.

100 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 50.

- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41* من قانون الولاية.
- ✓ في حالة حدوث خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتحديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية[101].

2- نظام الرقابة في قانون الولاية:

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور وأنواع الرقابة التي عرضناها لدى معالجتنا للنظام المبسوط على البلدية، مع بعض الأحكام الخاصة التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري للدولة.[102]

- **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:**

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

1_ التوقيف: تنص المادة 45 على:

" يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"، وفي حالة صدر حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية[103].

2_الإقصاء: يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائل وعدم القابلية للانتخاب[104].

3_الإقالة: تنص المادة 44 من قانون الولاية:[105]

.قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد 46، 47، ص.11 101

102 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.51.

.قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **موجع سابق**، المادة: 45، ص.13 103

.**المرجع نفسه**، المادة: 46، ص.10413

كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

- **الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي:**

تمارس على أعمال ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية(الوزارة) باعتباره مرؤوساً.

1- التصديق: يتم التوقيع على مداولات المجلس الشعبي الولائي وجوباً أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام وتصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوم من إيداعها بالولاية.

2- الإلغاء: لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران(2)، مداولات المجلس المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله.
- الهبات والوصايا الأجنبية[106].

3- البطلان: تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات، والتي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وغير محررة باللغة العربية.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

في حالة ما إذا شارك فيها عضو من أعضاء المجلس المعنيين بقضية موضوع المداولة، إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء وذلك سعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي[107].

- **الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة:**

.**المرجع نفسه**، المادة: 44، ص.10513

.قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **موجع سابق**، المواد: 52، 54، 55، ص ص. 13- 14 106

.**المرجع نفسه**، المادة: 53، 56، ص ص. 13- 14 107

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

ويتم في الحالات التالية:

- ✓ في حالة خرق أحكام دستورية.
- ✓ في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- ✓ في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- ✓ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرًا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- ✓ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة.
- ✓ في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب[108].

لقد تم التطرق في هذا الفصل إلى إعطاء جملة من المفاهيم المتعلقة بالحكم الراشد والجماعات المحلية، وتعد هذه الأخيرة الأسلوب الأقرب للمواطن في إدارة شؤونه باعتبارها وليدة بيئتها، وفي الحفاظ على الأمن والنظام العام المحلي والوطني، خصوصًا إذا تم وضع الآليات المحققة لإدارة محلية رشيدة.

لهذا قام المشرع الجزائري بوضع جملة من القوانين متمثلة في قانون البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-07 حتى يعطي لها إستراتيجية سير عملها من أجل ضمان فعالية تقديم الخدمات المواطن وتحقيق متطلبات الترشيد الإداري.

108 .قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، **موجع سابق**، المادة 47، 48، ص. 13

تمهيد :

للجماعات المحلية أهمية بالغة لهذا تبنت الجزائر مبدأ اللامركزية من خلال مختلف النصوص القانونية في الدولة، باعتبارها النظام الأقرب لتقريب الإدارة من المواطن وكذا الأقرب للحفاظ على النظام العام في الدولة، لقد بذلت الدولة الجزائرية جهود للنهوض بجماعات محلية (إدارة محلية) قوية، وبالتالي إعطائها صلاحيات واسعة في تسيير المرافق المحلية، باعتبارها هيئات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن الجماعات المحلية تعرف اختلالات ونقائص عديدة، ما أدى إلى تراجع الدور التنموي لها، وتذمر المواطن من الإدارة المحلية.

أدرجنا من خلال هذا الفصل مختلف المعوقات والمشاكل التي تأثر سلبا على عمل الجماعات المحلية، وعليه يحتوي هذا الفصل على ثلاث مباحث وهي:

1. **المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية.**
2. **المعوقات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية.**
3. **العوائق التقنية التي تواجه الجماعات المحلية.**

المبحث الأول: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية:

تواجه الجماعات المحلية في معظم الدول النامية مشاكل عديدة تختلف تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية، والجزائر باعتبارها واحدة من هذه الدول تواجه الجماعات المحلية فيها مشاكل عديدة ومختلفة عرقلت من مسيرتها للوصول بالمجتمع إلى الرفاهية والرقي رغم الإصلاحات المتواصلة.

المطلب الأول: المشاكل المالية:

تحتل المالية المحلية في الوقت الراهن صدارة التفكير الاقتصادي والاجتماعي في البلدان التي اعتمدت اقتصاد السوق[1]، حيث يعرف التمويل المحلي على أنه: حجم الموارد المالية للمجالس المحلية بقدر ما يتضمنه التشريع من مصادر إيرادات تخص هذه المجالس وأن تتناسب هذه الموارد للمجالس مع الاختصاصات التي تمارسها والمسؤوليات التي تضطلع بها[2].

وعليه فكلما زادت الموارد المحلية للجماعات المحلية تمتعت بدرجة أكبر من الاستقلالية المالية وبالتالي يقل اعتمادها على الحكومة المركزية، فالمالية المحلية معيارا ومؤشرا فعالا والذي من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدراتها على التسيير هذا المعيار أصبح يدخل تحت ما يسمى بالتسيير العمومي العقلاني، والذي يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة، ومن ضمنه التسيير المالي المحلي بحيث تعرف مالية الجماعات المحلية بأنها "مجموعة الظواهر والقواعد وبالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية، ولها مميزات منها: ذات مرونة محدودة، وذات طابع محلي[3].

فبدون مال محلي لا تستطيع الوحدات المحلية القيام بمهامها المتعددة وتنفيذ استثماراتها التنموية ومشكل التمويل المحلي هو ما تعاني من اغلب الوحدات المحلية عبر قطر الجزائر وهذا نتيجة للأسباب إلى :

- ✓ إن ضعف المالية المحلية هو جانب من جوانب ضعف الموارد المالية العمومية والتي تشكل الجباية البترولية القسم الأكبر منها هذا من جهة، ومن جهة أخرى احتكار الدولة على الجانب الأكبر من الجباية، بحيث تبقى الجباية المحلية مهمشة (لا تتعدى نسبة 10% من قيمة الجباية العمومية)، ويعود ذلك لعدة أسباب وعوامل لعل أبرزها:

---

1 عيسى مزراقة ، **معوقات تسيير الجماعات المحلية**، مجلة العلوم الاجتماعية الإنسانية العدد 14، (الجزائر: جامعة باتنة، جوان 2006) ص. 174.

2 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.75.

3 عبد الرزاق إبراهيم الشيحلي، **الإدارة المحلية، دراسة مقارنة**، (عمان: دار الميسرة، 2001)، ص.17.

- ✓ ضعف نظام التحصيل والتوزيع بالإضافة إلى تدخل الدولة، وضعف الموارد الناتجة عن عائدات الأملاك[4]، وما يثقل كاهل الملفات المطروحة على السلطات الوطنية ملف "البلديات العاجزة"*

والتي هي في تزايد مستمر إذ أنه لم يكن يتجاوز عددها 52 بلدية سنة 1986 ليصل سنة 2000 إلى 1220 بلدية لا تزال عاجزة من أصل 1541 بلدية على الرغم من سعي السلطات العليا التخفيف من حدة العجز، وفق عملية مسح الديون عن طريق تقديم اعتمادات مالية مشروطة ومخصصة لذلك[5].

وموازنة مع هذا الواقع الذي تعرفه معظم البلديات عبر تراب الوطن يمكننا أن نستشهد ببعضها فمثلا ولاية بومرداس بثقلها الاقتصادي وطابعها الفلاحي والسياحي المتميز من حيث إمكانية تنويع مصادر الدخل المرهون بترشيد سياسية الاستغلال الاقتصادي، وتشجيع عملية الاستثمار بما يعود بالنفع على الولاية ككل، ومناطقها المختلفة انطلاقا من الطابع المحلي لكل بلدية فإن ملف الإيرادات ومصادر التمويل يبقى متفاوتا وأحيانا بشدة من بلدية إلى أخرى، ففي الوقت الذي حضيت به بلديات مثل: بودواو خميس الخشنة، أولاد موسى، برج المنايل، وغيرها من مشاريع هامة بما فيها الاستثمارات الخاصة عبر عدد من المناطق الصناعية التي تحولت إلى أقطاب صناعية، ساهمت بشكل أساسي في بعث التنمية وخلق نوع من الديناميكية والنشاط التجاري بهذه المناطق لكن من جهة هناك عدد من البلديات في هذه الولاية تعاني من غياب مثل هذا الدخل بالنظر إلى عزلتها وحرمانها لسنوات، حيث تعرف بالبلديات الفقيرة، وهذا ناتج عن تفاوت ملحوظ في توجيه الاستثمارات في هذه الولاية. حيث كشفت آخر الإحصائيات عن وجود ستة بلديات تعتمد كليا أي بنسبة 100% على ميزانية الولاية وهذه البلديات هي شعبة العامر، تيمزريت، أولاد عيسى، سيدي داود، تاورقة واعفير وهناك ولايات تعاني من عدم التوازن في مداخيل البلديات وهنا نذكر ولاية جيجل بحيث 25 بلدية من أصل 28 بلدية تعاني من مشكل التمويل، بحيث تعتمد بصفة كلية أي بنسبة 100% على إعانات الدولة، في حين البلديات الثلاثة الأخرى وهي: جيجل، الطاهير، والميلية، تحوز على مداخيل كبيرة بالنظر لتوفرها على مؤسسات تجارية ومصانع عديدة تدر عليها أرباحا، وعلى رأس هذه البلديات جيجل إذ أن أملاك البلدية الضخمة تعد مصدر من مصادر الموارد المالية التي تدعم ميزانية البلدية[6]، حيث تتسم الجماعات بقلة ومحدودية الموارد التي لا تكاد تغطي النفقات الضرورية وأداء الخدمات الأساسية الكثيرة.

---

4 فاطمة فيلالي، "إصلاح الإدارة المحلية–البلدية–"، مذكرة نهاية التربص، (الجزائر: المدرسة الوطنية للإدارة،2004)، ص.26.

❖ البلديات العاجزة: هي البلديات التي لها عجز في ميزانياتها، ونقص في مداخلها المالية، وسوء تسييرها.

5 مبارك لسلوس، **الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي**، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة المجلد 20، العدد 40، الجزائر، 2010، ص.17.

6 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص.85_86.

حيث أحصى المجلس الوطني الاقتصادي أكثر من 55% من إيرادات الولايات والبلديات توجه لتغطية نفقات المستخدمين خلال عشرية التسعينات الماضية، ومازالت النسبة على حالها خلال العشرية الحالية، ولا تتعدى نفقات التجهيز 20 %[7].

نصت المادة 169 من قانون البلدية 11-10 على أن "البلدية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة، وهي مسؤولة أيضا عن تعبئة مواردها.[8] كما تنص المادة 152 من قانون الولاية 12_07 على أن: الولاية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة و هي مسؤولة عن تعبئة مواردها[9].

لكن نلاحظ أن الجماعات المحلية تعتمد وبشكل كبير على مساعدات الدولة ففي ميدان التجهيز تعتمد على: المخططات القطاعية غير الممركزة PSD، والمخططات البلدية للتنمية PCD، وميدان التسيير على مساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL [10]، حيث أنشأ الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1973، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73-134 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية، بعدما كانت أمواله مسيرة من طرف صندوق التوفير والاحتياط، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية[11].

أما مخطط البلدية للتنمية فهو: برنامج الدولة ذي التسيير اللامركزي الأكثر استعمالا من سنة 1974، ويتعلق باستثمارات التنمية لصالح البلدية في إطار التوجهات الوطنية للتنمية، وقوانين المالية من قبل الدولة، ضمن ميزانية التجهيز المحددة لنفقات الدولة السنوية، أما المخططات القطاعية غير الممركزة PSD ، فهي مخططات وطنية حيث تدخل ضمنها كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها، ويتم تسجيل هذا المخطط باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذه كذلك[12].

ويعاني التمويل المحلي العديد من المشاكل هي:

---

7 conseil national économique et social : commission finances locales projet d'étude l'évolution a imprimer a la gestion des finances local dans une perspective de l'économie du marcher: 18 eme session, juillet, 2011, p25.

8 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة 169، ص. 23.

.القانون رقم 12_07، المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**، ص.922

10 .Conseil national et économique et social, **idem**, p.25

11 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص ص.51_52.

12 شويح بن عثمان: "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية- دراسة حالة البلدية-" مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، فرع القانون العام، 2011)، ص ص. 125_128.

– **العجز الميزاني:** وهذا ما جعل الدولة الجزائرية تتدخل بتقديم مساعدات مالية مختلفة للجماعات المحلية بشكل نظامي، وأخرى استثنائية[13]، ونصت المادة 172 من قانون البلدية على ذلك: تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص لما يأتي:

– عدم كفاية مداخليها مقارنة بمهامها وصلاحياتها كما هي محددة في هذا القانون.

– عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.

– التبعات المرتبطة بالتكفل بحالات القوة القاهرة لا سيما منها الكوارث الطبيعية أو النكبات كما هي محددة في هذا القانون.

– نقص القيمة للإيرادات الجبائية للبلدية في إطار تشجيع الاستثمار المنصوص عليه في قانون المالية[14].

وهذا نتيجة لقلة الموارد المالية المحلية ومحدوديتها، الأمر الذي يحول دون أدائها الأعمال المنوط بها لإشباع احتياجات المجتمع المحلي وتحقيق التنمية المحلية مما يجعلها في تبعية للسلطة المركزية خاصة فيما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات الدولة[15].

كإعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وإعانات متعلقة بالتنمية المسطرة من طرف السلطات المركزية والمخططات البلدية للتنمية، والبرامج الغير عادية مثل: وبرامج الإنعاش الاقتصادي، بالإضافة إلى إعانات استثنائية تقدمها الدولة للجماعات المحلية متمثلة في إعانات استثنائية لإعادة توازن الميزانية هناك العديد من الإجراءات الجبائية تؤدي أحيانا إلى ظهور بعض الثغرات والأعراض الجانبية فمثلا النواتج الجبائية الناتجة عن استغلال المحاجر والمناجم تدفع إلى البلديات التي تأوي المقرات الاجتماعية لهذه المؤسسات في حين أن المؤسسات التي تستقبل على أراضيها أنشطة الإنتاج لتلك المؤسسات لا يمنح لها أي نصيب من هذه الجباية، هذا بالإضافة إلى حالات أخرى تتعلق أساسا بالرسم على النشاط المهني، والرسم على السكن (الرسم العقاري)، فالرسم على النشاط المهني الذي ينتج عن دمج الضريبتين السابقتين، وهما الرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والرسم على النشاط الغير التجاري هاتان الضريبتين تجلبان لصالح الجماعات المحلية بمعدلين هما:2% و 6% على الترتيب، في حين أن المعدل الحالي للرسم على النشاط المهني والمقدر ب 2% لا يعكس حقيقة المعدل الحقيقي الناتج عن عملية الدمج، أما فيما يتعلق بالرسم على السكن، فان القيمة الإجبارية الجبائية التي تعتبر حاليا كنظام وكأساس في حساب الرسم العقاري على أساسيات ومفاهيم قابلة للجدل والنقاش، هذه القيمة الايجارية الجبائية

---

13 يوسف سلاوي،"التنمية في إطار الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق،فرع الدولة و المؤسسات العمومية،)، ص. 88.

14 قانون رقم 11_10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، ص ص. 23_24.

15 مسعود شيهوب، **المجموعة المحلية بين الاستقلالية و الرقابة**، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، الجزائر، 2003، ص.55.

مبوبة أو مقسمة حسب حجم وأهمية البلدية لكنها تطبق بشكل موحد على كل العقارات المتعلقة من نفس النوع، وذاك بدون التمييز ومراعاة الخصائص والنوعيات الخاصة بهذه العقارات، فمثلا المنازل الخاصة بالشقق ذات المستوى الراقي والمساكن الاجتماعية ...الخ، تعامل كلها معاملة واحدة ففي ظل غياب تصنيف للمواد الخاضعة للرسم العقاري، فإن هذا يقود إلى شقة قديمة في عمارة جماعية، وفي حي شعبي قديم لنفس المعاملة والقيمة الايجارية الجبائية لسكن فردي متواجد في حي مرموق.[16]

- ✓ احتكار الدولة للموارد الجبائية حيث لا يمكن للجماعات الإقليمية حتى المشاركة في تعيين وتحديد النسبة للاستفادة من هذه الضريبة فهذا من اختصاص المشرع والقانون"لا ضريبة بدون قانون"، وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجباية بصفة مطلقة وعلى كل الجماعات المحلية (البلديات خاصة) ينتج عنه أثار سلبية على البلديات الفقيرة حيث أن هذه الأخيرة لا يمكن أن تستفيد من شيء وبالتالي لا يمكنها الاعتماد على نفسها[17].
- ✓ عدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية المحلية فإن كان احتكار الدولة للتحديد والتوزيع الموارد الجبائية يعد من صميم اختصاصها، فإنه كان يفترض أن يكون هناك عدالة أكبر في توزيع المحصول الجبائي ذلك أن الدولة عندما تقوم بتوزيع الضرائب والرسوم التي بواسطتها تمول الميزانيات المحلية، يفترض في ذلك أن تمارس اختصاص تقديري لا احتكار تهيمن فيه على أهم الموارد الجبائية[18].
- ✓ بالإضافة إلى الغش والتهرب الضريبي، وقلة الوعي الجبائي بحيث يعتبرها الخاضع للضريبة نوعاً من أنواع السرقة من طرف السلطة المركزية زيادة على عدم الثقة الموجودة بين المواطن والسلطة.
- ✓ الهيكل الجبائي السيئ ونقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإدارات الجبائية، وقلة المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مع كثرة الإعفاءات.
- ✓ سوء التسيير المالي: يعد سبب من أسباب محدودية التمويل الذاتي لأنه في العديد من الحالات تستغل الوحدات المحلية المال المحلي بما لا يخدم المصلحة العامة كالمبالغة في بعض أوجه الإنفاق المحلي الغير تنموي أو التلاعب بأموال الهيئات المحلية كعملية الاختلاس، وتواطؤ المتعاملين

16 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص. 113.

17 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص.85.

18 رابح غضبان، "جباية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، فرع الإدارة والمالية، 2002)، ص. 39.

باستعمال فواتير صورية وخيالية وصفقات وهمية، إضافة إلى نقص الكفاءة والخبرة على مستوى التسيير المحلي.

- ✓ الضغوطات الرقابية التي تمارسها السلطات المركزية على الإدارة المحلية، أدى إلى انعدام الثقة بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية من جهة، والإدارة المحلية والمتعاملين معها من المواطنين وكافة فئات المجتمع المدني من ناحية أخرى، إضافة إلى غياب رؤية أو تصور بعيد الأمد وكذا ضعف المقاربة التشاركية والتعاقدية[19].

المطلب الثاني: المشاكل الإدارية.

إن أهمية الإدارة المحلية تشمل الجانب السياسي من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين في إدارة شؤونهم باتجاه توسيع قاعدة الديمقراطية، كما تشمل الجانب الإداري في تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية[20]، فالإدارة المحلية الجزائرية تعاني العديد من المشاكل أهمها:

- ✓ الشكوى من الروتين الذي يعرقل أعمال الإدارة المحلية، وتعدد الإجراءات الحكومية.
- ✓ انتشار المحاباة والمحسوبية في تعيين موظفي الهيئات المحلية، مما يؤثر على كفاءة العاملين عليها[21]. فقد أصبح تعيين الرجل المناسب في المكان الغير مناسب من أهم مميزات الإدارة المحلية الجزائرية وبالتالي عدم تحقيق الرشادة الإدارية ما يعني غياب ديمقراطية الإدارة، ما يؤدي إلى غياب التنسيق بين الأجهزة المحلية في أداء عملها.
- ✓ انتشار الرشوة وتزوير الوثائق وتمرير المعاملات والتساهل في دفع الضرائب والرسوم وغيرها[22].
- ✓ ضعف النظام القانوني المطبق فالقوانين لا تطبق بل هي مجرد حبر على ورق، لكن العبرة ليست في وضع وصياغة القوانين الصارمة فقط إنما العبرة فيها بالتنفيذ الفعّال[23].
- ✓ غياب التكامل والاندماج، وذلك بسبب التفاوت الاجتماعي وعدم العدالة في توزيع الدخل، ما يضعف مشاعر الانتماء إلى الوطن وبذلك يندفع الأفراد لتغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة[24].

---

19 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.89.

20 عبد العزيز صالح بن حبتور، **أصول ومبادئ الإدارة العامة**، (عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2000)، ص. 438.

21 عبد الرزاق إبراهيم الشيخلي، **مرجع سابق**، ص. 169.

22 عامر الكبيسي، **الفساد والعولمة –تزامن لا توأمة_**، (الرياض: مكتب الجامعي الحديث، 2005)، ص.25.

23 أنطوان مسرة، **دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد**، المستقبل العربي، العدد 310، ديسمبر 2004، ص.127.

24 عنوة بن مرزوق، "الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريريج"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلاقات الدولية والعلوم السياسية، تخصص إدارة الموارد البشرية، 2008)، ص.63.

- ✓ التفاوت الكبير في توزيع العمل بين المصالح التقنية والمصالح الإدارية، فالمصالح التقنية تستقطب أكبر عدد من العمال وأغلبهم يمثلون أعضاء تنفيذ وهذا راجع إلى قلة الإطارات المؤهلة وغياب التوزيع العادل الناتج عن تنظيم البلدية، فتراكم العمل على بعض المصالح والمكاتب وانعدامه تقريباً في البعض الآخر، وخير دليل على ذلك مكتب الحالة المدنية بحيث يعرف هذا الأخير شبه انسداد في العمل، ونجد أن مكتب الانتخاب والخدمة المدنية داخل مصلحة واحدة وهي مصلحة التنظيم والشؤون العامة،(حسب خصوصية كل بلدية) كما أن توزيع المستخدمين لا يحدد على أساس الكفاءات الفردية وقابلية تكيفهم مع الوظائف التي يشغلونها، وإنما هو خاضع لتنظيم البلدية وملء المناصب الشاغرة وبأي طريقة كانت، وعموماً فإن النظام السائد في التسيير هو تسيير المستخدمين وليس تسيير الموارد البشرية.
- ✓ دون إغفال المشكل الكبير الذي تعاني منه الإدارة العامة والمحلية خصوصا في الجزائر ألا وهو مشكل الفساد، وهذا ما اعترف به خطاب رئيس الجمهورية إذ جاء فيه: "...إن محاربة ما تفشى من ممارسات وانتشار للرشوة ومحاباة والتدخلات أضحى حتمية"[25].
- ✓ كون هذه الممارسات تشكل السبب الرئيسي في تفويض العمل التنموي السياسي الشامل وتأتي على ثقة المواطن الذي أصبح على قناعة وإدراك متزايد بأن الفساد ينتشر في الأجهزة الإدارية المحلية ومهيأة للانتشار أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغيب المستمر للشفافية والمسائلة والرقابة وحكم القانون وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الأجهزة الإدارة المحلية هو أن الخطاب الرسمي لم ينفك بالاعتراف بالفساد والوعود بالقضاء عليه، ولكن بدون جدوى فاقتصرت حملات المكافحة على التضحية أحياناً ببعض الكوادر الإدارية الولائية والوزارية كوسيلة لامتصاص الغضب.

وما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة والمحلية بشكل خاص، هو تردي واقع هذه الإدارة وانعكاسات الإصلاحات الاجتماعية عليها حينما قامت الدولة بمراجعة سياستها الاقتصادية حيث سنت ترسانة من القوانين والتشريعات الجديدة وتخصيص أموال طائلة لاستثمارات في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام، كذلك من الأسباب التي كرست الفساد في الإدارة المحلية نجد:

- سوء إسناد المناصب واختلال معايير التقييم.
- كبت الحريات العامة والسعي إلى إخفاء التقصير، والخوف من كشف المفسدين.

25 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص.94-96.

– الرغبة في المغانم الشخصية وغياب المسائلة. [26]

– ظهور سياسية الخصخصة والتي تعني تنازل الحكومة عن شركات كثيرة لصالح القطاع الخاص، وهذا له علاقة مباشرة بتفشي الفساد خاصة في الدول النامية، أين تقوم الشركات التي ترغب في شراء مؤسسات حكومية برشوة المسؤولين في الحصول عليها.

إضافة إلى أن الشركات الخاصة قد تدفع أموالا كبيرة من اجل الحصول على معلومات هامة تكون لدى المسؤولين، سواء عن مواصفات الحالة الفعلية للشركات التي ستطرح عاجلا للخصخصة وموقع المشاريع الرأسمالية المستقبلية خاصة في ظل المنافسة بين الشركات المتعددة الجنسيات[27]، إن تفاقم ظاهرة الفساد وتشعبها داخل الإدارة المحلية بصفة عامة، أدى إلى انتشار مشاكل ومعوقات إدارية عديدة ما يستدعي تفعيل الآليات اللازمة للحد من ظاهرة الفساد.

. ماجد راغب الحلو، **علم الإدارة ومبادئ الشريعة الإسلامية**، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2004)، ص ص.29- 33 26

27 عنترة بن مرزوق، **مرجع سابق**، ص. 66.

المبحث الثاني: المعوقات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية.

إن تسيير الموارد البشرية يعد من أهم العوامل المساعدة على تطوير وقيام جماعات محلية قوية وقائمة على أساس الفعالية والكفاءة، والمورد البشري مرتبط ارتباطا وثيقا بنموذج التنظيم الإداري الذي يعتبر الإطار المرجعي الذي تقوم عليه الإدارة المحلية، والذي من خلاله يتم قياس مدى نجاعة هذه الأخيرة، لكن الملاحظ في الإدارة المحلية الجزائرية أنها تعاني العديد من المعوقات والإختلالات على المستوى المورد البشري، والتي تقف حجر عثرة أمام تحقيق أهدافها والقيام بالأعمال والمهام المنوط بها.

المطلب الأول: ضعف تسيير المورد البشري.

تعاني البلديات من التوزيع غير المنطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف وذلك يرجع إلى النقص الكبير في التأطير لأن معظم الإطارات تتهرب إلى العمل في البلديات[28]، وعدم وجود تفرقة ما بين الأقدمية والخبرة إذ غالبا ما تقاس هذه الأخيرة على أساس أقدمية الموظف في المنصب الذي يشغله وبدراسة المعطيات البشرية في البلدية نجد غياب واسع لإطارات فيها وهذا راجع لعدم توفر شروط عمل مناسبة، إضافة إلى نقص التكوين وهذا ناتج عن اعتباره مدرج في النفقات الغير إجبارية لميزانية البلدية فهذه الأخيرة ترى نفسها غير ملزمة قانونا بتكوين الموظفين التابعين لها، حتى وإن توفرت الإرادة فكيف في ذلك لهذه البلدية العاجزة أن تغطي نفقات تكوين موظفيها وهي عاجزة عن تسديد أجورهم[29]، زيادة عن ذلك عدم وجود الاتصال بين الموظفين ورؤسائهم للتعبير عن متطلبات الخدمة ورغبات المستخدم والمحيط الذي يعمل فيه، بالإضافة إلى غياب المعلومات والمعطيات الفعالة التي تعبر عن واقع تسيير الموارد البشرية في البلديات مثل الإحصائيات حساب النسب وغياب دراسة للمناصب، بمعنى دراسة ما يتطلبه شغل أي منصب من كفاءات ومؤهلات حتى يمكن وضع الموظف المناسب في مكان العمل المناسب[30].

ويعود سوء تسيير الموارد البشرية كذلك إلى:

- غياب معايير واضحة لتقييم الأداء وضعف الأساس الديمقراطي داخل المنظمات.
- تفشي القيم الثقافية السلبية وغياب العمل الجماعي وروح الفريق وجمود قوانين العمل وتضاربها.

28 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 84.

29 سليمة حمادو، مرجع سابق، ص ص. 93_94.

30 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 84.

– استخدام القوة بشكل تعسفي من طرف قادة المنظمات وممارسة الصلاحيات لتعزيز المكانة الشخصية على حساب المنظمة، وباقي فئات المجتمع المحلي بالإضافة إلى التحيز في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية نتيجة إيديولوجية إدارية خاصة تتميز بسلوكيات سلبية (أن العاملين في التنظيمات يتأثرون بقرارات الإدارة من حيث مستوى العدالة والحياد والموضوعية في معاملة الموظفين).

– عدم توفر الموضوعية في تطبيق القواعد واللوائح التنظيمية وعدم تجنب الاعتبارات الشخصية على أعضاء المنظمة.

– تعزيز الولاء الشخصي للقائد لدى العاملين بدلاً من الولاء التنظيمي وذلك بسبب عدم وجود آليات وأنظمة تؤطر العمل ومتفق عليه من قبل مختلف الفئات.

– التوظيف على أساس المحسوبية والمحاباة من خلال اعتماد شروط تعجيزية والتحايل على القانون بدلا من الاعتماد على الكفاءة والخبرة والجدارة[31].

– إن الكلام عن الموارد البشرية لا يقتصر فقط على العمل والموظفين والإطارات بمختلف مستوياتهم، بل يتعدى أيضا إلى الهيئات المنتخبة بالدرجة الأولى بالتسيير الفعال[32].

– إن تضخيم حجم العاملين بالأجهزة الإدارية في مختلف المصالح والأقسام يعد معوقا تنظيميا لعملية تسيير الموارد البشرية، وهذا نتيجة الرغبة الزائدة للمواطنين في العمل بالأجهزة الحكومية لاعتبارات متعددة، بعضها يرجع إلى المركز الاجتماعي وبعضها يرجع إلى الرغبة في ضمان مرتب ثابت ومعاش دائم، أو قد تكون هذه الرغبة نتيجة إلى اضطرار الحكومة إلى توظيف خرجي الجامعة نتيجة التزامها بتوفير مناصب الشغل وعلى هذا الأساس من الطبيعي أن يترتب على ذلك وجود كم هائل من العمالة الزائدة، وإذا أردنا أن نكون أكثر دقة قلنا أن الجهاز الإداري أصبح يئن من وجود ظاهرة البطالة المقنعة ومثال على ذلك أن وحدات (أقسام) الإدارة المحلية، نجدها تنوء بقدر كبير من العاملين الذين لا يحتاجهم العمل مثل موظفي (عقود ما قبل التشغيل)، الأمر الذي نتج عنه من الناحية العملية أن اقتصر عملهم على مجرد التوقيع في سجلات الحضور أو في الساعات المخصصة لإثبات حضورهم ثم ما يلبث أن ينصرف هؤلاء العاملين[33].

المطلب الثاني: سوء التخطيط واتخاذ القرار.

مهدي محسن العامري، **المسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال والمجتمع**، (الأردن: دار وائل النشر والتوزيع،2005)، ص.312 31

32 عيسى مرزاقة، **مرجع سابق**، ص. 202.

33 إبراهيم عبد العزيز شيحا، **أصول الإدارة العامة**، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2001)، ص. 453.

أ- **سوء اتخاذ القرار:**

تعتبر عملية صنع القرارات من حتميات الأمور في التنظيمات بل وفي الجماعات المحلية وهذه العملية لا تعتبر وظيفة مستقلة من وظائف الجماعات المحلية، وإنما تعتبر بمثابة الوسيلة أو الأداة الأساسية لممارسة جميع وظائف الجماعة المحلية من تخطيط وتوجيه وتنسيق واتصال وتسيير الموارد البشرية وتفويض للسلطة، وتأتي عملية اتخاذ القرارات كعملية ديناميكية لتمثل المضمون العام لنشاط المنظمة على جميع مستوياتها التنظيمية وذلك أن اتخاذ هذه القرارات لا يكون مقصورا على مستوى معين، فهي عملية تمارس في أرجاء التنظيم إلا أنه عند القيام بهذه العملية تصادفها مجموعة من المعوقات التي تحول دون قيامها وفق ما يخدم أهداف الجماعة المحلية.

إن تجاهل المشاركة الداخلية والخارجية وخطورة عدم وضعها في الحسبان سواء في مرحلة التخطيط أو التنفيذ يعد من أكبر المعوقات التنظيمية التي تحول دون تحقيق الجماعات المحلية لهدفها، لأن دور المواطنين واستجابتهم للقرارات لها تأثيراتها وانعكاساتها على إنجاز الخطة ومدى تحقيقها لأهدافه، ومن المعروف أن التغيير المنشود لا ينجز إلا إذا تم عن رغبة واقتناع وإرادة من الذين يحدثونه أو يتأثرون به بالإضافة إلى أن المشاركة الشعبية في وضع الخطة وتنفيذها يعتبر قمة الممارسة الديمقراطية المتوازنة بجناحيها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وهذا هو جوهر عملية التنمية المحلية ومن الضروري مشاركة الجماهير في وضع وتنفيذ الخطة بالكيفية التي تقلص من الفوارق الاجتماعية حيث أنه لا يمكن تصور نمو اقتصادي مع تفاقم الفوارق الاجتماعية[34].

وينطلق ذلك من أهمية المعرفة الدقيقة بالموارد والاستخدامات اللازمة لوضع الخطة التنموية التي تستلزم جهوداً وتضحيات يقع فيها العبء الأكبر منها على أفراد الشعب جميعا، ومن المعلوم أن تجاهل المشاركة سرعان ما يؤدي إلى فتور حماس أعضاء المؤسسات إلى أغراض أخرى تؤدي في النهاية إلى توقف النشاط كلية لأن العلاقات القوية بين الأفراد والمؤسسات الاجتماعية لها أهمية كبيرة في إحداث تغيير إيجابي داخل المجتمع الذي يسوده التضامن.[35]

هذا وفي حقيقة الأمر يرشد القيم الاجتماعية ويجعلها فاعلة ولقد أكد ماركس: أن أسلوب الإنتاج يحتم على الناس طريقة معينة في الحياة والتفكير ويجب بعد ذلك أن تتغير نظرتنا للقيم الاجتماعية وأن تعدل هذه القيم على أساس آخر غير الأساس الذي كان سائداً أيام الاستعمار.[36]

ويرى إبراهيم عبد العزيز شيحا أن المعوقات التنظيمية لعملية اتخاذ القرارات هي:

---

34 إبراهيم عبد العزيز شبحا، **نفس الموجع**، ص. 191.

35 عبد الهادي الجوهري وآخرون، **دراسات في التنمية الاجتماعية مدخل الإسلامي**، (القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1986)، ص.60.

36 محمد بدوي، **مدخل إلى علم الاجتماع**، (الإسكندرية: دار المعرفة، 1984)، ص.423.

– عدم كفاءة قادة المنظمات ونقص تدريبهم، الأمر الذي يجعلهم عاجزين في النهاية عن معرفة البدائل أو تقييمها ومعرفة العيوب والمزايا لكل بديل.

– عدم وضوح الاختصاصات والسلطات مصدر القرار غير واضحة الوضوح الكافي الأمر الذي يترتب عليه في غالب الأحيان التردد في إصدار الكثير من القرارات.

– وجود ضغوط داخلية وخارجية رسمية أو غير رسمية الأمر الذي يجعل القائد في المنظمة يتردد في إصدار القرارات وإذا أصدرها فإنها تصدر تلبية لهذه الضغوط وإرضاء لها للمحافظة على مركزه داخل التنظيم.[37]

إذا تعارضت التغييرات التنموية مع مصالح بعض الأفراد والجماعات في المجتمع فلاشك أنها ستواجه مقاومة شديدة من هذه الفئات التي تسعى إلى نشر روح المقاومة للتغييرات الجديدة في أقرب نطاق ممكن من الإشاعات الكاذبة والمغرضة حول التغييرات الجديدة، بل قد يصل الأمر إلى مقاومة بعض المشروعات من أجل خدمة شريحة معينة، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي والأمثلة الاستدلالية على ذلك كثيرة، مثل اتخاذ قرار إيقاف مصنع إنتاج السكر بقالمة بحجة الصيانة ولكن الحقيقة هو من أجل بيع الكميات الكبيرة من السكر المستورد من الخارج بأسعار عالية من طرف أصحاب المصالح، وكذلك اتخاذ القرار توقيف مصنع الحجار عن بيع الحديد المصنوع محليا المخصص للبناء، لأن المصلحة الخاصة والأغراض الشخصية آنذاك كانت تقتضى بيع بواخر الحديد التي استوردت من الخارج...الخ[38].

وفي حقيقة الأمر أن هذا النوع من السلوك المتمثل في الاستغلال السلبي بكل صوره ومكوناته ومستوياته يحد من إمكانيات التنمية المحلية ويجعلها تنمو نمواً سرطانيا، وأن إزالة هذا المعوق يعتبر شرطا أساسيا لعملية التنمية المحلية وأن تحقيق هذا الشرط يعني المزيد من فرص الحياة وخلق الترتيبات البنيوية الوظيفية التي تؤدي إلى توسيع فرص الإمكانيات الذاتية وتفعيل القوى الكامنة لأقصى حد ممكن عند الأفراد والمجتمعات على السواء[39].

ب: سوء التخطيط:

تعتبر عملية التخطيط الأسلوب العلمي والمنهجي الواعي الذي تعتمد عليه الجماعات المحلية لإدارة مواردها وتحقيق أهدافها، وبما يساهم في تطويرها وبقائها في خدمة بيئتها المحلية لكن هذا التخطيط

37 شيحا إبراهيم عبد العزيز، **مرجع سابق**، ص. 361.

38 رابح رضا ونية، "معوقات التنمية المحلية، دراسة ميدانية في ولاية بسكرة"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة قسنطينة، تخصص علم الاجتماع، 1999)، ص.115.

39 رابح رضا ونية، **مرجع سابق**، ص. 116.

يواجه الكثير من المعوقات التي تحول دون تطبيقه وعدم الوصول إلى الأهداف المنشودة وأهم هذه المعوقات يمكن تلخيصها فيما يلي:

- على المخطط أن يضع نصب عينيه القيم الاجتماعية والثقافية والدينية التي تسود في المجتمع ويتعرف عليها فكثيرا ما تعوق القيم نجاح مشروعات وبرامج التنمية، كما يعتبر عدم إجراء البحوث قبل البدء في عمليات التخطيط معوقا أيضا لبرامج التنمية فكثيرا من المشروعات التي تنفذ دون إجراء دراسات سابقة فتتعرض للفشل[40].
- صعوبة وضع التقديرات الدقيقة التي تعتمد عليها الخطة أو عدم صحتها بسبب عدم توفر المعلومات والبيانات الكافية لإعداد الخطة، بالإضافة إلى سلوك القائمين على التخطيط فكثيرا ما يسيطر على تصرفات القائمين على التخطيط أفكار أو عقائد منشؤها البيئة التي يعيشون فيها، أو العرف الجاري في المجتمع أو اعتقاداتهم بعدم جدوى التخطيط وأنه مضيعة للوقت ومعارضة جماعة المصالح للتخطيط إذا ما مس مكاسبها أو مصالحها الحيوية[41].

– إن التأثير الذي تحدثه القيم والعادات والتقاليد والولاء في انحراف البرامج التخطيطية يظهر لنا أن الشعبية والعروشية تحل محل البرامج والإخلاص يحل محل العلم، والأخلاق تحل محل القدرة، وكأن المجالس المحلية أصبحت منصة يصل إليها من هو أكثر الناس شعبية وعروشية، وليس من هو أقدرهم وأعملهم واملكهم لإستيعاب البعد الحقيقي لوظيفة الجماعات المحلية[42].

إن الجماعات المحلية تعيش عجزا ماليا بسبب أن مسؤليها لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات، وكي تبقى مشلولة الحركة وهي دائما تطالب بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة كما أن الجماعات الإقليمية عاجزة على حل مشاكل المواطنين لأن منتخبيها لا يقومون بأي دراسة للإمكانيات وللاحتياجات، كذلك عدم وضع تخطيط استراتيجي أو الاعتماد عليه في ظل الاستمرارية في تنفيذ المشاريع ونتيجة تعاقب المسيرين والانحياز إلى العلاقات الشخصية والجهوية في إعداد الخطة التنموية قد أعاقت الجماعة المحلية في القيام بهذه الأخيرة، في الجزائر نجد أن معظم المشاريع الاقتصادية يتغير اتجاهها بمجرد تغير الأشخاص القائمين على التسيير سواء على المستوى الولائي أو البلدي، فنرى أن الكثير من المشاريع معطلة بينما تبقى الأخرى بحاجة للمرافق الضرورية وذلك لأسباب عدة قد تكون تارة سياسية وتارة أخرى جهوية بحتة (القيم القبلية

---

40 احمد، خاطر مصطفى، **تنمية المجتمعات المحلية، ج 1**، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1995)، ص ص. 176_183.

41 إبراهيم عبد العزيز، **مرجع سابق**، ص ص. 171_ 172.

42 حوالف رحيمة ، **دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان، وتحقيق التنمية، عرض للتجربة الجزائرية**، مؤتمر العمل البلدي الأول ، (البحرين، مركز البحرين للمؤتمرات، 2006)، ص.07.

والعائلية)، ومرة أخرى تقاعس من بعض المسيرين في تأدية مهامهم المنوطة لهم، (فنجد أن القيم الاجتماعية البالية والسائدة في المجتمعات خاصة النامية منها) في جلب الاستثمارات والمشاريع إلى مناطقهم، لأنهم لا يرون في ذلك مصلحة خاصة لهم[43].

ويمكن ذكر كذلك بعض مشاكل التخطيط على المستوى المحلي والتي تعاني منها الدول النامية بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة كما يلي:

– ضعف الوعي التخطيطي لدي الكثير من العاملين في الأجهزة الإدارية.

– ضعف الإمكانيات الثقافية التخطيطية المطلوبة نتيجة لقلة عدد الخبراء وقلة خبرتهم العلمية والثقافية مما يزيد من احتمالات ارتكاب الأخطاء في تحديد الهدف المستقبلي.

– قلة الكم والنوع من المعلومات المطلوبة للعملية التخطيطي وتقادمها وافتقار اغلب المنظمات لنظم المعلومات الخاصة بإدارة الموارد البشرية،وكذا الفصل بين مسؤوليتي وضع الخطة وتنفيذها، حيث يتهرب المخططون في اغلب الأحيان من مسؤولية التنفيذ بادعاء أنها من مسؤولية الأجهزة الإدارية ذات العلاقة[44].

المبحث الثالث: العوائق التقنية التي تواجه الجماعات المحلية.

إن للجماعات المحلية عراقيل كثيرة تقف أمام تحقيق هذه الأخيرة لأهدافها، والقيام بالأعمال المنوط لها بها.

المطلب الأول: ضعف تجسيد اللامركزية.

43 حوالف رحيمة، **مرجع سابق**، ص ص. 08_09.

44 Hawes W.Walker, **human resources planning**,(New yourk, McGraw–Hill, 1980),p p,23–24.

إن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع وانتصر الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم لاسيما على المستوى المحلي، وقد تم الإجماع حول الدور التحفيزي للامركزية في عملية التحول إلى الديمقراطية فهي تعد آلية من الآليات المساهمة في توسيع قواعد الديمقراطية المحلية كما أنها ليست مجرد أداة لتحويل السلطات والوسائل إلى المستوى المحلي فقط، بل ينبغي الربط بينهما وبين مفهوم الديمقراطية فالأمر الأساسي في تطبيق اللامركزية أن يتم بفاعلية من أجل ضمان فاعلية المؤسسات المحلية[45].

لكن اللامركزية في الجزائر تعاني من ضعف ويأتي هذا الضعف أساسا في تعريف اللامركزية من خلال النصوص القانونية في الجزائر، الذي لا يرقى لأن يجعل منها لامركزية حقيقية بل هو تعريف سلبي متأتي من نقائص المركزية، حيث أن اللامركزية يجب أن تستفيد من شرعية قوية مكرسة في الدستور، فحياة الجماعات المحلية متوقفة على مجموع النصوص الدستورية والتنظيمية التي تعالج اللامركزية والتي هي مصدر شرعيتها، ففكرة اللامركزية في الدستور تظهر كمبدأ يحكم تنظيم الدولة وترتكز على تفويض بعض اختصاصات السلطات العمومية للجماعات المحلية، وهي فكرة يشوبها الغموض وعدم الوضوح.

إن أول مصدر لهذه الصعوبة يكمن في غياب تعريف ايجابي، فالفكرة في حد ذاتها تعني"عدم المركزية" وحتى باللغة الفرنسية تسمى Décentralisation تعني قطع أو نزع جزء من المركز وإرجاعها أكثر استقلالية، بمعنى أن اللامركزية لا تكون معرفة أو لا تعرف إلا مقارنة بالمركزية، أو بالأحرى كل ما هو محلي بالنسبة للمواطن، بمعنى أن لا وجود للامركزية بدون إدارة السلطة المركزية، فهي دائما سابقة لها لذلك تبقى فكرة اللامركزية غامضة ومبهمة.

لذلك تعتبر فكرة اللامركزية فكرة معقدة بسبب الطابع النسبي لها بإجماع جميع الفقهاء، وأن اللامركزية المطلقة هي في الحقيقة وهم ضرب من الخيال فحدودها تبقى دائما وأبدا ملازمة للدولة، ويكون هذا عن طريق الوصاية الإدارية، فالأستاذ "إينذمان" يجعل الوصاية الإدارية معيار اللامركزية ومؤيده في ذلك الأستاذ "فالين waline" على أن: "كل دولة مركزية وهي إلى حد ما لامركزية"، وكذلك الأستاذ "ماسبيتول ولاروك" الذي يجعل الوصاية التفسير القانوني اللامركزية فالمركزية واللامركزية وجهان لظاهرة واحدة تمثل "وحدة الدولة"، وقد عرف الأستاذ "وليد العقون" الجماعات المحلية اللامركزية تعني اعتراف من طرف المشرع أو المؤسس لمجموعات محلية منتخبة بحق تسيير شؤونها بنفسها تحت رقابة الدولة أو

45 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص ص.12-13.

السلطة المركزية[46]، وتعرف كذلك على أنها نظام للإدارة يتمثل في السماح لجماعة إنسانية (اللامركزية الإقليمية) أو المرفق عام (اللامركزية التقنية) بالإدارة الذاتية تحت رقابة الدولة مع منحهم شخصية قانونية وسلطات وموارد خاصة بهم[47].

- ضعف الصلاحيات التنموية لمجالس الإدارة المحلية، حيث نجد تنفيذ القرارات التنموية الصادرة عن هذه المجالس يحتاج إلى موافقة الحكومة المركزية كما أن هذه المجالس لا تستطيع في كثير من الأحيان تنفيذ القرارات بسبب ضعف إمكانياتها المالية والإدارية[48]، كذلك المشكل الكبير يبقى في مدى فعالية الانتخابات المحلية التي لا تعتمد على الكفاءة والفعالية، وبالتالي فقدان المصداقية نسبيا لذا فالانتخاب قد ينجم عنه تدني مستوى أداء وكفاءة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية أعضاء لا تكون لهم دراية ومعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته، هذا ما انعكس سلبا على الجماعات المحلية بالشكل التالي:

– انعدام الثقة داخل المجالس المحلية وبالتالي تعطيل التنمية.

– الشلل الذي يحبس بعض المجالس نتيجة حلها أو سحب الثقة منها.

– تأثير الانتماءات الحزبية على العلاقة بين المجالس المحلية المنتخبة، حيث إمكانية حدوث التعارض المجلس الشعبي البلدي والولائي، وبالتالي التأثير على المشاريع التنموية المسطرة[49].

– الرقابة الشديدة التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية، ومجالس التنمية الإقليمية أدت إلى إضعاف دور الوحدات المحلية والإقليمية في مجال الإبداع والإنتاج، والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الإقليمية.

– المركزية الشديدة السائدة في الأجهزة الإدارية في الوحدات الإدارية الإقليمية والاعتماد الكلي على رأي الحكومة المركزية (الوصاية) في اغلب القرارات، وخاصة في مجال الإنفاق والصرف على المشروعات التنموية العامة[50].

– عدم تفويض السلطات الأمر الذي يترتب عليه اللامبالاة والإهمال والمركزية الشديدة، وتعدد المستويات الإدارية والبعد عن المنهجية العلمية في اتخاذ القرارات، كما يؤدي إلى الترهل الإداري وتعقيد الإجراءات

---

46 يوسف سلاوي، **موجع سابق**، ص ص.77_78.

47 سعيدي الشيخ، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية"، رسالة دكتورة غير منشورة،(جامعة سيدي بلعباس تخصص القانون العام، قسم الحقوق، 2008)، ص.187.

48 نادر أبو شيحا، **الإدارة العامة في المملكة الهاشمية**، (عمان: منشورات المؤلف، 1985)، ص.203.

49 يوسف سلاوي، **المرجع السابق**، ص.81.

50 نادر أبو شيحة، **مرجع سابق**، ص.203.

من خلال كثرة الإجراءات، الأمر الذي يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين[51]، ويظهر ضعف تجسيد اللامركزية كذلك في التعددية داخل المجالس الشعبية كانت شكلية متحزبة، ومضرة بمصلحة المواطنين نظرا لانعدام التكوين المتخصص، وقلة الوعي في طرح القضايا وحلها وفي معظم الحالات يصل على رأس المجالس الشعبية المحلية أشخاص يمثلون وزنا شعبيا ولا يملكون ثقافة إدارية بعالم الجماعات المحلية، أشخاص لا يملكون تكوينا عاليا ولا يفقهون في عالم التسيير وقليلا جدا ما نصادف شخصا أصبح رئيسا للمجلس الشعبي البلدي صاحب وزن شعبي، وتكوين عالي يملك برنامجا يتماشى وواقع الجماعات المحلية ومهامها[52].

إن الأعضاء المسيرين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على المستوى القانوني وعلى مستوى القدرة على تدبير شؤون المجتمع، مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات المادية والمعنوية كذلك كون الأعضاء الممثلون لمجالس الجماعات المحلية يتشجعون بالممارسة الانتهازية سواء في العلاقة فيما بينهم أو في العلاقة مع المواطنين من اجل خدمة المصالح الخاصة[53].

كذلك التحايل على القانون بمختلف الوسائل من اجل إيجاد منافذ للتلاعب بالأموال الجماعية تحت طائلة القانون الذي يحتاج في كثير من الأحيان إلى الدقة والوضوح لقطع الطريق أمام إمكانية التلاعب بالموارد الجماعية، كذلك إعطاء السلطة المطلقة للرئيس الذي يشرف على تدابير الجماعية تحت إشراف الوصاية وهو ما يؤدي إلى القيام بممارسات لا علاقة لها بالعمل الجماعي ولا يمكن أن تكون فيها فائدة الجماعة، كذلك رهن أمر شؤون الجماعة بيد السلطة الوصية –عدم تفويض السلطة– التي تستغل تلك الوصاية لتسخير موارد الجماعة في أمور لا علاقة لها بالعمل الجماعي[54].

إن سعي المنتخبين المحليين لتحقيق مصالحهم الخاصة فقط دون الاهتمام بالشرائح السكانية المشكلة للمجتمع المحلي يعد عائقا وظيفيا لعملية اللامركزية الإدارية، بمعنى أن استعمال القادة المنتخبين لتفويض السلطة الممنوحة لهم لأعراض خاصة سيؤدي لا محالة إلى انحراف مضمون التفويض عن هدفه الحقيقي.

المطلب الثاني: ضعف تنظيم المجتمع المدني المحلي.

---

51 موسى اللوزي، **التنمية الإدارية المفاهيم الأسس والتطبيقات**، (الأردن: دار وائل للنشر، 2000)، ص.34.

52 رحيمة حوالف، **مرجع سابق**، ص.07.

53 جمعي عماري، **مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار في مجال الصناعة الزراعية الغذائية**، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، (الجزائر: جامعة باتنة، 2005)، ص.04.

54 **المرجع نفسه**، ص.04.

لقد أخذ مفهوم المجتمع المدني عدَة استخدامات وعكس كل استخدام صيرورة اجتماعية وسياسية معينة مرت بها المجتمعات الغربية كما عكست كذلك تطور تاريخي للنظرية الاجتماعية والسياسية، وهذا ما يؤكد أن تبلور هذا المفهوم مر عبر عدة مراحل وكان في كل مرة يعبر عن إفرازات جديدة ويحمل معاني معينة تعبر عن كل مرحلة والمجتمع المدني في الجزائر، لا يعرف تطورًا أو ديناميكية في أعماله بل هو يشكو من ضعف التنظيم خصوصا على المستوى المحلي وهذا ما سنوضحه من خلال هذا المطلب.

يعرف المجتمع المدني على أنه:

مختلف ألتنظيمات والهيئات التطوعية التي تنشأ بمقتضى الإرادة الحرة لأعضائها بقصد حماية مصالحهم والدفاع عنها، ومنها على سبيل المثال: الأحزاب السياسية، التنظيمات النقابية، الاتحادات المهنية[55]، كما يمكن تعريف المجتمع المدني على أنه: مجموعة المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة وتعمل لتحقيق المصالح المادية والمعنوية لأفرادها وذلك في إطار الالتزام بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والقبول بالتعددية والإدارة السلمية للخلافات والنزاعات[56].

فالمجتمع المدني يقع بين الأسرة والدولة، يضع الأفراد والجماعات التي تتفاعل اجتماعيا اقتصاديا، وسياسيا، والتي تضبط تفاعلاتها والقواعد والقوانين الرسمية، ومنظمات المجتمع المدني هي مجموعة الروابط والجمعيات التي ينظم المجتمع بها نفسه بصورة طوعية، تشمل النقابات والمنظمات الغير الحكومية، والجمعيات النسائية والثقافية واللغوية والدينية، والجماعات الخيرية، ورابطات رجال الأعمال والنوادي الاجتماعية والرياضية، والتعاونيات ومنظمات تنمية المجتمعات المحلية، جماعات البيئة...الخ.

حيث أصبح هذا أخير فاعلا أساسيا في النهوض بالأعمال الاجتماعية المحلية خاصة بعد فشل المبادرات الفوقية والقطاعية من طرف الدولة، إذ تصاغ المخططات والبرامج في المركز، وتطبق على المستوى المحلي دون معرفة مسبقة بحاجيات ومتطلبات السكان المحليين، أيضا هناك عامل أساسي كرس بدوره أهمية المجتمع المدني، وهو دور المنظمات الدولية التي بدأت تضع الثقة الكبيرة في

55 حسين توفيق إبراهيم، **التطور الديمقراطي في الوطن العربي –قضايا وإشكاليات–**، مجلة السياسية الدولية، العدد 142، أكتوبر 2000، ص. 22.

56 نادية بونوة، "دوافع المجتمع المدني في صنع وتنفيذ وتقييم السياسة العامة، دراسة حالة الجزائر (1989–2009)"، مذكرة ماجستير غير منشورة ،(جامعة باتنة، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2010)، ص.38.

الجمعيات لتصريف المساعدات الاجتماعية، أضف إلى ذلك احتكاك المجتمع المدني بالواقع، الأمر الذي يؤهله أكثر للقيام بادوار تنموية تتلاءم وحاجيات السكان المحليين[57].

أما المجتمع المدني في الجزائر فالبرغم من المكانة القانونية التي اكتسبتها الجمعيات ذات الطابع السياسي والاجتماعي من خلال المادتين 39-40 من دستور 1989، وبروز ذلك في دستور 1996[58].

غير أن المجتمع المدني في الجزائر يعرف نشاطا ضعيفا على المستوى المحلي وغير مؤثر وهذا نتيجة العراقيل التي تقف أمام إرساء مجتمع مدني قوي وفعال يمكن تلخيصها كما يلي:

- إن القوانين المنظمة لحركة المجتمع المدني تعكس ما يتمتع به من دور في جميع المجالات، وكلما سعت التشريعات بتوفير الحريات الأساسية لتنظيمات المجتمع المدني كلما انعكس ذلك ايجابيا على ادوار هذه المنظمات في عملية التأثير على السياسات والعكس صحيح، فنجد منظمات المجتمع المدني الجزائري مضغوطة بين الإجراءات القانونية والإدارية ومواقف السلطات منها وممارسة الضغط منذ نشوئها: صعوبة إجراءات التسجيل والإشهار في ظل آلية تشريع موجهة للهيمنة عليها قيود شديدة على مواردها المالية عقوبات صارمة تواجه أعضاء مجالس إدارتها عند المخالفة (المعارضة)، حريات عامة وحقوق مدنية منقوصة ومشبوهة ما يجعل العديد من التنظيمات تموت في مراحلها الجينية، كل هذا على حساب دور المجتمع المدني والذي أصبح بعيدا عن ممارسة نشاطه بفعالية.

إن ما يطبع الوضع السياسي في الجزائر هو هيمنة السلطة على الممارسة السياسية والى تركيز جهودها باتجاه رفع مستوى أدائها وفاعليتها، في مناخ من السيطرة والضبط الأمني للمجتمع، ويصاحب هذا النهج وضع استراتيجيات تحاول منع قيام أي حركة تجنيد للمجتمع قد تضيق مجال سلطاتها.

ترتبط هذه الظواهر مباشرة بغياب المواطنة كونها قيمة وممارسة تغيير الثقافة السياسية الحديثة حيث يعتبر الفرد فاعلا كاملا للحقوق، يقوم بواجباته عن وعي وإرادة حرة ويشارك في الحياة العامة، من خلال انتمائه إلى هيئات وتنظيمات المجتمع المدني، وترتبط أيضا بغياب الشرعية[59].

إن الناحية التنظيمية لكل منظمة اجتماعية نظام داخلي يحدد الأهداف والأنشطة وكيفيات عقد الاجتماعات والعهدة الانتخابية لمسئوليها وفق التداول على الإدارة غير أن الواقع العملي يبين غياب مثل هذه الممارسات الديمقراطية في اغلب منظمات المجتمع المدني الجزائري، ونقص احترافية العاملين في هذا المجال وغياب التنظيم، فنجد بأن ثمة قيادات تزعمت بعض المنظمات منذ نشأتها، وأصبحت لديهم

57 أمينة عثماني، **الحكم الراشد والتنمية المستدامة**، ورقة مقدمة في ملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، (جامعة ورقلة، ديسمبر 2010)، ص ص.38-39.

58 نادية بونوة، **مرجع سابق**، ص.144.

59 هشام عبد الكريم، «المجتمع المدني ودوره في التنمية السياسية بالجزائر(1989-1999)"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي والإداري، مارس 2006)، ص.163.

قناعة بأن لهم الفضل في وجودها وبالتالي لا مجال لتنازل عن قيادتها حتى لو اضطر الأمر إلى تفكيكها وحلها، وهو ما يجعل اغلب تنظيمات المجتمع المدني في موقف ضعف أمام النظام الحاكم نتيجة هذه الصراعات الداخلية، كما نجد أن بعض الجمعيات تزول بزوال الرئيس الذي أسسها، وهذا ما يؤدي إلى قلة الخبرة في التنظيمات المدنية بسبب عدم انتقال الخبرة من جيل إلى جيل، كما أن الذين انظموا لمؤسسات المجتمع المدني يسعون لتحقيق منافعهم الخاصة قبل المصلحة العامة، وجلهم يطمح لاحتلال المناصب السياسية مستقبلا.

تقوم العديد من مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر برسم أهداف محدودة زمنيا وموضوعيا، كما أن اغلب الجمعيات تتسم بالنخبوية فتدور اغلبها في فلك قوى سياسية (أحزاب) مما يجعلها تصطدم بمضايقات السلطة بعد أن تصبح الجمعية طرفا مشاركاً في تنفيذ برامج الحزب لا برامجها وأهدافها، وهذا مظهر آخر من مظاهر تبعية مؤسسات المجتمع المدني[60].

لا يختلف معظم الباحثين والمحللين من اعتبار البنية الثقافية السائدة في الجزائر هي سبب رئيسي من الأسباب المعيقة للمجتمع المدني، ولعل أهم ما يميز هذا الجانب من الأزمة الثقافية هو الاختلال الحادث في سلم القيم والمعايير التي تحكم المجتمع وتنظيمه وسيره بما هو مجموعة علاقات ذات طابع مؤسسي، تخضع لقواعد تحظى بالاتفاق النسبي للأفراد والجماعات ويتجلى ذلك الاختلال القيمي في غياب إطار مرجعي يمثل قاعدة مقبولة لبلورة نماذج الفعل، وأنماط السلوك والعلاقات وفي الوقت ذاته معياراً لتقويم تلك النماذج، والأنماط الفعلية، والكفاءة...الخ، وهي عناصر قيمة أساسية لقيام مجتمع مدني فعال، ويجب التأكيد على أهمية الجانب الاجتماعي الثقافي الذي يرتبط في جزء كبير منه بعجز المجتمع عن تحقيق الانتقال من وضعية تقليدية متميزة بسيطرة بنى اجتماعية قائمة على روابط الدم والعرق في عزلة عن التفاعل مع المحيط، ومواجهة التحديات والضغوط التي يفرضها وسط ثقافي متنوع ومتجدد في بنائه وتعابيره ودلالاته القيمة والمعيارية، ذلك أن المجتمع العصري يقوم على التنوع والتعدد المستند إلى خاصيات مهنية، مهارية وعقيدية، وفي الوقت ذاته إخضاعها لقواعد تحظى باتفاق نسبي من اجل تنظيم المنافسة السلمية بين الفئات والشرائح[61].

تعاني الحركة الجمعوية في علاقاتها مع الإدارة من منافسة التنظيمات غير الرسمية، والتي لها نفوذ واسع في الواقع العملي ونقصد بها تلك التنظيمات القائمة على الروابط التقليدية والعشائرية التي صعبت امتداد الحركة الجمعوية، ومن ابرز الأمثلة على ذلك الدور الحاسم لهذه التشكيلات التقليدية في

60 نادية بونوة، **المرجع السابق**، ص.149.

61 هشام عبد الكريم، **مرجع سابق**، ص.164.

توجيه السلوك الانتخابي التي يعتمد عليها تقريبا بصفة كلية لما لها من قدرة على التعبئة والتوجيه لسلوك الناخبين استنادًا على فكرة الولاءات التقليدية كالقبيلة والعشيرة[62].

ويمكن إضافة بعض المعوقات التي تحول دون قيام مجتمع مدني قوي وفعال نلخصها فيما يلي:

– عدم تبلور دور المجتمع المدني بشكل مستقل عن الدولة حيث إن تنظيمات المجتمع المدني لم تتمكن من تحديد مجال متميز عن الدولة وعن البنى التقليدية الموروثة.

– عمل فردي وغياب روح الفريق داخل منظمات المجتمع المدني الذي لم يتعود حتى الآن على العمل بروح الفريق ولا تزال عقلية الاعتماد الفردي هي السمة الغالبة.

– تخلف برامج عمل وهياكل المنظمات وضعف الممارسة الديمقراطية الداخلية والتنافس والانقسام فيما بين المنظمات، ضف إلى القصور الإداري والمؤسسي وغياب البعد الإعلامي للتوعية، وقصور نظام المعلومات.

– محاولة النظام الالتفاف حول منظمات المجتمع المدني بخلق منظمات تابعة للجهاز الإداري التنفيذي للدولة، وبالتالي إجهاض الدور الفعلي للمجتمع المدني.

– إن الجزء الأكبر من المساعدات يصرف على انجاز الدراسات وإقامة المؤتمرات، وبرامج التدريب وليس في العمل على تقوية القدرات الذاتية للجمعيات.

– تعاظم النظرة الفوقية في ظل سيادة اقتصاد السوق وطغيان القيم المادية على ما عداها بالرغم من خطابات التنمية المستدامة وحقوق الإنسان، بإقامة مجتمع مدني عالمي[63].

إن الإحاطة بواقع المجتمع المدني في الجزائر من خلال دراسة فرع من فروعه المتمثل في الحركة الجمعوية ليس بالأمر الهين، بالرغم من أن المؤشرات العديدة للمجتمع المدني في الجزائر بصفة عامة لا يعبر بالضرورة على وجود وفعالية هذا الأخير على ارض الميدان، كما أن دراسة علاقة المجتمع المدني بالإدارة المحلية كأساس للتنمية يبرز انه يبقى غائبا بشكل كبير على الساحة الممارستية وإن ظهر جليا أنه قد عرف تنامي من الناحية الشكلية والقانونية.

وقد اثبت الواقع أن طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني هي التي تفسر لا فعالية هذا الأخير في ضعف مشاركته في التنمية، فإن المعوقات التي تحول دون ذلك لا تتعلق بالأشخاص المبادرة بقدر ما ترتبط بالنظام السياسي والاقتصادي نفسه، و تبقى عملية ومسؤولية التغيير وبناء المجتمع المدني هي عملية ديناميكية مستمرة، وليس مجرد مرحلة محددة، ولذلك لابد من التمييز بين إجراءات المجتمع

62 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.100.

63 نادية بونوة، **مرجع سابق**، ص ص.150–151.

المدني في الأجل القصير، ونقصد بذلك الإجراءات والأهداف البسيطة القابلة للتنفيذ والمرور إلى الأجل المتوسط والطويل الأجل، والذي يقتضي إحداث تحولات فعلية وعلى أساس ترسيخ مبادئ المواطنة، وقيم المشاركة الفعلية للمواطن في كل المجالات، وترسيخ الديمقراطية بتطوير آليات التدخل ونشاط المجتمع المدني[64].

لقد تم التطرق في هذا الفصل إلى مجموعة من المعوقات والمشاكل التي تواجه الجماعات المحلية، والتي تأثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي في مختلف المجالات منها: المالية، الإدارة، سوء التسيير وعندها من المشاكل التي تقف حجر عثرة أمامها، والتي تم ذكرها من خلال هذه الدراسة.

فالجماعات المحلية تعاني الكثير من الاختلالات واللات وازن على مستوى كل أجهزتها الإدارية وتدخل في صلاحيات وتشابكها في بعض الأحيان.

64 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.100.

تمهيد:

إن قيام أي تنظيم إداري عمومي أو محلي متطور ذو فعالية وجودة عالية قائم على الإرادة الفاعلة في التغيير والتحسين ويتم ذلك انطلاقا من إضافة هياكل جديدة أو تحسين أداء الأجهزة القائمة أو إلغاء الأجهزة الفاسدة أو التي تعرقل العمل داخل الإدارات، فلقد صار من الضروري الإسراع في النهوض بجهاز إداري محلي قاعدي فعال يخلو من تلك المشاكل والعراقيل التي أثقلت عاتقه، وذلك بإصلاحه من جذوره وإدخال الإجراءات التي تحد من البيروقراطية السلبية، وعقلنة التكاليف وتسهيل الحصول على الخدمة وهذا من اجل تقريب الإدارة من المواطن أكثر.

إضافة إلى إدخال وسائل تكنولوجية متطورة وذلك للحد من التماطل في إخراج الوثائق وغيرها، كما يحدث في البلدان الأوروبية حيث ظهرت فكرة إدارة دون أوراق وهذا للإنقاص من الروتين الإداري والحد منه، ولتفادي تذمر المواطن من إدارة بسبب تعطل حصوله على الخدمة، لهذا صار لابد من إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية، وبناء إدارة محلية تقوم على ركائز الحكم الراشد وتثمين الموارد المحلية المتاحة، وتطويرها بإدخال وسائل تكنولوجية حديثة ومتطور.

المبحث الأول: الإصلاحات القانونية للجماعات المحلية في الجزائر.

عملت الجزائر على تكييف قوانينها وما يتلاءم ومتطلبات إصلاح الجماعات المحلية سواء ما تعلق بتسيير هذه الجماعات مباشرة أو ما تعلق بباقي المجلات التي لها علاقة مباشرة بوظائفها.

المطلب الأول: إصلاح قوانين ذات علاقة بوظائف الجماعات المحلية.

تم تعديل قانون الصفقات العمومية في سنة 2002 وكذا سنة 2010 لغرض مكافحة الفساد المالي والقضاء على الرشوة التي أصبحت تتحكم في معاملاتنا الإدارية لدرجة جعلت من منظمة الشفافية الدولية تصنف الجزائر ضمن القائمة السوداء للمرتشية، وكان الغرض من هذا التعديل إضفاء شفافية أكبر على عملية إسناد المشاريع العمومية، وتولى هذه المهمة خبراء جزائريون بالتنسيق مع هيئات دولية وقد تطلبت عملية التحضير للنص الجديد أكثر من أربعة أشهر (4) حيث أكدت الأشغال في نهايتها على:

_ضرورة اعتماد مبادئ الصرامة والشفافية لتحديد المتعامل أو المقاول الذي يجب أن يفي بكل الشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط، على أن تكون هذه الشروط وكل هذه العمليات مكتوبة ومعلن عنها ويتم إعلان كل المقاولين الذين قاموا بتقديم العروض على الاختيار النهائي الذي بتم على مرحلتين الأول تتمثل في دراسة العروض التقنية لتبيان مدى قدرته على الوفاء بالتزامه، والثانية ترتبط بالعروض المالية ومدى احترامها لدفتر الشروط مع منح المتعاملين المرشحين مهلة خمسة عشر يوم(15) لطعن في القرار

_ إعداد وتطبيق القوانين الأساسية الجديدة لأعوان الدولة والجماعات المحلية من أجل إرساء تسيير متجدد للموارد البشرية والذي يدرج أبعاد التكوين ومنظومات التقييم التي تستند إلى نوعية النتائج والأداء.

ومن خلال البرنامج الحكومي لسنة 2004 أكدت الحكومة عزمها على التصدي لظاهرة الفساد من خلال الاعتماد على تكريس مبادئ الشفافية في الإدارة، والإقرار بحق كل مواطن في الحصول على المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار، كما أكدت التزامها بخلق وتعديل الأدوات التي نصت عليها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي كانت الجزائر من أوائل البلدان الموقعة عليها، وهو ما تجسد فعلا من خلال تحديد الإطار القانوني لتطويق ظاهرة الفساد، وخلق الآلية الكفيلة بمراقبة مدى تطبيق القانون ونجاعته على أرض الواقع، ويتمثل هذا الإطار في النص القانوني رقم 06-10 الصادر بتاريخ 20-02-2006، والذي يتضمن مجموعة من التدابير الرامية للوقاية من الفساد.[1]

---

1 .باية صياد، **مرجع سابق**، ص ص.97- 89

- العمل على وضع سياسة وطنية للأجور والمرتبات تراعي الاحتياجات المعيشية للمواطنين وأسرهم وكذا نوع وطبيعة العمل والحاجة للادخار لمواجهة الاحتياجات المستقبلية، ومراعاة التغيير في تكاليف المعيشة.
- استكمال البنية القانونية والإدارية ووضع القوانين موضع التنفيذ، والمراجعة الدورية لها بحيث يتم تصحيح أي إختلالات محتملة.
- اعتماد التعيين في الوظائف الإدارية على مبدأ الكفاءة والخبرة والمؤهلات والابتعاد عن المحسوبية.[2]

ومن الملاحظ أن الدولة الجزائرية قد عملت على صياغة برامج وقوانين كان الهدف منها هو القضاء على العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام قيام إدارة محلية قوية وفعالة، وكذا تقديم الخدمة العمومية للمواطنين دون أي مشكل أو استغلال غير قانوني لها.

المطلب الثاني: أسباب ودوافع تبني قانون البلدية 11-10.

تعترف الحكومة الجزائرية في عرضها أسباب مراجعة قانون البلدية لسنة 1990، بما أسمته "بروز جماعات مصالح تحاول الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات حتى على حساب المنطق الحزبي"، وساهم هذا الأمر حسب مشروع تعديل قانون البلدية، في زعزعة استقرار رئيس البلدية واللجوء السريع والغير مؤسس إلى سحب الثقة وإلى وجود حالات الانسداد.[3]

إضافة إلى وضع الانفتاح التعددي في المواجهة داخل الفضاء الجواري الذي تشكله البلدية كمنتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى الإجماع الذي يعتبر ضروريا في اتخاذ القرارات التي تهدف إلى تلبية حاجات الجماعة، وقد بلغت هذه التناقضات ذروتها بسبب بعض العوامل المرتبطة ب:

- الحقائق الاجتماعية للبلاد التي بقيت تطغى عليها العقلية القبلية.
- التطور الاجتماعي الذي أدى إلى بروز جماعات مصالح تحاول" الاستحواذ على هيئات البلدية لصالحها عن طريق لعبة التحالفات حتى على حساب المنطق الحزبي.

---

2 عز الدين بن تركي، منصف شرفي، **الفساد الإداري: أسبابه، آثاره وطرق مكافحته، إشارة لتجارب بعض الدول**، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول:**حكومة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي**،(جامعة بسكرة: مخبر مالية بنوك وإدارة الأعمال يومي 6-7 ماي 2012)، ص.12.

3 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص.155.

– ضعف تحضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في مجال تعبئة الموارد المالية، تسيير الأملاك والمحاسبة العمومية.

– عدم اهتمام بعض المنتخبين بتسيير المرافق العمومية الأساسية كالحالة المدنية أو صيانة الطرقات.

– ضعف الاتصال من طرف المنتخبين المحليين الذين لا زالوا غير متشبعين بمقاربة جوارية.

– الغموض والتداخل الذي يخيم على بعض الصلاحيات المخولة للمنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.

– تدهور قدرات تسيير إدارة البلدية التي باتت حتى هي ضحية في حد ذاتها، لتضارب المصالح الحزبية بين الأغلبية المتعاقبة.[4]

وعليه أصبح من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية أخرى في تنظيم وسير وإدارة البلدية في اتجاه يجعلها احد الفاعلين في الإصلاحات المباشرة من طرف الدولة في كل أبعادها بصفة فعالة وجعلها تستوعب الديناميكيات التي تضيفها الإصلاحات التي تطور المجتمع، ولبلوغ هذا الهدف يجب تعبئة الجهود قصد تدعيم قدرات البلدية في اتخاذ القرار وأيضا في قدرتها التسيرية والمالية وهذا ما يقتضي بطبيعة الحال:

- ✓ ديمومة عملية عصرنة التسيير البلدي.
- ✓ ضرورة مواصلة البحث الجاري حول إصلاح الجباية والمالية المحلية الذي لا مفر منه.
- ✓ دعم برامج التكوين والتوظيف التي يتم الشروع فيها لفائدة المنتخبين والأعوان البلديين.

هذا وجاء القانون الجديد المتعلق بالبلدية كآلية حكومية جديدة في إطار محاربة الفساد الإداري المتفشي في الجزائر وذلك بخلق مزيد من الشفافية والمسائلة والمراقبة في تسيير الوحدات المحلية في الجزائر، وتعتبر هذه الأخيرة محور أساسي لتحقيق التنمية المستدامة ومتطلبات التنمية والنمو والتوجه نحو الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، لا يأتي إلا ضمن تحديث وتطوير الإدارة المحلية لتحقيق وإرضاء رغبات المواطن المحلي.[5]

كما يضع القانون المتعلق بالبلدية المواطن في " لب اهتماماته" حتى يقضي باستشارته حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية لبلديته، ويشير القانون إلا انه من دواعي هذا التعديل بروز مواطن أكثر تعلما وأحسن اطلاعا وأكثر تطلعا، إضافة إلى امتلاكه لأراء واقتراحات متعلقة بتسيير البلدية، بروز كفاءات وأجيال جديدة من قيادات من بين النساء والشباب، ناهيك عن التعمير الكثيف للسكان الذي انجر عنه تعقد كبير في العلاقات والتعامل مع الحاجات الاجتماعية المتعددة الأشكال كالسكن والنقل والمياه الصالحة للشرب والحياة الاجتماعية في العمارة أو الحي دون نسيان الترفيه والنشاطات الثقافية.

---

4 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص.134_135.

5 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص.155.

وتندرج هذه التعديلات في إطار الإصلاحات ذات المنفعة الوطنية المشروع فيها في إطار مختلف الرهانات على المستقبل بواسطة ترقية الأجيال الجديد وتطبيقا لأحكام الدستور المعدل والمتعلقة بتكريس ترقية الحقوق السياسية للمرأة، كما أن المخطط الخماسي للحكومة 2009-2014، حملت في طياته إصلاح وتطوير الإدارة المحلية كأحد أهم متطلبات التنمية والتحديث، وجاء تطبيق إستراتجية الحكومة الجزائرية في هذا المجال بإصدار قانون جديد للبلدية يصلح ويغير المواد القانونية التي تأثر سلبا على سير الوحدات المحلية والبلديات، وإعادة النظر فيها باستبدالها بمواد ونصوص تطبيقية أخرى تواكب التطورات والتغييرات الدولية المتسارعة التي يشهدها مجال الإدارة المحلية[6]، حيث حملت هذه الإصلاحات في طياتها منفعة وطنية وعصرنة شاملة تستدعي استجابات من نمط جديد.

المطلب الثالث: إصلاح قانون البلدية 11-10.

تضمن قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1430 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، 220 مادة موزعة على خمسة أقسام، وجاء في المادة 02 منه: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، ما يعني تمسك الدولة بمبادئ اللامركزية، وتسيير المواطن لشؤونه المحلية[7]، وتعزيز الديمقراطية حيث تنص المادة 11 من قانون البلدية على: "تشكل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري"، وتضيف المادة 12 على انه: يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تعزيز مشاركة المواطنين، كما تنص المادة 13 على انه: "يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعين بكل شخصية محلية وكل خبير أو ممثل جمعية محلية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنموية محلية ومساهمات مفيدة.

كما قلص القانون الجديد المدة الزمنية لاجتماع المجلس الشعبي البلدي حيث نصت المادة 16 على "يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام"[8]، خلافا لما كان موجود في القانون القديم 90-08 حيث تنص المادة 14 منه: "يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل ثلاث أشهر"[9]، "كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسيه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 17 من القانون المتعلق بالبلدية"[10]، أما في قانون 90-08 فهناك اختلاف بينهما حيث تنص

6 **المرجع نفسه**، ص ص. 155-156.

7 قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة 2، ص.7.

8 **المرجع نفسه**، المواد: 11، 12، 13، 16، ص.8.

9 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90_08، المؤرخ في 12 رمضان 1420هـ الموافق ل 7 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية. **الجريدة الرسمية**، العدد 15، الصادرة في 16رمضان الموافق ل 11أفريل 1990، السنة 27، المادة:14، ص 489

10 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة:17، ص.8.

المادة 15 "يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه، أو من ثلث أعضائه، أو من الوالي"[11]. فنلاحظ أن القانون الجديد ينص على ثلثي الأعضاء، عكس القانون القديم الذي ينص على ثلث الأعضاء.

وقد أضاف القانون الجديد مادتين هما:

المادة 18: "في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى يجتمع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون، ويخطر الوالي بذلك فورا".

المادة 19: "يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية"، وتضيف في فقرتها الثانية: "إلا انه في حالة قوة قاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية يمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي"[12].

المادة: 25 يتم إعداد الوكالة بطلب من الموكل أمام أي سلطة مؤهلة لهذا الغرض وتحدد صراحة الجلسة أو الدورة التي حررت من أجلها هذه الوكالة،هذه المادة تكون متممة لما ورد في المادة 29 منه بخصوص حصول مانع لدى عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي لحضور جلسة أو دورة فله أن يوكل كتابيا عضوا آخر من المجلس من اختياره ليصوت نيابة عنه.

المادة 26:جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية وكل مواطن معني بموضوع المداولة.

هذه المادة ليست جديدة في شكلها، لكن مضمونها صريح وواضح على ضرورة إشراك المواطن في قضاياه من خلال حضوره المداولات[13].

يضمن الأمين العام للبلدية أمانة الجلسة تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي في مضمون المادة 29 من قانون البلدية 11-10 على خلاف ما ورد في القانون السابق 90-08 في المادة 20 بحيث يتولى كتابة المجلس موظف من البلدية بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي وهنا نلاحظ نوع من الغموض وعدم تحديد الموظف المكلف بهذه المهمة على عكس قانون البلدية الجديد الذي حدد ذلك بشكل صريح وواضح متمثلا في شخص)الأمين العام)، وفيما يتعلق بالمداولات فقد ورد في قانون البلدية 11-10 في مادته 30 تعلق المداولات باستثناء تلك المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال الثمانية 08 أيام الموالية لدخوله حيز التنفيذ.

كما تم تعديل المادة 50 من قانون البلدية السابق 90-08 التي نصت على اختيار رئيس المجلس لنوابه أو عدة نواب له لا يتجاوز عددهم ما يلي:

---

11 .القانون رقم 90-08، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 15، ص. 489

12 .القانون رقم 11_10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد:18، 19، ص.9

13 .**المرجع نفسه**، المواد:25، 26، ص. 10

- اثنان بالنسبة للمجالس الشعبية المتكونة من 7 إلى 9 منتخبين.
- ثلاثة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 11 إلى 13 عضوا
- أربعة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 23 منتخبا
- ستة بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية المتكونة من 33 منتخبا.

حيث طرأ التعديل عندما يكون 23 منتخبا فبدل اختيار 4 نواب ،يسمح له قانون البلدية الجديد 11-10 أن يختار خمسة نواب حسب ما نصت عليه المادة 69 منه.[14]

نصت المادة 73 من قانون البلدية الجديد 11-10 "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس لاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي. تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي، يتم إلصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية ".

نلاحظ أن هذه المادة أتت بالجديد ،بحيث تصبح استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي ، وهذا على خلاف ما ورد في القانون السابق 90-08 في مادته 54 حيث تصبح الاستقالة نهائية وسارية المفعول بعد شهر كامل من تاريخ تقديمها.[15]

وكذلك جاء في نص المادة 39 "يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبط بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه" وتضيف المادة 40 " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويحضر الوالي ذلك وجوبا"[16]، وقد وسع القانون الجديد 11-10 من صلاحيات الوالي بخصوص مداولات المجلس الشعبي البلدي، حيث جاء في نص المادة 57 ما يلي:

لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- ✓ الميزانيات و الحسابات.
- ✓ قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- ✓ التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.[17]

وهذا ما ينعكس على اللامركزية، وليس في صالحها وانحصار لمسؤولية المنتخبين المحليين على حساب الإدارة وهذا يضر باللامركزية والديمقراطية.[18]

---

14 سليمة حمادو، **موجع سابق**، ص.ص. 147، 154.

15 **المرجع نفسه**، ص. 155.

16 القانون رقم 11_10، المتعلق بالبلدية، **موجع سابق**، المواد:39_40، ص.11.

17 **المرجع نفسه**، ص. 12.

18 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.152.

كما أعطت المادة 100 صلاحيات الوالي للتدخل في جميع البلديات في مجلات الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، في حالة إهمال سلطات البلدية القيام ببعض المهام[19]، كما يقوم الوالي بالمصادقة على ميزانية البلدية في حالة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون المصادقة على الميزانية، كما جاء كذلك في القانون التكفل بتسوية النزاعات بين الكتل السياسية المكونة للمجلس المنتخب التي هي في بعض الحالات مصدر انسداد سير لمؤسسة البلدية، كذلك إخضاع عملية توأمة البلديات إلى موافقة وزير الداخلية، ونفس الشيء بالنسبة لقبول الهبات والوصايا الأجنبية، وبالتالي تم تكريس تكافل ما بين البلديات كشكل جديد للتنظيم حيث أصبح بالإمكان أن تقوم بلديتين أو أكثر لولاية أو لعدة ولايات أن تشترك قصد التهيئة والتنمية المشتركة لجماعتهم، وضمان مرافق عمومية التي هم مكلفون بها عن طريق تعاضد وسائلها، شريطة أن تكون أقاليمها على التوالي تمثل امتدادا موحدا، وجعل القانون الجديد الأملاك التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتقادم، للتنازل، ولا للحجز[20].

وهذه أهم وابرز الإصلاحات الواردة في المواد القانونية للقانون الجديد المتعلق بالبلدية.

المبحث الثاني: مقتضيات إصلاح الجماعات الجماعات المحلية في الجزائر.

إن قيام جماعات محلية متطورة تقوم على ركائز ومبادئ الحكم الراشد، لابد من القيام بمجموعة من الإصلاحات، والتي يتم من خلالها تطوير وتحديث الجماعات المحلية، حتى تتمكن من تحقيق أهدافها الخدماتية، وتحقيق التنمية المحلية.

المطلب الأول: الإصلاح المالي والجبائي على المستوى المحلي.

19 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 100، ص.17.

20 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 158_159.

بخصوص تحسين الطاقات المالية للجماعات المحلية هناك حاجة لتطبيق جملة من الإصلاحات المالية والتي تستلزم:

- ✓ إعادة تحديد الصلاحيات بين الدولة والمؤسسات الأخرى، ويتم ذلك عن طريق تحديد الاحتياجات بدءا من المستوى المحلي.
- ✓ ينبغي أيضا إدخال تعديلات على موارد الجماعات الإقليمية تتماشى مع الإصلاحات التي تقوم بها في إطار إعادة توزيع امثل وأوضح وأكثر عصرنه من الموارد المالية.

ولتنفيذ هذا الإصلاح لابد من وضع إطار ومنهجية عمل من شانها أن تفضي إلى إعداد مشروع حقيقي، يرسخ من خلال أثاره المباشرة أسلوبا جديدا للتسيير والتنمية، وبعبارة أخرى فان إصلاح المالية المحلية يتوقف على إعادة النظر في الجباية الوطنية.[21]

إن المنظومة الجبائية الحالية معقدة ومتشعبة حيث تصب فيها كل من الضرائب المحلية والضرائب العامة، وبعد ذلك يتم توزيعها بالتساوي مما يشوه الجباية وينجم عنه منظومة مختلطة حيث تتعايش فيها الجباية المحلية والجباية الوطنية ثم يعاد توزيعها على الميزانيات المحلية، وذلك من اجل تدليل الصعوبات التي لا يمكن تفسيرها بالبراهين التقنية، وبالتالي الفصل الفعلي والقانوني للجباية المحلية، عن الجباية الوطنية، للوصول إلى جهاز مالي محلي أيسر وأنجع، والمقصود هو التوصل ميدانيا إلى تخصيص لكل هيئة محلية(ولاية، بلدية) نوعا من الضرائب الخاصة بها، والمحددة والمحصل عليها لفائدة كل هيئة من هذه الهيئات على حدة بدلا من الاستمرار في تطبيق الجهاز الحالي المتمثل في تقسيم تعسفي للضريبة بين مختلف الهيئات الإدارية ومثال ذلك الدفع الجزافي سابقا[22]، الذي وإن كان يتم تحديده وتحصيله محليا فانه يجمع على المستوى المركزي قبل أن يوزع على كل من الولاية والبلدية، والصناديق المشتركة.[23]

- توسيع مواردها وتمكينها من التحكم المباشر فيها بوسائل تحصيل خاصة.
- تحقيق الإجراءات المحيطة بها وتمكينها من الاستعمال السريع لمجابهة المشاكل والاحتياجات في حينها[24].

21 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.116.

22 الدفع الجزافي قد ألغيا سنة 2006، بموجب قانون المالية لسنة 2006.

23 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 116.

24 مصطفى دريوش، **الجماعات المحلية بين القانون والممارسة**،(الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004)، ص.35.

- بالإضافة إلى حرية اتخاذ قرارات الإنفاق، فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفرها من مصادر مختلفة لتحقيق اكبر معدلات للتنمية المحلية عبر الزمن، وتعظيم استقلال المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.[25]
- تعزيز مشاركة الجماعات المحلية في الجباية المحلية، وذلك من خلال:

_ قيام المسؤولين المحليين الذين تمت استشارتهم بربط علاقة مباشرة بين الإدارة المحلية والجباية المحلية، حيث أن أغلبيتهم يسعون لان تكون الجماعات الإقليمية مؤهلة قانونيا لتحديد نسب الضرائب والرسوم ضمن حصص تحدد بموجب قانون.

_ إن إعطاء السلطة الجبائية للبلديات لا يكون لها أي معنى إلا إذا أخذت بعين الاعتبار خصوصية كل بلدية(بلدية ريفية، حضرية، جديدة، قديمة)، وكذا الضغط الجبائي بالنسبة للقدرة الشرائية للمواطنين يعني منحها سلطة جبائية.

من الملاحظ أن هناك مشاكل دائمة بين المكلفين بالضريبة وإدارة الضرائب، وتؤثر هذه الظاهرة بدورها على إمكانية التحصيل أو الآجال المحددة لها، خصوصا لتعقد المنازعات المتكررة ولهذا وجب تطوير أساليب وتقنيات حساب الضريبة وتصفيتها وتحصيلها انطلاقا من التحديد الدقيق للمادة الخاضعة للضريبة، مع تحسين ميكانيزمات الرقابة والتدقيق على كل خطوات التحصيل،[26] وفي انتظار أن تتوفر الجماعات الإقليمية على الوسائل المادية، والأشخاص المؤهلين للتكفل بتحصيل الضرائب، ألح المسؤولون الذين استشيروا على الضرورة الملحة لاشتراك البلديات في عملية التحصيل سواء بمساعدة القابض البلدي أو بتعزيز وسائله، وقد اقترح المسؤولون المحليون الذين يتوفرون على وسائل هامة وعلى قدرات جبائية بان تكفل البلديات مستقبلا بتحصيل مايلي: الرسم العقاري، الرسم على النشاط المهني، الرسم الخاص بالتطهير، لزيادة الموارد المحلية لابد من مساعدة البلديات على تطوير وسائلها قصد تحسين مستوى تحصيل الضرائب ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين، وتمكين البلديات من المشاركة في الأنشطة الاقتصادية وتقديم الخدمات المكتسبة التي تسمح لها بتحقيق مداخيل خاصة.[27]

إن مهمة تحسين مرد ودية الأملاك المحلية يعود إلى الجماعات المحلية ذاتها، وهذا يخص إيرادات التسيير التي نعني بها كل المساهمات والاشتراكات المدفوعة إراديا من قبل الأشخاص إلى الجماعات المحلية مقابل خدمة أو سلطة تؤديها لهم، وتتميز هذه الموارد بمر دودية ضعيفة وتحسينه يعتمد أساسا على إرادة السلطة المحلية وتنقسم هذه الموارد إلى:

---

25 عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، **مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية**، العدد الثاني،(جامعة باتنة، ديسمبر 2007) ص. 107.

26 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص ص. 183_ 184.

27 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.119.

1. نواتج الأملاك: وهي عوائد الممتلكات، مثل: تأجير العقارات، حقوق الوقوف...الخ.

2. نواتج الاستغلال: وهي إتاوات تحصل عليها مقابل خدمات تؤديها، مثل: حقوق الوزن الحقوق المتعلقة بالذبح، والختم على اللحوم.[28]

3. النواتج المالية: وتشمل المداخيل الناتجة عن الأسهم والديون وفوائد الديون والمداخيل الناتجة عن المرافق الصناعية والتجارية التي تحت وصاية الجماعات المحلية، فبالتالي يمكنها تحسين مرد وديتها من خلال :

- ✓ الحرص على الاستغلال الأمثل لأملاكها وعدم إهمال البعض منها.
- ✓ المحافظة على الأملاك وصيانتها وعدم استعمالها لأغراض غير عمومية.
- ✓ اعتماد الوسائل الحديثة في تقييم الأملاك وتكييف مبالغ استغلالها في كل وقت تجديد للتسعيرات حسب الأحوال الاقتصادية الحالية.
- ✓ المراقبة والفحص المستمر لأملاكها والالتزام بالجرد السنوي، وتوفير الموارد البشرية المؤهلة لتسييرها.
- ✓ السهر على تسوية المنازعات حول الملكيات العقارية للحد من ظاهرة تملك بعض العقارات من دون رخصة أو وثائق رسمية.

حيث تم التركيز على تثمين موارد ممتلكات الجماعات المحلية في قانون البلدية حيث تضمن في المواد: من 157 حتى 168 تتحدث عن الأملاك البلدية كما يلي:

- ✓ مجموعة البنايات والبيانات والميادين الخاصة بالبلدية.
- ✓ المحلات ذات الاستعمال السكني التي قامت بانجازها البلدية من أموالها الخاصة.
- ✓ الميادين (الأراضي) غير المخصصة لملكية البلدية .
- ✓ الممتلكات المبنية التي توزع أو تخصص والتي أنجزت من قبل البلدية من أموالها الخاصة، وبالتالي تكوين مدخرات عقارية كافية تساعد الجماعات المحلية على تنفيذ برامجها وتوسيع نشاطاتها[29]. بالإضافة إلى ترقية الأنشطة المحلية من خلال استغلال المناجم والمحاجر، ومواد البناء المحلية كالأحجار قد تشكل موردا لا باس به بالنسبة لبعض الجماعات الإقليمية، كما أن تطوير السياحة والصناعة التقليدية، وكذا تثمين التراث الثقافي من شانها أن يولد موردا ويسمح بإنشاء مناصب شغل مباشرة وغير مباشرة.

28 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص.186.

29 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 187.

_ لا يمكن للجماعات الإقليمية أن تتطور إلا إذا تمكنت من تثمين مواردها الخاصة وذلك بإيجاد حل لاقتصاد غير الرسمي (الذي لا يخضع للضريبة، والذي ينتشر في المناطق الحضرية أو في ضواحيها).

_ ترشيد النفقات وتخفيف عبئها على الجماعات المحلية الإقليمية، معنى ذلك التحكم في النفقات فيما يخص المستخدمين ينبغي استقرار النفقات وعدم التركيز على تسيير المجال الاجتماعي، والتكفل بالخدمات على حساب التنمية المحلية بل يجب أن يتزامن مع جهود العقلنة والعصرنة بحيث توجه لما هو ضروري، مع إحاطة كل عملية صرف للنفقة بالرقابة حتى لا يتم اختلاس الأموال العامة.

_ ليس من صلاحيات الدولة أن تتدخل بصفة مستمرة في شؤون الجماعات الإقليمية وتفرض عليها التدابير أو إستراتيجية تسيير معينة بل يجب تحديد المسؤوليات، بوضوح وينبغي التأكيد على أن الإدارات اللامركزية مطالبة بالاضطلاع على أهم الأنشطة الإدارية للدولة ويجب أن لا تحتفظ الإدارات المركزية إلا بمهام التصور والتنسيق والتنظيم.

_ إن تحويل الصلاحيات يجب أن يواكبه تحويل الصلاحية المالية، ويجب أن تتجسد هذه الصلاحية في تحويل الموارد إلى الجماعات الإقليمية وبقيام الدولة بدفع تخصيص عام للامركزية.[30]

_ أن المالية المحلية لها دورها في تسيير الجماعات المحلية، فلا يمكن التغاضي عنها أو إهمالها، بل يجب العمل بتوفير موارد مالية محلية وتشجيعها، وخلق فرص مالية، حتى يمكن قيام مالية محلية وتنشيطها.

_ تعزيز التعاون والتضامن ما بين البلديات: وهذا العنوان يعني إرساء التنظيم البلدي والتعاون بين الجماعات المحلية، ولكن هذا التعاون والتكامل للأسف الشديد غير موجود في بلادنا على المستوى المحلي، إن هذا الأسلوب الإداري المطبق في الخارج لا يقل أهمية، بما انه يمكن أن يحقق اقتصاديات مهمة تشكل لب الأموال الوفيرة لأعضاء البلديات المتضامنة، وتحقيقها لهذا التعاون يجب أن تفتح بجدية الإمكانيات القانونية من اجل بلوغ تعاون أفضل وتحقيق تكامل بين جماعاتنا المحلية[31].

وهذا ما نص عليه قانون البلدية الجديد حيث خصص في الفصل الثالث، قسما خاصا بتضامن وتعاون البلديات، حيث نصت المادة 211 منه:" تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي ما بين البلديات، وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين:

- الصندوق البلدي للتضامن.
- صندوق الجماعات المحلية للضمان.

---

30 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 121 .

31 محمود عبدو بودربالة، **الإصلاحات المالية والجباية المحلية**، في الإصلاح الضريبي،(الجزائر: منشورات مجلس الأمة 2004)، ص.42.

تحدد كيفيات تنظيم هذه الصناديق وتسييرها عن طريق التنظيم"[32].

وتضيف المادة: 112 يدفع الصندوق البلدي للتضامن المذكور أعلاه في المادة 211 على ما يلي: _ مخصص مالي سنوي بالمعادلة، موجه لقسم التسيير في ميزانية البلدية لتغطية النفقات الإجبارية كأولوية.

- إعانات التجهيز الموجهة لقسم التجهيز والإشهار لميزانية البلدية.
- إعانات توازن البلديات التي تواجه وضعية مالية صعبة.
- إعانات استثنائية للبلديات التي تواجه وضعية غير متوقعة.
- تسديد إعانات التجهيز للصندوق البلدي للتضامن بتخصيص خاص، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

وتضيف المادة 213 " يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان المنصوص عليه في المادة 211 بتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات".

وتنص المادة 115 فيما يخص التعاون المشترك بين البلديات على: يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات[33].

إن المالية المحلية لها دور هام في تسيير الجماعات المحلية، فلا يمكن التغاضي عنها، أو إهمالها،بل يجب العمل على توفير موارد مالية محلية وتشجيعها، وخلق فرص مالية حتى يمكن قيام مالية محلية كافية وذاتية.

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري والقانوني للجماعات المحلية.

إن تنفيذ الإصلاح سواء كان إداريا أو قانونيا كنشاط يهدف إلى تغيير الأوضاع القائمة والمكاسب الموروثة، والإصلاح الإداري يعود الاهتمام به إلى عدة عوامل منها ما يتعلق بالاهتمام المتزايد بكفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة الرئيسية من خلال اللامركزية القائمة على توزيع وتفويض السلطات والاختصاصات إلى المستويات الإدارية الأدنى وذلك من خلال تعديل وظائف الإدارات والآليات الحكومية لتنسيق السياسات[34]، فالمواطن يتمنى إصلاح الإدارة ويعتقد أن هذا الإصلاح سيضع حدا للمتاعب العملية التي يعاني منها في علاقته اليومية مع الإدارة، ويبدو إصلاح الإدارة ضروريا لتسهيل تطبيق

32 القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة:211، ص, 28.

33 **المرجع نفسه**، المواد: 212، 213، 215، ص. 28.

اللامركزية وسياستها في وحدات الحكم المحلي، وفي المشاريع العامة كما يبدو من شان الإصلاح الإداري التخفيف من عبء السلطة المركزية.[35]

ويعرف الإصلاح الإداري على أنه: نهجا سياسيا موجها إلى ضبط العلاقة بين الإدارة والمجتمع وبعضهم الآخر يراه تغييرا مستمرا، وبعضهم الآخر يراه تغييرا مستمرا في المبادئ والتنظيم والهيكلة والأساليب، وبذلك يكون الإصلاح الإداري عملية مندمجة في المنهج العام للتغيير، حيث يتناول زوايا الجهاز الإداري وهيكلته وجميع تقسيماته دون استثناء كما يتأتى تطبيقا لخطة إستراتيجية مسبقة[36]، إن عملية الإصلاح الإداري تتطلب قبل كل شيء وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى المسؤوليات بالتنسيق مع بقية أجهزة الإدارة، يكون هذا الجهاز مسؤولاً عن تأمين الأطر العامة المعنية ببرنامج الإصلاح بحيث يتم تهيئة المناخ الملائم على أرض الواقع بالأطر البشرية الملائمة والمؤهلة والمؤمنة بالإصلاح من جهة، في كافة مفاصل النظام الإداري العام لتقبل وتنفذ برنامج الإصلاح عبر صيغ تعاونية من جهة ثانية.[37]

وقد اتجهت جهود الدولة الجزائرية نحو الاهتمام بالتخطيط لعملية الإصلاح الإداري بهدف معالجة الاختلالات ومحاولة التخلص من الأوضاع السلبية التي اعتلت جهازها الإداري المحلي، وهذا بتجديد الإدارة الإقليمية وتطويرها من خلال التوسع في إسناد المسؤوليات التي تعد من ضمن مهام السلطة المركزية إلى ممثلي المجموعات المحلية،_الولاية والبلدية_ بهدف إدخال حركية متطورة للعمل بها.[38] إن إضفاء اللامركزية على الحكم من المستوى الوطني إلى الأقاليم والمناطق والبلديات والهيئات المحلية عموما، يمكن الناس من المشاركة على نحو أكثر مباشرة في عمليات الحكم بما يوفر فرصة عادلة ومستدامة لكل أفراد المجتمع، كما أن توثيق الاتصال بين المسؤولين الحكوميين والمجتمعات والمنظمات المحلية يشجع على تبادل المعلومات التي يمكن أن تستخدم في صياغة برامج إنمائية تصمم خصيصا لتلبي الاحتياجات والأولويات المحلية وتكون بالتالي أكثر فعالية واستدامة،

وفي هذا السياق أكد رئيس الجمهورية في خطابه بمناسبة عرضه لرسالة مهام نخبة إصلاح هياكل الدولة ومهامها سنة 2006 على ضرورة الإصلاحات المحلية من خلال تحديد المستلزمات والقواعد والأساليب الكفيلة بإعطاء دفع جديد للامركزية، كما ركز على ضرورة نقل الكفاءات من الإدارات المركزية

---

34 احمد عبد الفتاح عبد الحليم، ومحمد قاسم، **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري**، تر: فتحي احمد عثمان وآخرون،(مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1998)، ص.7.

35ميسوم صبيح، **المؤسسات الإدارية في المغرب العربي، حكومات الجزائر، المغرب، تونس**، تر: أمين سعيد عبد العزيز مسعود،(عمان : مطابع الدستور التجارية، 1985)، ص.52.

36 سامي محمود احمد البحيري، **مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي والتدريب وتقسيم الأداء**، مذكرة ماجستير غير منشورة،(لندن: المملكة المتحدة، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي)، يوليو 2011، ص 33.

37 **المرجع نفسه**، ص.37.

38 إسماعيل الشطي وآخرون، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، (بيروت: دار الكتاب العربي، 2004)، ص.376.

إلى نظيرتها الإقليمية مع الزيادة في الإصلاحيات ومسؤوليات هذه الأخيرة، يضاف إلى هذا التذكير بأهمية التركيز على وسائل وميكانيزمات التنسيق لتنشيط ومراقبة المصالح اللامركزية للدولة على مستوى هيئاتها المحلية. ويمكن تلخيص أهم ما ورد في هذا السياق على النحو التالي:

_ إعداد قانون أساسي خاص بسلك الولاة لتوتيح حدود سلطة الوالي باعتباره ممثلا للحكومة.

_ رد الاعتبار لدور ومكانة الدائرة كوسيط بين الولاية والإدارة والبلدية.

_ إقامة هياكل جهوية لتكون أقطاب تنمية مندمجة ولتتكفل بمجموع الجوانب المتعلقة بالتخطيط وتهيئة الإقليم والمحيط.

_ على مستوى البلدية أكدت الحكومة في برنامجها لسنة 2002 على التزامها بوضع هياكل تنظيمية مكيفة حسب تصنيف البلديات ومعايير ملائمة لتنظيم المصالح الإدارية والتقنية.

_ تحقيق مستلزمات استمرار نشاط الخدمة العمومية وجودة نوعيتها، وتجسيد نمط إداري محلي يرتكز على التسيير الجواري، وعلى آليات مشاركة المواطن قصد ضمان الشفافية في التسيير.

إلى جانب الإصلاحات السالفة الذكر، ركزت الدولة الجزائرية على عصرنة أدوات تسيير الإدارة وتحسين أداء الموارد البشرية وتدعيم الهياكل الأساسية الإدارية، وذلك من خلال:

_ تزويد الجماعات المحلية ب 3500 إطار تقني وإداري، وذلك استكمالا للعمليات التي تم القيام بها والتي سمحت بتوظيف 1550 إطار و 1000 إطار تقني على التوالي على مستوى البلديات ومجمل الدوائر، وإنشاء خلية تقنية على مستوى الدائرة المرافقة انجاز ومتابعة البرامج المحلية.

_ إعادة تهيئة التكوين بالمدرسة الوطنية للإدارة، وتكييفه عن طريق تحديد شروط جديدة للالتحاق بهذه المدرسة، وترقية المناهج البيداغوجية بها.

_ تعزيز شبكة مؤسسات التكوين لصالح الجماعات المحلية عن طريق إنشاء أربعة مراكز تكوين وطنية جديدة، وتحسين مستوى مستخدمي الجماعات المحلية (الجلفة، قسنطينة، تلمسان، وعنابة).

_تحسين أداء إطارات الإدارة الإقليمية عن طريق تكوين محدد ومرتبط بصفة خاصة بتطوير الفعالية الشخصية وذلك في المجالات التالية:

_ تكوين الولاة في مجال الاتصال، ومفتشي الولايات في فنيات التدقيق ورقابة التسيير والمساعدة على التسيير المحلي.

_ تكوين الأمناء العامين للبلديات في مجال التسيير العمومي الإقليمي المحلي الذي يشمل كل الجوانب المرتبطة بممارسة مهنتهم.

_ تنظيم ملتقيات تدريبية في مجالات التسيير المحلي لصالح رؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية.[39]

_ وتعمل الدولة الجزائرية إلى جانب هذه الإصلاحات إلى مكافحة الفساد والقضاء على الرشوة التي أصبحت تعيق معاملاتنا الإدارية وذلك من خلال:

_ اعتماد مبادئ الصرامة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والكفاءة في توظيف المستخدمين وتسيير حياتهم المهنية، وخاصة في اختيار وتكوين الأفراد المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد، إلى جانب تمكينهم من اجر ملائم وتحسين ظروفهم المادية بشكل يجعلهم في غنى عن اللجوء إلى ارتكاب جرائم الفساد، إضافة إلى إفادتهم بتكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد.

_ عمل الدولة على وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، والتي تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزيه والملائم للوظائف العمومية والعهدة الانتخابية.

_ اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية لاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها وتأسيس الإجراءات المعمول بها في مجال الصفقات العمومية على قواعد الشفافية والمنافسة الشريفة والموضوعية والعلانية، والإعداد المسبق لشروط المشاركة والانتقاء واعتماد معايير موضوعية، وفسح المجال عن طريق الطعن في حالة عدم احترام قواعد الصفقات العمومية.

_ تحقيق الشفافية في التعامل مع الجمهور من خلال اعتماد الإجراءات والقواعد التي من شانها تمكين الجمهور من الحصول على المعلومات الخاصة بتنظيم وسير الهيئات العمومية وكيفية اتخاذ القرارات فيها، تبسيط الإجراءات الإدارية، نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة والرد على عرائض وشكاوي المواطنين، وتبيين طرق الطعن في القرارات التي تتعارض ومصالح المواطن.[40]

تفعيل النصوص القانونية الحالية المتعلقة بالجماعات المحلية في مجال الخدمات العامة وتشجيع التأطير على المستوى المحلي.

_ دعم البلديات من خلال منح سلطات أوسع للمجالس الشعبية المحلية.[41]

_ ضرورة النص تمكين المجالس البلدية بتحصيل ضرائبها، ورسومها المحلية دون تدخل السلطة المركزية.[42]

---

39 باية صياد، **مرجع سابق**، ص ص.93-95.

40 باية صياد، **مرجع سابق**، ص ص.98_99.

41 مصطفى دريوش، **مرجع سابق**، ص. 51.

42 جعفر انس قاسم، **أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائرية**، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1978)، ص.85.

ففي سنة 2002 وكذا سنة 2010 تم تعديل قانون الصفقات العمومية لغرض مكافحة الفساد المالي والقضاء على الرشوة التي أصبحت تتحكم في معاملاتنا الإدارية لدرجة جعلت من منظمة الشفافية الدولية تصنف الجزائر ضمن القائمة السوداء للمرتشية، وكان الغرض من هذا التعديل إضفاء شفافية اكبر على عملية إسناد المشاريع العمومية، وتولى هذه المهمة خبراء جزائريون بالتنسيق مع هيئات دولية، وقد تطلبت عملية التحضير للنص الجديد أكثر من أربعة أشهر حيث أكدت الأشغال في نهايتها على:

_ ضرورة اعتماد مبادئ الصرامة والشفافية لتحديد المتعامل أو المقاول الذي يجب أن يفي بكل الشروط المنصوص عليها في دفتر الشروط، على أن تكون كل هذه الشروط وكل هذه العمليات مكتوبة ومعلن عنها ويتم إعلان كل المقاولين الذين قاموا بتقديم العروض على الاختيار النهائي الذي يتم على مرحلتين الأولى تتمثل في دراسة العروض التقنية لتبيان مدى قدرته على الوفاء بالتزامه، والثانية ترتبط بالعروض المالية ومدى احترامها لدفتر الشروط مع منح المتعاملين المرشحين مهلة 15 يوم للطعن في القرار.

_ إعداد وتطبيق القوانين الأساسية الجديدة لأعوان الدولة والجماعات المحلية من أجل إرساء تسيير متجدد للموارد البشرية والذي يدرج أبعاد التكوين ومنظومات التقييم التي تستند إلى نوعية النتائج والأداء.

ومن خلال البرنامج الحكومي لسنة 2004 أكدت الحكومة عزمها على التصدي لظاهرة الفساد من خلال الاعتماد على تكريس مبادئ الشفافية في الإدارة، والإقرار بحق كل مواطن في الحصول على المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار، كما أكدت التزامها بخلق وتعديل الأدوات التي نصت عليها الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، والتي كانت الجزائر من أوائل البلدان الموقعة عليها.

وهو ما تجسد فعلا من خلال تحديد الإطار القانوني لتطويق ظاهرة الفساد، وخلق الآلية الكفيلة بمراقبة مدى تطبيق القانون ونجاعته على ارض الواقع، ويتمثل هذا الإطار في النص القانوني رقم 06-10 الصادر بتاريخ 20-02-2006، والذي يتضمن مجموعة من التدابير الرامية للوقاية من الفساد.[43]

ويمكن القول أنه من أجل تفعيل الإصلاح الإداري والقانوني في الجزائر لابد من:

_ العمل على وضع سياسة وطنية للأجور، والمرتبات تراعي الاحتياجات المعيشية للمواطنين وأسرهم وكذا نوع وطبيعة العمل والحاجة للادخار لمواجهة الاحتياجات المستقبلية ومراعاة التغيير في تكاليف المعيشة.

_ استكمال البنية القانونية والإدارية، ووضع القوانين موضع التنفيذ والمراجعة الدورية لها بحيث يتم تصحيح أية إختلالات محتملة.

43 باية صياد، **مرجع سابق**، ص ص.97-98.

_ اعتماد التعيين في الوظائف الإدارية على مبدأ الكفاءة والخبرة والمؤهلات، والابتعاد عن المحسوبية.[44]

ومن الملاحظ أن الدولة الجزائرية قد عملت على صياغة برامج وقوانين كان الهدف منها هو القضاء على كل العراقيل التي تقف حجر عثرة أمام قيام إدارة محلية قوية وفعالية و كذا تقديم الخدمة العمومية للمواطنين دون أية مشاكل أو استغلال غير قانوني لها.

المطلب الثالث: تعزيز اللامركزية

يمكن اعتبار اللامركزية بأنها: تحويل الحكومة المركزية بعضا من سلطاتها الإدارية من مواردها ومسؤولياتها الإدارية التي توفر لهذه الكينونات المحلية بعض الخدمات والوظائف العامة الأساسية، يعتمد على نطاق واسع بان اللامركزية تعكس تمثيل المواطنين ومشاركتهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إضافة إلى أنها تتيح حق المبادرة خاصة وأن هذه المجالس المحلية المنتخبة تكون اقرب إلى المواطنين، ما يعطيها عادة قدرات تحليلية ومعلومات أكثر التصاقا لتشخيص الإمكان المحلي للتنمية وفهم طبيعة ونوعية خيارات أفضليات السكان المحليين، ومن ثمة فهي قادرة على صياغة خطط محلية وبرامج ومشروعات تستجيب للتمايز في الأفضلية والخيارات، وقادرة كذلك على وضع استراتيجيات قريبة ومتوسطة.[45]

وأكدت برامج الحكومات المتعاقبة على أن: اللامركزية تعد احد مواطن القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي وسياق اقتصاد السوق، فهي تدعم فرص مشاركة المجتمع في تسيير شؤونه وتسمح بالتقدير الحقيقي لحاجات المجتمع الواجب تلبيتها، وفي الأخير تفتح المجال للمنافسة وبالتالي للفعالية في جلب الاستثمار وفي ترقية التنمية[46].

كما أن تعزيز استقلالية الجماعات المحلية من شانه خدمة التعاون اللامركزي الذي تتدخل فواعله على المستوى المحلي من خلال تفعيل مشاركة كيانات لها علاقة بمشاريع أو برامج تنموية وبها طاقم كبير من المحاورين العموميين ليس لهم صلاحيات على المستوى المؤسساتي المركزي، وتقديم المبادرات وتقاسم للمسؤوليات بين الجماعات المحلية وفواعل المجتمع المدني بصفة متنوعة ومتكاملة يطبعها تدخل ومسؤولية الدولة، إن اللامركزية يجب أن تتماشى مع التحسين في إدارة الحكومة المحلية والتي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية والمالية والبشرية، وبالمثل تقوية مواردها المحلية.[47]

---

44 عز الدين بن تركي، منصف شرفي، **موجع سابق**، ص.12.

45 يوسف زدام ، **مرجع سابق**، ص.171.

46 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.105.

47 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص.237.

اعتماد معايير أكثر موضوعية: وبذلك لا يجب أن يقتصر إعداد الهيكل التنظيمي للبلدية بناءا على معيار عدد السكان وإنما معرفة حقيقية للمشاكل التي تعرفها البلدية، لأن الحاجة تبقي العامل الأول في صياغة أي حل، ويبقى ذلك للفاعلين السياسيين المحليين المطالبين بإيصال صوت الشعب الذي انتخبهم وإعادة تنظيم البلدية بالشكل الذي يسمح لهم بأداء مهمتهم، أما عندما يفرض هذا الجهاز من طرف هيئات أخرى، تكون اقل قدرة على معرفة خصوصية ذلك الإقليم، وبالتالي جهل كيفية تنظيميه.[48]

إن تعزيز الديمقراطية المحلية والحوار للوصول إلى استقرار أكثر على المستوى النظام والسياسات التنموية معا يستدعي خلق فضاء للتحاور بين كل الفواعل على المستوى المحلي و تعد الجماعات المحلية أفضل فضاء لتكريس هذا الحوار وتعزيزه، وهو ما يسهم في تقوية النقاش العمومي من خلال إرساء تقاليد قوية لتناظر إيديولوجي وعملي بعيد عن النزعة الفئوية الضيقة، ومن شان هذا الحوار إعطاء دفع جديد للتعاون والتكامل في العمل بين الدولة ومؤسساتها المحلية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، ومن جهة أخرى فان جميع المصالح الخلافية يتم التوسط فيها للوصول إلى إجماع واسع حول ماذا يعني النفع العام للوطن وللجماعات المحلية، وماذا تعني السياسات والإجراءات المتبناة لتحقيق ذلك[49]، ويدخل ضمن اعتبارات تعزيز استقلالية الجماعات المحلية إعادة الاعتبار للمنتخب المحلي، حيث أن معني اللامركزية لا يتجسد فقط من خلال إعطاء الجماعات المحلية بعض الاستقلالية فيما يخص اتخاذ القرارات، وإنما يظهر من خلال تطبيق الديمقراطية عن طريق انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، فالديمقراطية تمنح المنتخب شرعية شعبية تجعله ممثلا لمصالح المجتمع أكثر لكن المشكل يبقى في مدى فعالية هذا الانتخاب الذي يعتمد على الخبرة والكفاءة وبالتالي فقدان المصداقية نسبيا، لذلك فالعنصر البشري المنتخب له أهمية في تفعيل الجماعات المحلية لأنه هو من يتولى قيادة المجلس المحلي، إن إعادة الاعتبار للمنتخب أمر أساسي لإعادة بعث أواصر اللامركزية من أجل أن يكون تطبيقها بناء، فعجز المنتخبين المحليين في الدفاع عن برامجهم أمام السلطة الوصية خلال المداولات يضعف من تطبيق أدوات اللامركزية وتدعيم ركائزها.[50]

أما فيما يخص المشاركة المباشرة، فتتمثل أساسا في مدى مشاركة المجتمع المدني وحضوره مداولات المجلس المنتخب بصفة ملاحظ، وهذا تكريس صريح للديمقراطية المحلية يجب تطبيقه في الواقع.[51] وقد

48 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص.106.

49 سفيان فوكة، **الحكم الراشد المحلي**، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: **إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية**، (جامعة ورقلة يومي 12-13 ديسمبر)، ص 16.

50 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص. 240.

51 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 111.

نصت المادة 26 من قانون البلدية: "جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة."[52]

كما نص قانون البلدية 11ـ 10 صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار أن البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثليهم في منظمات المجتمع المدني، في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية، وحددت المادة 11 منه مجال تحرك المنتخبين في سياق تجسيد مبدأ الممارسة الديمقراطية والتسيير الجواري، حيث تلتزم المجالس المحلية بالسهر على تطوير ومباشرة استشارة والاتصال مع الحركة الجهوية والشخصيات المعروفة بحكمتها وسمعتها الطيبة لتحديد الطلبات الاجتماعية، وتشير المادة 12 إلى إمكانية إقامة مجالس للبلدية موسعة يشارك فيها المواطنون ويمكن أن تخرج بقرار لكن بعد مصادقة المجلس البلدي عليها وكذا مصادقة الوالي، وتسمح المادة 13 من النص "لرئيس البلدية الاستعانة بشخصيات تقيم في البلدية أو جمعية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنموية يمكن للجان المجلس أن تتبناها بعد المناقشة". كما نصت المادة 76 من نفس القانون على أنه" لرئيس البلدية أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهدته الانتخابية أي لمهمته، وفي حالة الغياب دون مبرر حسب المادة 80 لأكثر من شهر أو ثلاث أشهر متتالية في نفس السنة ومهما كانت الأسباب يعتبر مستقيلا من قبل المجلس البلدي أو بقرار من والي الولاية ولم يستثن المشرع المنتخبين من مثل هذه الإجراءات حيث أنَ أي منتخب يعتبر مقصيا في حالة الغياب عن ثلاث دورات عادية للمجلس في السنة، كما يقصى إذا أدين نهائيا بقرار قضائي، كما يعتبر مقصيا متى حل حزبه بصفة نهائية.[53]

كما تتجه الكثير من الآراء إلى اعتبار أن هناك علاقة بين اللامركزية والعولمة بهدف التقليص من مكانة الدولة، ففي الوقت الذي تعمل فيه العولمة على نقل صلاحيات اتخاذ القرارات من المستوى الوطني إلى المستوى العالمي، إن المبادرات الدولية نحو منهج اللامركزية، وصولا إلى الحكم الراشد المحلي أخذ زحما قويا بين دول العالم في السنوات الأخيرة خاصة وأن بحوث تقييمية معمقة دامت لفترة طويلة أثبتت بأن أجهزة الدولة إذا ما أرخت قبضتها المركزية، فإنها ستصبح في الواقع أكثر فاعلية واستجابة لطلب المواطن فالمجالس المحلية تستطيع بحكم احتكاكها المباشر بالظروف البيئية إدارة وتوفير المناخ الاستثماري ونظم الحوافز للقطاع المجتمعي.

---

52 قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 26، ص.09.

53 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 160-161.

ـ الاهتمـــــام بـــــالجوانب التوزيعيـــــة ومراعـــــاة أوضـــــاع الفئات محـــــدودة الـــــدخل.
ـ التأكد من تطوير سياسات محلية فاعلة لتنمية الموارد البشرية وفق سياسات تتلاءم مع التوجهات المركزية.[54]

تعتبر الرقابة الفعالة أحد الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها وزيادة فعالية أدائها فالرقابة لابد أن تستهدف أداء الأفراد لرسالتهم فتكشف أخطاءهم وتصحح مسارهم وتوجههم إلى الطريق السوي، وهي بذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة والحصانة والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعالمين وتتوخى العدالة في تقويم أدائهم، فلا يكون فيها إفراط يؤدي إلى قتل الحافز في نفوسهم كما لا يكون فيها إفراط يؤدي إلى التسيب الإداري، وهذا ما يحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها فالرقابة ضرورية وتبقى عملية التأكد من صحة ومشروعية العمل الإداري ضرورية أيضا، ولا يعد من قبيل التناقض انه من بين علامات اللامركزية الحقيقية وجود دولة قوية مهيكلة وفعلا حاضرة في كل أرجاء إقليمها، باعتبار أن اللامركزية تفترض توزيعا واضحا ـ في إطار قانوني ـ للصلاحيات فلا يحدث تصادم أو تشابك في الصلاحيات بحيث تلتزم كل جهة بنطاقها الخاص دون أن تتعدى نطاق الأخرى إذن فالأمر متعلق أكثر بأحداث تكافؤ المجالات واحترام الإدارة المركزية لنطاق اختصاص الهيئة اللامركزية.

إن ترك الحرية المناسبة لأداء البلدية لمهامها أول خطوة نحو فك الخناق المفروض عليها وتبقى الاستفادة من تجارب الغير مهمة من أجل انتقاء النمط الذي يناسب صيرورة الإصلاح المنتهج، مع مراعاة خصوصية النظام الإداري الجزائري غير أن الحديث عن إلغاء الرقابة كليا في الجزائر من جهة قد لا يلاءم إلى حد كبير الطبيعة الهشة لإدارة البلدية الجزائرية، ولذلك يجب انتهاج صيرورة مندرجة تقتضي تطوير هذه الهيئة الإدارية يمنحها وسائل التدخل المناسبة وعندما يتأكد من قدرتها وصلابتها تكونها يمكننا الحديث عن إلغائها بشكل حازم ومن جهة أخرى فالرقابة التي تخضع لها البلدية غير فعالة وذلك بسبب التقييد الكبير كما تعرضنا إلى ذلك من قبل، ولهذا وجب التخفيف من هذه الرقابة والتضييق منها على أبعد وتحضير البلدية تدريجيا إلى تولي كل شؤونها دون حاجة إلى تدخل الدولة ولتوسيع اللامركزية لابد من تحقيق نظام الرقابة وجعلها رقابة مشروعة إضافة إلى توحيد الرقابة الإدارية التي تمارسها الوزارة الوصية التي من شانها تسهيل نشاط الجماعات الإقليمية، فيكون دور الولاية مثلا مقتصرا على التنسيق بين البلديات.

54 يوسف زدام، **مرجع سابق**، ص. 172.

يجب في هذا المقام اعتماد استقلالية القائمين بشؤون اللامركزية عن السلطة المركزية والعمل على تكريسها موازاة مع النظر في المالية المحلية وإصلاحها ومن هنا يمكن اعتماد استقلالية أكثر في اتخاذ القرارات ومسؤولية البث فيها وتنفيذها من قبل المنتخبين المحليين فعليا إن الجماعات الإقليمية بعيدة نسبيا عن بلوغ المستوى المطلوب والسبب في ذلك راجع إلى عدم إقرار استقلالية القانون، وعدم تزويدها بالوسائل اللازمة التي تمكنها من تجسيد هذه الاستقلالية حقيقية على أرض الواقع فلا قدرتها المالية ولا طاقاتها البشرية تسمح لها بممارسة والقيام بالصلاحيات المعترف لها قانونا بالشكل الذي يضمن لها التنمية.

فهل يا ترى وصلنا إلى مرحلة النجاعة الإدارية والتي تسمح بإلغاء الرقابة كليا على الجماعات المحلية ومنحها حقها في استقلالية وضع القرار المحلي من طرف فاعلين محليين تتوفر فيهم القدرة والكفاءة اللازمة بحيث يستطيعون إثبات قدرة البلدية وبالتالي منحها المجال الحر للتصرف غير أن إلغاء الرقابة القبلية التي تمارس في منبع العمل الإداري والتي تتطلب المصادقة على كل صغيرة وكبيرة يعد ضرورة لا غنى عنها في الحديث عن أي محاولة إصلاح أو تحديث واعتماد رقابة تستهدف التحقق من نتائج الأعمال لقياس المردودية واستخلاص الفوارق والأخطاء، كما أن إلغاء الرقابة القبلية والتي تعيق البلدية سوف يزيد من تحسيس المسؤولين بالأعمال التي يقومون بها ويخلق جوا فسيحا من المبادرة والثقة سوف يمهد الطريق أمام تمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية، ومع تكريس الوجود المادي للمحاكم الإدارية سوف يتوفر المناخ الملائم لفرض رقابة قضائية على أعمال وأشخاص وهيئات البلدية في دولة القانون.[55]

لقد أصبح من البديهي تحرير الجماعات المحلية من قبضة الوصاية لكي تتمكن من إدراج عملها في حركية اقتصاد السوق لهذا وجب وضع رقابة ترمي إلى تحرير المبادرات، ويمكن أن تكون:

الرقابة القبلية: تتم قبل أن يصبح القرار المالي المحلي تنفيذيا فهي صلاحية الموافقة المسبقة على بعض القرارات الخاصة بالنشاط البلدي، إن هذا الأسلوب من الوصاية المتميزة بالجذر المفرط يعتبر نوعا من التسيير المشترك أو الإدارة المشتركة للجماعة.

الرقابة المتزامنة: هي الرقابة التي تتم في نفس الوقت من خلال إبداء تحفظات فيما يخص القرارات والتأشيرات والآراء حول مستندات النفقات، ويمكن أن تخضع مستندات بالأمر بالصرف إلى تأجيل قد يدوم حتى تلبية شروط التحفظ، غير أن هذه التأشيرة التأجيلية يمكن إزالتها بطلب من الأمر بالصرف وتمثل هذه الرقابة السلطة المحلية صاحبة القرار.

55 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص. 108-110.

الرقابة البعدية: تأتي هذه الأخيرة بعد اتخاذ القرار ولا تمنع القرار المحلي من أن يصبح قانونيا لأنها تقتصر على التأكد من قانونيته، إن القرار البعدي الذي يشجع المبادرات، يجب حتى يتم بصفة مقبولة قانونا، أن ينفذ شرطين اثنين هما:

_ الاستفادة من مراقبين يتوفرون على وسائل كافية من جهة .

_ العمل على أن تؤدي النتائج التي يتوصل إليها المحققون في حالة سوء التسيير، إلى تنفيذ عقوبات مما يعطي الفعالية الكاملة لهذا النوع من الرقابة.

وفي الواقع يجب التأكيد على تطبيق رقابة دائمة عن نظام تسيير الجماعات المحلية الذي يكشف عن الاختلالات في الوقت المناسب ويقوم بتصحيحها، وبعبارة أخرى لا يجب للرقابة أن تقلص من الفعالية بل يجب عليها أن تساعد على تصحيح الحالات السلبية وكذلك الحالات الايجابية قصد التشجيع والاقتداء[56]. كما ليس من السهل وضع تصور كامل لرقابة إدارية توفق بين هدفين أساسيين للامركزية الإدارية من جهة أولى، تحقيق الديمقراطية التي تفرض التحقيق من الرقابة لإعطاء استقلالية أكثر للمجالس المنتخبة ومن جهة ثانية الكفاءة الإدارية التي تتطلب الرقابة الصارمة لحماية الأموال العمومية وفعالية أداء الخدمة للمواطنين قد يبدو أن الهدفين متناقضين إلا أنهما يتجهان لغاية واحدة هي خدمة المواطنين وتلبية طلباتهم.

صحيح أن هناك سوء تسيير على مستوى البلديات إلا أنه يرجع إلى عوامل أخرى كالنمط المعتمد في الانتخاب، انعدام رقابة دقيقة على الأموال من طرف مجلس المحاسبة بالإضافة إلى ضعف تكوين المنتخبين وجهلهم بالإجراءات القانونية وضعف التأطير في البلدية، ولهذا لا يمكن الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر، بل في تعديل جملة من القوانين التي ترتبط بتسيير أموال البلديات، وموازاة مع ذلك تعديل الرقابة بالتحقيق منها على ضوء:

_ يجب أن تكون الرقابة البعدية قضائية وفي حد المشروعية.

_ لا يوجد أفضل من السلطة القضائية لفرض احترام النصوص القانونية لهذا يجب تفعيل دور القضاء بوضع ضمانات أكيدة لاستقلال القضاء وحياده.

_ تكوين قضاة متخصصين في القضاء الإداري.

_ إزالة الفهم الخاطئ لجوهر الرقابة الإدارية لدى الجهة الوصية والجهة الموصى عليها.

_ تغيير نظرة السلطة المركزية للبلديات على أنها وحدات قاصرة.

_ تخفيف التدخل الدائم في شؤون المجالس البلدية.

56 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص. 111-112.

_ إلغاء الدائرة كدرجة رقابية.[57]

هذا من جهة، ومن جهة ثانية لا يمكن إغفال الدور الهام الذي يلعبه الحكم الراشد في تعزيز اللامركزية إن ما يقود إلى التفكير في الحكامة هو اخذ الحكم الراشد بالاعتبار إلى التوزيعات المكانية للجماعات المحلية ويؤكد أنه كلما صغر النطاق الجغرافي والبشري للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق الحكم الراشد، قل احتمال إهمال الأطراف نتيجة لسيطرة المركز على المجتمع.

إن تبني نسق الحكم الراشد للامركزية هو محاولة لتحسين آليات إدارة وتسيير المصالح العامة وتحقيق مبدأ الاستقلالية المحلية المتمثلة في تعزيز الكفاءة في توظيف الموارد والتأكد من الإنصاف الاجتماعي في توزيع عوائد التنمية القائمة على مبدأ التخطيط اللامركزي، وتجدر التوجهات التنموية الجديدة قد بدأت تحتل مكان الصدارة بين البدائل التنموية المطروحة للقرن الحادي والعشرون وفي هذا الصدد نجد 80% من البلدان النامية حاليا بما فيها بلدان المعسكر الشرقي سابقا قد بدأت تتبنى نماذج التخطيط اللامركزي. وتمكين المجتمعات المحلية من المشاركة في صنع القرار بدرجة أو بأخرى، بتعبير آخر فإن الحكم الراشد يأخذ بالاعتبار التوزيعات المكانية للجماعات المحلية، ويؤكد على أن النظام الإنساني متعدد المستويات بطبعه ويقترن بمبدأ التنظيم الذاتي وفق تقرير المصير على كل المستويات بطبعه ويقترن بمبدأ التنظيم الذاتي وفق تقرير المصير على كل مستوى، مما يستوجب الاعتراف بذلك ووضع الجماهير في مركز اتخاذ القرار المحلي من أجل الاعتماد على الذات وتحقيق الاستقلالية في رسم السياسات وتحديد أهداف وبرامج التنمية بما يناسب شروط الجماعات المحلية.

وباعتبار الحكم الراشد المحلي يعتمد في أساسه على تطبيق مبادئ الديمقراطية المحلية كجزء أساسي لتحقيق التطور والتنمية المحلية والمستدامة فهو بذلك يرتكز على جملة أساسية:

نخبة محلية كفاعل يساهم في صناعة القرار المحلي: تتكون من جمعيات المجتمع المدني، نقابات أحزاب سياسية، مثقفين بالإضافة إلى السلطة.

وجود قرار محلي مستقل: لأي عدم تدخل السلطة المركزية في صياغة القرارات المحلية مع عدم تجاوز كل طرف لاختصاصات الآخر.

مبدأ التشاركية: مشاركة جميع الفاعلين في صياغة القرار، وتقوية النقاش العمومي من خلال إرساء تقاليد قوية لتناظر إيديولوجي وعلمي بعيدا عن النزعة الفئوية الضيقة.

---

57 **المرجع نفسه**،ص ص.112- 113.

انطلاقا من المعطيات الثلاثة السابقة فالحكم الراشد المحلي استوفى الديمقراطية القائمة ببعدها التمثيلي منه والتشاركي ويجمع بين الرقابة من أعلى الدولة والرقابة من أسفل المجتمع المدني مبتغيا التدبير السليم للشؤون العامة وللموارد والإمكانيات البشرية منها والمادية.[58]

ويمكن القول أن التسيير المحلي الفعال لن يكون على أرض الواقع إلا من خلال وضع إصلاحات إدارية، اقتصادية جذرية قائمة على مبادئ الحكم الراشد، وترمي إلى خلق مشاريع تنموية تخدم التنمية المحلية.

المبحث 3: العوامل المساعدة على تطوير الجماعات المحلية:

بالنظر إلى المعيقات التي تعرفها الجماعات المحلية، والتي تم الإشارة إليها في دراستنا هذه نحاول في هذا المبحث معرفة أهم العوامل التي يمكن أن تساعد الجماعات المحلية على تهيئة المناخ المناسب لتطبيق الإصلاحات المناسبة، والتي تسهم بفعالية في تطوير وتحديث أداء الجماعات المحلية، حتى تتمكن من تحقيق أهدافها التنموية، ولذلك قسمنا هذا البحث إلى ثلاث مطالب تتمثل في:

1- دعم تنظيم المجتمع المدني المحلي.
2- تطوير التسيير وعصرنته على المستوى المحلي.
3- دعم المورد البشري المحلي والاستثمار المحلي.

المطلب الأول: دعم تنظيم المجتمع المدني على المستوى المحلي:

اكتسب المجتمع المدني في السنوات الأخيرة أهمية كبرى في مجال إعداد البرامج المحلية نتيجة لتغيير الظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية في بلادنا، حيث أصبحت مشاركة المواطنين تندرج في إطار تكوين جماعات طوعية تهدف إلى تحقيق الصالح العام، من خلال الدور الحيوي الذي تلعبه في المجالات التي لها صلة مباشرة بالمجتمع.

كما أن مشاركة المجتمع المدني في تنظيم وتسيير شؤون المواطنين تلعب دور محوري في التأثير على العلاقة التي تشأ بين الإدارة والمواطن لما لها من آثار تنسيقية تهدف للخروج بقرارات مشتركة تكفل نجاعة التسيير على المستوى المحلي،[59] يبرز هذا الدور وأهميته من خلال مشاركة المجتمع المدني وباقي الفواعل المحلية وحضورها لمداولات المجلس الشعبي المحلي المنتخب بصفة ملاحظ تكريسا صريحا للديمقراطية المحلية يجب العمل من أجل تفعيلها، هذا إلى جانب أن هناك آليات أخرى تمكن من خلق

58 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 259_260.

59 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 192.

بيئة حوارية على المستوى المحلي تعنى بالشؤون المحلية وسبل التكفل بها مثل إعادة بعث نشاط لجان الأحياء في إطار إقليمها من أجل وقوف أفضل على مشاكل السكان المحليين والسعي للتكفل بهم، هذا إضافة إلى دعم ذلك بإقامة مجلس محلي يجمع كل لجان الأحياء والفاعلين المحليين.[60] حيث تنص المادة:31 من قانون البلدية:"يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه،لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:

1_ الاقتصاد والمالية والاستثمار.

2_ الصحة والنظافة وحماية البيئة.

3_ تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.

4_ الري والفلاحة والصيد البحري.

5_ الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.[61]

إضافة إلى دعم ذلك بإقامة مجلس محلي يجمع كل لجان الأحياء والفاعلين المحليين إلى جانب السلطة العمومية المحلية، ويتم فيه التطرق لكل المشاكل ذات الاهتمام المشترك والعمل على رسم خطة تنموية تراعي فيها الاحتياجات المحلية تكون منبثقة من تصور ونقاش بناء يجمع كل فواعل المجتمع المحلي[62]، ويفترض في الحكومات الراشدة أن تعمل مع هذه المنظمات بدلا من إقصائها والمفترض في مؤسسات المجتمع المدني أن تتعرض لمسائلة الناس المنتمين إليها مباشرة، بل يتوقع من مؤسسات العمل الأهلي الراشدة أن تساهم مع الحكومة والقضاء في ضبط النشاط الهادف للربح.[63]

ويؤدي المجتمع المدني دورا جوهريا في ترسيخ ديمقراطية المشاركة على الصعيد المحلي فهو يشكل البنية التحتية لها، فإذا كان من المسلمات أنه لا تنمية من دون ديمقراطية،فلا ديمقراطية من دون مجتمع مدني.

وترتبط أسس الديمقراطية المحلية والمشاركة الجماعية في التسيير بمعيار المواطنة وشفافية الإدارة فالمواطنة قبل أن تكون ممارسة وتصرفات يقوم بها المواطن هي ذلك الإحساس بالمشاركة كحق بديهي كالحق في الحياة، وبواجبه انطلاقا من أنه عنصر فعال في المجتمع يجب أن يؤثر فيه ويتأثر به في آن واحد، وأن مسؤولية التغيير لما يخدم الصالح العام، مسؤولية تضامنية بين أعضاء وهياكل المجتمع المدني، المحرك الأساسي للتغيير والضامن الأول لمبادئ الديمقراطية، وهذا ما يعني أن المواطنة هي

---

60 **المرجع نفسه**، ص. 241.

61 قانون رقم 10- 11، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 31، ص ص.9-10.

62 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 241.

63 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص.250.

عدم القيام بتصرفات تترجم مشاركته المباشرة تحت ضغوطات عديدة كالخضوع للآخرين مثلا، دون أن يؤمن أو يقتنع بما يقوم به.

ولهذا فبدون وجود تطبيق فعلي لهذا المفهوم على أرض الواقع وبدون ممثل له لن تكون مشاركة فعالة للمواطن في تسيير الشؤون المحلية، بل أكثر من ذلك لا يمكن أن تشكل تلك التنظيمات غير الحكومية أي الجمعيات، وبالتالي لا يمكن خلق القوة المسماة المجتمع المدني كقوة فعالة لتجسيد الديمقراطية،[64] إضافة إلى المجتمع المدني نجد المجتمع السياسي الذي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب فيعطيهم الشرعية لتمثيله[65]، حيث نصت المادة 11 من القانون الجديد في فقرتها الثانية على: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون"، وتضيف المادة في فقرتها الرابعة: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرضه عن نشاطه السنوي أمام المواطنين.[66]

ومع هذا قد تكون مشاركة المواطن معطلة للسير الحسن للإدارة إذا لم تضبط ببعض القواعد، وهي:

1_ الأخذ بعين الاعتبار المشاركة الفردية والجماعية، وذلك من خلال انضمام المواطن إلى الحركات الجهوية.

2_ يجب أن لا تتعدى مشاركة المواطن على المصلحة العامة المرجوة، بحيث ينبغي أن ينحصر تدخل الدولة في الأمور التي تعود بالمصلحة العامة.

3_ ضرورة وجود سياسة اتصال بين الإدارة والمواطن وذلك بإجبار الإدارة بخلق قنوات الاتصال مع المواطنين من أجل تزويدهم بالمعلومات الضرورية التي تمكنهم من المشاركة الفعالة، وبالمقابل على الإدارة الأخذ بآراء المواطنين من خلال مشاركتهم.

4_ توعية المواطنين من خلال إبراز أهمية المشاركة.[67]

ومن ناحية نجد مؤسسات القطاع الخاص والتي تشمل المؤسسات الخاصة الصناعية والمصرفية والتجارية، علاوة على القطاع غير الرسمي من السوق، وتعتمد التنمية البشرية جزئيا على إيجاد فرص عمل تدر من الدخل ما يكفي لتحسين مستويات المعيشة بما يحقق التنمية والاستقرار المرجوة من الحكم الراشد، وعلى الدولة أن تشجع تطوير القطاع الخاص عن طريق خلق بيئة مستقرة على صعيد الاقتصاد

64 يوسف سلاوي ، **مرجع سابق**، ص. 192.

65 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص.244.

66 قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 11، ص.8.

67 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 126.

الكلي والحفاظ على أسواق تنافسية، ورعاية المؤسسات التجارية التي توفر أكبر عدد من الوظائف والفرص، وجذب الاستثمارات وتوفير الحوافز لتنمية الموارد البشرية، وحماية البيئة والموارد الطبيعية.

لكن لماذا المجتمع المدني والقطاع الخاص؟

باعتبار أن الحكامة المحلية تشمل الدولة وتتجاوزها لتضم القطاع الخاص والمجتمع المدني على المستوى المحلي، فالدولة وحدها غير قادرة على إقامة الحكم الراشد المحلي وبناء المجتمع الديمقراطي فهي ليست القوة الفاعلة الوحيدة في المجتمع، فالمجتمع المدني والقطاع الخاص يلعبان أدوارا حاسمة في التنظيم الاجتماعي وفي العمليات الاجتماعية والاقتصادية، ففي الدول المتقدمة والنامية على حد سواء تجبر الدولة على إعادة تعريف دورها على صعيد النشاط الاجتماعي والاقتصادي باتجاه تقليصه، وإعادة توجيهه وإعادة تشكيله، وتتبع الضغوط في سبيل التغيير من ثلاث مصادر:

- ✓ القطاع الخاص الذي يريد وجود بيئة مواتية أكثر للسوق، وتوازنا أفضل بين الدولة والسوق.
- ✓ المواطنون الذين يريدون وجود قدر أكبر من مساءلة الحكومة ومن استجابتها، إضافة إلى تحقيق قدر أكبر للامركزية.
- ✓ الضغوط العالمية النابعة عن الشركات المتعددة الجنسيات وعن اتجاهات اجتماعية واقتصادية عالمية تشكل تحديا لهوية الدولة.[68]

وتقوم مؤسسات نسق الحكم والعلاقات بينهما في محيط خارجي إقليمي وعالمي، تتأثر به حسب ظروف كل مجتمع، ويمكن أن يكون السياق الإقليمي على وجه الخصوص شديد التأثير كما هو في العالم العربي، إذ أن تصاعد آثار العولمة يدفع بالضغط المتزايد للبيئة العالمية على نسق الحكم في بلدان العالم، وهنا نصل لإمكانية القول أن نسق الإدارة المحلية الرشيدة هو نسق يقوم على الديمقراطية الحقيقية الضامنة للحرية المعززة لسيادة القانون، ومنه نقل هذا التصور الكلي من مستواه المركزي إلى مستوى محلي حيث سيحمل بين طياته كل التمكين والاقتدار لكل المواطنين بما يجعلهم فواعل أساسيين في عمليات التنمية مهما كان وضعهم وأينما كانوا في ربوع دولة المؤسسات وهو ما يسمح بتحقيق الاكتفائية والتنسيق بين البرامج والتدخلات العمومية خاصة في المناطق الفقيرة الأقل متابعة، هكذا تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في إدارة الحكم الراشد القائم على الديمقراطية وأسس ومبادئ دولة القانون والحقوق والرشادة والفعالية في قيادة المجتمع وتسيير دواليب الدولة فالديمقراطية تعتبر نظاما أجوفا إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية متفاعلة مع متطلبات المواطن.[69]

إن قيام إدارة محلية رشيدة في مجتمع ما، لابد أن يرتكز بالدرجة الأولى على عمل توعوي يقوم به

---

68 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 250-251.

69 **المرجع نفسه**، ص. 251.

المواطن، المجتمع المدني وتدعمه إرادة سياسية فذة، ويتساير معه القطاع الخاص، ويتم ذلك عن طريق التنسيق بينهم لتوفير بيئة عمل تقوم على الكفاءة والفعالية، وتدعم آليات الحكم الراشد.

المطلب الثاني: تطوير التسيير وعصرنته على المستوى المحلي.

إن إصلاح وعصرنة التسيير على مستوى الإدارات المحلية يتطلب الاهتمام بما يلي:

1_ إدخال الأساليب التكنولوجيا الحديثة في التسيير المحلي:

إن تحليل واقع الإدارات المحلية يسمح لنا بالقول أن هذه الإدارات لازالت في تأخر كبير في مجال استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال ويتجسد ذلك خصوصا من خلال بعض المظاهر التي تعكس التأخر حيث أن نسبة وصول المجتمع إلى الإنترنت تبقى ضعيفة جدا،أضف إلى ذلك عدم استعمال التكنولوجيات الحديثة للإعلام والاتصال استعمالا عقلانيا يخدم الاقتصاد مع العلم أن هذه الوسائل تتيح فرصا حقيقية للتنمية، فأحيانا لا يمكن المشكل في توفر الأجهزة بل في استعمالها وبالتالي نكون أمام عوائق مزدوجة منها ما يخص الأشخاص، ومنها ما يخص الهياكل والتجهيزات.[70]

إن النظام الجديد للنمو والتنمية الذي هو في تطور له ارتباط بالممارسات التنظيمية الجديدة وباستعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال وتطور المفاهيم التنظيمية، والتشريعات الجديدة المرتكزة على المعرفة والمرتبطة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال سوف يؤدي إلى إحداث تغيير في الإطار الذي تتم فيه الصفقات والنشاطات الاقتصادية والسياسات التنموية،[71] إن علاقة الإدارة بالمواطن في الوقت الراهن تتميز بالوهن. والذي يظهر أكثر لدى الجماعات الإقليمية والإدارات المحلية فالعلاقة تتميز بالفشل وانعدام الثقة من الواضح أنها تفتقد إلى الوسائل التي تدعمها وهو واقعنا اليوم.[72]

وتساهم تكنولوجيا الإعلام والاتصال في دفع الحوار وتبادل الطرق المختلفة والتنسيق بين السياسات العامة القطاعية والتنظيمية وكذا السياسات التكنولوجية، إن إدخال تكنولوجيا الإعلام والاتصال يلعب دورا فعالا في تبسيط الإجراءات وخلق تنسيق بين الأجهزة الحكومية وزيادة الشفافية وتدعيم الإجراءات المضادة للفساد وهذا ما يشير إلى الحكم الجيد، هذا وتنشأ تأثيرات تكنولوجيا الإعلام والاتصال

70 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص.179.

71 عبد الفتاح بيومي حجازي، **النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية**،(الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2003)، ص. 21.

72 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 129.

على التنمية من خلال قناتين وهما الإنتاج واستعمال هذه التكنولوجيا[73]، وفي هذا السياق ينبغي التأكيد على الخطوات التالية:

_ وضع مخطوطات محددة لتجهيز بالتقنيات والوسائل الحديثة للإعلام والاتصال في إطار عصرنة الإدارة.

_ لضمان استعمال أمثل للتجهيزات الموجودة والحفاظ عليها يجب القيام بعمليات تكوينية لفائدة الموظفين في المجالات المخصصة لذلك.

_ محاولة استعمال مختلف البرمجيات في أداء الوظائف خاصة مع التطور والتخصص الكبير في مجال الهندسة البرمجيات والتي تغطي تقريبا معظم الجوانب، تسيير الانتخابات، الحالة المدنية، المالية المحلية السكن....الخ.

_ فتح عناوين بريدية أمام المواطنين لتقديم اقتراحاتهم في مجال التسيير أو لتحسين أداء أو لتقديم الاستشارات في مجالات معينة، أو حول مشروع معين.[74]

_ إنشاء شبكات اتصال محلية لدى الجماعات الإقليمية على مستوى البلديات والولايات وربطها ببعضها البعض. ولمالا ربط كل الولايات مع بعض عن طريق الشبكات المتوسطة MAN (NET WORK METROPOLITAN AREA) والشبكات الموسعة WAN (WIDE AREA NET WORK)، والتي تظهر أهميتها في تبادل الوثائق والمراسلات في أسرع وقت ممكن.

_ إنشاء مواقع إنترنت شاملة والتي يمكن أن تساهم في:

1_ إتاحة الفرصة أمام المواطن للاطلاع على أعمال الإدارة والمنتخبين بصفة مباشرة، ودون عوائق وهكذا تكريسا لمبدأ الشفافية.

2_ الحصول على خدمات من خلال هذا الموقع.

3_ التعريف بالمناطق من خلال توفير الخدمات اللازمة للمستثمرين والسياح.

4_ تجاوز عقبات الزمن من ناحية أوقات فتح وغلق الإدارة أي أن المواقع تعمل 24 ساعة في اليوم، و 7 أيام في الأسبوع.

5_ إيصال التكنولوجيات الحديثة إلى المدارس وإدماج التلاميذ في مجتمع المعلومات عن طريق توفير أجهزة المعلوماتية والاتصال بالانترنت.

---

73 عباس لحمر، **مشروع الحكومة الالكترونية ودوره في تفعيل السياسة التنموية**، مداخله قدمت في الملتقى الوطني حول: **السياسات العامة ودورها في بناء الدولة وتنمية المجتمع**، (جامعة سعيدة، الجزائر، 26_27 أفريل 2009)، ص.12.

74 يوسف سلاوي، **مرجع سابق**، ص. 179.

بالإضافة إلى ذلك يجب توعية المجتمع المدني بضرورة مواكبة العصر والتحكم في تقنيات المعلوماتية والاتصال لتحقيق تكامل واندماج في استعمال هذه التكنولوجيات، ويتم ذلك ب:

_ تشجيع الدورات التكوينية والدروس المخصصة للجمهور حسب الفئات: التلاميذ بكل مستوياتهم المعلمين، الموظفين في جميع القطاعات.

_ تسهيل إجراءات إنشاء الجمعيات ذات الطابع الثقافي والعلمي والتي ترفع من المستوى الثقافي العام في المجتمع.

_ تشجيع انتشار فضاءات الانترنت التي تسمح للفئات التي لم يتم ربطها بالانترنت بالوصول للمعلومات التي يحتاجونها.[75] كل هذه الإجراءات بإمكانها أن تساهم في الوصول إلى إدارة فعالة وقوية تتماشى ومتطلبات العصر.

2_ الإدارة المحلية الإلكترونية:

إن استعمال تكنولوجيا الإعلام والاتصال في نشاط الإدارة يؤدي إلى ظهور نمط جديد من الإدارة يعرف بالإدارة الإلكترونية، ويطلق على هذا النمط الذي يقدم خدمات عن بعد اسم بوابة الإدارة العمومية وهو ما يسمح بإضفاء شفافية أكبر على علاقة الإدارة بالمواطن، فالإدارة الالكترونية تعد من الطرق المستحدثة لتحسين الإدارة العامة وأداء مؤسسات الدولة على كل الأصعدة والمستويات وذلك من خلال اعتمادها تكنولوجيا المعلومات في الإدارة وهي كذلك تتطلب توفر مستوى مناسب للبنية التحتية التقنية للوصول إلى المعلومات وتوصيلها، وكذا مستوى مناسب من التعليم للمواطنين وفي أهميتها على المستوى المحلي فإن هذه الطريقة تمكن المواطنين من وصولهم إلى المعلومة وتحسين التعامل مع الخدمات المقدمة وزيادة كفاءة الإدارة المحلية.[76]

يسمح هذا النمط من الإدارة بتجاوز العقبات الزمنية المتمثلة في أوقات الغلق والفتح والعقبات المكانية المتمثلة في المسافات والعقبات البيروقراطية، فالإدارة المحلية أحوج ما تكون لهذا النمط من الإدارة في كل اليأس وفقدان الثقة لدى المواطن نتيجة البيروقراطية المتجردة في النظام الإداري الجزائري ومع مرور الوقت وتطور مصطلح الحكم الراشد تبلورت فكرة الحكم الالكتروني الذي يجسد نمط جديد من الحكم،[77] والحكم الالكتروني أو الحكومة المحلية الالكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات، خاصة تطبيقات الانترنت المبنية على شبكة المواقع الالكترونية، لدعم وتعزيز حصول المواطنين على الخدمات

75 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص. 130-132.

76 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص ص. 248-249.

77 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص ص. 248-249.

التي تقدمها الحكومة المحلية، إضافة إلى تقديم الخدمة لقطاع الأعمال والدوائر الحكومية المختلفة بشفافية وكفاءة عالية وبما يحقق العدالة والمساواة، وتهدف الدول من وراء تطبيق الحكومة المحلية الالكترونية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، التي من أهمها:

- ✓ تقديم الخدمات المتنوعة للمواطنين.
- ✓ توفير المعلومات للمواطنين Information Access
- ✓ تمكين المواطنين من الممارسة الديمقراطية.
- ✓ زيادة كفاءة الوحدات المحلية.
- ✓ تحسين الاتصالات الداخلية.
- ✓ تحقيق الاتصال الفعال.

ويمر تطبيق الحكومة المحلية الالكترونية بعدة مراحل، يمكن عرضها وبشكل مختصر على الوجه التالي:

- ✓ الإعداد والتهيئة لتطبيق الحكومة المحلية الالكترونية.
- ✓ تنفيذ المعاملات على شبكة الانترنت on-line
- ✓ تكامل الأنشطة الخدمية الحكومية.
- ✓ إعداد وتنفيذ العمليات أو الصفقات transactions
- ✓ لتفاعل بين جميع أطراف الحكومة الالكترونية.[78]

وتسعى الحكومة الجزائرية إلى إحلال نظام الكتروني وتعميم استخدام الانترنت خلال السنوات المقبلة لتطلق أخيرا مشروع "الجزائر الالكترونية"، ومشروع "أسرتك" (Osrateck) الذي حمل شعار "جهاز إعلام آلي لكل أسرة"، وسيسمح هذا المشروع بترقية نظام المعلوماتية في قطاع الاتصالات والبنوك وعبر مكاتب البريد، إضافة إلى الإدارة المحلية الالكترونية، وإدماج تكنولوجيات الإعلام في قطاعات التربية والتعليم خلال المرحلة المقبلة، وتقتضي الخطة حسب وزارة البريد والتكنولوجيات، الإعلام والاتصال الجزائرية بالتنسيق مع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، بتوصيل أداة المعلوماتية للأسر وتسهيل ربطها بالانترنت.

ويتطلب تحقيق هذا المسعى إضافة إلى نقل التكنولوجيا، توفير كل الوسائل والشروط الضرورية وتدعيم المؤسسات والإدارات والسكان المحليين بالمعدات والتجهيزات بغية تثمين الموارد البشرية لتمكينها من مواكبة تحديث قطاع الإدارة المحلية وترقية نوعية الخدمات، وكان موضوع تعميم استخدام الانترنت

78 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 84-86.

في الجزائر، محور اجتماع ضم خبراء وزارة البريد وتكنولوجيات الإعلام والاتصال، وأعضاء اللجنة المختصة للمجلس الجزائري الاقتصادي والاجتماعي، الذين أكدوا أن تجسيد مشروع " حكومة الجزائر الالكترونية " بات وشيكا.

كما تشير تقارير رسمية إلى أن عدد مستخدمي الانترنت في الجزائر انتقل من عشرة آلاف شخص سنة 2000 إلى 4.5 ملايين شخص بنهاية 2010، أي ما يعادل 14% من إجمالي السكان، بينما ارتفع عدد المزودين بالانترنت إلى 80 ألف متعاملا، تماما مثل عدد مقاهي الانترنت التي صارت تقارب سبعة آلاف مقهى، وتراهن السلطات الجزائرية على بلوغ 5 ملايين مشترك آفاق عام 2013، في حين تقول دراسة متخصصة نشرت سنة 2010 أن الجزائر تحتل المرتبة العاشرة في إفريقيا من حيث انتشار الإعلام والاتصالات.[79]

لكن التحول إلى الإدارة المحلية الإلكترونية يستوجب وجود إدارة محلية سليمة قائمة على الكفاءة والفعالية، والشفافية في تعاملاتها.

3 _ ترسيخ مبادئ التنمية المستدامة المحلية:

إن الاعتقاد السائد بأن التغيير يأتي من السلطة المركزية التي تملك الوسائل وسلطة اتخاذ القرار يختلف عن الاتجاه الحديث الذي يرى أن التغيير يأتي من المستوى المحلي لأنه انسب مكان يفسح فيه مجال المبادرة، والفعل في نفس الوقت، هو ما أكدته المادة 27 والفصل 28 من الأجندة 21 لقمة ريودي جانيرو، كما تكرس ذلك من خلال قانون البلدية الذي منحها صلاحيات لها علاقة مباشرة بموضوع التنمية المستدامة[80]، وقد أشار إليها من خلال المادة 107 "يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهدته، ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعي، وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة" يكون اختبار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي"، وتضيف المادة 108 " يشارك المجلس الشعبي البلدي في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".[81]

79 باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص ص. 245-246.

80 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص.245.

81 قانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المواد: 107-108، ص. 17.

ويعرف قاموس التنمية المستدامة أنها: ذلك النموذج التنموي الذي يعمل على دمج وطرح انشغالات واهتمامات مختلف المجتمعات وشعوب العالم لتحقيق عالم أكثر عدالة في الميدان الاجتماعي وحماية المحيط الداخلي والخارجي بصفة أشمل وأعم وذلك في إطار تضامن أجيال المستقبل.[82] وتعني كذلك الحفاظ على كرامة الإنسان من خلال تحسين وسط معيشته وتوفير فرص له متساوية أمام جميع أفراد المجتمع عن طريق الإدارة المحلية لا سيما على مستوي البلدية كونها فضاء تنموي يتفاعل فيه المواطن ويبدع ويعبر فيه عن أفاقه التنموية، والذي يضمن من خلاله جميع الحقوق بالشكل الذي يحقق استدامة حقوق غيره من الأجيال القادمة دون الحيلولة والإنقاص من الأهداف التنموية للسياسة العامة للدولة، لهذا نلاحظ أن للبلدية دور كبير في الدفاع عن مصالحها من أجل النفع العام، كما تحفز وتشجع على خلق جو نشيط لخدمة التنمية وخلق الوسائل والمناخ المناسب لها عن طريق خلق فرص عمل للشباب ودفعهم إلى العمل في تنافسية غير صراعية وشفافة، إلى جانب المجتمع المدني فإنه يقوم بالتعبئة من أجل حثهم على المساهمة في إنجاز المشاريع التنموية لفائدة البلدية وتقدم اقتراحاتهم عن طريق ممثلي الأحياء بالوسط الحضري، وممثلي المناطق الريفية بالوسط الريفي ليتشكل بذلك عراك تنموي.[83]

إذن فتحقيق تنمية مستدامة في الجماعات المحلية في الجزائر يتطلب بالدرجة الأولى إرادة سياسية قوية، مجتمع مدني واعي بأهميتها كونها آلية جديدة للتنمية المحلية، إضافة إلى مجالس محلية منتخبة تدرج فكرة التنمية المستدامة في برنامجها السياسي مع فسح المجال لمبادرة المواطنين، كما يستدعي تحقيق تنمية مستدامة من السلطات المحلية والتشخيص الدقيق لكافة المشاكل التي تشكل عائقا أمام تجسيدها على أرض الواقع وذلك من أجل اتخاذ حلول ناجعة وفعالة، لذلك فمن الآليات المقترحة لتجسيد التنمية المستدامة يجب أن ترتكز على الجماعات المحلية وبصفة خاصة البلدية وذلك تطبيقا للأجندة 21 حيث نصت المادة 07 على: " يجب على الدولة أن تدعم وتساعد عملية وضع برامج بلدية خاصة وذلك بتطبيق مبدئ التنمية المستدامة في إطار الصلاحيات المتاحة لها بموجب القانون"، كما أن الفصل 28 من نفس الأجندة أكد على أهمية تطبيق الجماعات المحلية لإجراءات الاجندة 21، حيث نص على ضرورة التنسيق ما بين الجماعات المحلية التي تعتبر أداة أساسية للوصول إلى تطبيق أهداف برنامج التنمية المستدامة، وذلك راجع أساسا لكون الجماعات المحلية المسؤولة على الاستغلال وصيانة القاعدة الاجتماعية والاقتصادية، والبيئية، لذلك لابد عليها أن تساهم في عملية توجيه التخطيط التنموي، وذلك كله يكون بمساهمة الدولة في وضع نظام عمل أو قانون للجماعات المحلية يتسم بالفعالية من خلال خلق تناسق بين السياسات العمومية والأهداف التي تدرجها الجماعات المحلية في مجال تنميتها وذلك على

---

82 Christian Brodhag, **dictionnaire du développement durable**, (Paris : AFNOR, 2004), p p. 65-66.

83 شويح بن عثمان، **مرجع سابق**، ص ص 79-80.

المدى المتوسط والطويل، فالتنمية المستدامة عبارة عن توفيق بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية القابلة للاستمرار أي إدراج البعد البيئي في إطار تنمية تضمن تلبية حاجات الأجيال الحاضرة والأجيال المستقبلية، لذلك نجد وحسب الأجندة 21 إن الهيآت المحلية تلعب دورا حيويا يبدأ من خلال الإسهام في تثقيف وتعبئة عامة الشعب والاستجابة لمتطلباته بتعزيز التنمية المستدامة.

إن الجزائر ومن أجل ضمان انطلاقة فعالة ودائمة ترتكز على مبادئ التنمية المستدامة وتراعي فيها النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية لابد عليها من تخصيص مبادرات وحوافز من اجل بعث النمو في مناطق واسعة من البلد كتشجيع الاستثمارات المحلية وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ودعم إعادة انطلاق النشاط الفلاحي، وكل نشاط إنتاجي محلي[84].

المطلب الثالث : دعم المورد البشري المحلي والاستثمار المحلي.

- **دعم المورد البشري المحلي :**

يعد المورد البشري بمثابة العنصر الحي والديناميكي في أي تنظيم إداري، وتتوقف جل عناصر الفعالية والرشادة والكفاية في الأداء الإداري على العنصر البشري بالدرجة الأولى إن تحقيق مطلب الرشادة الإدارية يستلزم توفر القائد الرشيد القادر على التسيير العقلاني والشفاف والعادل للموارد المادية والبشرية للمجتمع بهدف القضاء على أشكال الفساد الإداري، وذلك بتشجيع اللامركزية، والذي يستلزم بدوره فرض المسؤولية بالجزاء.[85]

ولاشك أن تطوير الإدارة الجزائرية يتطلب إصلاح الوظيفة العمومية من خلال تطبيق مبدئ الرجل المناسب في المكان المناسب في الوقت المناسب، وذلك وفق المؤهلات التي يتمتع بها من كفاءة، جدارة بعيدا عن المؤثرات الشخصية والعلاقات والأسباب والارتباطات السياسية، مع تفعيل انظمة التدريب والتأهيل ولاستفادة من المعلومات الجديدة في مجال العمل، ام موظف اليوم ليس مجرد آلة " أمر طبق" وإنما هو فاعل رئيسي في وضع أهداف الإدارة والمساهمة في تحقيقها، وهذا يتطلب ضرورة مشاركته في رسم السياسات وضع القرارات، إضافة إلى تنمية أخلاقيات الوظيفة حتى يمكنه التعامل مع المواطنين بمسؤولية واحترام.[86] وبأن الوسائل البشرية تشكل احد الشروط المسبقة ورهانا حاسماً تسمح للجماعات

84 سليمان اعراج، **مرجع سابق**، ص ص. 245-246.

85 عنترة بن مرزوقة، **مرجع سابق**، ص، 132.

86 عنترة بن مرزوقة، **مرجع سابق**، ص. 133.

المحلية بالارتفاع إلى مستوى المهام الجديدة التي فرضها اقتصاد السوق والتقدم والعصرنة، فانه يجب رفع عدد الأعوان التقنيين والمؤهلين بشكل معتبر، وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات التالية:

1-تثمين التشغيل العمومي البلدي: وهذا من خلال:

- ✓ إعداد نظام جاذب للمستخدمين المحليين مع الأخذ في الحسبان ضرورة تكييفها، وملائمتها مع الاحتياجات الخاصة بالبلديات.
- ✓ وضع نظام خاص بتسيير المستخدمين البلديين (مكلف بتنظيم مسابقات التوظيف، وتسيير ومتابعة المسار المهني والحركية" سهولة في الحركة "، وكذا تنظيم ومتابعة التكوين والأداء...الخ).

2- تعزيز التأطير المحلي: وذلك من خلال:

- تعزيز الإشراف الإداري والتقني البلدي.
- إحداث مناصب نوعية للتأطير المحلي، وتزويد الأمانة العامة وكذا رؤساء المصالح ورؤساء المكاتب "الأقسام" البلدية بالإمكانيات الضرورية لنجاح مهامها.
- حداث مناصب شغل برتبة أعوان جبائيين وإحصائيين، في سلم المناصب البلدية مكلفين بمتابعة تسيير الجباية المحلية.
- تعزيز وتدعيم المراقبين الماليين بالوسائل المادية والبشرية من اجل التكفل الأمثل بالمهام المنوطة بهام.
- تأهيل المستخدم البلدي في إطار برامج التكوين وتحسين الأداء.

3- **تكوين المنتخبين المحليين:**

إن المنتخبين المحليين لم يتم إدراجهم بصورة منتظمة ضمن سياسات التكوين وبالتالي من الضروري اليوم تنظيم دورات تكوينية للمنتخبين المحليين وبالدرجة الأولى لفائدة رؤساء المجالس، إذ يعتبر هذا الإجراء بمثابة استثمار حقيقي في الموارد البشرية الذي يعود بالفائدة الأولى على الجماعات المحلية_على حد سواء.[87]

-4تكوين المستخدمين:

إن عدد المؤسسات المتخصصة في التكوين قليلة جدا بالنضر إلي العدد الهائل للأعوان المحليين، وعليه فانه يجب التركيز أساسا علي محورين أساسيين هما: التكوين الأولي والتكوين المتواصل وتحسين الأداء في هذا الإطار وضع مخطط توجيهي للتكوين في المدى المتوسط خطط

87 نورالدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص. 142.

للتكوين في المدى القصير جعل التكوين المتواصل ذو فعالية بالنسبة للبلديات وأكثر تحفيزا للمستخدمين[88].

يلعب المورد البشري المحلي دورا هاما في نظام الإدارة المحلية باعتباره الركيزة الأساسية لها فكلما كان هناك تكوين وتكييف المؤهلات، كلما كان رأس المال المحلي مستغلا استغلالا فعالا وقادر علي تحمل مسؤوليات وأعباء العمل الملقاة علي عاتقه خدمة للوطن والمواطن.

2 **دعم الاستثمار المحلي.**

حدد المشرع مفهوم الاستثمار التي تنص في المادة 02 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت سنة 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار على انه:" يقصد بالاستثمار في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:

1- اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج، أو إعادة التأهيل أو إعادة الهيكلة:

2- المساهمة في رأس المال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية.

3- استعادة النشاطات في إطار خوصصة جزئية أو كلية.

إن مفهوم الاستثمار يشمل عدد كبير من الأنشطة ويشير إلى استثمار الأموال في شهادات الإبداع والسندات والأسهم وصناديق الاستثمار[89]، فتحقيق التنمية الوطنية والمحلية بصفة خاصة يعتبر الهدف الأساسي لأي برنامج اقتصادي أو اجتماعي بما فيها تلك البرامج التي تسطرها الدول النامية خاصة وذلك من أجل خلق فرص جديدة للتوظيف وتوجيه أساليب العمل وتنويعها[90]، إلا أنه في ظل الإصلاحات الجارية فإنه يمكن الدخول في الاستثمار بشكل إيجابي ومباشر، فبإمكان الجماعات المحلية الدخول في شراكة مع متعاملين آخرين عموميين كانوا أو خواص، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه حقوق أو واجبات كل طرف في عقد الشراكة على أساس دفتر الشروط والأعباء. كما أن المهام التقليدية للخدمات العمومية المتعلقة بالتسيير الحضري (تنظيف، مصلحة الطرقات ...الخ)، والتي تسبب في نفقات مالية معتبرة يمكن التنازل عنها عن طريق منح الامتياز وإقرارها بواسطة دفاتر الشروط مقابل خضوعها لمراقبة صارمة وقانونية[91].

---

88 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص.143.

89 فريدة مزياني، "دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار"، مداخلة قدمت في الملتقي الدولي حول: **دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية**، مرجع سابق المنعقد يومي 3-4 ماي 2009، (جامعة بسكرة، قسم الحقوق، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، **مجلة الاجتهاد القضائي** العدد 6 دون سنة نشر)، ص. 55.

90 سعاد الغوتي، "دور الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب ANSEJ في ترقية الاستثمار الخاص الجزائري"، مذكرة ماجيستر غير منشورة (جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، 2005، ص 148.

91 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص.169.

بالإضافة إلى أن المجالس المحلية تقرر سياسات معينة أو تتخذ قرارات بشأن مشروع معين، لكن الأجهزة التي تقوم بالتنفيذ لها دور كبير وهام. ويتطلب تسيير الشؤون البلدية اجتهاد وإبداع أعضاء المجالس البلدية، وهذا يتوقف على الإدارة القوية والمثابرة لتنمية بلدياتهم[92].

– تثمين الثروات المحلية حيث يجب على الجماعات المحلية أن تحدد ممتلكاتها بدقة[93].

– إنشاء هيئة جهوية تكفل بتأطير الجماعات الإقليمية في مجال الدراسات الخاصة بالمقاييس والبحث على التضامن بين البلديات والولايات وتنسيق مخططات التهيئة الإقليمية وتمويلها.

– تشجيع الاستثمار الذي من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الجماعات الإقليمية.

– توضيح مسؤوليات المتدخلين في حماية اتخاذ القرار.

– استغلال الموارد الطبيعية والبشرية على المستوى المحلي من أجل الاستثمار.[94]

– التحكم في النفقات المحلية وذلك بترشيد سياسية الإنفاق وإعادة النظر بتوزيع الأعباء بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، كأن تتحمل كل وزارة النفقات والاحتياجات التابعة لقطاعها.[95]

وقد خص القانون الجديد المتعلق بالبلدية على تشجيع الاستثمار حيث نصت المادة:111 في فقرتها الثانية على مايلي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته".[96]

إن الاستثمار المحلي يعمل على زيادة الدخل الوطني ويؤدي إلى استغلال الطاقات الإنتاجية والموارد البشرية، وزيادة معدلات النمو الاقتصادي.

لقد تم التطرق في هذا الفصل إلى آفاق تطوير وإصلاح الجماعات المحلية فلابد من إقرار مبادئ الحكم الراشد على المستوى المحلي إضافة إلى إصلاح المالية المحلية الذي يعتبر أهم العناصر، والذي من خلاله تتمكن الجماعات المحلية من مواجهة التحديات والعراقيل، وتدخل الدولة في تحقيق التنمية المحلية، إضافة إلى الجانب الإداري والقضاء التدريجي على البيروقراطية السلبية، والفساد الإداري الذي

92 فريدة مزياني، **مرجع سابق**، ص.64.

93 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص.169.

94 سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص. 117.

95 نور الدين يوسفي، **مرجع سابق**، ص. 169.

96 قانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**، المادة: 111، ص. 17.

أصبح هاجس الإدارة المحلية الجزائرية، وهذا من أجل تدعيم اللامركزية، وبالتالي المساهمة التدريجية للدولة من الحياة المحلية، ويتم هذا الإصلاح بإدخال تكنولوجية ووسائل الإعلام والاتصال.

إضافة إلى تدعيم تنشيط عمل المجتمع المدني، الذي له دور فعال على المستوى المحلي كذلك يجب عدم إغفال الجانب القانوني وإعطائه حقه من الإصلاحات الجذرية، وليس مجرد ترقيعات وفقط.

وتحديث وتطوير الإدارة المحلية (الجماعات المحلية)، لا يتم إلا من خلال التكفل التام بالموارد البشرية المؤهلة، لأنها هي التي تمكنها منن الارتقاء إلى تنفيذ المهام الجديدة التي تفرضها العصرنة وتسمح بتلبية مختلف متطلبات المواطن وكذا تشجيع ودعم الاستثمارات المحلية وبالتالي خلق موارد محلية جديدة.

الإهداء.

الشكر.

المقدمة.

□□□□□□ □□□□□□: □□□□□□□□□ □□□□□□□□ □ □□□□□ □□□□□□□: □□□□□□□

□□□□□□□ ..... □ □ **39-07**.

المبحث الأول: ماهية الجماعات
المحلية..... ص ص 07-18.

المطلب الأول: تعريف الجماعات
المحلية..... ص ص 08-12.

المطلب الثاني: تعريف الحكم الراشد و
آلياته..... ص ص 12-17.

المطلب الثالث: أسباب الاهتمام بالجماعات
المحلية..... ص ص 17-18.

المبحث الثاني: خصائص الجماعات المحلية.....
ص ص 19-25.

المطلب الأول: الإدارة المحلية و الأنظمة الإدارية
الأخرى..... ص ص 19-21.

المطلب الثاني: علاقة الجماعات المحلية بالسلطة
المركزية..... ص ص 21-23.

المطلب الثالث: مهام الجماعات
المحلية..... ص ص 23-25.

المبحث الثالث: تطبيقات نظام الإدارة المحلية في الجزائر..... ص ص 26-39.

المطلب الأول: الإطار القانوني و الوظيفي للبلدية في ظل قانون 11-10..... ص ص 26-31.

المطلب الثاني: الإطار القانوني و الوظيفي للولاية في ظل قانون 12-07..... ص ص 31-35.

المطلب الثالث: نظام الرقابة في قانوني الولاية و البلدية..... ص ص 35-39.

□□□□□ □□□□□□**:** □□□□□ □ □□□□□□ □□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□ □□□□□□□

□□□□□ □□□□□□.....□ □ **41-64.**

المبحث الأول: المشاكل التي تواجه الجماعات المحلية..... ص ص 42-49.

المطلب الأول: المشاكل المالية..... ص ص 42-47.

المطلب الثاني: المشاكل الإدارية..... ص ص 47-49.

المبحث الثاني: المعوقات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية للجماعات المحلية..... ص ص 49-55.

المطلب الأول: ضعف تسيير المورد البشري..... ص ص 49-51.

المطلب الثاني: سوء التخطيط و اتخاذ القرار..... ص ص 51-55.

المبحث الثالث: العوائق التقنية التي تواجه الجماعات المحلية..... ص ص 56-64.

المطلب الأول: ضعف تجسيد اللامركزية..... ص ص 56-59.

المطلب الثاني: ضعف تنظيم المجتمع المدني على المستوى المحلي..... ص ص 59-64.

□□□□□ □□□□□□ **:** □□□□□□□ □□□□□ □□□□□□□□

□□□□□□□ ..... □ □ **66-103.**

المبحث الأول: تقييم الإصلاحات القانونية للجماعات المحلية في الجزائر..... ص ص 67-71.

المطلب الأول: إصلاح قوانين ذات علاقة بوظائف الجماعات المحلية..... ص ص 67-68.

المطلب الثاني: دوافع و أسباب تبني قانون البلدية رقم 11-10..... ص ص 68-69.

المطلب الثالث: أهم الإصلاحات التي وردت في قانون البلدية رقم 11-10..... ص ص 69-71.

المبحث الثاني: الإصلاحات المالية و الإدارية للجماعات المحلية في الجزائر..... ص ص 71-88.

المطلب الأول: الإصلاح المالي و الجبائي على المستوى المحلي..... ص ص 71-76.

المطلب الثاني: الإصلاح الإداري للجماعات المحلية..... ص ص 76-81.

المطلب الثالث: تعزيز اللامركزية..... ص ص 81-88.

المبحث الثالث: عوامل نجاح إصلاحات الجماعات المحلية..... ص ص 89-103.

المطلب الأول: دعم تنظيم المجتمع المدني على المستوى المحلي..... ص ص 89-93.

المطلب الثاني: تطوير التسيير و عصرنته على المستوى المحلي..... ص ص 93-99.

المطلب الثالث: دعم المورد البشري المحلي و الاستثمار المحلي..... ص ص 99-103.

خاتمة..... ص ص 104-105.

قائمة المراجع..... ص ص 107-116.

الفهرس..... ص ص 118-120.

خاتمة:

تعد الجماعات المحلية القاعدة الإقليمية اللامركزية للدولة، فهي تجسد جوهر الديمقراطية المحلية ومكان مساهمة وإشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية حيث تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة عن الدولة، وحاولت الدولة الجزائرية إرساء مبادئ اللامركزية الحقة من أجل جعل الجماعات المحلية فضاء للتعبير عن الديمقراطية وبالتالي تعبئة روح المبادرة والعمل المحلي تحقيقا للمصلحة الوطنية بصفة عامة والمصلحة المحلية بصفة خاصة.

فقد تناولنا في هذه المذكرة مختلف المعوقات والعراقيل التي تعترض عمل الإدارة المحلية والتي تحول دون قيام إدارة محلية فعالة تقوم في تعاملاتها مع المواطنين على مبدأ الشفافية، فالواقع المعاش قد أظهر ضعف وقصور في أداء الجماعات المحلية في مختلف المجالات وبالتالي عجزها عن تحقيق أهدافها التنموية.

إن نقص الموارد المالية للجماعات المحلية أدى إلى عدم فعالية أجهزتها المحلية التي اتسمت في كثير من الأحيان بعجز في تمويل مختلف مشاريعها التنموية، ما أدى إلى اعتمادها على إعانات الدولة وهذا ما ترتب عنه تبعية شبه مطلقة للإدارة المركزية.

كما أن غياب أساليب الرقابة المالية والإدارية الصارمة وكذا المتابعة والمساءلة أدى إلى تفشي ظاهرة الفساد والرشوة في المعاملات الإدارية المحلية، بالإضافة إلى انعدام الكفاءات والمهارات الإدارية لدى أغلب العاملين المحليين خصوصا البلدية، وعدم دراية معظم المنتخبين على مستوى المجالس المحلية بالقوانين والتشريعات وأغلبهم ذو مستوى تعليمي محدود ما يؤدي إلى نقص الكفاءات لديهم في التسيير وإهمال المجالس المحلية لسلطاتها وانعدام التعاون والتنسيق فيما بين المجالس المحلية، وغياب مشاركة المواطن والمجتمع المدني على مستوى نظام مداولات المجالس المحلية.

حاولنا من خلال هذه المذكرة بحث سبل وإمكانيات تنشيط الإدارة المحلية وذلك بتبنيها لآليات الحكم الراشد وتشجيع ممارستها ميدانيا، وليس بصياغتها قانونيا وتركها مجرد حبر على ورق، أو وضع سياسات ترقيعية، بل يكون ذلك بوضع دراسات مناسبة وتسطير الأهداف عند مناقشة شؤون الجماعات المحلية وذلك من أجل تحقيق الإصلاح وقيام إدارة محلية رشيدة.

يعد حل المشكل المالي ودعم التمويل المحلي الذاتي هو أهم أساس يساهم في دفع عجلة التنمية المحلية وقيام الأجهزة المحلية بالمهام المنوطة لها، كما يجب على الدولة أن تقلل من إعاناتها المالية للجماعات المحلية وتمنحها قدرا كافي من الاستقلالية المالية، ومحاربة الغش والتهرب الجبائيين، وكذا

دعم التعاون والتضامن والتنسيق على مستوى الجماعات المحلية مع ضرورة تثمين الثروات المحلية وتشجيع الاستثمارات المحلية أو الأجنبية ودعمها.

كما أن تعزيز اللامركزية وإعطاء صلاحيات أكبر للجماعات المحلية وإبراز الدور الفاعل للمنتخب المحلي وتكوينه وتشجيع الديمقراطية التشاركية، ودعم وتحفيز المجتمع المدني والقطاع الخاص على المستوى المحلي، وتطوير آليات الرقابة واعتماد الشفافية في التسيير والأداء وإشراك المواطن فيها لتحقيق الثقة و كسب وكسب تأييده، وتبسيط الإجراءات والمعاملات الإدارية والتخلص من البيروقراطية أصبح ضرورة لنجاح مهامها.

ويمكن لتحديث الوسائل والتجهيزات واستخدام وسائل الإعلام والاتصال الحديثة ووسائل الإعلام الآلي والانترنت، وتعميم الإدارة المحلية الإلكترونية ووضع أشخاص إدارية لها مؤهلات علمية وإدارية محلية وتدريبها على مختلف المواضيع الإدارية القانونية وعلى استعمال التكنولوجيات الإدارية الحديثة الأثر الإيجابي لإصلاح دائم بالجماعات المحلية.

وما نستخلصه من هذه الدراسة أن إصلاح الإدارة المحلية وتحديثها متوقف على مدى استيعاب هذه الهيئات لركائز الحكم الراشد وكيفية تطبيقها في المحيط الإداري المحلي، والتأكيد على قيم المساءلة والشفافية، فبناء إدارة محلية رشيدة يتوقف على طرح مؤسساتي قائم على قوانين تمليها الظروف والإمكانيات الموجودة وموجبات التطور والعصرنة وتتماشى وفق آليات ومبادئ الحكامة.

1. المراجع باللغة العربية:

❖ الكتب:

1. أبو شيحا نادر، الإدارة العامة في المملكة الهاشمية، (عمان: منشورات المؤلف، 1985).
2. أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1978).
3. بدوي محمد، مدخل إلى علم الاجتماع، طبعة 4، (الإسكندرية: دار المعرفة، 1984).
4. براهيمي عبد الحميد، العدالة الاجتماعية و التنمية في الاقتصاد الإسلامي، (بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 1997).
5. بعلى محمد الصغير، الفانون الإداري – التنظيم الإداري و النشاط الإداري، (عنابة: دار العلوم، 2004).
6. بن حبتور عبد العزيز صالح، أصول و مبادئ الإدارة العامة، (عمان: الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، 2000).
7. بودربالة محمد عبدو، الإصلاحات المالية و الجباية الحالية في الإصلاح الضريبي، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004).
8. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2007).
9. الجوهري عبد الهادي و خرون، دراسات في التنمية الاجتماعية مدخل إسلامي، (القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1986).
10. حجازي بيومي عبد الفتاح، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2003).
11. الحلو راغب ماجد، علم الإدارة و مبادئ الشريعة الإسلامية، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2004).

12. دريوش مصطفى، **الجماعات المحلية بين القانون والممارسة**،(الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004).

13. الشطي إسماعيل و آخرون، الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، (بيروت: دار الكتاب العربي، 2004).

14. الشعراوي سلوى و آخرون، إدارة شؤون الدولة و المجتمع، (القاهرة: مركز دراسات و انتشارات الإدارة العامة، 2001).

15. شيحا إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة، (الإسكندرية : منشأة المعارف، 2001).

16. الشيحلي إبراهيم عبد الرزاق، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة، (عمان:دار الميسرة، 2001).

17. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986).

18. صبيح مسيوم، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي – حكومات: الجزائر، المغرب و تونس، تر: مسعود سعيد عبد العزيز أمين، (عمان: مطابع الدستور التجارية، 1985).

19. الطماوي محمد سليمان، الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة –، (الإسكندرية: دار الفكر العربي، 1989).

20. عبد الحليم أحمد عبد الفتاح، و قاسم محمد، تجارب مختارة في الإصلاح الضريبي، تر: أحمد عثمان و آخرون، (مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998).

21. عبد اللطيف غادة، دليل إرشادي حول الحكم الراشد – مشروع تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين–، (دون مكان نشر، دون دار نشر، دون سنة نشر).

22. عوابدي عمار، القانون الإداري، طبعة 3، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005).

23. القيسى محي الدين، القانون الإداري العام، (دمشق: منشورات حلب الحقوقية، 2007).

24. الكبيسي عامر، الفساد و العولمة – تزامن لا توامة –، (الرياض: المكتب الجامعي الحديث، 2005).

25. اللـوزي موسـى، التنميـة الإداريـة – المفـاهيم، الأسـس و التطبيقـات، (الأردن: دار وائل للنشـر، 2000).

26. مصطفى خاطر أحمد، تنمية المجتمعات المحلية، ج 1، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية 1995).

27. منصـور طـاهر محسـن، المسؤولية الاجتماعيـة و أخلاقيـات الأعمـال و المجتمـع، (الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع، 2005).

❖ **قائمة المجلات:**

1. بـن عبد العزيـز خيرة، دور الحكم الراشد فـي مكافحـة الفساد الإداري و تحقيـق متطلبـات الترشـيد الإداري، مجلة الفكر، العدد 8، جامعة بسكرة، دون سنة نشر.

2. بـن عيـاش سـمير، أثـر الفواعـل المحليـة علـى تنفيـذ السياسـات العامـة فـي الجـزائر فـي ظـل الإصـلاحات الجديـدة (2012)، المجلـة الجزائريـة للسياسـات العامـة، العـدد 2، جامعـة الجزائر 3 مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر، أكتوبر 2013.

3. توفيق حسن إبراهيم، التطور الديمقراطي في الوطن العربي – قضايا و إشكاليات، مجلة السياسة الدولية، العدد 142، اكتوبر 2000.

4. شـيهوب مسـعود، المجموعـة المحليـة بيـن الاسـتقلالية و الرقابـة، مجلـة مجلـس الأمـة، العـدد 3، الجزائر، 2003.

5. عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا، العدد 4، جوان 2005.

6. عيسـى مرزاقـة، معوقـات تسـيير الجماعـات المحليـة، مجلـة العلـوم الاجتماعيـة الإنسـانية، العـدد 140، جوان 2006.

7. كريم حسن، مفهوم الحكم الصـالح، مستقبل العربـي، العدد 309، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر 2004).

8. لسلوس مبارك، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 40، المجلد 20، الجزائر 2010.

9. مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، ماي 2009.

10. مسرة أنطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد 310، ديسمبر 2004.

11. موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد 2، جامعة باتنة، ديسمبر 2007.

12. ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر – دراسة الأحزاب السياسية، مجلة الفكر، العدد 3، دون سنة نشر.

❖ **النصوص القانونية:**

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان عام 1420هـ الموافق لـ 7 أبريل سنة 1990،المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 26 رمضان 1410هـ الموافق لـ 11 أبريل سنة 1990، العدد 27.

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06، المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 20 فبراير سنة 2006، المادة 2.

3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012،المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 07 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 29 فبراير سنة 2012، السنة 49.

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011،المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 1 شعبان عام 1432هـ الموافق لـ 3 يوليو سنة 2011، السنة 48.

❖ **المعاجم و الموسوعات:**

1. الكيلالي عبد الوهاب، الموسوعة السياسية، ج 1، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات و النشر، 1981).

2. مصطفى إبرهيم و آخرون، المعجم الوسيط، ج 1، (اسطنبول: دار الدعوة، 1980).

3. المعجم الوسيط في اللغة العربية، طبعة 2، ج 1، (القاهرة: دار الفكر، 2002).

4. نعمة أنطوان، المنجدة في اللغة العربية المعاصرة، (بيروت: دار المشرق، 2000).

❖ **الملتقيات:**

1. بن تركي عز الدين شرفي منصف، الفساد الإداري: أسبابه، ’ثاره و طرق مكافحته مع إشارة لتجارب بعض الدول، مداخلة في الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري و المالي، جامعة بسكرة، مخبر مالية بنوك و إدارة الأعمال، 6-7 ماي 2012.

2. حوالف رحيمة، دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان و تحقيق التنمية – عرض للتجربة الجزائرية، مؤتمر العمل البلدي الأول، البحرين: مركز البحرين للمؤتمرات، 2006.

3. عثماني أمينة، الحكم الراشد و التنمية المحلية المستدامة، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، جامعة ورقلة، ديسمبر 2010.

4. عماري جمعي، مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار المحلي في مجال الصناعة الزراعية (الغذائية)، ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2005.

5. فوكه سفيان، الحكم الراشد المحلي، مداخلة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.

6. لحمر عباس، مشروع الحكومة الالكترونية و دوره في تفعيل السياسة التنموية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني السياسات العامة و دورها في بناء الدولة و تنمية المجتمع، جامعة سعيدة 26-27 أفريل 2009.

❖ **التقارير:**

1. عبد اللطيف عادل، الحكم الراشد: المضمون و التطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فبراير 2013.

❖ **المذكرات:**

1. أزروال يوسف، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية و آليات التطبيق: دراسة في واقع التجربة الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم علوم سياسية و علاقات دولية، 2009).

2. اعراج سليمان، "دور الجماعات المحلية في صنع السياسات العامة في الجزائر ما بين 2000-2010" مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2011).

3. البحيري سامي محمود أحمد، مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي و التدريب و تقييم الأداء، "مذكرة ماجستير غير منشورة، (لندن، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011).

4. بدّة عيسى، "مالية البلدية و انعكاسها عل التنمية المحلية، حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، فرع النقود و المالية، 2008).

5. بن حدّة باديس، "الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة لنماذج مختارة"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة ورقلة، قسم العلوم السياسية، 2012).

6. بن عثمان سويح، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية – دراسة حالة البلدية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع قانون عام، 2011).

7. بن مرزوقة عنترة، "الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريريج"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، 2008).

8. بونوة نادية، "دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسات العامة، دراسة حالة الجزائر 1989–2009"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، قسم علوم سياسية و العلاقات الدولية، 2010).

9. جباري كريمة، "الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989–1997"، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2001).

10. حمادو سليمة،"إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي"، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، 2012).

11. زدام يوسف، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية 2002–2004"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، فرع تنظيم سياسي و إداري، 2007.

12. سلاوي يوسف، "التنمية في إطار الجماعات المحلية "مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، فرع الدولة و المؤسسات العامة، 2010).

13. الشايب محمد، "الحكومة الالكترونية لتوطيد الحكم الجيد – دراسة في تطبيقات العالم النامي و المتقدم"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2009).

14. الشيخ سعيدي، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية، رسالة دكتوراه غير منشورة، (جامعة سيدي بلعباس، قسم الحقوق، 2008).

15. صبع عامر، "دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر 1999–2004"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2008).

16. صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999–2007 – دراسة حالة المنظومة التربوية" مذكرة ماجستير غير منشورة، (الجزائر، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي و الإداري، 2008).

17. عباس عبد الحفيظ، "تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية – دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، 2012).

18. عبد العزيز خيرة، "دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد – نموذج المنطقة العربية مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية، 2007).

19. عبد القادر حسين، "الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2012).

20. عولمي بسمة، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تبسة، كلية الاقتصاد، 2004).

21. غضبان رابح، "جباية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002).

22. الغوتي سعاد، "دور الوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب ENSEJ في ترقية الاستثمار الخاص الجزائري"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 2005).

23. فيلالي فاطمة، "إصلاح الإدارة المحلية – البلدية–"، مذكرة نهاية التربص، غير منشورة (الجزائر، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004).

24. قاصد رابح، "سياسة إصلاح الدولة في الجزائر – دراسة حالة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر 1990–2012، " مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر 3، 2012).

25. قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية –دراسة حالة بلديات–"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية" تخصص تسيير المالية المحلية، 2011).

26. معاوي وفاء، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، كلية الحقوق، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، 2010).

27. هشام عبد الكريم، "المجتمع المدني و دوره في التنمية السياسية في الجزائر 1989–1999"،مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم علوم سياسية و علاقات دولية، مارس 2006).

28. ونية رضا رابح، "معوقات التنمية المحلية – دراسة ميدانية في ولاية بسكرة–، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة قسنطينة، تخصص علم الاجتماع، 1999).

29. يوسفي نور الدين، "الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تقييمية للفترة 2000–2008– دراسة حالة ولاية البويرة–"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة بومرداس كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، 2010).

2– المراجع باللغة الفرنسية:

- **Les livres :**

1. Lahcen Seriak, Décentralisation et animation des collectivités local, (ENA, édition, 1997).
2. Serge Velly, droit administratif, (paris : 2 édition).

- **Les Dictionnaires :**

1. Christian Brodag, dictionnaire du développement durable, (paris : Afnor, 2004).
2. R. Boudou et all, dictionnaire de Sociologie, larosse, paris, 1999.

- **Les Articles:**

1. Conseil National économique et social, commission de finance local, 18ème session, juillet 2011.

1. المراجع باللغة العربية:

❖ الكتب:

1. أبو شيحا نادر، الإدارة العامة في المملكة الهاشمية، (عمان: منشورات المؤلف، 1985).
2. أنس جعفر قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1978).
3. بدوي محمد، مدخل إلى علم الاجتماع، طبعة 4، (الإسكندرية: دار المعرفة، 1984).
4. براهيمي عبد الحميد، العدالة الاجتماعية و التنمية في الاقتصاد الإسلامي، (بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية، 1997).
5. بعلى محمد الصغير، الفانون الإداري – التنظيم الإداري و النشاط الإداري، (عنابة: دار العلوم، 2004).
6. بن حبتور عبد العزيز صالح، أصول و مبادئ الإدارة العامة، (عمان: الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، 2000).
7. بودربالة محمد عبدو، الإصلاحات المالية و الجباية الحالية في الإصلاح الضريبي، (الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004).
8. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، (الجزائر: جسور للنشر و التوزيع، 2007).
9. الجوهري عبد الهادي و خرون، دراسات في التنمية الاجتماعية مدخل إسلامي، (القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1986).
10. حجازي بيومي عبد الفتاح، النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، (الاسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2003).
11. الحلو راغب ماجد، علم الإدارة و مبادئ الشريعة الإسلامية، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2004).

12. دريوش مصطفى، **الجماعات المحلية بين القانون والممارسة**،(الجزائر: منشورات مجلس الأمة، 2004).

13. الشطي إسماعيل و آخرون، الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، (بيروت: دار الكتاب العربي، 2004).

14. الشعراوي سلوى و آخرون، إدارة شؤون الدولة و المجتمع، (القاهرة: مركز دراسات و انتشارات الإدارة العامة، 2001).

15. شيحا إبراهيم عبد العزيز، أصول الإدارة العامة، (الإسكندرية : منشأة المعارف، 2001).

16. الشيحلي إبراهيم عبد الرزاق، الإدارة المحلية – دراسة مقارنة، (عمان:دار الميسرة، 2001).

17. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986).

18. صبيح مسيوم، المؤسسات الإدارية في المغرب العربي – حكومات: الجزائر، المغرب و تونس، تر: مسعود سعيد عبد العزيز أمين، (عمان: مطابع الدستور التجارية، 1985).

19. الطماوي محمد سليمان، الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة –، (الإسكندرية: دار الفكر العربي، 1989).

20. عبد الحليم أحمد عبد الفتاح، و قاسم محمد، تجارب مختارة في الإصلاح الضريبي، تر: أحمد عثمان و آخرون، (مصر: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998).

21. عبد اللطيف غادة، دليل إرشادي حول الحكم الراشد – مشروع تحسين جودة الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين–، (دون مكان نشر، دون دار نشر، دون سنة نشر).

22. عوابدي عمار، القانون الإداري، طبعة 3، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2005).

23. القيسى محي الدين، القانون الإداري العام، (دمشق: منشورات حلب الحقوقية، 2007).

24. الكبيسي عامر، الفساد و العولمة – تزامن لا توامة –، (الرياض: المكتب الجامعي الحديث، 2005).

25. اللـوزي موسـى، التنميـة الإداريـة – المفـاهيم، الأسـس و التطبيقـات، (الأردن: دار وائل للنشـر، 2000).

26. مصطفى خاطر أحمد، تنمية المجتمعات المحلية، ج 1، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية 1995).

27. منصـور طـاهر محسـن، المسؤولية الاجتماعيـة و أخلاقيـات الأعمـال و المجتمـع، (الأردن: دار وائل للنشر و التوزيع، 2005).

❖ **قائمة المجلات:**

1. بـن عبد العزيـز خيرة، دور الحكم الراشد فـي مكافحـة الفساد الإداري و تحقيـق متطلبـات الترشـيد الإداري، مجلة الفكر، العدد 8، جامعة بسكرة، دون سنة نشر.

2. بـن عيـاش سـمير، أثـر الفواعـل المحليـة علـى تنفيـذ السياسـات العامـة فـي الجـزائر فـي ظـل الإصـلاحات الجديـدة (2012)، المجلـة الجزائريـة للسياسـات العامـة، العـدد 2، جامعـة الجزائر 3 مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر، أكتوبر 2013.

3. توفيق حسن إبراهيم، التطور الديمقراطي في الوطن العربي – قضايا و إشكاليات، مجلة السياسة الدولية، العدد 142، اكتوبر 2000.

4. شـيهوب مسـعود، المجموعـة المحليـة بيـن الاسـتقلالية و الرقابـة، مجلـة مجلـس الأمـة، العـدد 3، الجزائر، 2003.

5. عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصادية شمال إفريقيا، العدد 4، جوان 2005.

6. عيسـى مرزاقـة، معوقـات تسـيير الجماعـات المحليـة، مجلـة العلـوم الاجتماعيـة الإنسـانية، العـدد 140، جوان 2006.

7. كريم حسن، مفهوم الحكم الصـالح، مستقبل العربـي، العدد 309، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر 2004).

8. لسلوس مبارك، الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة و حتمية التوازن المالي، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 40، المجلد 20، الجزائر 2010.

9. مزياني فريدة، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار، مداخلة قدمت في الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، جامعة بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، ماي 2009.

10. مسرة أنطوان، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد 310، ديسمبر 2004.

11. موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد 2، جامعة باتنة، ديسمبر 2007.

12. ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد في الجزائر – دراسة الأحزاب السياسية، مجلة الفكر، العدد 3، دون سنة نشر.

❖ **النصوص القانونية:**

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، المؤرخ في 12 رمضان عام 1420هـ الموافق لـ 7 أبريل سنة 1990،المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 26 رمضان 1410هـ الموافق لـ 11 أبريل سنة 1990، العدد 27.

2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06-06، المؤرخ في 21 محرم عام 1427هـ الموافق لـ 20 فبراير سنة 2006، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 20 فبراير سنة 2006، المادة 2.

3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012،المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 07 ربيع الأول عام 1433هـ الموافق لـ 29 فبراير سنة 2012، السنة 49.

4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المؤرخ في 20 رجب عام 1432هـ الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011،المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 1 شعبان عام 1432هـ الموافق لـ 3 يوليو سنة 2011، السنة 48.

❖ **المعاجم و الموسوعات:**

1. الكيلالي عبد الوهاب، الموسوعة السياسية، ج 1، (بيروت: المؤسسة العربية للدراسات و النشر، 1981).

2. مصطفى إبرهيم و آخرون، المعجم الوسيط، ج 1، (اسطنبول: دار الدعوة، 1980).

3. المعجم الوسيط في اللغة العربية، طبعة 2، ج 1، (القاهرة: دار الفكر، 2002).

4. نعمة أنطوان، المنجدة في اللغة العربية المعاصرة، (بيروت: دار المشرق، 2000).

❖ **الملتقيات:**

1. بن تركي عز الدين شرفي منصف، الفساد الإداري: أسبابه، ’ثاره و طرق مكافحته مع إشارة لتجارب بعض الدول، مداخلة في الملتقى الوطني حول: حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري و المالي، جامعة بسكرة، مخبر مالية بنوك و إدارة الأعمال، 6-7 ماي 2012.

2. حوالف رحيمة، دور البلديات في رفع المستوى الصحي للسكان و تحقيق التنمية – عرض للتجربة الجزائرية، مؤتمر العمل البلدي الأول، البحرين: مركز البحرين للمؤتمرات، 2006.

3. عثماني أمينة، الحكم الراشد و التنمية المحلية المستدامة، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، جامعة ورقلة، ديسمبر 2010.

4. عماري جمعي، مساهمة الجماعات المحلية في تشجيع الاستثمار المحلي في مجال الصناعة الزراعية (الغذائية)، ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية، جامعة باتنة، 2005.

5. فوكه سفيان، الحكم الراشد المحلي، مداخلة في الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية، جامعة ورقلة، 12-13 ديسمبر 2010.

6. لحمر عباس، مشروع الحكومة الالكترونية و دوره في تفعيل السياسة التنموية، مداخلة قدمت في الملتقى الوطني السياسات العامة و دورها في بناء الدولة و تنمية المجتمع، جامعة سعيدة 26-27 أفريل 2009.

❖ **التقارير:**

1. عبد اللطيف عادل، الحكم الراشد: المضمون و التطبيق، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فبراير 2013.

❖ **المذكرات:**

1. أزروال يوسف، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية و آليات التطبيق: دراسة في واقع التجربة الجزائرية، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم علوم سياسية و علاقات دولية، 2009).

2. اعراج سليمان، "دور الجماعات المحلية في صنع السياسات العامة في الجزائر ما بين 2000-2010" مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2011).

3. البحيري سامي محمود أحمد، مداخل الإصلاح الإداري التطوير التنظيمي و التدريب و تقييم الأداء، "مذكرة ماجستير غير منشورة، (لندن، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2011).

4. بدّة عيسى، "مالية البلدية و انعكاسها عل التنمية المحلية، حالة بلدية عين الريش ولاية المسيلة، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، فرع النقود و المالية، 2008).

5. بن حدّة باديس، "الإدارة المحلية في الوطن العربي، دراسة مقارنة لنماذج مختارة"، مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة ورقلة، قسم العلوم السياسية، 2012).

6. بن عثمان سويح، "دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية – دراسة حالة البلدية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية الحقوق و العلوم السياسية، فرع قانون عام، 2011).

7. بن مرزوقة عنترة، "الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريريج"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، 2008).

8. بونوة نادية، "دور المجتمع المدني في صنع و تنفيذ و تقييم السياسات العامة، دراسة حالة الجزائر 1989–2009"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، قسم علوم سياسية و العلاقات الدولية، 2010).

9. جباري كريمة، "الإصلاحات السياسية في الجزائر 1989–1997"، مذكرة ماجستير غير منشورة (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2001).

10. حمادو سليمة،"إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي"، (جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، 2012).

11. زدام يوسف، "دور الحكم الراشد في تحقيق التنمية الإنسانية في الوطن العربي من خلال تقارير التنمية الإنسانية العربية 2002–2004"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، فرع تنظيم سياسي و إداري، 2007.

12. سلاوي يوسف، "التنمية في إطار الجماعات المحلية "مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، فرع الدولة و المؤسسات العامة، 2010).

13. الشايب محمد، "الحكومة الالكترونية لتوطيد الحكم الجيد – دراسة في تطبيقات العالم النامي و المتقدم"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2009).

14. الشيخ سعيدي، "الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية الحزبية، رسالة دكتوراه غير منشورة، (جامعة سيدي بلعباس، قسم الحقوق، 2008).

15. صبع عامر، "دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر 1999–2004"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، 2008).

16. صياد باية، "الإصلاح الإداري في الجزائر 1999–2007 – دراسة حالة المنظومة التربوية" مذكرة ماجستير غير منشورة، (الجزائر، معهد العلوم السياسية و العلاقات الدولية، تخصص التنظيم السياسي و الإداري، 2008).

17. عباس عبد الحفيظ، "تقييم النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية – دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية، تخصص تسيير المالية العامة، 2012).

18. عبد العزيز خيرة، "دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد – نموذج المنطقة العربية مذكرة ماجستير غير منشورة،(جامعة الجزائر، قسم العلوم السياسية، 2007).

19. عبد القادر حسين، "الحكم الراشد في الجزائر و إشكالية التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، قسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، 2012).

20. عولمي بسمة، "دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تبسة، كلية الاقتصاد، 2004).

21. غضبان رابح، "جباية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002).

22. الغوتي سعاد، "دور الوكالة الوطنية لدعم و تشغيل الشباب ENSEJ في ترقية الاستثمار الخاص الجزائري"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، 2005).

23. فيلالي فاطمة، "إصلاح الإدارة المحلية – البلدية–"، مذكرة نهاية التربص، غير منشورة (الجزائر، المدرسة الوطنية للإدارة، 2004).

24. قاصد رابح، "سياسة إصلاح الدولة في الجزائر – دراسة حالة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر 1990–2012، " مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر 3، 2012).

25. قديد ياقوت، "الاستقلالية المالية للجماعات المحلية –دراسة حالة بلديات–"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية" تخصص تسيير المالية المحلية، 2011).

26. معاوي وفاء، "الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة باتنة، كلية الحقوق، تخصص سياسات عامة و حكومات مقارنة، 2010).

27. هشام عبد الكريم، "المجتمع المدني و دوره في التنمية السياسية في الجزائر 1989–1999"،مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة الجزائر، قسم علوم سياسية و علاقات دولية، مارس 2006).

28. ونية رضا رابح، "معوقات التنمية المحلية – دراسة ميدانية في ولاية بسكرة–، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة قسنطينة، تخصص علم الاجتماع، 1999).

29. يوسفي نور الدين، "الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر: دراسة تقييمية للفترة 2000–2008– دراسة حالة ولاية البويرة–"، مذكرة ماجستير غير منشورة، (جامعة بومرداس كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، 2010).

2– المراجع باللغة الفرنسية:

- **Les livres :**

1. Lahcen Seriak, Décentralisation et animation des collectivités local, (ENA, édition, 1997).
2. Serge Velly, droit administratif, (paris : 2 édition).

- **Les Dictionnaires :**

1. Christian Brodag, dictionnaire du développement durable, (paris : Afnor, 2004).
2. R. Boudou et all, dictionnaire de Sociologie, larosse, paris, 1999.

- **Les Articles:**

1. Conseil National économique et social, commission de finance local, 18ème session, juillet 2011.