



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة باتنة -1- الحاج لخضر

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

أ.د/ محمد لخضر بن عمران

اعداد الطالبة :

قصير أمال

الاسم و اللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة الأصلية	الصفة
أ.د/ أحمد بنيني	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة -1-	رئيسا
أ.د / بن عمران محمد الأخضر	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة -1-	مشرفا و مقرا
د/ أحمد بيطام	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة -1-	عضوا مناقشا
د/ سليمان الحاج عزام	أستاذ محاضر أ	جامعة المسيلة	عضوا مناقشا
د/ أمينة سلطاني	أستاذ محاضر أ	جامعة الوادي	عضوا مناقشا
د/ هشام بوحوش	أستاذ محاضر أ	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

شكر و عرفان

الشكر لله تعالى الذي أكرمني ونعمني بسلوك طريق العلم، على ما منحني من قوة وعزيمة لإتمام هذا العمل، فله الحمد على عظيم فضله وكثير عطائه

على الأصل نمشي، و الأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه و أن نسدي الشكر لمستحقه

أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى كل من ساعدني في هذا العمل واطّلع بالذکر المشرف الأستاذ الدكتور بن عمران محمد الأخضر لإشرافه على هذه الدراسة وجهوده الدائمة في متابعتها رغم المسؤولية الملقاة على عاتقه و كل الظروف تابع كل مراحل الأطروحة بسعة صدر حتى خرجت بصورتها النهائية فكان نعم المؤطر و لك مني أسمى الشكر و العرفان.

كما أتقدم بخالص عرفاني إلى الأستاذة الدكتورة مزياني فريدة التي تفضلت علي بقراءة الأطروحة و تقديم النصح، و بالمثل أسدي الشكر و التقدير للدكتور علي قصير لتفضله بالمساعدة في تقديم الإرشاد و الدعم رغم مشاغلها، فلكم مني فائق التقدير و الاحترام.

كما أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة المناقشة على قبولهم مناقشة الأطروحة و إبداء ملاحظاتهم و توجيهاتهم.

كما أتقدم بالشكر إلى الأساتذة الذين كان لهم الفضل في تكويني في مجال التعليم العالي و البحث العلمي و لم يبخل علينا بأي معلومة و بذلوا كل جهودهم لنصل إلى هذه المرحلة فجزاهم الله عني كل خير.

إهداء

إلى اليد الطاهرة التي أزلت من أمامنا أشواك الطريق
ورسمت المستقبل بخطوط من الأمل والثقة
إلى الذي لا تفية الكلمات والشكر والعرفان بالجميل
إلى من ركع العطاء أمام قدميها وأعطتنا من دمها
وروحها وعمرها حبا وتصميما ودفعا لغدٍ أجمل
إلى الغالية التي لا نرى الأمل إلا من عينيها
إلى شاطئي عندما أضيع، ومنبع الحنان عندما

تقسو الأيام ، وقلبي الكبير عندما أفقد
إلى من أخذ بيدي ... ورسم الأمل في كل خطوة مشيتها
كل القلوب الروح لجسدي، والماء لصحرائي
إلى توأم روحي ورفيقة دربي .. إلى صاحبة القلب
الطيب والنوايا الصادقة إلى من رافقتني منذ الصغر
و سرنا الدرب خطوة بخطوة وما تزال ترافقتني حتى الآن
إلى إخوتي "

" أمي الحبيبة "

إلى البراعم الصغار الذين أناروا حياتنا
"علي- زهرة- سندس- تاليا- ماريا "

إلى الإخوة الذين جمعتهم معنا عربون الأخوة و المحبة
" زوجة أخي - زوج أختي "

إلى الحبيبة التي غمرتنا بحبها و عطفها جيلا بعد جيل
" جدتي "

إلى الذين تسكن صورههم وأصواتهم أجمل اللحظات والأيام التي عشتها
" صديقاتي و زميلاتي "

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ
وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ"

سورة آل عمران - الآية 104 -

"وَالَّذِينَ يَنْقُضُونَ عَهْدَ اللَّهِ مِنْ بَعْدِ مِيثَاقِهِ وَيَقْطَعُونَ مَا أَمَرَ
اللَّهُ بِهِ أَنْ يُوصَلَ وَيُفْسِدُونَ فِي الْأَرْضِ ۚ أُولَئِكَ لَهُمُ اللَّعْنَةُ
وَلَهُمْ سُوءُ الدَّارِ"

سورة الرعد - الآية 25 -

مقدمة

اهتمت الدول العربية في الحقبات الأخيرة بالتحديث و التنمية و التطوير لاقتصادها و مؤسساتها، و من ثم كان عليها لكي تلاحق التقدم التكنولوجي، أن تأخذ بأساليب الادارة الحديثة، باعتبارها عنصرا هاما من عناصر التنمية، و من ثم كانت المحاولات المتكررة و المتلاحقة لتحقيق الاصلاح الاداري على المستوى الدولي، فضلا عن جهود كل دولة وسعيها لتحقيق الاصلاح الاداري بمختلف صوره، و ذلك لمواجهة المشكلات الادارية و ابطال التحديات التي تواجه الادارة الحديثة.

فأحيانا لا توصف هذه السيرورة بتعبير الاصلاح فقط وإنما هناك تعابير أخرى تتدرج في نفس الفضاء مثل التحديث، التغير، التحول، التبدل، التطور أو الثورة... هذا المصطلح الأخير، والذي يدل على التغير الجذري، يعيد النظر في وجود النموذج المسيطر و يقترح بديلا له.

و لذلك تركز جل الدراسات المهمة بالابتكارات في السياسات العمومية و في العمليات الاجتماعية على مختلف الاصلاحات التي جرت.

إلا أن جوهر الأمر هنا هو في الادارة، إذ تعتبر الإدارة المحلية أحد أساليب التنظيم الإداري، يتم بموجبه توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية في الدولة، و الهيئات الإدارية المنتخبة تباشر مهامها تحت رقابة الدولة. منحت الإدارة المحلية استقلال نسبي و تمتع بالشخصية المعنوية، فهي الأقرب من المواطنين و الهدف من إنشائها السهر على تلبية احتياجاتهم و الاهتمام بمشاكلهم و تخفيف الأعباء على الدولة.

إلا أنه أصبح من الضروري إحداث تطوير إداري للإدارة المحلية باعتبارها القاعدة اللامركزية التي ترتكز عليها الدولة، و بتطويرها تكون الدولة قد خطت شوطا كبيرا في التقدم، لأنه في الوقت الحالي أصبح الإنسان يهتم بشكل متزايد وسريع بالتكنولوجيا الحديثة، لأنها باتت تدخل في جميع الأعمال اليومية للأفراد و المؤسسات مثل الحاسوب و الانترنت، فهي تتوفر لدى أغلبية المواطنين لأنهم يريدون مواكبة التطورات في جميع الميادين.

تعد الإدارة المحلية من المؤسسات التي مستها الإصلاحات بإختيار نمط الإدارة الملائم و استراتيجية تطبيقها و البحث عن الوسائل المادية و البشرية اللازمة لتنفيذها.

يبقى الهدف الأول لأي إصلاح هو مدى فعالية إجراءات التقويم الموجهة لخفض الاختلالات المحددة، بينما يكون الهدف الثاني التأكد من أن أي تعديل هيكلي سيؤدي فعليا إلى تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمستخدمين.

في الجزائر أخذ موضوع إصلاح الإدارة المحلية حيز من المناقشات منذ الاستقلال وصدرت قوانين متعددة هدفها تحسين الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للبلاد الذي تركه المستعمر في حالة مأساوية، إذ كان لزاما عليها إنشاء الإطار التشريعي و المؤسسي لتحقيق تلك الأهداف ، إلا أن الإدارة المحلية بقيت رهينة الإصلاحات المتواصلة مع قصور في أداء المهام التي أنشأت من أجلها.

رغم تطور وسائل النقل ووسائل الاتصال بقيت الإدارة تقوم بالعمل اليدوي و جهلها في استعمال التكنولوجيا و الوسائل الرقمية، و هذا الأخير لم يقتصر على الفرد فقط و إنما انتقل إلى مستوى الإدارة و هو ما يعرف بالأمية المعلوماتية، إذ جعلها داخل حيز مغلق عاجزة عن التفاعل مع العالم الآخر و مواكبة الدول المتطورة.

تعد الإدارة المحلية الحالية إدارة تقليدية بيروقراطية تفتقد إلى أدنى معايير الإدارة الحديثة، للقضاء على هذه الإدارة المتخلفة و التغلب على الأمية المعلوماتية للمؤسسات الإدارية المحلية لا يتم بإصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، و إنما باستعمال جملة من الآليات، لكنها مرهونة باستخدام وسائل حديثة بمختلف أشكالها و أحجامها، فمثلا إحلال الحاسوب محل الفاكس و التلكس و الهاتف و البريد، و أصبحت هناك تطبيقات أخرى كالبريد الإلكتروني و عدة برامج و هذا ما يعرف بالثقافة المعلوماتية و التي تهدف إلى تحقيق الجودة و السرعة الممكنة في تقديم الخدمة العمومية للمواطنين، و هو ما يضيف على الموضوع أهمية معتبرة.

أولاً: أهمية الموضوع

يعد موضوع تحديث الإدارة المحلية من المواضيع المهمة نظراً لضرورة النهوض بالواقع الإداري للمؤسسات التابعة للجماعات المحلية لأنها تتفاعل مع العديد من المعطيات التاريخية، والمتغيرات الحالية، والمستجدات المستقبلية. و من ثم فإن عملية الإصلاح الإداري لا تنفصل عن عملية التغيير الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية التي تعيشها الجزائر. و يتم التحديث من خلال تطوير أساليب العمل وتبسيط الإجراءات وإتباع سياسة الشفافية وتأمين المرونة الكافية لتدفق المعلومات، وذلك من خلال إدخال مفاهيم الإدارة الحديثة في صلب العمل الإداري بمستوياته المختلفة و مواكبة التطور التكنولوجي. إذ تسعى مختلف الدول لتحقيق إدارة متطورة و لكن كل دولة حسب إمكانياتها البشرية والمادية، و لا تتم هذه التنمية إلا بتطوير الإدارة المحلية لأجل لتسهيل تقديم الخدمة العمومية و تحسينها وفق طرق حديثة لترقية الحياة الاجتماعية للمواطنين. و يقف وراء اختيار موضوع آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر جملة من الأسباب.

ثانياً: أسباب اختيار الموضوع

للإدارة المحلية دورا مهما في حياة كل دولة فهي العمود الفقري الذي ترتكز عليه مهما كان نوع التقسيم مركزي أو لامركزي ، هدفها تقديم الخدمة و تحقيق المصلحة العامة، إلا إن هذه الأخيرة تزداد تعقداً يوم بعد يوم لان متطلبات و احتياجات المواطنين الإدارية متزايدة و يقابلها قصور و محدودية في الموارد و الإمكانيات، و عليه فإن الدافع لاختيارنا لهذا الموضوع يرجع إلى جملة من الأسباب بعضها ذاتي و لآخر موضوعي و لعل أهمها ما يلي:

1 - أسباب ذاتية:

أ- الرغبة للبحث في موضوع آليات تحديث الإدارة المحلية هي رغبة شخصية نظراً لما آلت إليه الإدارة في الجزائر من عدم توافرها على معايير المعاصرة و النهوض بجودة الأداء.

ب - كما أن الميل لهذا الموضوع مبعثه رغبتى في معرفة الأسباب الرئيسية و الفعلية لتخلف الإدارة المحلية، و الذي أدى إلى عدم رضاء المواطنين عنها .

ج - قلة الدراسات في هذا الموضوع دفعتنا لإثراء الجانب العلمي و محاولة الاستفادة من ذلك في الميدان العملي و الاسترشاد به.

د - البحث عن وسائل تطوير الإدارة المحلية و تتميتها لرفع مستوى أدائها و الالتحاق بالتطور الدولي و القضاء على الأمية المعلوماتية للإدارة المحلية.

هـ- معرفة سبب عدم الجدية في العمل لتطوير الفكر الإداري.

2- أسباب موضوعية:

أ- عدم تكيف المرافق المحلية و وحداتها مع سائر التحديثات و التغييرات العلمية و التكنولوجية و الاقتصادية و السياسية.

ب - إن استفحال ظاهرة الفساد الإداري أدى إلى استنزاف الثروات و الموارد الاقتصادية و تهديد الاستقرار الاجتماعي و الاقتصادي للإدارة المحلية و للدولة و ما ينتج عنه فقد الثقة من طرف المواطنين.

د- غياب سياسة واضحة المعالم للتنمية الإدارية.

هـ- ضعف الالتزام بجهود التطوير الإداري.

و- انتشار العولمة في جميع المجالات الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و الإدارية و تأثيرها على الدول النامية في حالة عدم مواكبتها للعالم و خاصة الدول المتقدمة و المتطورة.

ي- عجز الإدارة الدائم عن تحقيق الأهداف و تقديم خدمات ذات جودة عالية مما أدى إلى عدم رضاء المواطن عن أدائها في تلبية احتياجاته، و هذا ما يفضي إلى طرح إشكالية الموضوع.

ثالثا: الإشكالية

إذا كانت الإدارة المحلية الأقرب لتسيير شؤون المواطنين، و هدفها تقديم خدمة ذات جودة عالية للمواطنين، إلا أنه في ظل العولمة و انتشار الوسائل الرقمية أصبحت الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية في الجزائر غير مرضية، إذ نجد هناك فجوة كبيرة بين عقل الشباب المتطور و المواكب للتكنولوجيا و الإدارة المحلية التقليدية التي تفقد وسائل الاتصال الحديثة و بقائها في إطار محدود، فيما أصبحت المعلوماتية أداة لا غنى عنها في مجال الأعمال الالكترونية، و عليه نطرح الإشكالية الآتية: ما هي آليات تحديث الإدارة المحلية في الجزائر؟ ويندرج تحت الإشكالية الرئيسية مجموعة من التساؤلات الفرعية المتمثلة في:

- 1- ما هي الأساليب و الأدوات التي يجب إتباعها للنهوض بالإدارة و الالتحاق بالركب الدولي؟
- 2- كيف يتم القضاء على الأمية الالكترونية للمؤسسات الإدارية المحلية الجزائرية في ظل الثقافة المعلوماتية؟
- 3- هل هناك إستراتيجية و مخطط لابد من إتباعه لتفعيل التنمية الإدارية المحلية الجزائرية؟
- 4- ما هو أثر إدخال شبكة الانترنت في نشاط الإدارة المحلية وفي مجال تنمية الموارد البشرية؟

رابعا: أهداف الموضوع

تهدف عملية تحديث الإدارة المحلية إلى تطوير مؤسسات و وحدات و أساليب النظام الإداري في الدولة، و تعزيزها بالموارد و الوسائل الضرورية لمواكبة التطور العالمي، بالإضافة الى أن السياسات العمومية ليست محكومة بفكرة التغيير فحسب، بل تهدف كذلك إلى الحفاظ على التماسك الاجتماعي و إدارة التوترات و الصراعات الاجتماعية؛ و هكذا تكون كل سياسة عمومية مُجددة و مُثبتة في آن واحد.

يعد التحديث المقترح ضروريا متى أصبحت البنية أو المؤسسة لا تستجيب لما هو منتظر منها و الذي كان يشرعن لوجودها و سيرها العادي إلى حد الآن. فالتفاوت بين الغايات المرسومة لها من قبل السلطات العمومية و النتائج المحققة يجعلها بالية بل و مولدة لنتائج مضادة، الأمر الذي يقتضي ضرورة تقييمها و إعادة التقييم من جديد.

إن الهدف من هذه الدراسة هو الوصول إلى جملة من الأهداف أهمها:

1 - على وجه العموم:

أ- التعرف على أولويات توجهات إصلاح الإدارة المحلية، والإسهام في تقديم حلول مقترحة لمتطلبات إصلاحها في الجزائر .

ب- تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية في مجال الرقابة الإدارية و المالية .

ج- تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية و المواطنين .

د- إبراز المعوقات التي تواجه عمل الإدارة المحلية.

هـ- اختصار الوقت لكل من الموظفين و المواطنين و تسهيل الإجراءات.

و- تخفيف العمل على الموظف الإداري.

2- على وجه الخصوص:

أ- إبراز أهمية ودور تكنولوجيا الانترنت في تنمية الفرد وبشكل مستمر من خلال خدماتها كتقديم الخدمة و التعليم ونشر المعرفة والقدرة على دفع مسيرة التنمية المستدامة.

ب- تأسيس علاقة ديمقراطية بين المواطن و الإدارة لأنه فقد الثقة بالإدارة.

ج- تبسيط الإجراءات الضرورية و تحسين طرق العمل و تأمين المرونة لتجاوز التعقيدات.

د- دقة العمل و جودته و التحسين المستمر للتقليل من الأخطاء الإدارية.

هـ- توفير خدمات ذات جودة عالية للمواطنين.

خامسا: الدراسات السابقة

إن الموضوع و بالكيفية هذه والتي هو عليها لم نجد له دراسات سابقة يمكن ذكرها أو القول بإعتمادها، وإذا ما استثنينا بعض الدراسات التي لها صلة جزئية ولكن في نقاط محدودة بجوانب الموضوع، نذكر منها:

- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، الجزائر، 2005.
- سعيدي شيخ ، الدور التنموي للإدارة المحلية في الجزائر ، على ضوء التعددية السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة جيلاني ليايس ، سيدي بلعباس ، 2006/ 2007.
- خيضر حنصري ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الجزائر 03 ، 2010.
- عمار بريق، المركز القانوني للمنتخب المحلي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم في القانون، تخصص مؤسسات ادارية و دستورية، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، 2014-2015.
- نايلي ناصر، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر، أطروحة دكتوراه العلوم، جامعة باجي مختار - عنابة، كلية الحقوق، قسم القانون العام، 2014-2015.
- سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة باتنة -1، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الجزائر، 2016-2017.

سادسا: المنهج المعتمد في الدراسة

بالنسبة للمنهج المتبع و لاعتبارات تتعلق بطبيعة الموضوع فقد تم توظيف **المنهج الوصفي التحليلي** الاستقرائي و الذي اعتمد في وصف الظاهرة المدروسة و تحليلها و رصد أبعاد و معايير المشكلة، و تحديد المشاكل و البحث عن حلول و إيجاد إستراتيجية للتوجه بالمستقبل و الوصول إلى رؤية واضحة و موضوعية.

بالإضافة الى **المنهج التاريخي** الذي يختص بالبحث في الأحداث التاريخية الماضية و تحليل الحقائق المتعلقة بها، فهو الطريق الذي يتبعه الباحث في جمع معلوماته و الحقائق الماضية و التأكد من صحتها، و التي تساعده في تفسير الأحداث و معرفة المشاكل، و حسن التخطيط للمستقبل، و ذلك في اطار التعرف على التطورات التي شهدتها الادارة المحلية الجزائرية منذ الاستقلال وصولا الى مطلع الألفية الثالثة.

سابعا: صعوبات و عراقيل الدراسة:

لكل دراسة مسار تنتهجه، في سعيها لإدراك الحقيقة وإيجاد تفسير للظواهر التي تتناولها، على ما يعترضها في ذلك من مطبات تحد من خياراتها، ويكون لها دور مؤثر في المآل النهائي الذي تنتهي إليه، وهو حالنا مع هذا الموضوع الذي لم يشذ عن هذه القاعدة، على أن لا تكون تلك حجة في تبرير أي نقائص قد تنطوي عليها هذه المقاربة، والتي من ضمنها:

1-نقص المراجع المتخصصة في دراسة موضوعنا باستثناء بعض الدراسات السابقة للموضوع و التي تم الاعتماد عليها، الأمر الذي أدى الى الإعتماد لدرجة كبيرة على النصوص التشريعية و التنظيمية المتوفرة التي لها علاقة بموضوع البحث.

2-صعوبة الحصول على المعلومات المتعلقة بموضوع البحث.

ثامنا: تقسيم الخطة

للإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه تم تقسيم الموضوع إلى بابين:

خصص الباب الأول ماهية و آليات تحديث أجهزة الإدارة المحلية ، حيث تطرقت في الفصل الأول منه ماهية الإدارة المحلية و هيئاتها، و تناولت في الفصل الثاني ماهية تحديث الإدارة المحلية.

أما الباب الثاني من البحث يتضمن آليات تحديث وظائف الإدارة المحلية ، حيث تطرقنا في الفصل الأول لعلاقة الإدارة المحلية بالمواطنين في تقديم الخدمة العمومية ، و تناولت في الفصل الثاني الجانب الإجرائي في تقديم الخدمة العمومية.

و خاتمة تحتوي على النتائج و الاقتراحات التي تم التوصل إليها .

الباب الأول

ماهية و آليات تحديث أجهزة الإدارة المحلية

تعد الإدارة المحلية أداة من أدوات الحكومة المركزية التي بدأت تتوسع فيها وتزيد من الاعتماد عليها لأنها أثبتت أنها الأسلوب الإداري اللامركزي الأكثر تطوراً و الذي تقتضيه متطلبات التنمية وظروف وتحولات العصر المتنوعة. وقد ثبت أن الإدارة المحلية هي الأعلى كفاءة و الأكثر تأهيلاً من غيرها على معايشة الواقع المحلي و التعامل مع التحديات و القضايا المحلية بما يخدم متطلبات التنمية وظروفها بكفاءة عالية لأنها قادرة على الاستثمار الأمثل للموارد و الإمكانيات المحلية المتاحة ، فقد تطورت بتطور المجتمعات الإنسانية من خلال إدراكها لحاجاتها و التي ظهرت في أوائل القرن التاسع عشر¹.

فقد فرضت التحديات المعاصرة على الدول متقدمة كانت أم نامية إعادة التفكير في أدوارها التي تؤديها من حيث إعادة التفكير في تحديد طبيعة الأنشطة التي ينبغي أن تقوم بها و تلك التي ينبغي أن تتخلى عنها لتسمح بدور أكبر من المشاركة من قبل مختلف فئات المجتمع.

مع ضرورة تبني المدخل الإداري في تنفيذ السياسات التنموية العامة المختلفة لتحقيق التنمية الشاملة. ولقد صاحب هذا التنامي في الإدراك بدور الحكم و الإدارة في التنمية بعدما أظهرت عدة دراسات أن النجاح أو الإخفاق في دفع عجلة عملية التنمية بأبعادها المختلفة يتوقف بدرجة كبيرة على مدى رشادة أسلوب الحكم والإدارة ، خاصة في ظل ظهور دعاوي الهيئات المانحة الى الدول النامية المتلقية للمنح، مطالبة إياها بإحداث تغييرات جوهرية في هياكلها السياسية والإدارية وإعادة صياغة اطر الحكم، كشرط لتحقيق التنمية.

يعد الجهاز الاداري من آليات الإدارة المحلية تنفيذ أهدافها و توجهاتها، و لما كان هناك تغير في هذه الأهداف و التوجهات، فلا بد إذن للجهاز الإداري أن يواكب هذا التغير في النسق القائم. و من ثم ينبغي أولاً تحديد نطاق عمل الادارة المحلية، ثم تحديد آليات التحديث اللازم لكي يواكب التغيرات البيئية المحلية و العالمية، و ذلك بالنسبة للأنشطة التي تمثل النطاق الجديد لعمله. و من هنا تبرز أهمية موضوع آليات التحديث الإداري للإدارة المحلية .

لذا نتطرق في الفصل الأول لماهية الإدارة المحلية و هيئاتها و في الفصل الثاني ماهية تحديث الإدارة المحلية وفق ما يلي :

¹- لخضر عبيد ، المجموعات المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1985، ص 58.

الفصل الأول

ماهية الإدارة المحلية و هيئاتها

عندما يذكر مفهوم الإدارة المحلية فإنه للوهلة الأولى ربما يتبادر لأذهاننا عدة مفاهيم، فكل يراها بنظرة معينة لكن الإشكال الأكبر لا يكمن هنا بل يكمن في مدى صحة ما يتبادر للذهن من مصطلحات نقوم باعتبارها مترادفات لها وللوقوف أمام هذا الإشكال علينا معرفة النظريات التي تحدد لنا معنى الإدارة المحلية وتحديد المصطلح تحديدا مضبوطا مما يجعلنا نتحكم في المفهوم أكاديميا وميدانيا ويغلق بهذا الباب أمام التأويلات والاصطلاحات. وفيما يلي سنتطرق لمفهوم الإدارة المحلية و أهدافها في المبحث الأول ثم لهيئات الإدارة المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

مفهوم الإدارة المحلية و أهدافها

تعد الإدارة العامة منظومة رسمية، واسعة الانتشار في نشاطها الإداري و الحقل الأساسي لنشاطها هو المجتمع، و القوة المحركة لها هي الحكومة، و هي بذلك ترتبط بروابط قوية بنشاطات الحكومة كلها، و حاجات الأفراد، تمتاز بشموليتها و عمق أهدافها (السياسية، الفلسفية، الاجتماعية و الاقتصادية)، و تعتبر الإدارة المحلية فرعا من فروع الإدارة العامة تقوم على أساس تزويد الهيئات المحلية بسلطات من شأنها تمكينها من إدارة شؤون الوحدة، بما يكفل سد حاجات المجتمع المحلي¹.

فهو أسلوب التنظيم الإداري الذي من شأنه تحقيق اللامركزية الإدارية، إذ أنه في خلق الإدارة المحلية المؤهلة خطوة أساسية للحديث عن إدارة التنمية، بمعنى خلق إدارة إنمائية قادرة، في هذا السياق أصبح مفهوم الحوكمة كمبرر للانتقال من نظام محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام محلي يشارك فيه القطاع الخاص، و المنظمات غير الحكومية.

¹- Modie Grame, C.The government of great Britain Methuen, Methuen & Co, United kingdom, 1965, P 50.

ازدادت أهمية الإدارة المحلية ضمن بيئتها الجغرافية لإرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين و تقديم الخدمة الأساسية للسكان المحليين و المساهمة في تحقيق متطلباتهم و حل مشكلاتهم و القيام بالمشاريع الانتاجية المحلية التي تساهم في تنمية المجتمعات المحلية¹.

لقد تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين و لعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية و القانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب و لكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية.

و عليه سوف نتطرق إلى تعريف الإدارة المحلية في المطلب الأول و الذي قسمناه إلى ثلاثة فروع ، ثم نتناول الإدارة المحلية في المطلب الثاني و بدورها قسمت إلى أربع فروع.

المطلب الأول

تعريف و أسباب ظهور الإدارة المحلية

إن الإدارة المحلية جزء من الدولة و تابعة لها رغم أنها لا مركزية إدارية و تمثل أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة التي تمارس صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية .

و عليه سوف نتطرق لتعريف الإدارة المحلية في الفرع الأول ، ثم لأسباب ظهورها في الفرع الثاني في ما يلي :

¹- قرواط بونس ، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة – دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ، مقال منشور بمجلة المعيار ، جامعة العلوم الإسلامية الأمير عبد القادر ، قسنطينة ، العدد السادس عشر ، ديسمبر 2016، ص 290.

الفرع الأول

تعريف الإدارة المحلية

هناك جدل واسع بين الكتاب و الباحثين حول مصطلحات الإدارة المحلية *administration local* و مصطلح الحكم المحلي *government local*، يعتقد بعضهم أن لهما مدلول واحد من حيث توزيع الوظيفة الإدارية، و يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين، و يكون على أساس مدى استقلال الوحدات الإدارية، و هنا لابد من التأكيد بأن النظام الفرنسي يمنح استقلالية أقل للوحدات المحلية¹.

تعددت التعريفات التي تناولت مفهوم الإدارة المحلية، تبعاً لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر كان ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها المفكر أو الكاتب ولكن بالنهاية نجد أن أولئك المفكرين قد اتفقوا على المبادئ الأساسية التي تتعلق بنظام الإدارة المحلية، ولا شك أن اختلاف الجوانب التي يهتمون بها، والأهداف التي يرمون إلى تحقيقها، تدعونا إلى التعرف على بعض هذه التعريفات ذات العلاقة بمفهوم نظام الإدارة المحلية.

و عليه فالإدارة المحلية في مفهومها العام هي ممارسة و مباشرة سكان الوحدات الإقليمية المحلية شؤونهم و مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة ، و يتولى المشرع منح الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي و الإداري لهذه الوحدات حتى يتسنى لها ممارسة مهامها بصفة مستقلة عن الدولة و تكون مسؤولة أمام سكان تلك الوحدات².

¹ - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 ، ص 4.

² محمد محمود الطعمنة ، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي - المفهوم و الفلسفة و الأهداف - ، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي ، 18-20 أوت 2003 ، عمان 2003 ، ص 8.

فيعرفها الكاتب البريطاني كرام مود (Modie Grame): "أنها مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أمام الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملاً لأجهزة الدولة"¹.

و يعرفها فؤاد العطار: "أنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة أو محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها"².

الإدارة المحلية هي "أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بالشخصية المعنوية الاعتبارية، و يمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"³.

وتري الأمم المتحدة أن الإدارة المحلية نظام من نظم الإدارة العامة، وهي وسيلة إدارية لمعاونة الحكومة المركزية علي أداء مهامها بصورة أكثر فاعلية وكفاءة. وهي بذلك تحت علي نقل بعض الاختصاصات والصلاحيات من الحكومة المركزية الي المحليات لمواجهة مسؤولياتها في إطار توزيع الأدوار الوظيفية وتقسيم العمل بين المستويين المركزي والمحلي⁴.

هي نظام من أنظمة الإدارة العامة وأداة من أدوات التنمية تهدف الي زيادة كفاءة الأداء الإداري في الدولة، ويتم بمقتضاها اعطاء المحليات الاختصاصات والصلاحيات التي تساعد علي سرعة وسهولة اتخاذ القرار بعيدا عن السيطرة المركزية مع ارتباط هذا القرار بتحقيق السياسات والأهداف التنموية للدولة.

¹ - Modie Grame C, same resource, p 32.

² - سلمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1962 ، ص369.

³ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها- دراسة مقارنة-، منشأة التعارف، القاهرة، 1984، ص9.

- محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013، ص 24.

⁴ - حسام قضب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2003، ص 32.

وهي تعبر عن اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، أي ان الإدارة المحلية تؤدي الي نقل بعض السلطات الي الوحدات المحلية. وهذا بالطبع لا يقضي علي اختصاصات الحكومة يجب التنسيق بين الطرفين¹.

و تعرف الإدارة المحلية بأنها جزء من النظام العام للدولة منحها الحكومة المركزية شخصية معنوية، وجدت من أجل تلبية احتياجات مجتمعها المحلي ممثلة بهيئة منتخبة ، تعمل تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية².

وفي ضوء التعريفات أعلاه وقواسمها المشتركة يمكن تعريف الإدارة المحلية على أنها أسلوب من أساليب الإدارة يقوم على فكرة اللامركزية الإقليمية بموجبها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي تتشكل من مجالس محلية منتخبة تمارس مهامها تحت رقابة السلطة المركزية.

الفرع الثاني

أسباب ظهور الادارة المحلية

إن نظام الإدارة المحلية نظام إداري متطور قائم على توزيع العمل وتحسين أساليب الإدارة ومعرفة الحاجات المحلية، وهو ضرورة لأنه ينمي الشعور بالأهمية والمسؤولية ويؤدي إلى تنمية روح المشاركة في الحياة العامة وروح التضامن والتفاعل بين السلطات المركزية والهيئات المحلية، و له دور هام في التنمية المحلية من الناحية الإقتصادية يعمل على إحياء إستقلال و إستثمار الموارد الإقتصادية للوحدات المحلية و البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، و يعمل على أن يكون التصنيع محلي وهذا يؤدي إلى تطور ورقي الهيئات المحلية خاصة النائية والمحرومة صناعيا، وكذا يؤدي إلي العدالة في توزيع الأعباء الضريبية لأن كل

¹ - هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، 2000، القاهرة، ص 120.

² - محمد محمود الطعمانة، المرجع السابق، ص 9.

وحدة محلية تستأثر بالإيرادات المحصلة في إقليمها¹، إذ تعددت أسباب ظهورها باعتبارها جزءا من الهيكل الإداري العام للدولة فمن أهم الأسباب التي أدت الى ظهورها:

أولاً: أسباب ادارية

تتمثل الأسباب الإدارية فيما يلي²:

- 1- ان وظائف الادارة هي وظائف متصلة و متناسقة و متفاعلة مع بعضها البعض من حيث قوة التأثير و التأثير³.
- 2- التخفيف من أعباء موظفي الإدارات المركزية وتركيزها على الأعمال الإدارية المهمة.
- 3- زيادة قدرة الموظفين المحليين على الإبداع والابتكار واكساب الكوادر⁴ المحلية خبرة متزايدة نتيجة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرارات .
- 4- ضمان سرعة الإنجاز بكفاءة وفعالية، والحد من الروتين بتبسيط الإجراءات.
- 5- استخدام أساليب إدارية مختلفة عن تلك التي تطبقها الإدارة المركزية تراعي فيها الظروف والعوامل المحلية مما يرفع من كفاءة العمل.

ثانياً: الأسباب السياسية

تتمثل الأسباب السياسية فيما يلي :

- 1- إرساء قواعد الديمقراطية بين المواطنين، من خلال عمليات الترشح والانتخاب واحترام الرأي الآخر.

¹ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري - قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 57.

² - باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 26.

³ - كامل بربر، الادارة عملية و نظام، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 1996، ص 16.

⁴ - باديس بن حدة ، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي - دراسة مقارنة - ، الطبعة الأولى ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، سنة 2016، ص 61، 62.

2 -تحقيق مشاركة السكان المحليين للسلطة المركزية في تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي باسنادهم مهام التسيير ، إذ يلتزم المواطن بتحقيق الأهداف، وانجازها من دون اللجوء إلى ممارسة العنف أو خلق اضطرابات.

3- إبراز قيادات محلية قادرة على الإدارة الكفاءة تتفوق في ممارسة أعمالها، في المجالس المحلية أو الهيئات النيابية .

4- زيادة قدرة الدولة على مواجهة الظروف الطارئة ومعالجتها بفعالية أكبر، مما يساعد ذلك على تماسك السكان ومجابهة المخاطر التي قد يتعرض لها الوطن وقت حدوث الأزمات والكوارث ويعمل على تدعيم الوحدة الوطنية.

5- ترسيخ مفهوم الرقابة الشعبية، حيث يمارس السكان في الجماعات المحلية الرقابة على المجالس المحلية للتأكد من قيام الأعضاء بأعمالهم بكفاءة وفاعلية¹.

ثالثا: الأسباب الاقتصادية والتنموية

تتمثل الأسباب الاقتصادية في مايلي :

1 – إن توفير الموارد المالية المحلية يساهم في سد جزء كبير من كلفة المشروعات والأعمال المحلية ويدعم الدولة ويخفف العبء على الخزينة المركزية .

2- اسناد اتخاذ القرارات على المستوى المحلي للإدارة المحلية بدلا من صدورها عن الإدارة المركزية يوفر الوقت والتكلفة والإنفاق ويحسن إنجاز العمل .

3- تشجيع المواطنين المحليين على المساهمة مع السلطات المحلية في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة على المستوى المحلي و تساهم في تحسين المستوى المعيشي للمواطن².

¹ - علي عبد الرزاق جليبي، دهاني خميس أحمد عبده ، علم اجتماع التنمية – رؤى نظرية و تجارب انسانية-، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، ص 22.

- باديس بن حدة ، المرجع السابق ، ص 62-63.

² -المادة 03 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية .

4- بإنفاق الموارد المحلية في مناطقها يضمن تحقيق العدالة في الإنفاق ويساهم في التنمية والنهوض بالمحليات .

رابعاً: الأسباب الاجتماعية

و تتمثل الأسباب الاجتماعية في مايلي¹ :

1- تعمل الإدارة المحلية على تنمية القيم الاجتماعية والثقافية، باستحداث مشروعات تساهم في النهوض الثقافي والاجتماعي على المستوى المحلي ، مثل استحداث المكتبات ومؤسسات رعاية الشباب والمتاحف والمسارح...الخ.

2- حماية حياة الإنسان و صحة الأفراد من كل ما يضرها، خاصة الآفات التي تصاحب التقدم الاقتصادي والتكنولوجي في هذا العصر مثل مشكلة التلوث .

3- إيجاد فرص العمل للمواطنين في مناطقهم والحد من هجرتهم إلى الخارج أو إلى العاصمة أو المدن الكبرى، والقضاء على البطالة.

4- قيادة عملية التغيير الإيجابي في المجتمع المحلي وتهيئة الأفراد المحليين لتقبله والحد من مقاومته.

5- مراعاة احتياجات السكان ورغباتهم ومصالحهم في المناطق المحلية بما يلائم ظروفهم المحلية ويؤدي إلى رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

¹-علي الحوات ، تخطيط الخدمات البلدية و الاجتماعية في المدينة العربية في تكامل الخدمات البلدية و الاجتماعية و وسائل تمويلها ، المعهد العربي لإنماء المدن ، الرياض ، سنة 1993، ص 54.

المطلب الثاني

مقومات و أهداف و الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية

إن قيام التنظيم الإداري على أسلوب المركزية أصبح لا يتلاءم مع مهام ونشاطات الدولة ، لذا أوكلت بعض المهام لإدارة محلية تمثلها هيئات محلية منتخبة تشاركها الأعباء.

لتكليف هذه الهيئات بالمهام لابد من وجود مقومات و أهداف دفعت الإدارة المركزية لإنشائها و ظهورها ، بالرغم من أهمية الدور المفترض أن تلعبه الإدارة المحلية باعتبارها حلقة وصل بين الإدارة المركزية على مستوى الدولة و على المستوى المحلي ، إلا أنه بإنشاء هذه الهيئات لا يعني ليس هناك صعوبات تواجهها الإدارة المحلية في تسيير شؤونها . و عليه سوف نتطرق لمقومات الإدارة المحلية في الفرع الأول ثم أهداف الإدارة المحلية في الفرع الثاني ثم في الفرع الثالث إلى الصعوبات التي تواجهها الإدارة المحلية.

الفرع الأول

مقومات الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية تنظيم إداري يهدف إلى توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية و إشرافها و هي تركز على ثلاثة أسس تتمثل فيما يلي :

أولا : وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية

تعتمد بالدرجة الأولى على وجود وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية ضمن نظام جغرافي معين من أقاليم الدولة .

و هذه الوحدات تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها و ممثليها ، فهي قادرة على مباشرة التصرفات القانونية ، و هذا الأمر تتبعه ذمة مالية مستقلة للأشخاص المعنوية ، و الأهلية

القانونية ، و الحق في التقاضي ، و المواطن المستقل ، و الممثل الشخصي للوحدة المحلية ، و ممارسة السلطة العامة و التمتع بامتيازاتها.

ثانيا: قيام هيئات محلية منتخبة

لقيام الأعمال لابد من وجود مصالح محلية منتخبة تنوب عن السكان المحليين في إدارتها ، باعتبارهم أبناء المنطقة على دراية بمشاكلها و حاجات سكانها و يرغبون في خدمتهم و حل مشاكلهم .

ثالثا: إشراف رقابة السلطة المركزية

رغم وجود استقلالية في التصرف و في الذمة المالية ، لكن تبقى السلطة المركزية المتمثلة في الدولة مسؤولة و ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة و شعبها ، و من حقها أن تتأكد من صفة المجالس أنها تسير نحو إتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة¹.

الفرع الثاني

أهداف الادارة المحلية

لم يأت انشاء الادارة المحلية من العدم، و انما هناك مجموعة من الأهداف الأساسية التي أدت الى الأخذ بنظام الادارة المحلية، بالاضافة الى العوامل البيئية الداخلية و الخارجية التي ساهمت في تكوينها، إذ تختص الإدارة المحلية بوجه عام بجميع المسائل ذات الأهمية المحلية وتشمل مختلف الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصحية والوقائية والثقافية والعمرانية والمرافق العامة ، ومن ثم يتعين أن تؤدي الإدارة المحلية مهامها بكفاءة وفاعلية لتحقيق

¹- ثامر بن ملوح المطيري و آخرون ، الإدارة المحلية ، معهد الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ، سنة 1989، ص 19.

الأهداف المسطرة.و عليه تتحدد أهداف أي نظام تبعا لأسباب قيامه ، فكل نظام يقوم بتحقيق أهداف معينة و تتمثل هذه الأهداف في ¹:

أولا : الأهداف السياسية

- 1 – تعد الديمقراطية السياسية و المشاركة أحد الأهداف الأساسية التي تسعى الإدارة المحلية إلى تحقيقها عن طريق التمثيل العادل لأفراد المجتمع في مختلف المؤسسات السياسية.
- 2- دفع السكان المحليين إلى المساهمة والمشاركة الفعالة في أداء وممارسة دورهم السياسي من خلال المجالس المحلية ².
- 3- إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية و تدريب القيادات السياسية على المستوى المحلي.
- 4- دعم الوحدة الوطنية و تحقيق التكامل و القضاء على تسلط القوى السياسية ³.

ثانيا: الأهداف الإدارية

يعد نظام الإدارة المحلية أحسن وسيلة لتقديم الخدمة المحلية و تتمثل في :

- 1- تهدف الإدارة المحلية إلى تحقيق الاستقلالية في الإدارة بتولي أبناء الوحدة المحلية إدارة شؤونهم وفقا لرغباتهم ، و يتعين عليهم اتخاذ القرارات الإدارية لتحقيق المصلحة العامة المحلية و الكفاءة الإدارية .
- 2- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة و بعد الإدارة عن المواطن باسناد صلاحيات لأشخاص و هيئات يدركون طبيعة الحاجات المحلية.
- 3- أن تكون الوظائف مرتبطة باحتياجات السكان و بالتخطيط المستقبلي .

¹ -لحول عبد القادر ، تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء اصلاحات 2011-2012 ، مقال منشور بمجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، العدد 23 ، المجلد الأول ، الجلفة ، الجزائر ، 2015 ، ص 8.

² - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة 1982، ص 55.

³ - خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، الطبعة الثالثة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، سنة 1993 ، ص167.

4- تحقيق الكفاءة المهنية ، و يتم ذلك عن طريق كفاية الخدمة و مدى قدرتها على اشباع الحاجات للمواطنين .

5- تهدف إلى خلق روح الإبداع و الابتكار و الإنتاج لدى المواطنين و العاملين بالإدارة المحلية و مشاركتهم في إثراء و تجديد أساليب و إجراءات عمل الإدارة لتكون أكثر إستجابة للمتطلبات و المقتضيات المحلية .

ثالثا : الأهداف الاجتماعية

1- ترسيخ الثقة بالمواطنين و دعم رغبتهم في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية.

2- ربط الإدارة المركزية بالقاعدة الشعبية و معرفة احتياجاتهم المحلية.

3- تعد الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم و تحقيق رغباتهم¹.

رابعا: الأهداف التنموية

تهدف الادارة المحلية إلى تحقيق التنمية في مختلف المجالات من خلال إدارة التنمية المحلية وفقا لاحتياجات السكان المباشرة و للتخطيط المستقبلي² :

الفرع الثالث

الصعوبات التي تواجه الادارة المحلية

قبل عرض الحاجة الى خطة لتنمية الإدارة وتحديثها، نرى أنه من الضروري معرفة المشاكل الأساسية التي لا تزال تعيق الإدارة المحلية الجزائرية و تتمثل في :

¹ - محمد محمود الطعامة، نظم الإدارة المحلية – المفهوم و الفلسفة و الأهداف-، مداخل في الملتقى العربي الأول حول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، يومي 18-20 أغسطس 2003، عمان، ص16.

² - المنظمة العربية للعلوم الإدارية، النمو الحضري في الوطن العربي، المؤتمر الرابع عشر للشئون الاجتماعية، جامعة الدول العربية، 1999.

أولاً: إدارة عامة مثقلة بالمهام والمسؤوليات

إن المهام والمسؤوليات التي تتولاها الدولة، وانشغالها بشكل شبه كلي بالمهام والأعمال الإجرائية وتقديم الخدمات، لا تعكس سّلم الأوليات وفقاً للمهام الأساسية للدولة العصرية .

ففي معظم المجالات، غالباً ما تكون مؤسسات القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، أكثر أهلية وجاهزية للعمل في مجال تقديم الخدمات من القطاع العام . إن عدم دعم المجتمع المحلي والقطاع الخاص لعملية الإصلاح، وإخفاق الإدارة العامة في كسب تأييدهما وتعبئة طاقتهما وإشراكهما في عملية الإصلاح، يساهم في استمرار المعوقات و الصعوبات .

إن موارد الدولة المحدودة حكماً، لا تكفي من جهة ثانية، للتركيز على مهامها الرئيسية مما يؤدي إلى تقليص كفاءة الإدارة من جهة، وحرمان باقي القطاعات من فرصة المشاركة من جهة ثانية.

بالإضافة إلى تفشي البيروقراطية ، وغياب التنسيق بين مخرجات الجامعة و متطلبات سوق العمل و موكبة التنمية المحلية .

ثانياً: الضعف في صنع السياسات

إن صياغة السياسات العامة والقطاعية، غالباً ما تشكو من نقص في الابتكار، وضعف في القدرة على التخطيط والبرمجة، وعدم تماشيها مع المتطلبات الفعلية. لذا يجب إعادة النظر وتحديث العديد من القوانين والإجراءات في ضوء المتغيرات والتطورات¹.

طبيعة التحولات التي أدت إلى تضاعف تدخل السلطات العمومية في الحياة اليومية للمواطنين، هذه التدخلات شكلت موضوع السياسات العامة، في الأعمال حيث لم نشهد توسع الإدارات الحكومية فحسب بل حتى التقنيات المستعملة من طرف صناع القرار هي كذلك أصبحت تتميز بالكثير من التنوع والتكلف في نفس الوقت، حيث يمكن أن نطلق على المجتمعات الحديثة أنها مجتمعات الضبط القانوني².

يضاف الى ذلك النقص في القدرات على صنع السياسات، وكذلك الإفتقار الى أنظمة إدارة

¹ - وحدة التطوير الإداري بالتعاون مع الفريق الإستشاري الأوروبي، استراتيجيا تنمية و تطوير الارادة العامة في لبنان، أيلول 2001، ص 7.

² - Pierre Muller, les politiques publiques, Que sais-je ?, PUF, 9edition, paris 2011.p7.

المعلومات التي من شأنها توفير المعلومات وتحليلها من أجل صياغة قرارات سليمة. كما وأن حول التجارب (Feed back) القدرات على التقييم والمتابعة ضعيفتان، و المعلومات المرتدة والخبرات والدروس، غير متوفرة، لتوظيفها من أجل المعلومات المرتدة. أما السياسات فهي غير مبنية على رؤية أوسع لدور الدولة، مما يؤدي الى حلول مؤقتة من شأنها خلق مشكلات و إرباكات عدة مبنية على رؤية أوسع لدور الدولة، مما يؤدي الى حلول جزئية من شأنها خلق مشكلات عدة.

عدم الاستقرار السياسي و خاصة في فترة التسعينات أدى إلى صعوبة صنع القرارات السياسية العامة مما يلفه فيض من التعقيد، ما يدفع إلى الغوص والنبش فيما يتعلق بالمشكلات الداخلية وبعض من تلك الخارجية في عملية صنع القرار السياسي؛ لعل ذلك يعلل ولو قليلاً، من ذلك التعقيد وتلك الصعوبة، وفق إطار منهجي يركز على تحليل مدى وعي وحدة صنع القرار في السياسات العامة الجزائرية بالبيئة الداخلية، في ارتباط بالطموحات الذاتية لصانع القرار وسلوكه الموضوعي، إلى جانب تحليل مدركات وتصورات هذا الصانع¹.

ثالثاً: إنعدام المساءلة

يقصد بالمساءلة جملة من العمليات و الأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأمور تسيير وفقاً لما هو مخطط لها، و ضمن أقصى المستطاع لذلك فهي ليست تحقيقاً أو محاكمة، بل القصد منها التحقق من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حددتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة و الفعالية².

إلا أن أنظمة الرقابة والمساءلة في المجال الإداري غير فعّالة، وبالرغم من كثرة عدد الهيئات الرقابية و التأديبية داخل السلطة التنفيذية، لم يتم التوصل حتى الآن الى ضبط المخالفات والحد من سوء الإدارة، علاوة على ذلك فإن الوزارات لا تتقدم حتى بالتقارير حول نشاطاتها كل ستة أشهر تطبيقاً للقوانين.

¹ - محمد علي ندور، أليات صنع القرار في السياسات العامة بالجزائر: الإطار المؤسستي، مقال منشور بالمجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 49، ماي 2016، بيروت، ص 87.

² - أخو رشيدة و عالية خلق، المساءلة و الفعالية في الإدارة، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان، 2006، ص 21.

إن الإجراءات المعقدة وأساليب العمل المثقلة، بالإضافة الى الفساد تشكل مصدرًا لشكاوى المواطنين، و هي السبب الرئيسي لضعف مستوى الإدارة العامة، وتدني مستوى الخدمات التي تؤديها.

إذ أن الإجراءات و أساليب العمل في الإدارة الجزائرية مطبقة على حساب الإستجابة السريعة، والفعالية، و الأداء الجيد، و إنجاز الأهداف المنصوص عنها في القوانين والأنظمة. أخيرًا تفتقر أنظمة الإدارة المحلية الى اعتماد تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، وعلى الرغم من الجهود التي بدأتها الادارة المحلية في التنمية الإدارية، وإدارات أخرى في مجال المعلوماتية من توفير أجهزة وتدريب العاملين، فإن المعلومات التي يمكن أن تكون من أهم الوسائل لرفع الجدوى والشفافية لتستخدم بشكل كافٍ، خاصة وأن تخزين المعلومات وتبادلها لا يزال يتم بالأشكال التقليدية، دون الإستفادة من تقنيات المعلومات في الإتصالات لجعل الإدارة فعالا في متناول المواطن، وإتاحة الفرصة أمامه للتعبير عن مدى رضاه من الخدمات المقدمة.

و نتناول في المبحث الثاني لهيئات الإدارة المحلية منها البلدية و التي تعد قاعدة اللامركزية و الهيئات التابعة لها ثم الولاية كالتالي:

المبحث الثاني

هيئات الإدارة المحلية

باعتبار الدستور أسمى نص قانوني، والدستور الحالي كرس نفس المبادئ التي تجلت في دستور 1976 ثم دستور 1989، الشيء الذي يدل على ثبات واستقرار واستمرار قطاع السلطة الجزائرية بهذه المبادئ. إذ نص الدستور على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية¹.

يتأسس نظام الإدارة المحلية بالمقام الأول على وجود هيئات إدارية محلية ذات شخصية معنوية، و يتحقق استقلال الهيئة المحلية بتفكيك وتوزيع سلطات و امتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية و السلطات الإدارية اللامركزية².

و تقسم الهيئات الإدارية وفقا للحدود الجغرافية للأقاليم المشكلة للدولة تتمتع هذه الهيئات باستقلالها عن الأشخاص المؤسسين لها و ممثليها و موظفيها، تتحرك ضمن إطار قانوني موحد يخولها القيام بنشاطاتها باعتبارها الأصل المنشئ لتلك النشاطات و ملتزمة بها قانونا و تبشر التصرفات القانونية المتعلقة بها بما تمنحه من حقوق و تفرضه من التزامات الأمر الذي يجعل هذه الأشخاص المعنوية (الهيئات المحلية) تتمتع بذمة مالية مستقلة ما يوفر لها الإمكانيات اللازمة لآداء وظيفتها، كما أنه يتوجب تنظيم هذه الوحدات المحلية وفق التقسيم الأساسي المتعارف عليه في الدولة³.

¹ - المادة 16 من الدستور 1996 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، جريدة رسمية، المؤرخ في 07 مارس 2016، العدد 14.

² - بادي بن حدة، المرجع السابق، ص 65-70.

- Benoit, Le droit administrative Français-paris-1968-p130.

- Jean, Bernard Auby, François Auby, droit des collectivités locales, presses universitaire de france, septembre, 1990, p 42.

- Bruno Remond, Jacques Blan, les collectivités locales, presses de la fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, juin, 1992, p33 et ss.

³ - رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007، ص 217.

- سيمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 74، 77.

فأهم الإصلاحات في الإدارة الجزائرية كانت من خلال دستور 1989 و تمثل في اللامركزية الإدارية من خلال الانتخابات لتمثيل الإرادة الشعبية عبر مجالس شعبية منتخبة كمكان لمشاركة المواطنين لتسيير الشؤون العمومية و المجلس هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب فيه أعمال السلطات العمومية و حتى تتجسد قاعدة اللامركزية الإدارية قام النظام السياسي بتدعيم إصلاحات دستور 1989 لتحقيق إدارة محلية قادرة على تخطي المصاعب التي تواجه الهيئة المحلية و أهم الإصلاحات هما:

-إصدار قانون البلدية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و المعدل بالقانون رقم 11-10¹ و إصدار قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 و المعدل بالقانون رقم 12-07².

و نظرا للدور السلبي للنظام السياسي، و تخلف الجهاز الإداري صدر دستور 1989 الذي أقر الإصلاحات ثم تعديلها في دستور 1996 و تممها التعديل الدستوري 2008، ثم قامت الإدارة بإدخال إصلاحات لتحديث الإدارة و تكيفها و هيكلتها بشريا و تشريعيا و ماديا لضمان، فعالية و سرعة التنفيذ و تقريب الإدارة من المواطن. و من ثم نتطرق لهيئات الإدارة المحلية و هي البلدية في المطلب الأول ثم الى الولاية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

البلدية

إن الجماعات المحلية لا تكتفي بتقديم الخدمات الأساسية الضرورية فحسب، بل تساهم وبشكل كبير في تنمية مجتمعاتها المحلية بما تقدمه من خدمات و مشاريع وأنشطة إنتاجية، باعتبارها تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر، وتشكل الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصة إذا تعلق الأمر بالخدمة العمومية وتنفيذ السياسات العامة للدولة، انطلاقاً من تكامل جهود المجتمع المحلي من جهة، والجهود الحكومية من جهة أخرى.

¹ - القانون 11-10 المتعلق بقانون البلدية ، المؤرخ في 22 يونيو 2011.

² - القانون 12-07 المتعلق بقانون الولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012.

فقد اعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية المتمثلة في البلدية و الولاية ، و أولى اهتماما واسعا للبلدية لقربها من المواطن، باعتبارها قاعدة لامركزية نصت عليها جميع دساتير الدولة الجزائرية المستقلة من سنة 1963 إلى يومنا هذا، وهي ذات وجود قانوني حسب ما تضمنته المادة 49 من القانون المدني الجزائري¹.

فالبلدية هي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية اقليمية محلية في النظام الإداري الجزائري ، فهي الخلية التنظيمية الأساسية و القاعدية سياسيا ، اجتماعيا ، ثقافيا تضم مجموعة سكانية معينة².

عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 10-11 بأن البلدية: " هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة"، و تعتبر مكان لممارسة المواطنة، و اطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية³، و يتم ذلك عن طريق هيئات و في اطار تنظيمي مسير.

نتطرق في الفرع الأول الى هيئات البلدية و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي، و المجلس الشعبي البلدي، و نتناول الفرع الثاني صلاحيات البلدية، و في الفرع الثالث تنظيم إدارة البلدية، و نتطرق للدائرة في الفرع الرابع.

¹ - الأمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم.

- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 105.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية ، المجمع السابق ، ص 41-44.

² - قرواط يونس ، المرجع السابق ، ص 291.

³ - المادة 02 من القانون رقم 10-11.

الفرع الأول

هيئات البلدية

وتعرف البلدية بالتركيز لما لها من دور كبير في تقديم الخدمات العامة بأنها: "نواة الإدارة المحلية في الجزائر، وهي الوجه الإداري والسياسي للدولة أمام المواطن الذي يستفيد من أهم مخرج لها وهو الخدمة العامة"¹. إذ تعتبر البلدية الخلية الأساسية في التنظيم الإداري المحلي في الجزائر كونها تشكل قاعدة المجتمع، و قد حظيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القانونية و الدساتير التي بينت الإطار القانوني و الوظيفي للبلدية. و قد صدر أول قانون بلدي بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967² إلا أن المشرع كل مرة يقوم بتعديلات في قانون البلدية الى غاية صدور القانون رقم 11-10 الذي جاء ليسد النقائص التي تضمنها القانون رقم 90-08 ليندرج ضمن إطار إصلاح الجماعات المحلية الأشمل و المتمثلة في إصلاح هياكل الدولة و إرساء دولة الحق و القانون ، لذا جاء لتكريس مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية لتحقيق الديمقراطية، و كذا ترقية حقوق المرأة من خلال توسيع حضورها في تمثيل المجالس المنتخبة.

فقد نص القانون رقم 11-10 أنه لقيام البلدية بمهامها لابد من أن تكون لها هيئات، وسنتطرق لهذه الهيئات المتمثلة في³: هيئة مداولة هي المجلس الشعبي البلدي، و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي و إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، و تعتبر هذه الإضافة من الإصلاحات التي جاء بها القانون.

¹ - عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مقال منشور بمجلة دفاقر السياسة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 11، ص 15.

² - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة بن بوعلي، الشلف، العدد الرابع، الجزائر، جوان 2006، ص 262.

³ - المادة 15 من القانون 10-11.

أولاً: هيئة المداولة البلدية

اعتبر المشرع هيئة المداولات هي المجالس الشعبية المحلية، فمنذ الاستقلال عرفت هذه الأخيرة تغيرات و تطورات من حيث تكوينها و صلاحياتها بصدر الأمر رقم 24-67¹ المتعلق بالبلدية الذي يعد مرحلة جديدة في تطور المجالس الشعبية البلدية.

تعمل الأحزاب السياسية على توضيح المشاكل و اقتراح الحلول و من ثم تتكون لدى الأفراد ثقافة سياسية تمكنهم من المشاركة في الشؤون العامة و تساعد على تكوين نخبة من الأفراد يعهد إليها بإدارة و تسيير الإدارة المحلية في حالة الفوز في الإنتخابات المحلية.

فقد كانت المجالس الشعبية تتشكل من جهة سياسية واحدة هي جبهة التحرير الوطني حيث كان هو الوسيط الوحيد بين الإدارة و المواطنين، رغم وجود تيارات سياسية أخرى، و نظرا للسلبات في دور المجالس الشعبية البلدية أدخلت تعديلات على قانون البلدية سنة 1981 مع الإبقاء على المبادئ الأساسية الواردة في القانون المعدل.

و بموجب التعديل الدستوري سنة 1989 الذي اعتبر انفتاحا سياسيا أعطى للمواطنين الجزائريين بمختلف توجهاتهم حق المشاركة في الحياة السياسية و الإجتماعية و الإقتصادية و الإعلامية، إعتد التعددية الحزبية². و كان له الأثر في صدور قانون البلدية سنة 1990 لإلغاء الإحتكار السياسي و التوجه نحو مشاركة سياسية و إجتماعية واسعة بفتح فرص متكافئة للأفراد.

ثم جاء دستور 1996 لينص في المادة 15 الفقرة الثانية على أن: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته و يراقب عمل السلطات العمومية"³، لا يمكن قيام نظام ادارة محلية دون أن تشكل المجالس المحلية التي تتولى إدارة الشؤون المحلية بغير

¹ - الأمر رقم 24-67 مؤرخ في 13 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، ج ر ج ج، العدد 4.
-Boukerzzah, Decentralisation, developpement locale et aménagement du territoire en Algerie- le cas de wilaya de skikda-, these de doctorat de 3eme cycle, universite paul valery, Montpellier, Juillet 1985, p 63.

² - عوابدي عمار، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 182.
³ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، جريدة رسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

طريق الإنتخاب، و يترتب عنه نقص في الكفاءات الإدارية، لأن المشرع تناول الشروط العامة للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، لذا يتعين على الأحزاب السياسية عند اختيار المرشحين أن ترشح ذوي الكفاءة و الخبرة لأن دور المجالس ليس سياسي فقط بل لها صلاحيات متعددة منها الإدارية التي تتطلب مؤهلات¹ و العمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين لكي يتولد لديهم رغبة المشاركة في تسيير الشؤون المحلية باعتباره الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية كما جعله قاعدة لامركزية و مكان مشاركة المواطنين.

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي، إذ يتم اختيار أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري و تدوم مدة العضوية 5 سنوات، إذ يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات لإجراء المداولة² قد تكون عادية و أخرى غير عادية. و للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات حددها قانون البلدية و تتمثل في التهيئة و التنمية، التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز، أما باقي الأعمال تقوم بها البلدية تحت اشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي³.
لقد نص القانون رقم 10-11 قد نص على انشاء لجان دائمة⁴ تتولى القيام بالمهام المحددة لها، و لجان أخرى مؤقتة تتولى القيام بمهمة يحددها المجلس كمباشرة مهمة التحقي في أمر معين يخص مؤسسة البلدية أو تجاوزات مصلحة بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ اعتبر المشرع أن العمل في لجان يكون أكثر دقة و متابعة.

¹ - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 28.

- فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 29-30.

² - المادة 52 من القانون 10-11.

³ - نجد في القسم الثاني من قانون البلدية من خلال المواد 16 الى المادة 61 نظم كيفية عمل المجلس و لجانها، ووضعية المنتخب فيه و نظام مداولاته، بينما ترك مسألة انتخابه و تكوينه للقانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخاب.

⁴ - نصت المادة 31 من القانون 10-11: "على يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال إختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي: الاقتصاد و المالية و الاستثمار، الصحة و النظافة و حماية البيئة، تهيئة الأقليم و التعمير و السياحة و الصناعة التقليدية، الري و الفلاحة و الصيد البحري، الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الرياضية و الشباب".

- Mouloud Didane, Codes de la commune et de la wilaya, Edition Balkeise, Alger, 2012, p14.

فالمجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية الذي تدور حوله الحياة العامة في البلدية و هو ممثل أبناء المنطقة المحلية و الساهر الأول على حسن سير الشؤون المحلية ، لذلك نجد أن المشرع في قانون البلدية الجديد قد وسع نوعا ما من اختصاصاته ؛ فالمتن في نصوص قانون البلدية يجد أن اختصاصات المجالس قد جاءت مطلقة و عامة، كما وردت متناثرة على أطراف المنظومة التشريعية و التنظيمية المختلفة¹.

ثانيا: الهيئة التنفيذية للبلدية

تتكون الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي يساعده نواب حدد القانون عددهم وذلك تبعا لعدد المقاعد التي حصل عليها.

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي سلطات باسم الجماعة الاقليمية التي يمثلها و باسم الدولة. تتمثل صلاحياته باعتباره ممثلا للبلدية و أخرى بصفته ممثلا للدولة سننتاولها كالآتي²:

1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية

عالج القانون 10-11 مسألة صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية في المواد 77 إلى 84، يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسم التشريفية والتظاهرات الرسمية³، إذ يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية ضمن الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

و يتولى رئاسة المجلس حيث يدير اجتماعات و أشغال المجلس منها تحضير الدورات و الدعوة للانعقاد و رئاسة الجلسات و تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالانفاق ، إبرام صفقات البلدية ، توظيف مستخدمي البلدية و الإشراف على تسييرهم ، و السهر على وضعية المصالح

¹ - بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 78.

² - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، ثم الإطلاع على الموقع يوم 4 نوفمبر 2018، على الساعة 20:46 مساء :

<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>.

³ - المادة 77 من القانون رقم 10-11.

و مرافق البلدية و متابعتها و القيام بمراقبتها¹ ، و يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي وينفذ ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف².

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة للبلدية وإدارتها.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي الدولة على مستوى البلدية. وبهذه الصفة يكلف لاسيما بالسهر على احترام وتطبيق التشريع المعمول بهما. بالإضافة أنه يفوض امضائه للمندوبين البلديين و المندوبين الخاصين. و في نفس الوقت هناك بعض الأعمال التي تحد من صلاحياته فلا بد له أن يستشير الوالي قبل قيامه بها.

لرئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية. وبهذه الصفة، يقوم بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية طبقا للتشريع الساري المفعول تحت رقابة النائب العام المختص إقليميا. و يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته تفويض امضائه للمندوبين البلديين والمندوبين الخاصين ولكل موظف بلدي وهذا في المجالات المحددة المشار إليها في قانون البلدية³.

3- دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في اعداد و تنفيذ المداوالات

نظمت المواد من 52 إلى المادة 61 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، نظام المداوالات حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بجميع الاختصاصات و التدابير المخولة له قانونا و المتعلقة بشؤون و تسيير البلدية عن طريق المداوالات التي تحرر إلزاميا باللغة العربية⁴.

¹-المواد 77-84 من القانون رقم 10-11.

-محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 92، 93.

²- المادة 81 من القانون رقم 10-11.

³- من المواد 77 - 92 من القانون رقم 10-11.

⁴-المادة 52 و 53 من القانون رقم 10-11.

تتخذ مداولات المجلس الشعبي البلدي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين
لزملائهم بوكالة عند التصويت على المشاريع ، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت
الرئيس مرجحا طبقا لنص المادة 54 من القانون رقم 10-11.

ثالثا: الأمين العام للبلدية

توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية فهي وظيفة
عليا للدولة في البلديات التي يفوق عدد ممتلكاتها 100.000 سنة¹.

و يعتبر من أهم ما ورد في القانون الجديد رقم 10-11 المتعلق بالبلدية هو إدخال منصب
الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية، حيث تضمنت المادة 15 منه أن هياكل البلدية
تتشكل من المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي
البلدي و إدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.
إذ يتولى الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي مايلي²:

- 1- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي،
 - 2- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتقنية البلدية،
 - 3- ضمان تنفيذ القرارات ذات الصلة بتطبيق المداولات المتضمنة الهيكل التنظيمي و مخطط
تسيير المستخدمين المنصوص عليه في المادة 126 من نفس القانون.
 - 4- إعداد محضر تسليم وإستلام المهام المنصوص عليه في المادة 68 أعلاه.
 - 5- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الإمضاء على كافة
الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية بإستثناء القرارات.
- و عليه نستنتج أن الأمين العام يعتبر هو المنسق و المسير لمصالح البلدية، و هو المسؤول
على الجانب الإداري و التقني لها.

¹ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 16-320 المؤرخ في 13 ديسمبر 2016 ، يتضمن الأحكام الخاصة المطبقة على
الأمين العام للبلدية ، ج ر ، الموافق 15 ديسمبر 2016 ، العدد 73.

² - المادة 129 من القانون رقم 10-11.
- محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 97-98.

الفرع الثاني

صلاحيات البلدية

يعد المجلس الشعبي البلدي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية ، و يمارس عدة اختصاصات وصلاحيات تشمل كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي ، و للمجلس أن يعرب عن توصياته في جل المواضيع ذات المصلحة للبلدية، ويكون ذلك من خلال مداولاته التي يعقدها كما يساهم بصفة خاصة و إلى جانب الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الثقافية و كذا الأمن¹.

فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي البلدي فإنها تشمل مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والرياضية. والتكريس الفعلي لها يكون مرهون بمدى توفر الموارد المالية الكافية ، وأهم صلاحيات المجلس ما يلي:

أولا: التهيئة والتنمية

يقوم المجلس الشعبي البلدي خلال عهده الانتخابية بإعداد برامج السنوية، ويسهر على تنفيذها وذلك في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة ويسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء كما يعمل على تشجيع الاستثمار وترقيته.

ثانيا: التعمير والهيكل القاعدية والتجهيز

حيث تتولى البلدية التزويد بكل وسائل التعمير ،إضافة لمهام أخرى تتولاها بمساعدة المصالح التقنية كالتأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، و المراقبة الدائمة لعمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز و السكن، و مكافحة السكنات الهشة غير القانونية².

¹ - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة سخري قرفي، الجزائر، طبعة 2011، ص 228.

² - المادة 114 من القانون 10-11.

ثالثا: التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة و السياحة

و يكون ذلك من خلال تطوير مختلف الأنشطة، إذ أعطى المشرع بموجب المادة 122 من القانون رقم 10-11 بأن تقوم البلدية بانجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية و ضمان صيانتها ، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك¹.

رابعا: النظافة وحفظ الصحة وطرقات البلدية

تتكفل البلدية بانجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وصيانتها طبقا للمقاييس الوطنية وتقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة و الترفيه كما تعمل على انجاز وصيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها، وتختص البلدية في مجال السكن بتنظيم شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتنشيطها. و عليه تسهر البلدية وتتكفل بحفظ الصحة والمحافضة على النظافة العمومية².

الفرع الثالث

تنظيم إدارة البلدية

لقد وضع المشرع تنظيم جديد لإدارة البلدية، يختلف تنظيم إدارة البلدية من بلدية أخرى وذلك راجع لأهمية البلدية وحجم المهام الموكلة إليها، و هذا التنظيم المتمثل في مصالح البلدية و المندوبيات و الملحقات.

¹- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 201.

²- ماروك عبد الكريم، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الوسام العربي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 51.

أولاً: المصالح العمومية للبلدية

مهمة البلدية الحفاظ على حسن سير مصالحها العمومية بهدف تلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين إضافة إلى إدارة أمالكها، ويمكن لها أن تحدث مصالح عمومية تقنية من أجل التكفل ببعض النشاطات¹.

ثانياً: المندوبيات البلدية

يمكن للبلدية في حدود اختصاصها أحداث مندوبيات بلدية باستثناء بلديات ولاية الجزائر العاصمة²، إذ تتولى المندوبيات تسيير المرفق العام وتوفير الوسائل الضرورية لذلك. حيث ينشط المندوبية منتخب يتصرف تحت مسؤولية الرئيس يدعى المندوب البلدي³. يباشر المندوب التصرفات و الأعمال القانونية باسم رئيس المجلس و تحت مسؤوليته و يمنحه تفويضا بالإمضاء.

يحدد المجلس بموجب مداولة المرافق العمومية التي يعهد بها إلى المندوبية و يوفر لها الوسائل المادية و البشرية اللازمة و الضرورية لتسييرها.

ثالثاً: الملحقات

في حالة صعوبة الاتصال بين المقر الرئيسي للبلدية وجزء منها لبعد المسافة أو للضرورة، فإنه يتم أحداث ملحقة ادارية بموجب مداولة ويتم تحديد مجال اختصاصها وتعين مندوب لها⁴. يتم تعيين المندوب الخاص من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي على أن يكون من بين المقيمين في ذلك الجزء من البلدية، و يقوم بالتصرفات القانونية تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي، و يتلقى تفويضا بالإمضاء بإسمه، و يقوم بمهام ووظائف ضابط الحالة المدنية على مستوى هذا الجزء من إقليم البلدية⁵.

¹ - المادتين 149، 150 من القانون رقم 10-11.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-258 المؤرخ في 10 أكتوبر 2016، الذي يحدد كفاءات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها و يحدد قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية و سيرها، الموافق 19 أكتوبر 2016، العدد 61.

³ - المادة 134 من القانون رقم 10-11.

- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98، 99.

- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 247.

⁴ - المادة 133 من القانون رقم 10-11.

⁵ - قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 218.

و عندما تنشئ البلدية مندوبيات البلدية فإنه يتم تلقائيا إلغاء الملحقات البلدية الواقعة ضمن النطاق الاقليمي المعين¹.

رابعاً: أرشيف البلدية

يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشيف البلدية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، ويتم ضمان حفظ أرشيف البلدية وتصنيفه وتبليغه وفق نفس الشروط المطبقة على أرشيف الولاية².

و عليه نستنتج أن المشرع قام بإنشاء الملحقات كآلية لتقريب الإدارة من المواطن و تقديم الخدمة في الحالات الاستثنائية.

الفرع الرابع

الدائرة

تعد الدائرة في النظام الإداري الجزائري قسم إداري اقليمي، فهي هيئة عدم تركيز إدارية لكنها ليست إدارة محلية مستقلة لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي. يرأسها رئيس الدائرة وتساعد إدارة في تسييرها، لا ترتقي لمرتبة البلدية أو الولاية وهي حلقة وصل بينهما، كما هي جزء أو قسم خارجي يتبع للولاية، ليس لها حق التقاضي، بل تستمد وجودها القانوني من خلال مهام رئيسها. سوف نتطرق لهيئات الدائرة، ثم صلاحياتها، و في الأخير علاقتها بالبلدية و الولاية.

أولاً: هيئات الدائرة

ما يميز الدائرة باعتبارها جزء تابعاً لإدارة الولاية هو ممثلها: رئيس الدائرة، إذ هذا الأخير من أجهزة الإدارة العامة في الولاية لأن الدائرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي ولا بأهلية التقاضي، لكن هذا لا يخفي حقيقة أنها تستمد وجودها القانوني من خلال

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 16-285.

² - المادة 139 من القانون رقم 10-11.

مهام رئيس الدائرة يمنحه الوالي بصفته ممثلاً للولاية و ممثلاً للدولة تفويضاً لممارسة الصلاحيات المسندة له¹.

و يعتبر من المناصب السامية في الدولة خصوصاً بعد المرسوم الرئاسي رقم 99-240² المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية والترخيص الذي يمنح لرئيس الدائرة مباشرة مهامه ليس مطلقاً ، فنجد أن المشرع الجزائري قد اعتنى بهذه المسألة من هذا الجانب وجعل رئيس الدائرة يمارس مهامه تحت سلطة الوالي ونتيجة لذلك أصبح رئيس الدائرة ممثلاً للدولة استناداً إلى الطبيعة القانونية التي ينفرد بها.

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 نجده أضاف بعض التفصيلات في الوجود القانوني لرئيس الدائرة، فنصت المادة 02 منه على أنه: "تشمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعات تحت سلطة الوالي على ما يأتي: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة".

و عليه نستنتج أن رئيس الدائرة يعد من الأجهزة التابعة للولاية بموجب القانون، كما أن القرارات الصادرة عنه تنظر في الولاية³.

ثانياً: تنظيم سير الدائرة

تعتبر الدائرة جزءاً من إدارة الولاية وفقاً للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية الذي يعتبر رئيس الدائرة وهياكلها كإحدى هياكل الإدارة العامة في الولاية، وتساعد إدارة في القيام بمهامه و التي تتمثل في الأمانة العامة تشرف على خمسة

¹ يؤدي التفويض إلى توفير الوقت و الجهد الكافي للرئيس الإداري المفوض لكي يتفرغ للمهام ذات الأهمية الأكبر ، و في ذات الوقت يرفع الروح المعنوية للمرؤوسين و يشعرهم بالنفثة و يبيت فيهم روح الإهتمام و الإخلاص في العمل و الإحساس بالمسؤولية ، و يؤدي إلى زيادة جديتهم ، و يدرب المرؤوسين على أعمال القيادة و تنمية خبرتهم و مهارتهم الإدارية و إعدادهم لشغل وظائف عليا في الإدارة ، و يحقق السرعة في إتخاذ القرارات و رفع قيمة القرار الإداري الذي يكون قراراً رشيداً و معالجا للمشكلة علاجاً حاسماً لصدوره من واقع الظروف المحيطة به .
- عيد قريظم ، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، جامعة دمشق ، كلية الحقوق ، سنة 2009 ، ص 84-88.

² - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المحدد للوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية ، ج ر ، عدد 26.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 94-215.

مكاتب، وثلاثة مصالح تتمثل في مصلحة البريد، مصلحة الاتصالات الداخلية، ومصلحة العلاقات الخارجية¹.

ثالثا: علاقة الدائرة بالبلدية

- تتمثل علاقة الدائرة بالبلدية في أن الدائرة تمارس رقابتها على البلدية، حيث نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي و بتفويض منه مايلي:
- يصادق على مداوالات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و التي تتمثل في الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلدية و الهيئات التابعة لها، و تعريفات حقوق مصلحة الطرق و توقيف السيارات و الكراء لفائدة البلديات، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.
 - تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .
 - المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات .
 - الهبات والوصايا.
 - يوافق على المداوالات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركة التنقل و إنهاء المهام.
- يتلقى رئيس الدائرة تفويضا من الوالي بغرض تحضير المخططات البلدية للتنمية و المصادقة على مداوالات المجالس الشعبية البلدية خاصة الميزانيات و الحسابات الخاصة بالبلدية و الهيئات التابعة لها و الإيجارات لصالح البلدية و تغيير حصص ملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية و المناقصات و الصفقات و الهيئات و الوصايا.
- و قد نصت المادة 07 من المرسوم 82-31 أن رئيس الدائرة يجمع رؤساء المجالس الشعبية البلدية مرة كل شهر و في جميع الأحوال².
- يؤدي رئيس الدائرة مهامه بمساعدة سلطات تتبعه وظيفيا، و عند دراسة السلطات المساعدة لرئيس الدائرة و الذي يتمثل في الهيكل التنظيمي للدائرة ، ونجد هنا أن المشرع

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215.

² - محمد بعلي الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق ، ص 122، 123.

الجزائري يبقى غامضا حيال هذه المسألة، فلا نجد أي أثر لقانون يتناول بشكل مفصل هذا الموضوع أي ما يتعلق بالهيكل التنظيمي لها ، وهذا ما خلق نوعا من عدم الاستقرار في إدارتها .

المطلب الثاني

الولاية

عرف المشرع الولاية من خلال المادة الأولى من القانون رقم 07/12 بأن: "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 و التشاورية 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 مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون ، شعارها هو بالشعب وللشعب". فالملاحظ أن المشرع أضاف عبارة للدولة وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الوحدة الأساسية¹.

تضمنت المادة الأولى أن الولاية هي الدائرة غير الممركزة للدولة و أسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص ، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري. و لقيام الولاية بالمهام المسندة لها تم إنشاء جهاز اداري المتمثل في هيئات الولاية سنتطرق له في الفرع الأول، ثم صلاحيتها نتناوله في الفرع الثاني، ثم نتناول التنظيم الاداري للولاية في الفرع الثالث، أما في الفرع الرابع سنتطرق الى المقاطعات الإدارية التي تعتبر كهيئة ادارية تابعة موضوعة تحت سلطة الولاية و بالخصوص الوالي.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 116.

الفرع الأول

هيئات الولاية

طبقا لما ورد في القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على هيئاتها و المتمثلة في: هيئة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي، والوالي و إدارة تحت سلطة الوالي، وسوف نتطرق لهذه الهيئات تبين مهامها وأدوارها على مستوى الولاية وفق ما يلي:

أولا: المجلس الشعبي الولائي

الولاية في التنظيم الإداري الجزائري تكيف على وصفين، من جهة تمثل هيئة من هيئات الإدارة اللامركزية كونها تتشكل من مجالس منتخبة تتولى تسيير الشؤون المحلية، ومن جهة أخرى تمثل هيئة من هيئات الإدارة المركزية بإعتبارها تتكون من هيئة تنفيذية معينة تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية.

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين تقدمهم الأحزاب المعتمدة، أو من قوائم المترشحين الأحرار، و ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الولائي لمدة 5 سنوات و يكون الاقتراع عاما و مباشرا و سريا و يحدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي تبعا لعدد سكان الولاية¹.

ثانيا: الوالي

يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في وظائف الدولة و كانت مسألة التعيين في هذا المنصب قبل صدور المرسومين الرئاسيين رقم 239-99 و 240-99 تتم عن طريق إقتراح

¹ - حسين فريجة، الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد، الملتقى الدولي الخامس حول " دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03-04 ماي 2009، من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل، العدد السادس، أبريل 2010، ص 71.

- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 232-239.
- محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 103-106.
- قصير مزياني فريدة ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 181-183.

من طرف وزير الداخلية في مجلس الوزراء، أما حالياً فقد تأكد إختصاص رئيس الجمهورية منفردا بتعيين الولاية¹.

لتعيين الوالي لابد من توافر مجموعة من الشروط و المتمثلة: حصوله على الجنسية الجزائرية، و التمتع بالحقوق المدنية و حسن السيرة و السلوك، و أن يتوفر لديه شرط السن و اللياقة البدنية، بالإضافة أن يكون قد سوى وضعية الخدمة الوطنية عن طريق أدائها أو الإعفاء منها².

نظرا لأهمية منصب الوالي فقد اشترط المشرع بعض الشروط الخاصة التي يجب أن يتوفر عليها الوالي لتعيين و تتمثل هذه الشروط في³:

1- شرط المستوى العلمي و التكوين الإداري و يكون عن طريق حيازته على شهادة علمية جامعية.

2- الخبرة المهنية في مجال الإدارة العامة، لا تقل هذه المدة عن 5 سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في الهيئات العمومية.

و هي شروط ضرورية، يجب على المشرع تعميمها على كل المرشحين للمجالس المحلية و عدم احتكارها على فئة الولاية فقط، و ذلك لانتخاب الفئات التي لها كفاءة و خبرة.

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ، حيث يتولى القيام ببعض المهام بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، و يمارس المهام الأخرى باعتباره ممثلاً للدولة وهي موضوع بحثنا كونها تجسد الصورة الحقيقية لعدم التركيز الإداري ، ومن أهم المهام الموكلة للوالي باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية نذكر ما يلي:

¹ - المادة 78 من دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016.
- Jean Rivero , Jean Waline , Droit administratif , 20 édition, Dalloz , 2004,p 75.
- Philippe Foillard , droit administratif , paradigme, 2010-2011,p 44,48.
² - المادة 75 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 2006/07/15، الذي يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46.
³ - عمار بريق، المركز القانوني للمنتخب المحلي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم في القانون، تخصص مؤسسات إدارية و دستورية، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم القانون العام، 2014-2015.

- المحافظة على النظام و الأمن العام و السلامة و السكينة العمومية ، كما يمكنه أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهمة الحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية و ديمومة المرفق العام أي على النظام العام على مستوى تراب الولاية في حالة ما إذا لم يبادر هذا الأخير باتخاذ الإجراءات اللازمة بعد إعداره¹.

إضافة إلى ذلك ، فقد نصت المادة 112 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أنه : "يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين و حرياتهم و يقوم بوضع تدابير الدفاع و الحماية تكتسب طابعا عسكريا و يشرف على تنفيذها" .

لوالى مجموعة من الاختصاصات، إذ نصت المادة 110 من القانون رقم 07-12 على أن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة" و منها نستنتج أن الوالي هو القائد الإداري الأعلى في الولاية، وحلقة الوصل بينها وبين الإدارة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، و هو مندوب الحكومة، و الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء، إذا يلتزم باطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية في الولاية. كما أنه ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، خارج دائرة الاستثناءات².

كذلك من اختصاصاته تنفيذ القوانين و الأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية، بالإضافة الى تنفيذ التنظيمات، لا بد أن يسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها³.

و لقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها وتتمثل في القرارات الإدارية و التعليمات و المنشورات⁴.

¹- المادة 114 من القانون رقم 07-12.
-المادتان 101،100 من القانون رقم 10-11.
²- المادة 111 من القانون رقم 07-12.
³-المادة رقم 124 من القانون رقم 07-12.
⁴- المادة 119 من القانون رقم 07-12.

ثالثا: صلاحيات الولاية

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة¹. ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي ترفع إليه بناء على اقتراح ثلث (1/3) أعضائه أو رئيسه أو الوالي².

يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات، ويمكنه أن يقدم الاقتراحات ويبدى الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية إلى الوزير المختص و ذلك في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة وترقية حصائلها النوعية.

رابعا: تنظيم إدارة الولاية

تحتوي الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزء منها ، و تختص الولاية بتوظيف المستخدمين الغرورين لسير مصالحها بما يناسب إمكانياتها و بناءا على إحتياجاتها على حساب الميزانية اللامركزية للولاية . و يمكنها اللجوء إلى توظيف خبراء مختصين عن طريق التعاقد³.

تتشكل الولاية من هياكل و أجهزة تتمثل في: الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان، رئيس الدائرة، مجلس الولاية، مديرية التنظيم و الشؤون العامة، مديرية الإدارة المحلية، مديرية المواصلات السلكية و اللاسلكية الوطنية، مديريات قطاعية⁴.

¹ - المادة 51 من القانون 07-12.

² - المادتان 76-77 من القانون 07-12.

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 جويلية سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها.

³ - المواد 127، 129، 131 من القانون رقم 07-12.

⁴ - الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، تم الإطلاع على الموقع يوم 5 نوفمبر 2018، على الساعة 12:49 مساء:

- تتكون الكتابة العامة من: مصلحة التنسيق و التنظيم، مصلحة الأرشيف، مصلحة التوثيق ، يشرف عليها الأمين أو الكاتب العام للولاية¹.
- تتكون مديرية التنظيم و الشؤون العامة من: مصلحة التنظيم العام، مصلحة تنقل الأشخاص، مصلحة الشؤون القانونية و المنازعات.
- تتكون مديرية الإدارة المحلية من: مصلحة المستخدمين، مصلحة التنشيط، مصلحة الميزانية و الأملاك، تتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين الولاية و البلديات و ممارسة الوصاية عليها².

الفرع الثاني

المقاطعات الإدارية

تضمن الدستور أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية و تعد البلدية الجماعة القاعدية، و حرصا على تقريب الإدارة من المواطن و من أجل القضاء على البيروقراطية أستحدثت المقاطعة الإدارية بموجب الإصلاحات السياسية والإدارية ، و هي وحدة إدارية جديدة تدعمت بها الإدارة العامة الجزائرية .

و تعد المقاطعات الإدارية مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري يرأسها الوالي المنتدب، فقد عرفت الجزائر التنظيم في ظل نظام محافظة الجزائر الكبرى الصادر بالأمر رقم 15-97 المؤرخ في 31 ماي 1997 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، بعدها أصدر المجلس الدستوري القرار رقم 02/ق أ م و / 2000 المؤرخ في 2000/02/27 الذي تضمن عدم دستورية الأمر السالف الذكر.

و تعو أسباب إنشائها إلى الأعباء الملقة على المواطنين خاصة في مناطق الجنوب بعد المسافة و شساعة ولايات الجنوب و الدواعي الأمنية . لأن المناطق الجنوبية يتعين أن تفرض إجراءات أمنية محكمة لمواجهة ظواهر التهريب و الاعتداءات و العدوان الخارجي و من ثم

¹-المادة 05 من المرسوم رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية و هيكلها.

²-محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، المرجع السابق ، ص 120.

يتعين أن تعزز بالمؤسسات الإدارية العسكرية في إطار حماية الممتلكات و حماية المواطنين و تقديم الخدمات و توفير النظام .

لذا نتناول تعريف المقاطعات الإدارية، ثم الوالي المنتدب، و في الأخير صلاحياتها وفق ما يلي :

أولاً: تعريف المقاطعات الإدارية

بصدور المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 2015/05/27¹ المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها الذي أحدث المقاطعة الإدارية التي لا يمكن أن تحقق أهدافها باتباع أساليب و إجراءات محددة، و بذلك الاعتماد على مجموعة من الأجهزة و موارد مالية بشرية، والتي يترأسها الوالي المنتدب والذي يشرف على الأقاليم التابعة له. و يعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة، و يجسد عدم التركيز الإداري و يعد موظف سامي يساعد الدولة و الولاية في أداء مهامها بحسب ما تتطلبه الظروف الخاصة بكل جزء من الإقليم.

فقد نصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15 على أن: "تحدث داخل بعض الولايات مقاطعات إدارية يسيرها ولاية منتدبون". لتسيير شؤون الإقليمو تنفيذ السياسات العمومية و تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف الضغط على الجهاز المركزي و تساعم في تحسين الإطار المعيشي للمواطن.

ثانياً: هيئات المقاطعات الإدارية

نصت المادة 23 من الأمر رقم 15-97 المتضمن تحديد القانون الأساسي الخاص لمحافظة للجزائر الكبرى على أن: "يسير الوزير المحافظ الجزائر الكبرى، بصفته ممثلاً للدولة، محافظة الجزائر الكبرى² و ينفذ مداولات المجلس الشعبي للمحافظة. يساعده في إنجاز مهامه ولاية منتدبون".

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 140-15 المؤرخ في 2015/05/31 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية، ج ر ج ج، عدد 29.

² - المرسوم الرئاسي رقم 292-97 المؤرخ في 02 أوت 1997، يتضمن تحديد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر، ج ر، العدد 3.

تضمن المرسوم الرئاسي رقم 15-140 على هذا الأمر، عندما نص على تزويد الوالي المنتدب بإدارة تتشكل من أمانة عامة و ديوان ومديرية منتدبة لتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية¹.

و عليه يتضح أن الوالي المنتدب واحد من الهيئة بالاضافة الى جهاز يساعده في مهامه و المتمثل في الأمانة العامة.

1-الوالي المنتدب: بالرجوع للمرسوم الرئاسي رقم 97-292 نصت المادة 02 على أن: "يسير الدائرة الإدارية والي منتدب لدى الوزير محافظ الجزائر الكبرى". بعد صدور قرار المجلس الدستوري الذي تضمن عدم دستورية الأمر رقم 97-15 عدلت المادة الثانية بموجب الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 01 مارس 2000 المتضمن تعديل المرسوم الرئاسي رقم 97-292 نصت على أن "يسير الدوائر الإدارية الولاية المنتدبون لدى والي ولاية الجزائر" من ثم يتبين أن الوالي المنتدب يشرف على هيئة إدارية تسمى الدائرة الإدارية أدخلت في التنظيم الإداري لولاية الجزائر.

و أطلقت تسمية الوالي المنتدب على رئيس الدائرة الإدارية على مستوى محافظة الجزائر الكبرى، وقد خص التنظيم الإداري الجزائري هيئة الدائرة الإدارية بتكوين بشري متميز يتمثل في رئيس الديوان والمكلف بمهمة الأمن إلى جانب رؤساء المشاريع ورؤساء الدراسات، فهؤلاء يعتبرون مساعدين للوالي المنتدب في أداء مهامه.

يعد منصب الوالي المنتدب من المناصب العليا في الدولة يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي² و تضمنت المادة 05 من نفس المرسوم أن التعيين يتم بناء على اقتراح من الوزير الأول، و هذا يدل على أن السلطة أولت أهمية لمنصب الوالي المنتدب و اعتماد معيار الكفاءة، و يتم تنصيبهم من قبل وزير الداخلية، حفاظا على استمرارية مؤسسات و هياكل الدولة.

¹ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-140.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ، عدد 31.

فالمشرع أورد مصطلح الوالي المنتدب، و إحداث منصب له لكنه لم يعرفه بل صنفه ضمن الوظائف العليا في الدولة.

و لقد كلف المشرع الوالي المنتدب بمجموعة من المهام و التي تنحصر فيمايلي¹:

- ينشط وينسق ويراقب نشاطات البلديات التابعة لمقاطعته، وكذا مصالح الدولة الموجودة بها.
- يبادر بأعمال تأهيل المصالح والمؤسسات العمومية على مستوى المقاطعة ويتابعها ويقودها.
- يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها، وقرارات الحكومة ومجلس الولاية و المجلس الشعبي الولائي.
- يسهر على حفظ النظام العام والأمن، بمساهمة والتنسيق مع الوالي و مصالح أمن المقاطعة الإدارية، ويقترح على الوالي التدابير اللازمة لحماية النظام والأمن العموميين والأشخاص والممتلكات ويحرص على تنفيذها ومتابعتها.

2- مجلس المقاطعة الإدارية:

نص المرسوم الرئاسي رقم 15-140 في مادته العاشرة على مجلس المقاطعة الإدارية و اعتبره هيئة تنفيذية لدى الوالي المنتدب.

يتشكل مجلس المقاطعة حسب المادة العاشرة أعلاه من المديرين المنتدبين التابعين للمقاطعة الإدارية، و يعين المدير المنتدب بموجب مرسوم رئاسي، و يمارس المهام المخولة للمدير الولائي على مستوى المقاطعة الإدارية، كما يمكن لوالي الولاية تكليفه بمهمة منوطة بقطاع آخر، بناء على اقتراح من الوالي المنتدب و بعد التشاور مع الوزراء المعنيين².

وفقا للمادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 15-140 يشارك رؤساء البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية في أشغال مجلس المقاطعة الإدارية مشاركة استشارية.

¹ - من المادة 02 - 07 من المرسوم الرئاسي 15-140.

² - المادة 13 من المرسوم التنفيذي 15-141 مؤرخ في 28 ماي 2015 المتضمن تنظيم المقاطعات الإدارية ، ج ر ، عدد 29.

لقد أصاب المشرع عندما أشرك رؤساء البلديات بحضور اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية باعتبارهم المعنيين بصورة أساسية بتحقيق التنمية المحلية، و حضورهم سيكون له آثار ايجابية على مستوى الإدارة المحلية.

ثالثا: صلاحيات المقاطعات الإدارية

يمكن أن تعتبر المقاطعة الإدارية هي ولاية صغيرة أو دائرة كبيرة، وبالنظر لهيكلتها والمشكلة من هيئة الوالي المنتدب ويساعده في أداء مهامه هيكل وأجهزة إدارية، وبما أنها لا تشتمل على مجلس منتخب على غرار الولاية، فإن صلاحياتها تنحصر في صلاحيات الوالي المنتدب، الذي يرتدي عباءة التمثيل المزدوج وهو بذلك يمثل الوالي ومفوضه في المقاطعة الإدارية، فيمارس مهام كممثل للدولة وأخرى كممثل للولاية، ولتسهيل مهامه يتلقى الوالي المنتدب تفويضا بالإمضاء للتوقيع على كل القرارات والمقررات المتصلة بمهامه، وكما يمنح صفة الأمر بالصرف على مستوى مقاطعته وفقا لقواعد المحاسبة العمومية¹.

تنحصر صلاحيات المقاطعات الإدارية في صلاحيات الوالي المنتدب، حيث يكلف الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية، بالخصوص على ما يلي²:

- تحضير برامج التجهيز والاستثمار العمومية وتنفيذها ومتابعتها.
- السهر على السير الحسن للمصالح والمؤسسات العمومية وتنشيطها ومراقبة أنشطتها.
- السهر على احترام الشروط التنظيمية المتعلقة بالبناء والتهيئة والتعمير.
- السهر على تنفيذ التدابير المتعلقة بحفظ البيئة وحمايتها.
- تنسيق المهام المتعلقة بالنشاط الاجتماعي وبالصحة العمومية.
- ترقية الأنشطة الثقافية والرياضية والشبابية.
- السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات التي تحكم الأنشطة التجارية.

¹ - فريجات اسماعيل، مركز المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جانفي 2018، العدد 18، ص 240.

² - المواد من 07-03 من المرسوم الرئاسي رقم 140-15.

- المبادرة بكل إجراء تحفيزي لترقية الشغل والإدماج المهني والاجتماعي.
- المبادرة بكل عمل يحفز التنمية الاقتصادية.
- ترقية الأنشطة الفلاحية وتشجيع كل مبادرة تحفز الاستثمار.

الهدف من هذا التقسيم الجديد هو رغبت الحكومة في اعتمادها على نظام المقاطعة الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف، لخصها رئيس الجمهورية في خطابه بأن الهدف من التقسيم الإداري الجديد هو التحكم الأفضل في الواقع الميداني وتقريب المسافات بين مراكز القرار والفضاء الإقليمي المعني من أجل تحقيق تسيير جوارى أفضل¹.

رابعاً: تنظيم المقاطعات الإدارية

نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي 15-141 المتضمن تنظيم المقاطعة الإدارية وسيرها، بأنه تشتمل المقاطعة الإدارية تحت سلطة الوالي المنتدب، على الأجهزة والهيكل الآتية : الأمانة العامة، الديوان، المديريات المنتدبة للشؤون العامة. و التي تتمثل مهامها في مساعدة الوالي المنتدب، و سنتعرض لها تباعاً كالاتي:

1- الأمانة العامة

توضع الأمانة العامة تحت سلطة الوالي المنتدب و يديرها أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، و الذي يتولى تحت سلطة الوالي تنسيق و تنشيط عمل هيكل المقاطعة الإدارية²، يحرص على العمل الإداري و يضمن أن يؤدي بصورة مستمرة و متواترة ، و ينسق و ينشط و يتابع أنشطة مصالح و أجهزة الدولة ، و ينسق و ينشط و يتابع أنشطة المديرين المنتدبين و ينفذ و يتابع عملية تنفيذ برامج التجهيزات .

2- الديوان

يزود الوالي المنتدب بديوان يتكون من ستة ملحقين بالديوان و يديره رئيس ديوان يعين بمرسوم رئاسي، و مهامه الأساسية مساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته، وهو بهذه الصفة

¹- فريجات اسماعيل، المرجع السابق، ص 240.

²- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 15-141 المؤرخ في 2015/05/28، المتضمن تنظيم المقاطعات الادارية، ج ر، العدد 29.

يكلف على الخصوص بالعلاقات الخارجية و التشريفات، و العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام، و التنسيق ومتابعة تنفيذ الإجراءات التي تتخذ في إطار التنسيق مع مصالح الأمن الموجودة في إقليم بلديات المقاطعة الإدارية، كما ينشط أنشطة مصلحة البريد و يراقبها، و يراقب أنشطة الهياكل المكلفة بالمواصلات اللاسلكية الوطنية و ينشطها¹.

3- المديرية المنتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية

يزود الوالي المنتدب بمديرية منتدبة للتنظيم و الشؤون العامة و الإدارة المحلية يديرها مدير منتدب يعين بمرسوم رئاسي، ويمكن أن تتفرع إلى مديريتين منتدبتين. و الملاحظ أن المنظم قد جمع مصالح التنظيم و الشؤون العامة و مصالح الإدارة المحلية في مديرية منتدبة واحدة يديرها مدير منتدب واحد، وهذا على خلاف هياكل الإدارة على مستوى الولاية، حيث تستقل المديريتين عن بعضهما البعض لاختلاف المهام الملقاة على عاتق كل مديرية. مما سبق نستنتج أن الدائرة والمقاطعة الإدارية هي هيئات عدم تركيز مجالها التنظيم لا القانون، تعتبر امتدادا للسلطة المركزية وقسما أو جزء من الولاية، تهدف إلى تحقيق أهداف عدة من خلال مهام سياسية، اقتصادية، اجتماعية.

سنتناول في الفصل الثاني ماهية تحديث الإدارة المحلية .

¹ - المادة 08 من المرسوم الرئاسي 15-141.

الفصل الثاني

ماهية تحديث الإدارة المحلية

نتيجة تضاعف المؤسسات العامة وعدد الوظائف والموظفين أصبح جهاز الإداري لبعض الدول يواجه الكثير من المشكلات التخطيطية والتنظيمية والتنفيذية مما جعله غير قادر على تلبية مستلزمات التطور الجديد ومتطلبات التنمية الاقتصادية، فتدني كفاءة الاقتصاد عن المنافسة خارجيا، و انتشار الفساد والفوضى، و تراجع المستوى المعيشي للمواطنين لذا يجب مكافحة الفساد الإداري¹ من خلال التحديث و يكون بواسطة الإصلاح الإداري.

إن الإصلاح و التحديث عملية متواصلة ومستمرة تملأها الحياة، فهو ذو طبيعة شديدة المرونة والتوافقية، حيث لا يختلف على أهميته ، فالإصلاح هدف مشروع يسعى كل فرد إلى تحقيقه، وتسعى كل مؤسسة ومجتمع إلى الوصول إليه، ويشتمل هذا المحور على جانبين هما: جانب المعالجة لأوجه القصور القائمة، و التشغيلي والأدائي للكيان الإداري، ومعالجة الاختلالات القائمة، و إعادة التوازن وجانب الإصلاح لمعالجة الأوضاع غير العادلة المتصلة بتوزيع الناتج والعائد بالشكل الذي يؤكد ويدعم جهود التغيير.

على الرغم من أن فكرة التحديث و الإصلاح الإداري تعبر عن مضامين تطوير الجوانب السلوكية والقوانين والأنظمة والإجراءات والهيكل التنظيمية، إلا أنها فكرة شمولية ترتبط بكلية الجهاز الإداري والخطط التنموية الشاملة وتتعدد المعاني المترادفة للتحديث أو الإصلاح أو إحداث تغيير أو التطوير الإداري، حيث أنها تستهدف جميعا في الإدارة العامة لتواكب مع المتغيرات والتحديات التي أفرزتها العولمة والثورة المعلوماتية وغيرها من المتغيرات.²

و التحديث الإداري ظاهرة من ظواهر العلم الإداري، ليست منفصلة عن الإدارة العامة. فكلما تطورت الدولة نمت الإدارة، وبرز التحديث الإداري كأحد عوامل تطور الدول وتقدمها. و عليه سوف نتطرق الى مفهوم تحديث الادارة المحلية في المبحث الأول و لعناصر التحديث في الإدارة المحلية في المبحث الثاني .

¹ - شارف عبد القادر، علي صادقي، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري مع الإشارة إلى ضرورة الإصلاح الإداري في الجزائر، ورقة ضمن الملتقى الوطني الإصلاح 10 الإداري والتنمية الاقتصادية ، المركز الجامعي خميس مليانة يومي 3 و4 ديسمبر 2006.

² - سامي محمود أحمد البحيري، المرجع السابق، ص 30.

المبحث الأول

مفهوم تحديث الادارة المحلية

برزت مفاهيم جديدة في عملية التحديث والتطوير لدى الكثير من المؤسسات في سعيها وبشكل مستمر وشمولي ومتكامل بمراجعة وتحديث خططها الإستراتيجية، والذي له الأثر الكبير في تحسين النشاطات والإجراءات وتعظيم المساهمة في تحقيق الأهداف المرجوة¹.

إن تبني وإدخال المفاهيم والمعايير الجديدة في عملية الإصلاح الإداري و التي لها الأثر البارز في إعادة تشكيل عمل هذه المؤسسات من حيث إعادة هندسة الإجراءات وإعادة النظر في منهجية التقييم المؤسسي وتحديد المشاكل والصعوبات للعمل على حلها من خلال إيجاد منهجيات وآليات عمل واضحة، منها عملية التغيير الإداري وخلق ثقافة التغيير ومن ضمنها تغيير الثقافة السائدة الى ثقافة التميز ، بحيث تعمل المؤسسة والأفراد على التميز في أدائهم للوصول الى الممارسات المثلى أو التفوق.

مفهوم التحديث يصعب ترجمته موضوعياً في ضوء خصائص أو نتائج يمكن اكتشافها. لذا يعرف من خلال وجهات نظر متعددة في العلوم الاجتماعية. فبعض التعريفات يتسم بالنسبية المطلقة و الآخر ينطلق من مسلمة أن هذه العلوم لديها القدرة على التوجيه و النقد و كشف مواطن الخلل الوظيفي في البناء الاجتماعي.

و يلعب التحديث دوراً هاماً في عملية التنمية، فالتنمية و التحديث يسيران متوازيان. فيعني التغيير في اتجاهات الأفراد و سلوكهم الاجتماعي و السياسي و الاقتصادي من جهة، و بالتغيير في البناء الاجتماعي من جهة ثانية².

و عليه سوف نتطرق لتعريف التحديث الإداري في المطلب الأول ، ثم أسباب التحديث في المطلب الثاني .

¹ - محمد رمضان عوض، المعايير الجديدة في عملية التحديث الإداري، تم الاطلاع على الموقع يوم 2018/07/06 الساعة 11:07 [http://www.siironline.org/alabwab/edare-%20eqtesad\(27\)/343.htm](http://www.siironline.org/alabwab/edare-%20eqtesad(27)/343.htm)

² - جهينة سلطان سيف العيسى، التحديث في المجتمع القطري المعاصر، دار كاظمة للنشر و التوزيع و الترجمة، الكويت، 1979، ص 69.

المطلب الأول

تعريف التحديث الإداري

يرى بعض علماء الإدارة " أن التحديث و الإصلاح لا يقتصران على العملية الإدارية فحسب وانما يشملان التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية للإدارة وعلاقاتها السياسية و الاقتصادية والاجتماعية". وهذه النظرة الشمولية للمفهوم تنقل عملية التحديث أو الإصلاح الإداري من "مجرد نقل لصور إدارية وأدوات تقنية وفنية حديثة إلى غرس روح الابتكار والإبداع التنظيمي والاهتمام بالإنجاز في الظروف البيئية المحيطة به"¹.

إن التحديث الإداري يعبر عن « الرغبة في تحويل الأنظمة البيروقراطية المركزية الجامدة ذات التسلسل الإداري إلى أنظمة لا تسمح بتنفيذ المهام الإدارية بالأساليب التقليدية، لذا يتطلب التحديث الإداري قدرا أكبر من تحمل المسؤولية من قبل العاملين الذين يخضعون إلى إدارة وظروف عمل أكثر مرونة².

لم يتفق معظم الفقه حول معاني التحديث و التطوير و التغيير، إذ إن التركيز عادة يكون حول التحولات الرئيسية الاجتماعية والاقتصادية . فالتحديث هو أكثر المصطلحات عمومية، حيث يتضمن التغييرات التي تصيب منظومة القيم الأساسية في المجتمع، و يكون القبول بهذه التغييرات تدريجيا من قبل الأفراد و الجماعات داخل المجتمع.

و من كل ما تقدم يمكننا وضع التعريف الإجرائي للتحديث " بأنه جهود سياسية إدارية اجتماعية مصممة لإحداث تغيرات في الأنظمة الإدارية العامة وفي المواقع التي كانت تعاني من خلل ما لتنمية القدرات وإمكانيات الجهاز الإداري بما يؤمن له تحقيق أهدافه بدرجة عالية من الكفاءة والفعالية". و بذلك فإن للتحديث الإداري خصائص و أهداف و شروط نتناولها في الفروع التالية:

¹ - العدوان ياسر، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتاب الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1986، ص 786.

² - حبيش فوزي، الوظيفة العامة و إدارة شؤون الموظفين، المطبعة البوليسية، الطبعة الأولى، لبنان، 1986، ص 262.

الفرع الأول

خصائص التحديث الإداري

التحديث و الإصلاح هدف مشروع يسعى كل فرد إلى تحقيقه، وتسعى كل إدارة أو مؤسسة ومجتمع إلى الوصول إليه، ويشمل الهدف جانبان الاول هو جانب المعالجة لأوجه القصور القائمة، وإعادة التوازن التشغيلي والأدائي للكيان الإداري، ومعالجة الاختلالات القائمة، اما الجانب الثاني هو جانب الإصلاح لمعالجة الأوضاع غير العادلة المتصلة بتوزيع الناتج والعائد بالشكل الذي يؤكد ويدعم جهود التغيير.

التحديث الإداري أو الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر العلم الإداري، ليست منفصلة عن الإدارة العامة، وإنما ترتبط بها وتطور أنشطة الدولة ومهامها. فكلما تطورت الدولة نمت الإدارة، وبرز التحديث الإداري أو الإصلاح الإداري كأحد عوامل تطور الدول وتقدمها¹.

لا ينبغي الحديث عن إصلاح للإدارة الجزائرية إصلاح جزئي فهذا الإصلاح الجزئي أبان عن عدم تحقيق الأهداف المرجوة عن تحديث الإدارة وجودة أدائها، وإنما ينبغي الحديث عن الإصلاح الكلي أو بمقاربة شاملة للإدارة.

تتطلب عملية الإصلاح الإداري قبل كل شيء وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى المسؤوليات بالتنسيق مع بقية اجهزة الإدارة العامة ويكون هذا الجهاز مسؤولا عن تأمين الاطر العامة المعنية ببرنامج الإصلاح بحيث يتم تهيئة المناخ الملائم على ارض الواقع للموارد البشرية المؤهلة والمؤمنة بالإصلاح في كافة مفاصل النظام الإداري العام من جهة لتقبل وتنفيذ برنامج الإصلاح عبر صيغ تعاونية من جهة ثانية.

من أهم الخصائص للتحديث الإداري و التي يتفق عليها أغلبية علماء و كتاب الادارة العامة الى:

1. تغيير جذري وأصيل في الأشخاص وفي المفاهيم.

¹ - سامي محمود أحمد البحيري، المرجع السابق، ص 15.

2. عملية إدارية و سياسية اقتصادية و اجتماعية خارجية و فوقية يتم تقريرها و تنظيمها و ادارتها من طرف السلطات و القيادات السياسية و الادارية العليا في هرم سلطة الدولة وفق خطة هادفة ومرسومة.
3. عملية مستمرة متجددة هدفها يتحرك دائماً.
4. عملية شاملة متكاملة تشمل كل معوقات الإدارة وسائر خطواتها¹.
5. التحديث الإداري هو عملية تجديد و تطوير و تقويم خارجي بالقياس الى طبيعة كل من الثورة الادارية و استراتيجية التطوير التنظيمي كآليات و طرق التغيير و التجديد و التطوير في النظام الاداري للدولة.

الفرع الثاني

أهداف التحديث الإداري

تهدف برامج التحديث الإداري إلى زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة والادارة المحلية الى تخفيض نفقاتها وتحسين نوعية خدماتها ومنتجاتها للمواطن العادي من خلال إحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها.

إن تحقيق مثل هذه الأهداف لبرامج التحديث أو الإصلاح الإداري يختلف ما بين دول متقدمة وأخرى نامية . ففي الدول المتقدمة ومع ترسخ الممارسة الديمقراطية فيها وانتقال السلطة من حزب إلى آخر بطريقة سلمية ووجود برامج للأحزاب الحاكمة تعمل على تنفيذها خلال فترة توليها الحكم يتم خلالها الحكم على هذه الأحزاب ومدى استمراريتها في تولي مقاليد السلطة من قبل المواطن العادي في فترة إجراء الانتخابات التالية ، فإن الحزب الحاكم

¹ - درويش عبد الكريم و آخرون، "اصول الإدارة العامة"، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1968، ص 520.

يصبح مسؤولاً مباشرة أمام الناخبين عن مدى التزامه ونجاحه بتنفيذ تعهداته لهم ومن ضمنها موضوع الإصلاح الإداري.¹

أما في الدول النامية فإن عملية الإصلاح الإداري تأخذ بالحسبان، إضافة إلى الأهداف المذكورة أهدافاً غير معلنة تؤثر ، بصورة أو بأخرى ، في عملية التنفيذ وتؤدي إلى إبطائها أو إفراغها من محتواها حيث يتأثر بعملية الإصلاح هذه أكثر من جهة لكل منها أهدافها . فالمواطن العادي يعد المتأثر الأول و الرئيسي بعملية الإصلاح ونجاحها لانعكاس ذلك عليه على شكل خدمات ومنتجات أفضل وتكلفة أقل مع توفيرها بعدالة .

إلا أننا نلاحظ أن دور المواطن وقدرته على إحداث تغيير في أسلوب إدارة وتعامل الجهاز الإداري للدولة محدود خاصة في ظل انعدام الممارسة الديمقراطية أو محدوديتها وشكليتها في الغالبية من الدول النامية. ومن ثم تستمر سيطرة الجهاز التنفيذي على الأمور وتسييرها تبعاً لعلاقته بالنظام السياسي السائد فيها.

والمتأثر الثاني من عملية الإصلاح أو التحديث هم الموظفون على مستوى الإدارات و المؤسسات المختلفة والذين تتركز أهدافهم على تحسين أوضاعهم والمحافظة على امتيازاتهم وبقاء مؤسساتهم واستمراريتها في ظل جميع الظروف.

ونلاحظ هنا أن أعداد العاملين في هذه المؤسسات تزداد باستمرار ويصبح من الصعب تخفيضها لأسباب سياسية واجتماعية واقتصادية وما ينتج عنها من تأثيرات سلبية في النظام السياسي الحاكم . كما وأن بقاء المؤسسات، على الرغم من عدم الحاجة الفعلية إليها، يستمر حيث يصبح من الصعوبة بمكان إلغاء مؤسسة قائمة ويستعاض عن ذلك إما بضمها إلى مؤسسات أخرى أو استبدالها بأسماء أخرى إن حدث أي تغيير .

والجهة الثالثة ذات العلاقة ببرامج الإصلاح الإداري تتمثل في الخبراء الذين يعهد إليهم تصميم هذه البرامج وتنفيذها. ويهدف هؤلاء في الغالب إلى نقل تجارب برامج الإصلاح الإداري التي جرت في الدول المتقدمة بغية إظهار الدولة النامية بمظهر عصري إضافة إلى

¹ -David Osborne and Peter Plastrik, Banishing Bureaucracy : The Five strategies for Reinventing Government, Reading, MA: Addison – Wesley, 1997, P 56.

الفوائد التي يحصلون عليها جراء اقتراحهم من السلطة السياسية الحاكمة وتقديم اقتراحات تلبي
تصورات تلك السلطة.¹

الفرع الثالث

شروط التحديث الاداري

هناك العديد من العوامل التي تفرض على المجتمع المطالبة بعملية الاصلاح الاداري، و
تدفع القيادة السياسية الى تبني هذه المطالب و فرض الأسلوب الالزامي للاصلاح الاداري و
للوصول الى الاهداف المرجوة لابد من شروط علمية وسياسية و ادارية ويجب توفرها لنجاح
الاصلاح الاداري و هي²:

- 1- لابد من وجود استراتيجية أو رؤية سياسية اجتماعية و اقتصادية و ادارية كاملة و
سليمة وواضحة.
- 2- لابد من وجود قيادات سياسية و ادارية رشيدة في الدولة على المستوى المركزي و
المحلي.
- 3- اعتماد المبادئ و المنهجيات و الأساليب العلمية في تطبيق نظرية الاصلاح الاداري.
- 4- ضمان تطبيق الديمقراطية الادارية و الشعبية التشاركية بمشاركة الموظفين و
المواطنين و منظمات المجتمع المدني في عملية تطبيق الاصلاح.

¹ - فوزي عبد الله عكش، الاصلاح الاداري في الأردن- دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي-،
مقال منشور مجلة جامعة دمشق، المجلد 19، العدد الثاني، دمشق، 2003، ص 13.

² - عمار عوابدي، منهجية الاصلاح الاداري و تطبيقاتها في النظام الاداري الجزائري، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني،
العدد 36، فيفري 2015، الجزائر، 2015، ص 26.

المطلب الثاني

أسباب التحديث الإداري

تتعدد أسباب تحديث الإدارة المحلية حسب طبيعة التطور والتغير الذي يحصل على الأجهزة والوحدات المسيرة محليا وحسب طبيعة التأثير عليها سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا و اداريا و علميا و تكنولوجيا لتطبيق و تفعيل نظرية الاصلاح أو التحديث الاداري كمنهجية علمية تتطلب التجديد و التقويم و التطور في النظام الاداري في الدولة المعاصرة، و من أهم الأسباب ما يأتي:

الفرع الأول

الأسباب السياسية

تتمثل الأسباب السياسية لتحديث أو لإصلاح الإدارة المحلية فيما يلي¹:

- 1- تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية وتفعيل دورها في المجالس الشعبية (الولائية والبلدية).
- 2- المطالبة بالمشاركة الشعبية فعليا في تحديد أهداف التنمية.
- 3- المطالبة بالمشاركة الشعبية في صنع القرارات المؤثرة على حياة المواطن بشكل مباشر.
- 4- تزايد مظاهر الفساد السياسي والإداري على مستوى الإدارة المحلية.
- 5- الإنفتاح السياسي الذي عرفته البلاد أفرز على ظهور منتخبيين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى إجماع والذي يعد ضروريا لصنع القرار .
- 6- عجز القيادة و النظام السياسي عن ادراك الخلل.
- 7- تدخل المصالح الشخصية في إختيار البدائل وإتخاذ قرارات لا تخدم الصالح العام.
- 8- بروز مواطن أكثر تعلما ، أحسن إطلاعا وأكثر تطلعا ، لديه آراء وإقتراحات متعلقة بتسيير بلديته.
- 9- بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات ما بين النساء والشباب.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 115.

الفرع الثاني

الأسباب الإجتماعية

- 1- انتشار الجرائم و انعدام الأمن و انتشار الرشوة و الفساد¹.
- 2- مواكبة التطور والتغير في جميع مجالات الحياة.
- 3- التطورات العلمية والتكنولوجية وزيادة المخترعات كلها تستوجب إدخال الإصلاحات اللازمة لتلك الأجهزة.
- 4- مطالبة السكان بتحسين مستوى الخدمات الإدارية العامة.
- 5- زيادة المشكلات الإجتماعية وتزايد الطلب على الخدمات المجتمعية للمواطن.
- 6- طغيان العقلية القبلية على الحقائق الإجتماعية للبلاد.
- 7-تزايد حدة الفقر بسبب غياب المساواة في توزيع الثروة والموارد على مستوى الجماعات المحلية ، خاصة ذات الإقليم المتميز والقاسي مناخيا².

الفرع الثالث

الأسباب الإقتصادية والتنموية

- 1- تزايد الأعباء الإضافية والتكاليف على ميزانية المشروعات.
- 2- الأزمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض قيمة العملة و التضخم و الإفلاس و العجز عن المنافسة العالمية.
- 3-عدم القدرة على نقل التكنولوجيات بسبب ضعف الإستثمار.
- 4-ضعف أداء المؤسسات الإقتصادية وعدم قدرتها على إستغلال الموارد المالية والبشرية بشكل فعال.
- 5-غياب نظم الحوافز التي تشجع زيادة الإنتاجية.
- 6-ضعف تحضير الهيئة التنفيذية لتولي وظائف التسيير المالي الذي يعتمد على الخبرة.

¹ - عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري-قضايا نظرية و مداخل للتطوير-، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الثانية، فبراير 2008، ص 38.

² - بلال خروفي، لحوكمة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية - دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2012، ص 22 .

7-تزايد مظاهر الإختلاس والتهرب الضريبي الذي يؤدي إلى هدر الموارد المالية للدولة وعجز الموازنة العامة للجماعات المحلية.

8-الإهتمام بالنفقات العامة الإستهلاكية وعدم الإهتمام بالنفقات التي تحقق قيمة مضافة للجماعات المحلية¹.

المبحث الثاني

عناصر التحديث في الادارة المحلية

تحاول مؤسسات الدولة في معظم دول العالم الثالث تطبيق أنظمة ومعايير إدارية، شبيهة بتلك المعايير المطبقة في الدول المتقدمة، إلا أن هذه المؤسسات تقوم بوظائف اجتماعية وسياسية غير معلنة في أهدافها الرسمية، إذا لاحظنا أن الأنظمة الإدارية الجديدة حلت محل أنظمة وأعراف وممارسات إدارية سائدة.

ووفقا للنموذج البيروقراطي المثالي، فإن المكتب الإداري ليست له وظيفة واحدة هي تطبيق الأنظمة، و إنما وظائف متعددة مثل التنظيم والتوظيف، وعلاج مشكلات العمل والدوام، والترقيات وقياس الأداء، وفق معايير ومقاييس إدارية بحتة ومحيدة، ولكن هذه الظروف غير متوافرة في بيئة العالم الثالث، حيث نجد عدة اعتبارات، تتدخل في التعيين والتوظيف والترقية، ومنها الأهواء والاعتبارات الشخصية، وعدم الفصل بين الولاء للأشخاص والكفاءة في العمل الإداري، ولا يتوقف الأمر عند حد الاختلاط بينهما، حيث نجد أن هذه الاعتبارات، قد تكون أهم من الاعتبارات الإدارية.

إن الطبيعة السياسية والإدارية للجماعات المحلية في الجزائر ساهمت في جعلها أحد الفواعل المهمة والمساهمة في إحداث التنمية والتغيير في المجتمع، والتي من الواجب دعمها وترقية دورها في صنع السياسة العامة وذلك بالنظر لكلتا الخاصتين السياسية أو الإدارية.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 116.

وعلى اعتبار أنه تم تجاوز النظرة التقليدية في علم السياسة حول دور الإدارة والذي يعتبرها تقوم على تنفيذ السياسة العامة فقط، وذلك من خلال الإجماع حول الدور الذي تؤديه المؤسسات الإدارية في صنع السياسة العامة، بل إن هناك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسة مثلما هي قادرة على إعاقتها (Make or break)¹.

وهو ذات الاتجاه الذي يشجعه النظر لتزايد الاهتمام بدور الدولة خاصة عقب الحرب العالمية الثانية وانتشار الفكر المنادي بضرورة تدخل الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي خاصة، إذ أصبح كفكر سائد ومتفق عليه أن التنمية بدون دولة هي تنمية مآلها الفشل، كما أنه نفس الأمر الذي قاد بعض المفكرين إلى القول أن هذا العصر هو عصر تدخل الدولة، استنادا لتدخلها المتزايد والمتنامي في كافة شؤون المجتمع، وهذا طبعا زيادة على أن السمة المميزة للدولة الحديثة أنها دولة مؤسسات، وذلك بالقدر الذي أصبح فيه بناء الدولة وتأسيس سبل النمو والتجديد الحضاري، يعتمد اعتمادا أساسيا على كفاءة وفعالية مؤسساتها².

كما أن عصر العولمة وما أحدثه من تغيرات وتحولات على مستوى دور الدولة وارتفاع مستويات التفاعل بين القطاع العام والخاص، أسهم في بلورة الاتجاهات الحديثة التي ترى أن السياسات العامة ما هي إلا محصلة للتفاعلات الرسمية وغير الرسمية بين عدد من الفاعلين على المستوى المحلي والمركزي، وأن السياسات العامة في ضوء ذلك تعبر عن إرادة الفاعلين الذين هم عادة ما يكونون أعضاء في شبكة منظمة تُدعى حاليا باسم شبكة السياسة " Policy Network"³.

هذا وطبقا لمدخل النظم فإن كل وحدة محلية تعد نظاما مفتوحا، حيث تتلقى مجموعة من المدخلات تستمدّها من المحيط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي وتقوم بتحويلها إلى قرارات وسياسات تحقق الأمن والاستقرار كما تقدم السلع والخدمات التي تشبع حاجات المواطنين والتي تتمثل في شكل مخرجات.

¹ - جيمس أندرسون، عامر الكبيسي مترجما، صنع السياسات العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص 58.

² - حسن أبشر الطيب، الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر، القاهرة، 2000، ص 09.

³ - John Peterson, Policy network, political science series, institute for advanced studies, Vienna, 2003, p 01.

أما مدخلات الجماعات المحلية فتشمل الموارد الطبيعية والبشرية والمالية والإمكانات المادية المتاحة عموماً، والقوانين والتشريعات واللوائح والنظم القائمة، والقيم والعادات والأعراف الموجودة وغيرها ، وتتوقف طبعاً كفاءة النظام على قدرة وحداته المحلية وعلى ما تحقّقه من مخرجات بالنظر للمدخلات المتاحة لها في ظل النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي¹.

من خلال أن الجماعات المحلية هي مؤسسات دستورية متميزة في ممارسة المواطنة و فاعلاً لا يستغنى عنه في تهيئة وإدارة الإقليم ، وعلى التجربة المعاشة من طرف الجماعات المحلية تبين أن هذه المبادئ قد إصطدمت بالواقع ، فمن خلال فترة عشرين سنة من تطبيق القانونين رقم 90-08 المتعلق بالبلدية و القانون 90-09 المتعلق بالولاية، تبين للمشرع محدودية المنظومة القانونية الغير القادرة على التفكيك والقضاء على المشاكل المتولدة خاصة من التعددية التي، ولذلك فإن عناصر الإصلاح في الجماعات المحلية يمكن تقسيمها إلى ما هو متعلق بالارادة السياسية ، وما يتعلق بتسيير الموارد البشرية ، و المتعلق بالموارد المالية وفق ما يلي:

المطلب الأول

الإرادة السياسية

إن التحديث الإداري لكي ينجح ينبغي ألا يتحرك في فلك منفصل أو مستقل عن السياسيات والبرامج التنموية وإلا فلن يكون لهذا التحديث أو الإصلاح توجهاً استراتيجياً، فغاية إصلاح الجهاز الحكومي، و ينبغي أن تشتق من أولويات وبرامج الاستراتيجية التنموية لأن هذه الأولويات هي التي تحدد قطاعات الجهاز الحكومي المطلوب إصلاحها وهي التي تحدد البرامج المستهدفة من التطوير. لأن إصلاح الجهاز الحكومي يلعب دوراً هاماً في دعم التحول في السياسات الاقتصادية والتنموية وفي تعزيز القدرة على إدارة هذه السياسات إدارة فعالة على تحقيق غاياتها.

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية الإسكندرية، 2001، ص 42 .

تلعب الإرادة السياسية دورا هاما في دفع جهود الإصلاح الإداري و تبني أهدافه و خططه و برامجها. و تزداد أهمية الدور الذي تلعبه القيادة السياسية في حالة تبني استراتيجية الإصلاح الإداري، بل ان تجارب الإصلاح الإداري في الدول العربية، و في العالم، تشير الى حالات نجاح متميزة كان العامل الأساسي فيها هو المضمون العقائدي الذي أعطته القيادة السياسية لخطة التحديث و الإصلاح الإداري دفعة الحماس للتغيير و التطوير¹.

إذ تظهر الدراسات عن ضرورة ارتقاء الدولة، ويكون ذلك عن طريق تطوير نظام الإدارة المحلية باعتبارها وسيلة لتحسين مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية للمواطنين، إذا كانت النية للإصلاح و التحديث موجودة رسميا و شعبيا، و المشكلات معروفة في معظم المجالات، و عليه تقتزن النية مع الإرادة يتبين من خلال خطاب رئيس الجمهورية الجزائرية بتاريخ 2008/07/26 أمام رؤساء المجالس الشعبية البلدية، تناول فيه الجوانب الأساسية المتعلقة بالإدارة المحلية و إصلاح الجماعات الإقليمية و إشكالية اللامركزية² و ما يترتب عنها من فك التمرکز و التنمية المحلية و تسيير الجماعات الإقليمية و الأهمية البالغة التي يكتفيها المورد البشري في هذا المجال³.

لذا سنتناول الإطار السياسي الذي يتمثل في الإرادة السياسية و الذي تتم فيه هذه العملية وذلك لارتباط العلاقة بين السلطة و المجتمع، و هذا راجع الى وجود العديد من الأسباب و الدوافع التي تعد جزءا من أزمة الفكر العربي عموما، و نقصان فعاليته و عدم قدرته على الانجاز على وجه الخصوص⁴.

¹ - أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إدارة البحوث و الدراسات، مكتبة الاسكندرية، القاهرة، 1995، ص 27.

² - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 9.

³ - نور الدين حروش، الخدمة العمومية المحلية كمؤشر للتنمية المستدامة، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، طبعة 2017، ص 19.

⁴ - عامر رمضان أبو ضاوية، دور الإرادة السياسية في تعزيز تطوير النظم الحكومية العربية، ورشة عمل (ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية)، المؤتمر العربي الثالث، 14 - 10 أبريل 2005.

- Benoit . j , Droit Constitutionnel et institutions politiques , 5 eme édition , Dalloz, 1978.

- كريم يوسف أحمد كشكاش ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 1987 ، ص 533، 536.

-سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية ، سنة 1998 ، ص 200.

وانطلاقاً من هذا التفكير، نرى أن الشرط الأساسي لهذا التطوير هو وجود إرادة سياسية و يتحقق ذلك بوجود تنشئة سياسية نتناولها في الفرع الأول، ثم وجود شفافية في إدارة الإدارة المحلية نتناولها في الفرع الثاني، لا بد من وجود إدارة استشارية في الفرع الثالث، ثم الصعوبات التي تواجه الإرادة السياسية.

الفرع الأول

التنشئة السياسية

إن مهمة التنمية تقتضي جهود و آليات ضرورية لنجاح مهمتها في تنمية الإدارة المحلية و الحد من المعوقات و الأزمات الكثيرة .

أولاً: تعريف التنشئة السياسية

هي نشاط سياسي يهتم بالمواطن الناجح و الواعي سياسياً، من بينها الأحزاب السياسية التي تسعى بدورها إحداث التغيير على مستوى الفرد و الجماعة كما أنها نظام سياسي يلقي المرء مجموعة من القيم و المعايير السياسية و السلوكات و الأنماط الاجتماعية ذات المغزى السياسي¹. و هي عملية مستمرة يتعرض لها الانسان من أجل نقل الثقافة السياسية في المجتمع الذي يضمن استمرارها من جيل إلى جيل.

كما أنها آلية لازمة و ضرورية يكسب من خلالها المرء تدريجياً هويته الشخصية التي تسمح له التعبير عن ذاته أي هي آلية لتعديل الثقافة السياسية في المجتمع².

كما أن للتنشئة السياسية أدواراً رئيسية كثيرة هي: نقل الثقافة السياسية عبر الأجيال، خلق ثقافة سياسية في المجتمع، ربط النظام الاجتماعي و السياسي، بلورة قيمة العمل الجماعي و

¹ - الكيلاني و آخرون، الأحزاب السياسية في العالم العربي، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت، 2006، ص 478.

- السيد خليل هيكل، الأحزاب السياسية (فكرة و مضمون)، مكتبة الطليعة بأبوظبي، سنة 1989، ص 30.

- ابراهيم درويش، النظام السياسي، الطبعة الرابعة، سنة 1978، ص 174، 173.

² - إسماعيل غزال، القانون الدستوري و النظام السياسي، المؤسسة الجامعية للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت، 1982، ص 204.

المسؤولية المشتركة، تأمين الاشتراك السياسي، توسيع المشاركة السياسية من خلال تطوير قنوات للتغيير السياسي، بناء نمط مشترك من التفكير من أجل تحقيق الاستقرار مهما اختلفت الثقافات و الأديان و القوميات وغيرها¹.

ثانيا: أدوات التنشئة السياسية

تتم التنشئة السياسية عن طريق أدوات تساعد بناء ارادة سياسية، تتمثل هذه الأدوات في:

1- الأسرة: هي أبرز المؤسسات المرتبطة بالتنشئة السياسية من خلالها يكتسب المعتقدات و الاتجاهات في المجتمع.

2 - المدرسة: أهمية دور التربوي لا يقل أهمية عن دور الأسرة، و ذلك من خلال بناءات يعول عليها النظام السياسي و خاصة مهمة تعديل قيم الأفراد و تصحيحها .

3- وسائل الاعلام: تنص الفقرة الأولى من المادة 50 من القانون رقم 16-01 المتضمن تعديل الدستور على أن: " حرية الصحافة المكتوبة و السمعية و البصرية و على الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية " و تتولى هذه الوسائل (الصحف ،الراديو ،التلفزيون،...) فهي تكون مهمة في عملية التنشئة، حيث تزود المواطنين بالمعلومات السياسية و ترسخ السياسة لدى الفرد و المجتمع².

من أجل تنشئة سياسية لابد من توحيد مجموعة من الأدوات، و هي الأسرة و المدرسة و الاعلام فكل يكمل الآخر فلا نستطيع الاعتماد فقط على الأسرة فهي لوحدها لن تحقق الهدف المرجو. لذلك لابد من توحيد الهدف و العمل عليه من قبل جميع الأطراف للوصول الى تنشئة سياسية صحيحة.

¹ - شمران حموي، الأحزاب السياسية و النظم الحزبية، مطبعة الارشاد، الطبعة الأولى، بغداد، 1975، ص 16.
² - ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة و السياسات العامة، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي، الطبعة الاولى، عمان، 2004، ص 149-156.

ثالثاً: مؤشرات الإرادة السياسية

لا يمكن معرفة مدى تطور أو تدهور الإرادة السياسية إلا من خلال مؤشرات فهي تعتبر مقياس لها وهي :

1- المشاركة في الانتخابات: يقصد بها المشاركة في الانتخابات الرئاسية والنيابية والحزبية والنقابية والمجالس الشعبية المحلية والمهنية فهي الوسيلة الحقيقية لإنشاء حكومات ديمقراطية تمثل الجماهير، فمن خلالها يختار الأفراد حكامهم والأشخاص الموجهة إليهم مهمة صنع القرارات السياسية، بالمشاركة في الانتخابات فإن الشعب يصبح مالكا للسلطة وصاحب الحكم الفعلي وصانعا للقرارات السياسية المهمة والمشاركة في الانتخابات تعد أهم قنوات الاتصال بين الحكومة والرأي العام¹.

2- المشاركة الحزبية: ويقصد بها مشاركة الأحزاب في الانتخابات النيابية وبالتالي الوصول الى السلطة و تشكيل الحكومة والتداول عليها و المشاركة في إنتخابات المجالس الشعبية البلدية و الولائية .

3- حقوق المواطنة: هي العلاقة القائمة بين الفرد وبين الدولة على أساس الانتماء والولاء للوطن ومعرفة كافة الواجبات المترتبة على الفرد اتجاه وطنه وكذلك معرفة كافة الحقوق التي يتمتع بها الفرد لكي يؤدي الدور السياسي والاجتماعي والاقتصادي والحضاري المنوط به اتجاه الوطن والمصلحة العامة ويمكن ذكر ما يدخل في هذه الحقوق²: الانتماء للأرض، المساواة، المشاركة، الوعي السياسي، حرية التعبير عن الرأي، مبدأ سيادة القانون، وجود برلمان مؤسس.

¹ - عبد الحليم الزيات، التنمية السياسية دراسة في الاجتماع السياسي -الأدوار و الأليات-، الجزء الأول، دار المعارف، القاهرة، 1986، ص 28.

- السيد خليل هيكل ، الأحزاب السياسية ، المرجع السابق ، ص 31-33.

² - عبد المطلب غانم، دراسة في التنمية السياسية، مكتبة نهضة الشرق، القاهرة، 1981، ص 58.

الفرع الثاني

مبدأ الشفافية في الإدارة المحلية

تعد قضية الشفافية من القضايا الأساسية و الملحة التي تشغل تفكير كثير من الباحثين و أيضا تشغل تفكير الحكومات كأداة من أدوات الإصلاح و التحديث الإداري و أحد روافد عملية التنمية في المجتمع، و لأهمية قضية الشفافية فقد اهتمت كثير من المنظمات الدولية به، و أصبحت تصدر تقارير دورية بشأن الشفافية على مستوى العالم و من هذه المنظمات الدولية منظمة الشفافية الدولية، و البنك الدولي، و صندوق النقد الدولي، و منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية، و بتزايد الاهتمام بقضية الشفافية للمنظمات العامة سواء في دول العالم المختلفة بشكل عام أو في الدول العربية بشكل خاص بعد شيوع ظاهرة الفساد الإداري في دول العالم المتقدمة و النامية على السواء¹.

أولاً: تعريف مبدأ الشفافية

الشفافية تركز على حرية تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين مما يساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتعبر الحكومة والمؤسسات الرسمية والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة المصدر الأساسي لهذه المعلومات .

إن إتاحة تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها على المستوى المحلي يوفر فرصة الحكم على مدى فعالية أجهزة الإدارة المحلية و يعزز قدرة المواطن على المشاركة².

ولضمان تحقيق الشفافية يجب أن تنشر المعلومات بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة ومن أجل التخفيف من ظاهرة الفساد من جهة أخرى. وتتألف الشفافية في المكونات التالية:

1- الحصول على المعلومة.

2- العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته.

¹ - صالح بن رحيل بن رشود العنزي، أثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة، أطروحة مقدمة لاستكمال للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012.

² - بادي بن حدة ، الإتجاهات الحديث لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي -دراسة مقارنة ، المرجع السابق ،ص58.

3- الدقة في الحصول على المعلومة ، إذ يجب على الدولة أن تصدر قوانين تهتم بحرية المعلومات وتسمح للجمهور ووسائل الإعلام المختلفة بالحصول على جميع الوثائق المتعلقة بعمل الحكومة والتشريعات المختلفة، من الصعب تخيل وجود حوكمة ووجود حكومة فاعلة ومتجاوبة مع شعبها دون وجود قطاع إعلامي متميز وقوي يتسم بالمهنية والاستقلالية¹.

ثانيا: أهمية مبدأ الشفافية

إن تفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف أوجه نشاط الإدارة و الأجهزة الرسمية و علاقتها بالجمهور، لمن شأنه أن يؤسس لنظام معلومات واضح معن قوامه الوضوح. و هذا الأمر يولد لا شك علاقة متينة بين المواطن و الإدارة أساسها النزاهة و الصدق في المعاملة، هو ما يؤدي في النهاية إلى رفع نسب و معدلات ثقة الإدارة بالمواطن مما يدعم علاقة الحاكم بالمحكوم.

ثالثا: أهداف مبدأ الشفافية

- يسعى مؤشر أو مبدأ الشفافية إلى تحقيق جملة من الأهداف و المقاصد لعل أهمها ما يلي²:
- 1-تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة الشعبية على تصرفات الإدارة و نشاطاتها و الكشف عن مواطن الخطأ و السلوكيات السلبية و تشخيصها.
 - 2- نشر القيم الفاضلة في المجتمع الإداري و مكافحة الفساد بكل إشكاله و صوره.
 - 3- وضع المعلومات اللازمة بين يدي المعنيين كاملة غير منقوصة و في الزمن المناسب لتمكينهم من مباشرة الإجراءات اللازمة على الصعيدين الإداري و القضائي.
 - 4- يمكن مبدأ الشفافية الإعلام كسلطة رابعة من أن يؤدي مهامه داخل المجتمع و يساهم في مكافحة الفساد و نشر القيم الفاضلة.

¹ - عمراني كربوسة، الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر ، ملتقى وطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر- واقع و تحديات-، كلية العلوم القانونية والإدارية، القطب الجامعي لأولاد فارس، الشلف، يومي 16-17 ديسمبر 2008، ص 04.

² - مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية و الإصلاح الإداري، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 12- 13 ديسمبر 2010، ص 41 .

5- يمكن مبدأ الشفافية الأجهزة المختصة من سلطة تنفيذية و سلطة تشريعية من رصد الفراغ الذي لازم التشريع أو التنظيم في جانب أو آخر و هو ما يفرض عليها التحرك من اجل سد هذا النقص.

6- يضع مبدأ الشفافية كل أجهزة الدولة في ميزان القانون لتقييم مدى تجسيدها لأحكامه و قواعده، و تكريس مفهوم دولة القانون ودولة المؤسسات، و بذلك يخدم مبدأ الشفافية في النهاية مبدأ حكم القانون و كلاهما من مؤشرات الحكم الرشيد.

رابعاً: استراتيجية اعتماد مبدأ الشفافية و الوضوح

هناك مؤشرات لمدى مصداقية الحكومة، هذه المؤشرات تؤكد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية و على مستوى الإدارة تتفق مع الأعراف المهنية، و مع معايير و أخلاقيات السلوك العام، من خلال إتاحة المجال و الفرص للجمهور، ووسائل الاعلام، و جماعات المصالح، إن من شأن ذلك أن يعزز الثقة بالجهاز الإداري.¹

الفرع الثالث

إدارة استشارية

تعد الحكومة إدارة من الإدارات، ومؤسسة من المؤسسات، لكنها أكبر من سائر المؤسسات، وأعمالها أكثر، فهي من جزئيات الإدارة بصيغتها العامة، الإدارة الاستشارية تقابل في معناها المفهوم المعاصر للحكومة الديمقراطية، ولكنها تتقدم عليها في جوانب عديدة ، وتتكون الإدارة الاستشارية من منظومة إدارية منسجمة ومتجانسة من حيث الفكر والتطبيق، حيث تدمج بين السياسة والاقتصاد والضمان الاجتماعي، فالإدارة تعتمد على الاستشارة والابتعاد عن رأي الفرد أو الحاكم الأعلى أو الحزب الواحد.²

¹ - القريوتي محمد، الإصلاح الإداري بين النظرية و التطبيق، دار وائل للنشر، عمان، 2001، ص 54.
² - السيد الصادق الشيرازي، الحكومة الاستشارية و منظومة التطبيقات المتطورة، نشر في 21 أبريل 2012، أطلع على الموقع بتاريخ 09 جوان 2016، الموقع <http://www.al-7awza.org/print.php?id=351>

المقصود بادرارة استشارية أنها تستعين بمستشارين تكون وظيفتهم تقديم النصيحة فقط و توجيه المنفذ و اثاره تفكيره و كشف الحقائق أمامه لمساعدته في عملية التخطيط، و على هذا طرح التساؤل التالي: هل أن الادارة الاستشارية هي التي تقوم بلوازم الإدارة الصحيحة؟ أم تقوم بمصلحة جماعة خاصة وصلوا إلى الحكم بسبب ما، لكنهم استبدوا بالحكم بعد الوصول إليه¹.

تعد درجة قوة عناصر المشورة و مدى ما تملكه من قدرات ابتكارية، و مدى ثقة القيادات السياسية و الإدارية في تلك العناصر، بالإضافة الى مرونة في الجهاز الإداري و امكانية التنقل من عناصر التنفيذ إلى عناصر المشورة و القيادة و العكس².

فالمبادرة و التخطيط للتغيير لابد أن تأتي من القيادة السياسية. و لكن الاختلاف يكون في التنفيذ، فالتنفيذ يتم بالاقناع و المناقشة الحرة و التشاور.

الإستشارة الإدارية أصبحت أحد المظاهر الحديثة التي عرفتها الدول العريقة في الحضارة و التقدم العلمي و الإداري و الدليل على ذلك كثرة تزايد عدد الهيئات الإستشارية، هذا التزايد الذي يبرهن عن حضارة أكثر تقنية و ديمقراطية الوظيفة التنفيذية حيث أن الوظيفة الإستشارية تكفل تنسيقا بين الإدارات الأفقية و العمودية و تجعل السلطة المختصة قادرة على اتخاذ القرار³ و يسهل تحقيق الأهداف المراد البلوغ إليها.

كما أن الإستشارة تقدم الإقتراحات و الأفكار و الإجراءات التي تساد في تسيير وتأطير الإدارة المحلية .

كتجنب المشاكل و المعوقات مما يعود بالإيجاب على مردود وفاعلية الإدارة و ربح الوقت والجهد و كيفية استعمال العنصر البشري و الثروات المالية، و العنصر الزمني و

¹ - محمد بن المهدي الحسيني الشيرازي، الادارة، دار العلوم، الجزء الأول، الطبعة الأولى، 1989.

² - عالية عبد الحميد عارف، المرجع السابق، ص 40.

³ - أحمد بوضياف، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2012، ص 12.

الوقت و النوعية في العمل و التخلص من النقائص و الإعتماد على الموضوعية و تحقيق الانسجام بين أعضاء أية مؤسسة إدارية¹.

الفرع الرابع

ضعف الارادة السياسية

تحتاج كل عملية مهما كانت طبيعتها سياسية أو اقتصادية أو أي كانت، الى مقومات تقوم عليها لتضمن نجاحها و استمراريتها، و بقدر ما تحتاج هذه العملية مقومات نجدها في المقابل تواجه جملة من المعوقات التي تحول دون نجاحها.

إن التحديث الاداري يحتاج إلى ارادة سياسية قوية تترجم الرغبة الحقيقية في العمل على احداث تغييرات سياسية هامة، إلا أن ضعف هذه الادارة أو غيابها يحول دون تحقيق الاصلاح السياسي و الاداري المطلوب²، و ذلك راجع الى تغلغل النخب الحاكمة و سيطرتها على السلطة التنفيذية، الى جانب تهميشها للفواعل السياسية و المدنية داخل المجتمع، و هذا ما يحول دون مشاركتها في السلطة، أي أن النخب الحاكمة تعمل على منع صعود نخب جديدة تؤمن بالفكر الديمقراطي و تسعى الى تجسيده كنظام للحكم. هذا الى جانب تأثير التقاليد السلطوية و الطبيعة الوراثية الاستبدادية من قبل أنظمة الحكم على مسار الاصلاحات السياسية، هذا ما يحول هذه الأخيرة الى اصلاحات سريعة تتماشى مع ظروف طارئة مما يؤدي الى خلق نماذج ديمقراطية هشّة تكون مزيجاً بين الديمقراطية و السلطوية، و هذا ما يفسره وجود المنافسة و التعددية في الانتخابات في ظل سيطرة حكومية على وسائل الاعلام، و بروز ظاهرة تزوير الانتخابات أو الضغط في اتجاه اختيار مرشحين معينين، و هذا ما

¹ - عمار بوحوش، تطوير الإستشاريين، مقال منشور، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ص113.

² - ريم محمد موسى، الثورات العربية و مستقبل التغيير السياسي، مؤتمر فيلادلفيا السابع عشر، ثقافة التغيير، كلية الأداب و الفنون، جامعة فيلادلفيا، 6-8 نوفمبر 2012، الأردن، 2012، ص 08.

- أقر الإسلام مبدأ الشورى لقوله تعالى: "و شاورهم في الأمر" سورة آل عمران الآية 159 ، و قوله: "و أمرهم شورى بينهم" سورة الشورى.

يؤدي بدوره الى خلق نوع من عدم العدالة و المساواة في العملية الديمقراطية اذا وجدت أصلاً¹.

و في بعض الأحيان يكون ضعف الإرادة السياسية بسبب خوفهم من المهارات الجديدة التي يكتسبها العاملون لديهم و خشيتهم من عدم المقدرة على التطور لمواكبة ما يحدث من ارتفاع في المستوى المهاري للعاملين، الأمر الذي قد يعرضهم لفقدان وظائفهم. أو قد تعود المقاومة الى الخوف من المستقبل.

ومن ثم يتمسك أفراد المنظمة بالطرق التقليدية في الأداء، الحالة التي يطلق عليها تفضيل العمل في منطقة الراحة، و تتكون منطقة الراحة هذه من العادات و المعايير و نمط التفكير و التوقعات و الخبرات المكتسبة من تجارب سابقة و من المؤكد أنه متى غرق الأفراد في هذه المنطقة أصبح من الصعوبة الخروج منها².

و هنا نود أن نقف وقفة تحليلية أمام دور الإرادة السياسية لهذه النخبة الحاكمة والقوى الأخرى الفاعلة من حولها كعامل مؤثر في إنجاح أو فشل أي عمل سياسي.

تكون الإرادة السياسية غائبة في حالة عدم وجود رغبة صادقة لدى الحكومة في اندماج سياسي حقيقي بين السلطة و الشعب.

¹ - هشام سلمان محمد الخلايا، أثر الاصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية، مذكرة ماجستير، كلية الآداب، قسم العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2012، ص 42.

² - Patricia Wilson, Empowering the self-directed teams, National grower publishing limited, London, 1996, pp 74-78.

المطلب الثاني

تثمين الموارد البشرية و المالية

احتلت تنمية الموارد البشرية في الأونة الأخيرة اهتماما كبيرا من الباحثين باعتباره أحد المداخل الفعالة لرفع جودة العنصر البشري، الذي يعد بمثابة العمود الفقري للمؤسسة و المورد الحقيقي لها، لذا لابد من توافر قوى عاملة ذات كفاءة لتحقيق أهداف المؤسسة من خلال تنمية الموارد البشرية وجعل هذه الوظيفة تحتل المكانة المناسبة لها ضمن وظائف إدارة الموارد البشرية.

بناءا على ما سبق فإن المشكلة تكمن في كيفية إيجاد استراتيجية متكاملة و تصور علمي وعملي للتحديث الإداري من خلال المداخل الثلاثة و هي تحديد الاحتياجات والتصميم ثم التفعيل أو التدريب، بالإضافة إلى التطويرات التنظيمية، وأخيرا قياس الأداء للفرد أو لمجموعة العمل وما يترتب على هذه العملية من تحفيز الفرد على الاستمرار في تطوير نفسه عن طريق ترقيته أو إعطائه حوافز مادية¹.

تتكون كل مؤسسة من مجموعة من العناصر أو المكونات تتحدد فيما يلي: الأرض، المباني، الأفراد، رأس المال، و التكنولوجيا، ومهما تعددت العناصر يمكننا القول أن أية مؤسسة تتكون من أصول مادية و موارد بشرية².

فلفظ "الموارد" إذا أضفنا كلمات معينة للجمع (موارد) نحصل على دلالات، ومعاني كثيرة، كقولنا: موارد مالية موارد طبيعية، موارد بشرية، فماذا يعني مصطلح الموارد البشرية؟³

¹ - سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري (التطوير التنظيمي و التدريب و تقييم الأداء)، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، 2011، ص 13.

² - علي غربي، وبلقاسم سلاطينية، وإسماعيل قيرة، تنمية الموارد البشرية، عين مليلة : دار الهدى، الجزائر، 2002، ص16.

³ - من حيث الاشتقاق اللفظي واللغوي كلمة "مورد" : أن القصد من لفظ ورد والوارد: الإشراف على الماء وغيره، وتعني هذه الكلمة: الجزء من القرآن، أو القطيع من الطير أو الجيش، كما تعني كمية اونصبيا من الماء. والمورد تعني مصدر الماء ، عبد الرحمان نايت، "تحليل أهم أسس عملية التكوين والتدريب الإداري للإطارات على مستوى التعليم العالي مع دراسة ميدانية على حالة قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر ، 2006، ص48.

و مما سبق سنتطرق في الفرع الأول إلى تـثمين الموارد البشرية و في الفرع الثاني لتقييم أدائها، ثم في الفرع الثالث أهمية الموارد المالية للإدارة المحلية و نتناول في الفرع الرابع مراقبة التسيير المالي .

الفرع الأول

تـثمين الموارد البشرية

يعتبر تـثمين العنصر البشري بالإدارة العمومية في صلب اهتمام وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة، فنظرا للدور المحوري الذي تلعبه الموارد البشرية، في الارتقاء بالإدارة الجزائرية إلى المستوى الذي ينشده المجتمع الجزائري، والذي يجعل منها إدارة فعالة وناجعة وذات مردودية، ومنتشعبة بـقيم ومبادئ حسن سير المرافق العامة، فقد تم العمل على اعتماد سياسة تـدبيرية طموحة، تجعل من الموارد البشرية حجر الزاوية في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية في مختلف المجالات الحيوية¹.

إن بناء القدرة يتطلب تخطي العادات الروتينية الى الاستجابات الخلاقة التي تتطلبها التنمية، فالاهتمام بالقدرة ليس ما يجب أن تكون عليه الممارسة، و انما تخطي الفجوة بين النظرية و الممارسة، فبناء القدرة أساسا عملية " تعلم اجتماعي" تهدف الى خلق القدرة لدى الانسان على حل مشكلاته، و على اكتشاف طرق أفضل لتحقيق أهدافه، بغض النظر عما يحدث في البيئة من تغيرات.

إنما عملية التحديث و التنمية تتوجه الى الناس و الى التغير نفسه، من أجل تحسين الأداء و زيادة القدرة و توسيعها، و زيادة الفعالية، و هي عمليات يصبح فيها العنصر الخارجي مجرد عامل مساعد، و ليس عاملا أساسيا². و عليه يجب بناء المواطن قبل المؤسسة و بالتالي بناء الموظف قبل المؤسسة.

¹ - وزارة الوظيفة العمومية و التحديث، تقرير حول الموارد البشرية بالوظيفة العمومية، منشورات وزارة الوظيفة العمومية و تحديث الإدارة، المغرب، 2013، ص 4.

² - علاء الدين عرفات، الادارة المحلية في مصر الواقع و آفاق المستقبل، مكتبة الاسكندرية، القاهرة، 2011، ص 86.

أولاً: مراجعة و تعزيز منظومة الوظيفة العمومية

تحتل الوظيفة العمومية في التنظيم الهرمي للدولة مكانة متميزة باعتبارها أدواتاً لممارسة نفوذها من خلال مرافقها ومؤسساتها المكلفة بتقديم الخدمات بواسطة موظفيها، وباتساع دورها ومهامها في مجال ضمان حماية صحة مواطنيها وتعليمهم في المدارس والجامعات وضمان الأمن الداخلي وتربية النشأ من خلال المساجد والجمعيات ضد السلوك غير اللائق... الخ، ألزم على السلطات العمومية وضع وسن قوانين ملائمة وجهاز فعال من شأنه التكفل بنشاطات الوظيفة العمومية، يعمل على مراقبة التطبيق السليم للإجراءات التنظيمية ويساهم في تطبيق الشفافية واستقطاب أحسن الكفاءات والمهارات لتقديم أحسن الخدمات¹.

في الجزائر تمثل المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، جهاز إداري دائم للدولة والهيكل المركزي للوظيفة العمومية تتكفل باقتراح عناصر السياسة الحكومية في مجال الوظيفة العمومية والتدابير اللازمة لتنفيذها؛ ونظراً للدور الاستراتيجي الذي تؤديه على مستوى الهيكل التنظيمي للدولة فإنها تعتبر من بين أولى الإدارات التي تم استحداثها مباشرة بعد الاستقلال بموجب المرسوم رقم 62-526 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962.

لقد عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر على مدى خمسة عقود عدة تغييرات إستهدفت تكييفها و ملائمتها مع التطورات التي تعرفها الإدارة العامة، إنتهت سنة 2006 بصور الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الذي جاء كقطيعة مع كل النصوص القانونية المنظمة لقطاع الوظيفة العمومية منذ الإستقلال، و هذا بالنظر إلى جملة الخصائص المميزة له، و يعد قانون الوظيفة العمومية رقم 03-06 رغم الإصلاح الذي يحمله في طياته و الذي يمس الوظيفة العمومية في كل جزئياتها إلا أنه يعد أيضاً امتداداً للقوانين السابقة و هذا من خلال تكريسه للمبادئ و الأسس التقليدية في الإدارة العمومية و الإنفتاح على الحقائق الجديدة، التي تقوم على الوظيفة العمومية، فالأمر 03-06 لم يتخلى عن هذه المبادئ و لم يغير فيها إنما كرسها و اعتمدها كأسس تنبني عليها الوظيفة العمومية الجزائرية العصرية.

¹ - رميني جمال، إصلاح منظومة الوظيفة العمومية في الجزائر - خيار تنظيمي أم حتمية اجتماعية سياسية-، مقال منشور، مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، العدد 31، ديسمبر 2017، ص 310.

لقد جاء الأمر ليحدث إصلاحا شاملا وعميقا في قطاع الوظيفة العمومية و هذا من خلال اعتماده على نص كامل و ليس مجرد تعديلات طفيفة لبعض نصوص القوانين القديمة مما يعكس إرادة المشرع في إحداث تغيير جذري في قطاع الوظيفة العمومية، و قد مس هذا التغيير و الإصلاح كل موضوعات الوظيفة العمومية بدءا من المبادئ و الأسس التي تقوم عليها، فكان الإصلاح عن طريق تكريس مبادئ و أسس الوظيفة العمومية¹.

فقد كرس الأمر رقم 06-03 بعض المبادئ نلخصها في:

- 1- مبدأ الكفاءة و الجدارة و ذلك من أجل الإلتحاق الى الوظيفة العمومية.
 - 2- مبدأ التوفيق بين ضمانات الموظف و السير الحسن للإدارة العمومية فهو يعتمد على حقوق الموظف و ضماناته و بين واجباته الوظيفية.
 - 4- مبدأ المشاركة و الحوار من أجل تسيير شؤون الحياة المهنية و القشاء على المشاكل بين الموظفين و مرؤوسيههم.
 - 5- مبدأ الفصل بين السلطات و ذلك لضمان الحياد التام للإدارة، و إخضاع الموظفين العموميين لقانون خاص بهم.
- فالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006، نص على نمط جديد للعمل في مفهوم الوظيفة العمومية ذات الهياكل المغلقة المعمول به في الجزائر أن تخضع بعض مناصب الشغل الى نظام التعاقد و الذي يضيف مرونة على التسيير البشري.
- إن هذا التغيير الذي أتى به القانون و حسب نظرة الحكومة يدخل في إطار عصرنة الإدارة من خلال سياسة إعادة تأهيل الوظيفة العمومية ، و إصلاحها التي تتدرج ضمن المسار الشامل

¹ - مهدي رضا، إصلاح الوظيفة العمومية من منظور الأمر 06-03، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، جامعة الجزائر-1، 2016-2017، ص 10.

لإصلاح هياكل الدولة و مهامها و ذلك من أجل تهيئة الموارد البشرية و تنويع علاقات العمل¹.

لقد أقر القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في إطار التعاقد أسلوب جديد يسمح للمؤسسات و الإدارات العمومية أن تبرم اتفاقيات مع مستشارين مؤهلين من أجل إنجاز أعمال ظرفية للخبرة أو الدراسة أو الاستشارة².

فهو إجراء جديد لم يعمل به سابقا في كل القوانين أو التنظيمات الخاصة بالوظيفة العمومية في الجزائر، و هو ما يعزز عملية الإصلاح داخل الوظيفة العمومية بصفة خاصة و الإدارة بصفة عامة، كونه يضيف المرونة اللازمة على نشاط الإدارة و تحديث آليات نشاطها و جعلها تواكب و تتكيف مع التحولات الاقتصادية والتطورات الحاصلة في المجالات العلمية و كذلك لتمكين الإدارة من تحسين أدائها .

ولأجل تحقيق الدولة لسياساتها والنهوض بالإدارة العامة تلجأ إلى وضع القواعد المنظمة لإجراءات تعيين الموظفين والتي تكفل اختيار أفضل العناصر الصالحة لتنفيذ المهام المطلوبة منها، حيث يراعي في هذه القواعد العمومية والتجريد، كما يجب أن تتسم هذه القواعد بالشفافية والوضوح، بحيث لا يشوبها أي غموض أو لبس من شأنه المساس بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص عند تعيين الموظفين³.

فالتزام الإدارة بالشفافية من خلال تحديد الشروط العامة والخاصة لتولي الوظائف العامة سلفا، ومراعاة الأسس والمبادئ العامة في التوظيف، يعد ضمانا هامة لعدم انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية في عملية التعيين في الوظيفة العامة.

¹ - برنامج الحكومة، الموافق عليه المجلس الشعبي الوطني يوم 2007/06/28، مصالح رئيس الحكومة، الجزائر، ص 29.
- المادة 19 من الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ، عدد 46.

² - المادة 25 من الأمر رقم 03-06.

³ - تنص المادة 32 من الدستور على أن: " كل المواطنين سواسية أمام القانون . ولا يمكن أن يتنزع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق ، أو الجنس أو الرأي ، أو أي شرط ، أو أي ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي ".
- و تنص المادة 27 من الأمر رقم 03-06 على أن: " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الاجتماعية ".

تردي الوظيفة العامة و تراجع مردودها في الدول العربية عامة و الجزائر خاصة يرجع لعدم مراعاة الضوابط و المعايير المذكورة أعلاه في التوظيف كمبدأ الجدارة و المساواة في التوظيف، فشغل الوظائف العامة يتم على أساس المحسوبية والمحابة أو على أساس الاتجار بالوظيفة. كما أن الإجراءات الشكلية العامة والخاصة للتوظيف لا تحترم و إن تم تطبيقها فإنه ينحرف بها عن أغراضها عن طريق التشديد والتضييق على المرشحين للوظيفة العامة وإتقال كاهلهم بمجموعة من الوثائق والإجراءات غير الضرورية التي تزيد وتعمق من الآثار السلبية للبيروقراطية الإدارية¹.

و عليه فإن الإصلاحات المتواترة للوظيفة العمومية في الجزائر تستهدف تقنين مبادئ و أسس و مقومات استراتيجية الموارد البشرية في النظرية العلمية بهدف عصرنة و ترشيد و تفعيل هذه الوظيفة الحيوية و الديناميكية في تحقيق وظائف الدولة المختلفة بصورة مضمونة و فعالة².

ثانيا: التكوين و التأهيل كوسيلة لإصلاح الوظيفة العمومية

يعرف التكوين بأنه: "الإجراء المنظم الذي يستطيع الأفراد من خلاله إكتساب مهارة أو معرفة جديدة تساعدهم على تحقيق أهداف محددة"³، فالتكوين عملية مخططة و مستمرة تهدف إلى تحسين قدرات و مهارات العاملين و التأثير بصفة إيجابية على سلوكياتهم ، بشكل يجعل أدائهم أفضل بما يحقق أداء متميز للمؤسسة⁴.

يعتبر التكوين أهم عامل للنهوض بالعنصر البشري ومقياسا لمدى تدرج الفرد داخل المؤسسة والمجتمع، وخيارا لرفع التحدي ومسايرة التقدم التكنولوجي وتعميم الثقافات المهنية الجديدة ومن أهمها الثقافة الرقمية وذلك عبر الرفع من كفاءة الموظفين ومهاراتهم حتى تتمكن المؤسسة من تنمية مردودها والمحافظة على جودة خدماتها من جهة، ومن جهة أخرى منح

¹ - حاحة عبد العالي، الأليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، 2013، ص 353.

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 33.

³ - حرشوش صالح عادل ، مؤيد سعيد سالم ، إدارة الموارد البشرية -مدخل إستراتيجي ، الطبعة الثانية ، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع ، 2006 ، ص 130.

⁴ - بن فرحات مولاي لحسن ، إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر ، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، السنة الجامعية 2011-2012 ، ص 113.

فرص للموظفين تمكنهم من تحسين مستواهم العلمي والمهني مما يؤهلهم للترقيات المهنية والاجتماعية. وفي هذا الإطار نورد المقولة المعروفة للأستاذ: M. crouzier: " بأن الاستثمار في الموارد البشرية أكثر صعوبة من الاستثمارات الأخرى، لكن في حالة النجاح فإنه الأكثر مردودية"¹.

منذ صدور المرسوم التنفيذي رقم 96-92 الذي حدد طرق إجراء التكوين المتواصل و تحسين المستوى و الذي ألزم الإدارات العمومية بضرورة إعداد مخطط أو متعدد السنوات الخاص بالتكوين².

لكن إزداد المشكل تعقيدا نظرا لإزدياد حجم الإدارات العمومية نتيجة التوظيف غير العلمي و الغير قائم على خطة توجيعية للتوظيف³. و التأخير في إقرار إلزامية تجديد معلومات الموظفين و تحسين مستواهم أدى إلى عدم قدرتهم على المساهمة في تحديد و تنفيذ أهداف الإدارات و التي تكون ملزمة بالتأقلم مع المعطيات الجديدة و المتطلبات المتزايدة للمواطنين بضرورة تحسين خدماتها⁴.

تبرز أهمية التكوين أثناء الخدمة باعتباره أهم السبل للنمو المهني والحصول على المزيد من الخبرات الثقافية والسلوكية وكل ما من شأنه رفع مستوى الأداء الموظفين في المؤسسة الجامعية ومن ثم المساهمة الفعالة في تحسين نوعية الخدمات المقدمة لكل الأطراف التي علاقة مباشرة بهذه المؤسسة. وتنطوي الاحتياجات التكوينية على عمليات ثلاث تعد الأساس الحقيقي، الذي يسمح بتحديد ومسح الاحتياجات بدقة والمتمثلة في⁵:

¹ - براهيم عبد الله حميدة المختار، دور التكوين في تثمين و تنمية الموارد البشرية، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 07، فيفري 2005، ص 9.

² - المرسوم التنفيذي رقم 96-92 مؤرخ في 03 مارس 1996 المتعلق بتكوين الموظفين و تحسين مستواهم و تجديد معلوماتهم المعدل بموجب المرسوم التنفيذي رقم 04-17 مؤرخ في 22 جانفي 2004.

³ - Ahmed Rahmani , Quelque politique de formation pour la fonction publique , Revue Idara , volume 6, N 1 , 1996 ; p 18.

-Hocine Cherhabil ,évolution institutionnelle et adaptation de l'administration Algérienne à la mondialisation , Revue Idara , volume 8 , N 1 , 1998 , p 139-141.

⁴ - Karima Benyelles , le renouveau du service publique à travers une Politique de la ressource humaine dans la fonction publique , Revue Idara , volume 2 , N 1 , 1992, p 122.

⁵ - موسوعة التربية والتكوين، مطبعة المعارف، الجزء الثاني، الجزائر، 2000 ، ص 09 .

1- تنظيم التكوين: و نقصد به تحديد موقع التكوين والتأكد من قدرة الموظفين العموميين على تنفيذ المخطط التكويني وكذا مدى توافر الموارد المادية اللازمة.

2 -محتوى التكوين: أي تحديد الأعمال والوظائف التي تتعلق بالتكوين ومدة كل وظيفة أي بعبارة أخرى تحديد مضمون التكوين.

3 -عناصر التكوين: أي تحديد من يحتاج إلى التكوين بتحديد العناصر التي هي بحاجة إلى تكوينها، من أجل تنمية المعارف و القدرات و المهارات لديها.

بالنسبة للجزائر فقد اتخذت وزارة الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية في إطار مرافقة سياستها الإصلاحية و لغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها موظفيها، تبنت وزارة الداخلية الجماعات المحلية استراتيجية تكوين للفترة 2015-2019 تتمحور على النقاط الآتية:¹

4-الاعتماد على التكوين القاعدي والتكوين التحضيري: الاهتمام بتكوين الموظف يجب أن يكون منذ التحاقه بمنصبه حتى يتم الترسخ لديه لثقافة المرفق العام و ثقافة الدولة كما أنه يسمح له باكتساب معارف وخبرات تسمح له بالتأقلم السريع مع مهامه الجديدة و المحيط المهني.

5-تكوين الإطارات: تلعب هذه الفئة من الموظفين التي تشغل مناصب ووظائف عليا دورا هاما في تنفيذ ونجاح الإصلاحات إذ تقع على عاتقهم مهمة وضع حيز التنفيذ سياسة الدولة الهادفة إلى تحسين وترقية الخدمة العمومية، لاسيما في ظل التوجه الجديد الرامي إلى تنويع موارد الجماعات المحلية وتعزيز الدور الإقتصادي للبعث بالتنمية المحلية. وعليه، فتكوين هذه الإطارات يعد محورا أساسيا ضمن استراتيجية تكوين القطاع.

6-الانفتاح على القطاعات المكونة (التعليم العالي و التكوين المهني): للاستفادة من نتائج الخبرات والبحوث والدراسات التي تقوم بها هذه القطاعات والتي من شأنها إثراء

¹ - وزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، تم الاطلاع على الموقع يوم 09 أكتوبر 2018 على الساعة 15 مساء <http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar.html>

وتعزيز معارف وخبرات الموظفين و الإطارات. وعلى هذه الأساس، تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع:

. وزارة التعليم العالي و البحث العلمي:

- جامعتي الجزائر 1 و 3،
- جامعة البليدة 2
- جامعة المسيلة،
- جامعة التكوين المتواصل،

. وزارة التكوين والتعليم المهنيين:

- المعهد الوطني للتكوين والتعليم المهنيين،
- الديوان الوطني لتطوير التكوين المتواصل وترقيته،
- المركز الوطني للتعليم المهني عن بعد.

. مؤسسات تكوين تابعة لقطاعات أخرى:

- المعد العالي للتسيير التخطيط،
- معهد الاقتصاد الجمركي والجبائي،
- مركز تطوير الطاقات المتجددة.

6- انتهاء نظام التكوين عن بعد: وذلك لتعزيز إمكانيات شبكة التكوين التابعة للقطاع،

إذ يتم حاليا إعداد قاعدة رقمية للتكوين الافتراضي.

7- الانفتاح على التجارب الأجنبية: تعرف أنماط التسيير في الآونة الأخيرة عدة

تطورات على الصعيد الدولي لا بد من مسايرتها والسهر على تبادل الخبرات مع الدول الرائدة في هذا المجال لضمان تعزيز كفاءات ومعارف إطارات القطاع، وفي هذا الإطار تم التوقيع على عدة اتفاقيات مع عدة دول كدول الاتحاد الأوروبي (فرنسا، اسبانيا، هولندا) والصين وكندا.

ويعد تأهيل الموارد البشرية في المؤسسة -كأسلوب جديد في التنمية والتحفيز -من مهام وظيفة التكوين¹، إذ يتضمن أساليب منظمة تعمل على إحداث تغيير في سلوك الأفراد لتمكينهم من الحصول على المهارات المهنية والسلوكية القادرة على مساعدتهم في تحقيق أهدافهم وأهداف المؤسسة معاً².

يتضح جلياً أن دراسة الاحتياجات التكوينية لا بد أن تتم في إطار تخطيط محكم، يعبر عن رغبات الإدارات العمومية ومواردها البشرية وتتحقق تبعاً لذلك جملة من الأهداف، مما يستوجب القيام بعملية التكوين بغرض تحقيقها و جمع البيانات الدقيقة اللازمة سواء على مستوى الموظفين العموميين أو الإدارة العمومية، بما يضمن التقييم المناسب للبرنامج التكويني فيما بعد سواء من حيث الأسلوب أو المستوى .

إن تحديد الاحتياجات التكوينية ينتهي بوضع التكوين لمخطط للموظفين المعنيين، من أجل تقريب الجسور بين مستوى الأداء الراهن ومستوى الأداء المنتظر لهم³.

ثالثاً: التحفيز كوسيلة لتحسين الأداء الوظيفي

أظهرت دراسات الفكر الإداري بخصوص نظام الحوافز أنه لا يمكن حث الموظف على العمل بكفاءة و فعالية ما لم يكن هناك حافز على ذلك، فالخطط الجيدة والتنظيم السليم للأعمال ليس معناه أن نفترض أن الأفراد سيقومون تلقائياً بالأعمال على أحسن وجه وجعل الموظفون يعملون عن رغبة وبحماس، هي مشكلة كبيرة تعالج فقط عن طريق التحفيز.

التحفيز هو العائد الذي يحصل عليه الفرد كنتيجة للتميز في الأداء، إذا كان الأجر أو المرتب هو المقابل الذي يحصل عليه كقيمة للوظيفة التي يشغلها⁴، توجد نماذج عديدة التي يمكن اعتبارها حوافز نظامية، تنص عليها مختلف النصوص المنظمة للوظيفة العمومية خصوصاً تلك المحفزات النقدية، لتشكيل حوافز إيجابية أو سلبية تكون الأولى كثواب للموظف

¹ - التعليم المؤرخة في 6 جوان 1998 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية تتعلق بكيفيات الإعداد و المصادقة على المخططات السنوية أو المتعددة السنوات للتكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات .

² - ابراهيمي عبد الله، حميدة مختار، دور التكوين في تنمية الموارد البشرية، مقال منشور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.

- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، دراسة تحليلية مقارنة من وجهة نظر استراتيجية الموارد البشرية ، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام ، سنة 2004 - 2005 ، ص 187-293.

³ - مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية، دار الشروق، عمان، الأردن، 1996، ص 238 .

⁴ - أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية ، مركز التنمية الإدارية ، الطبعة الخامسة، القاهرة، 1998، ص 65.

على حسن أدائه لعمله وتهدف الثانية لتنمية السلوك الوظيفي السوي، عبر تطبيق الجزاء عليه وبالقدر المناسب لسلوكه المنحرف.

تنطوي هذه الحوافز على وسائل غير عينية تتجه إلى إشباع الحاجات الفكرية والنفسية والاجتماعية للموظف وهي الأخرى على نوعين حوافز معنوية إيجابية وأخرى سلبية، حيث لا تقل الثانية أهمية عن الأولى¹، سنتطرق لها كالآتي:

1- الحوافز الإيجابية:

تتمثل فية الأجر والعلاوات السنوية والزيادات في الأجر لمقابلة الزيادة في نفقات المعيشة، والمكافآت والمشاركة في الأرباح، ويذكر أن الحوافز المادية المالية تتشكل من الأجر على أساس الساعة أو الأسبوع أو اليوم أو السنة، إضافة لزيادات بالدفع على أساس الأداء، وكذلك المزايا مثل التأمين الصحي والمشاركة بالأرباح وبرامج العناية بالطفولة ونظام الانجازات والتقاعد². سنتناولها كالآتي:

أ- الأجور والمرتبات : يعتبر الأجر من أهم الحوافز المادية التي تحت الأشخاص لبذل الجهد والعمل، إذ أنه كلما زاد الأجر زاد حافز العامل على بذل الجهد وتحسين مستوى الأداء.

ب- التعويضات: تمثل التعويضات حافزا إضافيا لبذل المزيد من الجهود، منها العلاوات والمنح والبدلات وطبيعة العمل، وتعويضات التخصص..الخ.

ج- ظروف العمل ومتطلباته المادية: تشكل الظروف المادية المحيطة بعمل الأفراد مثل الآلات والتجهيزات ومكان العمل ومحيطه الفيزيائي المتنوع عاملا مؤثرا على أدائهم في العمل ورغبتهم به، فكلما زادت وتحسنت ظروف العمل كان استعداد الفرد للعمل أكبر.

د- الترقية: وتتم الترقية بنقل الموظف من فئة وظيفية إلى فئة أعلى و رتبة أعلى ذات مسؤوليات و اختصاصات مختلفة، إذا كان يتمتع بمستوى تأهيل كاف أو يكون قد اجتاز

¹ - سميحة لعقابي، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة باتنة 1-، كلية الحقوق و العلوم السياسية، الجزائر، 2016-2017، ص 163.
² - زويلف مهدي، إدارة الأفراد، الطبعة الأولى، دار مجداولي للنشر والتوزيع، عمان، 1994، ص 276، 277.

بنجاح أحد الإختبارات المهنية¹.

2-الحوافز السلبية

يقصد بها "عقوبات مختلفة يتم إيقاعها على المرؤوسين، قد تؤدي في النتيجة إلى تغيير الموظف للسلوك الذي عوقب عليه أو تحسين الصورة المأخوذة عنه، وبالتالي تكون دافعا يعمل على شحن الموظف لتحسين أدائه وتصرفاته"²، و تتمثل في: التنبيه، الإنذار، التوبيخ، الشطب من قائمة التأهيل، تأخير الترقية وعدم تسليم درجات عالية، الحرمان من الامتيازات التي تمنح للعاملين.

تجدر الإشارة إلى أن الحوافز الإيجابية عادة ما تكون أكثر فعالية من الحوافز السلبية ذلك لأن طبيعة الإنسان تميل إلى التشجيع سواء المادي أو المعنوي، لهذا تستخدم الحوافز الإيجابية في دفع تصرفات الموظفين في الاتجاه المرغوب نحو تحقيق الهدف³. ولكن بالرغم من ذلك فهي لا تكفي بمفردها لتحقيق أهداف المؤسسة، ولابد من استخدام الحوافز السلبية كعامل له تأثير هام في ضمان تأدية الموظفين لعملهم على أحسن وجه و استجابتهم للأوامر والتعليمات لكن يجب عدم المبالغة في الحوافز السلبية لأنها تؤدي إلى إحباط الموظفين ، إن التهديد بالعقاب يسبب الخوف و يصبح المعني غير قادر على أن يستجيب للسلوك الإيجابي. وعلى هذا يجب أن تطبق الحوافز السلبية بصفة عامة في حدود معقولة حتى لا تؤثر على الاتجاه العام للمؤسسة.

رابعا: خلقت الموظف العمومي

يتعين أن يتحلى الموظف العمومي بالقيم و المبادئ التي تحكم السلوك الإداري للموظف و توجهه نحو تقديم الخدمات العامة على أكمل وجه و بكل أمانة و إخلاص لتحقيق كفاءة الإدارة

¹ - سامي محمود أحمد البحيري، المرجع السابق، ص 121.

² - غازي حسن عودة، المرجع السابق، ص 14.

³ - سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 118، 119.

- سميحة لعقابي ، المرجع السابق ، ص 153-156.

المستخدمة و يولد رضا المستخدمين من خدماتها . تنمي الإحساس لدى الموظف بالفخر و الإنتماء و تؤدي إلى تنمية قدرات الموظف و حسن أدائه¹.

إن الوظيفة العامة هي وسيلة لتقديم الخدمات للمواطنين وإشباع حاجاتهم المتعددة وخدمة الصالح العام وليست غرضا في حد ذاتها.

ويقوم موظفو الدولة بدور حيوي وهام في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالدولة العصرية وعليهم يتوقف مدى نجاح وسلامة تنفيذ ما ترسمه الحكومات الحديثة من سياسات وتطبيق ما تضعه من تنظيمات في مختلف الميادين، كما تعكس تصرفاتهم في مواجهة المواطنين مدى ما بلغته بلادهم من وعي وتقدم.

إن مستوى الدولة إنما يحدده في واقع الأمر مستوى موظفيها العموميين من حيث الفكر والسلوك والوعي الذي يتمتعون به وإحساسهم بالمسؤوليات الملقة على عاتقهم، اذا أوجهت الحكومات الحديثة جهودها وعنايتها إلى تنظيم شؤون وأوضاع موظفيها على نحو يرفع من مستوى كفاءتهم فنيا وإداريا.²

فعلى الموظف أن يتمتع بأسلوب حضري و يأخذ في حسبانته ما يلي في:

1- أن يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها و أن يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة النافذة دون أي تجاوز أو مخالفة أو اهمال.

2- أن يضع خدمة المواطنين فوق مصالحه و ارتباطاته الخاصة.

3- أن ينجز معاملات المواطنين بسرعة و دقة و نزاهة ضمن حدود وظيفته.³

4- أن يتعامل مع المواطنين، ضمن القوانين و الأنظمة المرعية بتهذيب و كفاية و احترام لحقوقهم و كرامتهم.

¹ - سامية محمد جابر ، سوسيولوجيا الإنحراف ، دار المعرفة الجامعية ، مصر ، 2004 ، ص 445.
- سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد 7 ، عدد 1 ، الجزائر ، سنة 1997، ص 7.

² - محمود أحمد فتحي اللبناني، الشفافية في العمل الإداري، رسالة ماجستير، معهد البحوث و الدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2001، ص 6.

³ - فؤاد السعد، شرعة المواطن- نحو علاقة جديدة بين المواطن و الإدارة العامة-، قرار مجلس الوزراء بتاريخ 10 نوفمبر 2001، بيروت، تشرين الثاني 2001، ص 7.

5-أن يسهر على تأمين المساواة و الموضوعية في التعامل مع المواطنين دون أي تحيز أو تمييز على أساس العرق أو الدين أو الجنس أو المعتقد أو الإنتماء السياسي.

6-أن يطلع المواطن المكلف بمعالجة ملفه أو طلبه، على إسمه الكامل ووظيفته ، ليتسنى للمواطن مراجعته عند الحاجة.

على الموظف أن يتعامل مع المواطن بأسلوب راقى و يسهر على تنفيذ عمله على أكمل وجه مع احترامه للمواطن. و نفس الشيء بالنسبة للمواطن فلا بد عليه من احترام الموظفين و التعامل معهم بتهذيب على أساس أنهم يؤدون خدمة عامة دون اللجوء الى استخدام الوساطة و النفوذ كأسلوب للضغط على الموظفين لتجاوز القوانين و الأنظمة، أو دفع الرشوة، بل عليهم فضح أي مخالفة أو عملية احتيال.

الفرع الثاني

تقييم أداء الموارد البشرية

الإدارة الحديثة في اهتمامها بالتنمية الإدارية تنطلق من اعتقاد علمي سليم مفاده أن المورد البشري هو الرأسمال الحقيقي لأي تنمية داخل المنظمات، فلا يمكن تنمية المنظمة وتطويرها دون تنمية الموارد البشرية، فالإنسان لديه طاقات وقدرات ذهنية، والاستفادة القصوى من تلك القوة الذهنية هي المصدر الحقيقي لتمييز المنظمات وتنميتها إداريا.

يعتبر المورد البشري المتمثل في الأفراد و جماعات العمل أساس النشاط الانتاجي و الاقتصادي وأهم عناصر العمل والانتاج، فبالرغم من أن جميع الموارد ذات أهمية كبيرة بالنسبة للمؤسسات الاقتصادية، إلا أن الموارد البشرية تعتبر أهمها لأنها هي التي تقوم بعملية الإبداع و الابتكار، و هي المسؤولة عن وضع الأهداف و الخطط و البرامج و الاستراتيجيات و تنفيذها و الاستثمار في رأس المال، كما أنها العنصر الحاسم في تحسين أداء الإدارة أو المؤسسة و اتخاذ القرارات التي تهيء لها فرص النجاح و الانطلاق.

لقد ارتكزت الإصلاحات الإدارية منذ الاستقلال بالأساس على جانبين :إصلاح النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، و تنظيم المؤسسات الإدارية¹.

أولاً: تعريف التقييم

لم يعرف المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الوظيفية المقارنة نظام التقييم ، وإنما اكتفى بتحديد أحكامه وضوابطه في المواد من 97 إلى 103 من الأمر رقم 06-03² المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الأمر الذي دفع بالفقه إلى إعطاء تعريفات متعددة، ومن أوفى التعريفات، الذي يعرف التقييم بأنه" تحليل وتقويم أداء الموظفين لعملهم ومسلكهم وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءاتهم ، في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم وإمكانية تقلدهم مناصب و أعمال ذات مستوى أعلى"³.
و يعرف بأنه : "عملية إدارية مخططة مسبقا مستمرة، تسعى إلى كشف العيوب وتحديد معالجاتها، وكذا تهتم بنقاط القوة التي يحققها العامل للمنظمة"⁴.

نجد أن المشرع قد خصص فصلا كاملا لعملية التقييم، أحال هذه السلطة إلى السلطة المؤهلة التي تتحدد حسب الهيكل الإداري و تنظيم المصالح من مدراء، مدراء فرعيين، رؤساء مصالح... الخ و هو ما يشكل نقطة إصلاح في هذا المجال.

و قد اكتفى المشرع بذكر أربعة معايير أساسية للتقييم تتمثل في⁵:

احترام الواجبات المنصوص عليها في القوانين الأساسية.

1-الكفاءة المهنية.

2-الفعالية و المردودية.

3-كيفية الخدمة.

¹ - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية و آفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، المرجع السابق ، ص 371-373.

² - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

³ - سميحة لعقابي، نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية و القصور-، مقال منشور بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثامن، الجزائر، جانفي 2016، ص 496.

⁴ - Jan Marie, Ressources Humaines, 6 eme édition, Librairie Vubret, Paris, 2006, p 329.

⁵ - المادة 99 من الأمر رقم 06-03.

ثانياً: الأطراف المختصة بالتقييم

يطبق هذا النظام على كافة الهيئات الإدارية المختصة بغض النظر عن نوع ومدة العقد أو الدرجة الوظيفية. أول من يخضع للتقييم هم الموظفون الإداريين ثم تقييم المرؤوسين من قبل السلطة العليا أو من قبل المرؤوسين، من مزايا هذا النوع أنه يزود الموظفين الرؤساء بمعلومات عن كيفية رؤية مرؤوسيهـم.

ثالثاً: طرق التقييم

يعتبر نظام تقييم الأداء إحدى السياسات الأساسية التي يستند إليها العمل الإداري في الإدارات و المؤسسات العمومية ، من خلال مساهمته في تحديد مستوى أداء الموظف (تميز، عادي، ضعيف) نظراً للفوائد التي تعود من تطبيق هذا النظام، بناءً على أسس سليمة، تستند إلى الموضوعية و الشفافية و البعد عن التحيز¹.

وكون مهمة تنفيذ عملية تقييم الأداء تعتبر من المهام الأصلية المنوطة بالمسؤول المباشر، الذي يجب أن يمتلك الكفايات اللازمة لتنفيذ هذه العملية على أكمل وجه.

تعتمد الإدارة على مجموعة من الطرق من أجل تقييم أداء مواردها البشرية ويمكن تقسيم هذه الطرق إلى المجموعة الأولى تتعلق بالطرق التقليدية و الثانية تتعلق بالطرق الحديثة .

1- الطرق التقليدية

تعتمد هذه الطريقة على دراسة وجود بعض الصفات لدى العاملين تؤثر على أداء عملهم، حيث يتم تحديد مجموعة من الصفات ثم تعطى كل صفة درجة معينة حسب مقدار توافرها في الشخص، و بعدها يتم حساب مستوى أدائه بمجمع كل الدرجات التي حصل عليها عند تقييم صفاته مثال: الإخلاص في العمل، المهارات و المعارف، القيادة، المبادرة، التعاون مع الزملاء، المواظبة على العمل²، و يمكن حساب كل درجة توافر كل صفة من الصفات عن طريق وضع مجموعة من الأسئلة لتتم الإجابة عنها لمعرفة مدى علم الفرد بالعمل.

¹ - الإدارة العامة لشؤون موظفي الخدمة المدنية، دليل تقييم أداء موظفي الخدمة المدنية، فلسطين، جانفي 2016، ص 6.

² - زاهد محمد ديري، إدارة الموارد البشرية ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2011، عمان، ص 136.

إضافة إلى أي أسئلة يمكن أن تساعد على تحديد مقدار تواجد الصفة في الفرد المقيم، حيث يتم في النهاية تحديد مستواه بإعطائه أحد التقييمات التالية: أقل من المتوسط، متوسط، جيد، جيد جداً، ممتاز¹.

2- الطرق الحديثة

تقوم هذه الطريقة على أساس تقييم المرؤوسين بناءً على قدراتهم للوصول إلى الأهداف التي وضعوها أو شاركوا في وضعها وتتضمن الإدارة بالأهداف ثلاث خطوات أساسية تتمثل في مايلي²:

- أ- وضع الغايات لكل مستوى في المنظمة والأهداف.
 - ب- إقرار أهداف المرؤوسين من قبل المدراء والمرؤوسين.
 - ج- قيام المديرين ومرؤوسيهـم بمراجعة مدى تقدم المرؤوسين باتجاه تحقيق الأهداف المحددة.
- ومن أهم مزايا هذه الطريقة تحفيز الأفراد على العمل فالموظفون الذين يشاركون في وضع أهدافهم بأنفسهم يظهر لديهم التزام داخلي لتحقيق الأهداف التي شاركوهم في وضعها إلا أن من عيوبها صعوبة تطبيق الإدارة بالأهداف عندما تكون تلك الأهداف نوعية.

رابعاً: تحديد نظام التقييم في الجزائر

إن فعالية و موضوعية أنظمة إدارة الموارد البشرية تستمد أساساً من قدرتها على تحقيق الأهداف الممنوعة بها من جهة، و من جهة أخرى إمكانية تحقيقها لمقتضيات العدالة و المفاضلة المنطقية بين الأفراد العاملين. فقيام هذه الأنظمة على أسس ومبادئ سليمة هو ما يكفل نجاحها و نجاعتها في الواقع الملموس إذا ما جدت الصرامة المنهجية لتطبيقها. إن هذه النظرة تنطبق على نظام تقييم الموظفين، فكلما ازدادت شفافيته و وضوحه كما ازدادت مرونته و درجة تمسك و اقتناع القائمين به و بالتالي ازدياد فرص فعاليته و نجاعته.

من خلال تشخيص نظام التقييم في إطار الأمر رقم 06-03، مع الإشارة إلى ارتباطه بمختلف المحطات للحياة المهنية باعتبار أن تقييم الموظفين يشكل حجر الأساس في رسم

¹ - نوار هاني اسماعيل، تقييم أداء الموارد البشرية و مدى مساهمتها في رفع المنشآت العامة، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، قسم إدارة الأعمال، دمشق، 2004-2005، ص 73.

² - محفوظ أحمد جودة، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2014، 263 .

المسار المهني و تصحيح النقائص انطلاقاً من نتائج التقييم ثم القيام بعملية عرض و تقييم لنظام التقييم المطبق على مستوى الإدارات العمومية بالجزائر.

و تجدر الإشارة كذلك أن الجديد الذي جاء به الأمر رقم 03-06 هو مبدأ استمرارية و دورية التقييم¹ و الذي يعتبر بمثابة إصلاح لمبدأ السنوية، كما أنه ترك الحرية لمختلف الأسلاك لتحديد وقت التقييم و لكن نظراً لعدم صدور القوانين التطبيقية الخاصة فلا زال العمل قائماً على أساس مبدأ السنوية.

و ما هو معمول به في الواقع أن النقطة السنوية يتم منحها للموظف خلال الثلاثي الأخير من السنة، و يتم منح نقطة سنوية للموظف متبوعة بتقدير عام هذا الأخير هو في الحقيقة لا يمثل خلاصة للمعايير و إنما غالباً ما يعكس نقائص و خصائص الموظف، ثم يتم تبليغ الموظف بالنقطة السنوية الذي يمكنه أن يرفع بشأنها تظلمات للجنة المتساوية الأعضاء و هي الميزة التي جاء بها الأمر رقم 03-06 في هذا الصدد بعد أن كان الموظف يكتفي بالتوقيع فقط على مذكرة التتقيط و إبداء ملاحظاته حول النقطة.

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء² في مرحلة لاحقة بدراسة التظلمات التي ترفع من طرف الموظفين، و على السلطة السلمية الرد خلال مهلة أقصاها 15 يوماً من تاريخ التبليغ لتجنب تأخر إعداد جداول الترقية النهائية.

و قد أنشأ المشرع في مجال تسيير الموارد البشرية في المؤسسات و الإدارات العمومية مفتشية عامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري إذ تقوم بتقييم ظروف و كفاءات تسيير الموارد البشرية و تحديثها³ في المؤسسات و الإدارات العمومية، إضافة الى ذلك قيامها بالتفتيش و التدقيق بخصوص تسيير الموارد البشرية في المؤسسات و الإدارات العمومية قصد تقييم استعمالها و تحديد النقائص المحتملة و تقترح في هذا المجال التدابير اللازمة لتحسينها⁴.

¹ - المادة 97 من الأمر 03-06.

² - مرسوم 10-84 المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجنة المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، جريدة رسمية، العدد 03 الصادر بتاريخ 17 جانفي 1984.

³ - هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، عمان، 2011، ص 22.

⁴ - المادة 2/02 من المرسوم التنفيذي رقم 15-21 مؤرخ في 1 فيفري 2015 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري وتنظيمها، جريدة رسمية، مؤرخة في 10 فيفري 2015، عدد 6.

الفرع الثالث

أهمية الموارد المالية للإدارة المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق الإصلاح الإداري أو التحديث الإداري على مستوى الإدارة المحلية ، إذ يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، و تعظم استقلالية الإدارة المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة¹.

أولاً: السياسة المالية

لقد عرفت السياسة المالية تطوراً، لأنها الأداة التي تهتم -تقليدياً- بتوفير الخدمات من قبل الحكومة وتعبئة الموارد المالية المطلوبة لتمويلها، لتصبح حالياً الآلية المالية لمجموعة من السياسات والإجراءات والتركيبات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بهدف تحقيق أهداف الدولة الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تنعكس على أهداف المجتمع، أو معالجة المشاكل الإقتصادية كمشكلة البطالة والركود الإقتصادي بهدف إيجاد الحلول وإزالة أثارها السلبية، وتحقيق الإستخدام الكامل والكفؤ للموارد من خلال التأثير في تخصيص الموارد وتوجيهها بالشكل الذي يتم من خلاله الإسهام في الدخل والإنتاج وتحديد الأسعار وتحقيق الإستقرار الإقتصادي وتوفير قدر أكبر من العدالة في توزيع الدخل بما يضمن تقليل التفاوت فيها من خلال الموازنة العامة².

تسعى الحكومات من خلال إتباع السياسة المالية إلى تحقيق عدد من الأهداف، ويتم ذلك من خلال أدوار عدة. و من أهم هذه الأهداف³:

¹ - فاطمة الزهراء مغير، سمير بطاهر، الإدارة المحلية في الجزائر و مساهمتها في التنمية المحلية- عرض لتجربة بلدية الغزوات بولاية تلمسان-، مقال منشور، مجلة Le cahiers du MECAS، جامعة أبو بكر بلقايد، العدد 11، الجزائر، ديسمبر 2015، ص 247.

² - أوكيل حميدة، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية الإقتصادية - دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، تخصص اقتصاديات المالية و البنوك، كلية العلوم الإقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2015-2016، ص 10.

³ - عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الإقتصادية على مستوى الإقتصاد القومي، مجموعة النيل العربية للنشر، القاهرة، 2003 ، ص 44.

1- التوازن المالي: ويقصد به الإستخدام الأمثل للموارد، ويتجسد ذلك من خلال إتسام النظام الضريبي بالمرونة والغرارة والملائمة.

2- التوازن الإقتصادي: ونعني به الوصول إلى حجم الإنتاج الأمثل، ومن هنا أوجب على الحكومة الموازنة بين القطاع الخاص والعام لتحقيق حجم الإنتاج الأمثل.

3- التوازن الإجتماعي: وذلك بوصول المجتمع إلى أعلى مستوى ممكن من الرفاهية في حدود إمكانياته مع ضمان إيجاد طرق عادلة لتوزيع الإنتاج على أفراد المجتمع.

4- التوازن العام: هو التوازن بين مجموع الإنفاق العمومي (نفقات الإستهلاك، الإستثمار، النفقات الحكومية) والناتج الوطني.

ثانيا: أدوات السياسة المالية

من أهم أدوات السياسة المالية التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة، تعتمد على مصادر مختلفة ومتنوعة من الإيرادات التي تمكنها من الإنفاق على مرافقها والمشاريع العمومية، لذلك تعتبر الإيرادات العامة من أهم العناصر الأساسية التي تعتمد عليها في تسطير ووضع سياستها المالية. بالإضافة الى الموارد الطبيعية التي تملكها كل بلدية و تتمثل في الأراضي الزراعية والمعادن وكافة الموارد الطبيعية الأخرى، ويشمل رأس المال كل الاستثمارات والمباني والآلات المستخدمة في الإنتاج.

غير أن المشكلة هي تعدد الحاجات الإنسانية والندرة النسبية للموارد المتاحة، ويترتب على هذه المشكلة الاقتصادية ضرورة تحديد السلع التي يتم إنتاجها والكميات المنتجة من هذه السلع¹.

و لكن كيف يتخذ المجتمع القرارات الخاصة بتحديد السلع التي يتم إنتاجها وتخصيص الموارد بين الاستخدامات المختلفة لتوفر لها دخل اضافي و وسيلة تنظيمية لاتخاذ القرارات بالإضافة أنه يساعدها في تغطية نفقاتها.

¹ - سهيل محمود معتوق، النظريات و السياسات النقدية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1989، ص275.

ثالثاً: الوعي الضريبي

لنجاح التحديث الإداري لابد أن يدرك المواطنون من أن الضرائب التي يدفعونها ستصرف لتزويدهم بالخدمات العامة. فلا بد من نشر الوعي الضريبي بين المكلفين و هي بعض الالتزامات التي يجب أن يوفرها تجاه دولته بالمقابل حصوله على الحقوق و الخدمات العامة. فكلما كانت ثقة المواطنين ثقتهم كبيرة بالإدارة كلما أقبلوا على دفع الضرائب مخيرين و بارادتهم، و لهذا الوعي قيمة كبيرة في ميدان الضرائب¹.

ضرورة التنسيق بين الإدارة المحلية و إدارة الضرائب من أجل تعداد و تحصيل الضرائب بشكل حقيقي للتقليل من ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي².

الفرع الرابع

مراقبة التسيير المالي للإدارة المحلية

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية و تسيير مصالح الإدارة المحلية في الجزائر. فالتمويل المحلي يمثل كل الموارد المالية المتاحة و التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي³. وفق القانون الجزائري أكدت المادة 169 من قانون البلدية 10-11 و المادة 152 من قانون الولاية 07-12 قانون، على أن كل من البلدية و الولاية مسؤولتان عن تسيير وسائلهما المالية الخاصة و التي تتمثل في⁴:

-حصيللة الجباية.

-مداخل ممتلكاتها.

- مداخل أملاك البلدية.

¹ - عروبة معين عايش الراوي، العوامل التي تؤدي الى تهرب مكلفي ضريبة الدخل في العراق، بحث تطبيقي في الهيئة العامة للضرائب، جامعة بغداد، 2008، ص 85.

² - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 23.

³ - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 269.

⁴ - المادة 170 من قانون البلدية 10-11.

- المادة 151 من قانون الولاية 07-12.

- الإعانات والمخصصات.

- ناتج الهبات والوصايا.

- القروض.

- ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها البلدية.

- ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية.

- الناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

انطلاقاً من هذه الموارد يمكن تقسيم الموارد الى قسمين و هي الموارد المالية الداخلية و الموارد المالية الخارجية و سنتناولها كالتالي:

أولاً: الموارد المالية الداخلية للإدارة المحلية

للإدارة المحلية مجموعة من الموارد الداخلية التي تعتمد عليها في تسديد نفقاتها، تتمثل هذه المداخل في الجباية هي المورد الرئيسي في ميزانية الدولة، تتكون من مداخل الضرائب و الرسوم المخصصة لها كلياً أو جزئياً ، و تتمثل هذه الضرائب في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الربح على الضريبة على الممتلكات و قسيمة السيارات. هناك موارد أخرى ذاتية تتمثل في ناتج توظيف الجماعات المحلية لامكانياتها و مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها و تسيير مواردها المالية و ثروتها العقارية¹.

ثانياً: الموارد المالية الخارجية للإدارة المحلية

إن مبدأ استقلال الذمة المالية للجماعات المحلية وإملاكها للشخصية المعنوية يضع تحت تصرفها العديد من المرافق العامة التي بواسطتها يتم تشغيلها وإدارتها يمكن أن تدر على الجماعات المحلية إيرادات معتبرة. و عندما لا تستطيع تغطية كافة حاجات سكانها بمواردها

¹ - المادة 136 من قانون البلدية 10-11.

الذاتية، لأن حصيلة الضرائب والرسوم وإيرادات الأملاك العامة لا تكفي لتنفيذ المشاريع وتقدم الخدمات اللازمة للسكان، فإن ذلك يستدعي البحث عن مصادر أخرى لتمويل وتأدية الخدمات خارج نطاق الإيرادات الذاتية¹ و تتمثل هذه الإيرادات في: الإعانات الحكومية ، القروض المحلية، التبرعات و الهبات.

ثالثا: ممارسة الرقابة على ميزانية الإدارة المحلية

إن وضعية الإدارة المحلية خصوصاً البلديات شهدت تدهوراً في عدة نواحي (إدارية، اجتماعية، إقتصادية، مالية)، و يرجع سبب هذا التدهور إلى مجموعة من الأسباب القانونية والإدارية والمالية و السياسية ، وتُعد الأسباب المالية المتمثلة في العجز المالي المستمر لأغلب البلديات السبب الأبرز الذي يعزى إليه عجز البلديات عند القيام بمهامها التنموية في توفير وتحسين الحياة اليومية للمواطن؛ دفعت هذه الوضعية المتردية الدولة إلى التفكير في مجموعة من الإصلاحات، التي تسمح للبلديات بأداء أدوارها التنموية، حيث أنشئت لجنة وزارية مشتركة بين وزارتي المالية والداخلية كُلّفت باقتراح مجموعة من التدابير الاستعجالية لمواجهة العجز المستمر وتوفير موارد مالية لها، أعقب ذلك صدور قانون البلدية الجديد رقم 10-11 ، وقانون الولاية رقم 07-12 ليواكب التحولات الدولية و يتماشى مع الإصلاحات السياسية والاقتصادية في الجزائر.

لهذا قد أخضع المشرع ميزانية الإدارة المحلية للرقابة قبل تنفيذها من طرف المراقب المالي، و تتم هذه الرقابة بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة و قبل دخولها مرحلة التنفيذ، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي خاضعتين للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها. و يدرج هذا النوع من الرقابة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري و التي تكون تحت تصرف الأمرين بالصرف القانونيين².

¹ - لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، الجزائر، فيفري 2005.

² - عبد القادر موفق، الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (د ارسـة تحليلية و نقدية)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، شعبة تسيير مؤسسات، جامعة حاج لخضر- باتنة-، الجزائر، 2015، ص 155.

تمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين¹، حيث يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعيينهم، و من أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي اضافة الى اختصاصات التي يسندها له القانون الأساسي مايلى:

1-مسك تسجيلات تدوين التأشيرات و الرفض.

2-مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة. بالاضافة الى ارسال تقرير بصفة دورية الى الوزير المكلف بالميزانية لإعلام المصالح المختصة بتطور الإلتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين.

و في نهاية كل سنة مالية يرسل المراقب المالي على سبيل العرض و الى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريراً يبين فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ اضافة الى الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه، و إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية و جميع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية، و تتمثل مهمة المراقب المالي بوجه عام في الحرص على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالنفقات العامة². وعليه تنصب مهامه على النفقات الملتمزم بها دون الإيرادات من مجال تطبيق هذه الرقابة.

رابعا: المشكلات التي يواجهها التسيير المالي المحلي

يشكل موضوع تسيير الجباية المحلية من حيث التأسيس و التحصيل و التوزيع أمراً بالغ الأهمية كون الموارد الجبائية تحتل الصدارة في ميزانيات البلديات و تنفرد بالنسب القصوى من اجمالي الموارد المالية، إلا أن هذا التوزيع يواجه مشاكل و التي سنوجزها كالآتي:

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992 ،المتعلق بالرقابة السابقة لنفقات التي يلتزم بها، جريدة رسمية، العدد 82.

- نايلي ناصر ، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر ، دكتوراه العلوم ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، سنة 2014-2015، ص 181.

² - المادتان 10، 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381، المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011، المتعلق بمصالح الرقابة المالية، جريدة رسمية، العدد 64، المؤرخ في 27 نوفمبر 2011.

1- التبعية في توزيع المالية بين البلديات

تبقى الدولة هي المسؤول الأول عن توزيع المداخل الجبائية بين البلديات وفقا لما يتمشى و مصالح الدولة، لأن الموضوعية تقتضي مراعاة الحياة الجغرافية و الكثافة السكانية و الظروف الاجتماعية.... الخ، و الواقع يظهر أن الدولة تحتكر معظم الضرائب المنتجة للمداخل المتطورة على حساب الإدارة المحلية، ما يفرض على هذه الأخيرة أن تبقى دائما في تبعية تجاه الدولة، و بالتالي يؤثر على الاستقلالية المالية للبلديات¹.

2- الغش الضريبي

يسعى المكلف للتهرب من الضريبة بعدة طرق، و منها الإفلات بواسطة الغش الذي يعتبر مفهوما واسعا يشمل عدة مجالات ، فالغش بمعناه الواسع هو مصطلح من طبيعة خاصة، حيث يشمل كل الممارسات التي تهدف للتملص من الاقطاعات الجبائية الإجبارية مهما كانت طبيعتها، سواء كانت ضريبة محلية أو ضريبة على القيمة المضافة أو على الدخل².

3- عدم ترشيد النفقات

إن عمليات التحكم في النفقات كان و لايزال موضوع اهتمام الكثير من الباحثين في ميدان المالية، أما على المستوى المحلي فالبلدية تعرف بضعف مسيرتها أو جهلهم في التسيير المالي و بالتالي يكون هناك خلط لبعض الأمور و ضمها ضمن مصاريف المرفق العام رغم أنه لا علاقة لها بالمرفق، و هذا يدل على سوء اسيير نفقات المرافق المحلية، هذا الوضع مطبق في جميع بلديات الوطن³.

¹ - ناجي طار، تسيير الموارد المالية للبلدية - دراسة حالة -، مذكرة تخرج لنيل شهادة دراسات عليا تخصص مناجمت المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2014، ص29.

² - TUC SIRUGUET Jean, FERNANDEZ Emmanuelle, KOSSTER Lydia, Le contrôle interne bancaire, Dunod, Paris, 2006, P 3.

- FARIOL Bernard, conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée, les éditions des journaux officiels , Paris , p 8 .

³ - أحمد رحمانى، تسيير الموارد البشرية، التانيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الاقتصادية المحلية -رهانات و نقاش-، مجلة المركز الوطني للدراسات و التخطيط (CENEAP) ، الجزائر ، 1999، ص 146.

التقليل من التكلفة في انجاز المشاريع مثلا إصلاح الطرقات لعدة مرات متتالية يؤدي الى ارهاق الخزينة العمومية و يعتبر اسراف للمال العام و يزعج المواطنين.

من أهم العيوب عدم استقرار الموارد المالية للبلدية وكذا افتقارها إلى الكفاءات العليا و الثقافية لدى موظفيها، و ضعف هذه الوسائل أدى إلى حاجتها بالرجوع الى السلطة الوصية مما خلق حالة شبه كاملة من التبعية و عدم التحرك إلا بأمر من هذا الأخير، و عليه لا تتمتع البلدية بالاستقلالية و تخطها في مجموعة من المشاكل التي تنقص من فعاليتها بالخصوص مشكل التمويل المحلي .

تواجه الإدارة المحلية تزايد مستمر في النفقات الناتجة عن الإستثمارات الإجتماعية و الإقتصادية التي تتولد عنها نفقات مهمة لتسييرها و صيانتها ، بالإضافة للصعوبات المالية الناجمة عن تراجع الموارد المالية المتأتية من الضرائب و الرسوم . تزامنا مع الإنخفاض الحاد في موارد ميزانية الدولة ،ومن ثم تم اللجوء إلى رؤية جديدة في إدارة و تسيير الإدارة المحلية تبنى على التسيير العقلاني و الحديث و الفعال دون المساس بنوعية خدمات المرفق العام . لذا يتعين التركيز على ثلاثة محاور أساسية¹ :

- تثمين الموارد المحلية .
- ترشيد الإتفاق المحلي.
- ترسيخ الديمقراطية التشاركية في إختبار و تحديد الأولويات للمشاريع الاستثمارية .

¹- وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، تعلية رقم 0104 مؤرخة في 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط و كفاءات تمويل و إعداد الميزانيات المحلية لسنة 2016.

خلاصة الباب الأول

تقوم الإدارة المحلية على أساس الإعراف بوجود مصالح محلية إقليمية يترك الإشراف عليها لأشخاص يتم إختيارهم عن طريق الإنتخاب .

تعد الإدارة المحلية من المؤسسات التي مستها الإصلاحات بإختيار نمط الإدارة الملائم و إستراتيجية تطبيقها و البحث عن الوسائل المادية و البشرية اللازمة لتنفيذها.

قبل تتطلب عملية التحديث بناء جهاز إداري محلي فعال ورشيد ليساهم في العملية التنموية السياسية الشاملة و المتوازنة، فلا بد من إتخاذ إجراءات حاسمة و جريئة لوضع إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية، وهذا لن يتم حسب تصوري إلا بتأصيل الإدارة والإنطلاق من فهم الأبعاد الحضارية والبيئية للمجتمع الجزائري. هذا إذا علمنا أن الإدارة في الدول المستضعفة هي إدارة مقلدة في نظامها وقوانينها للغرب.

حيث تتداخل المعايير، والممارسات والاتجاهات الإدارية الحديثة، مع الاعتبارات السياسية السائدة في مجتمعنا، فالأجهزة والمؤسسات والإدارات توحى ظاهرا بالاستقلال، بينما هي في الحقيقة متأثرة بالبيئة السياسية.

لذا يتعين تجسيد التكريس الفعلي و الحقيقي لسياسة اللامركزية لأنها الوسيلة الوحيدة لإستقلالية الإدارة المحلية وهذا التداخل يجعل الهياكل الإدارية غير متخصصة، وتؤدي أكثر من وظيفة، لأنها تتدخل في عمل الهياكل الإدارية الأخرى، كما يجعل الأخرى تتدخل في عملها، وإذا حاولت بعض القيادات الإدارية رفع أداء مؤسساتها، وفق معايير إدارية حديثة، مثل إعادة التنظيم والنظر في الإجراءات، واقتراح سن أنظمة جديدة، وتوزيع الاختصاصات وتفويض السلطات، فإنها تجد نفسها أمام كم هائل من المعوقات، لأن المشكلة لا تكمن في المعايير الإدارية، ولكنها تكمن في التأثير بتداخل الاعتبارات الإدارية مع الاعتبارات الأخرى.

يمكننا القول أن المشرع أضاف عدة تعديلات جديدة من أبرزها إضافة الأمين العام للبلدية كإدارة ينشطها تحت وصاية رئيس المجلس الشعبي البلدي، كآلية لتخفيف الأعباء على رئيس المجلس الشعبي البلدي .

كما أن صلاحيات هيئتي البلدية في القانون الجديد تنوعت و شملت جميع الميادين المتعلقة بالشؤون المحلية، فقد فصل القانون في صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يمارس هذه الصلاحيات بموجب مداولات تخضع لإجراءات وقواعد أكثر شفافية .

بالإضافة إنشاء الملحقات هو آلية اعتمدها الشرع في حال وجود ظروف استثنائية ، و ذلك لتقريب الإدارة من المواطن و تقديم الخدمة .

و يعد نظام المقاطعة الإدارية هيئة عدم تركيز وتدعيم لسلطة المركز كآلية للارتقاء بالخدمة العمومية وإزالة العراقيل أمام حسن وجودة تقديمها، بالإضافة إلى تحقيق تسيير جوارى أفضل.

لقد أورد المشرع مصطلح الوالي المنتدب و أحدث له منصب، لكن لم يعرفه بل صنفه ضمن الوظائف العليا في الدولة.

و إشراك رؤساء البلديات بحضور اجتماعات مجلس المقاطعة الإدارية باعتبارهم المعنيين بصورة أساسية بتحقيق التنمية المحلية، و حضورهم أكيد سيكون له آثار ايجابية.

عدم اشراك رؤساء الدوائر في اجتماعات مجلس المقاطعة، ربما لعدم توافرها على صلاحيات مثل البلديات.

إن الرؤية المستقبلية للإدارة المحلية في ظروف العمل المحلية لا تتطلب السعي لامتلاك الموارد الطبيعية أو رأس المال أو التكنولوجيات الحديثة بل تتطلب ضرورة العمل في إطار تفعيل خطة استراتيجية واحدة و إعادة بناء نظام قيمي حاكم للأداء مع توافر نوعية من الموارد البشرية و المهارات الإدارية تعظيم الاستفادة.

الباب الثاني

آليات تحديث وظائف الإدارة

المحلية

تقوم الديمقراطية السياسية على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب ، و الديمقراطية الإدارية تتحقق بمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية¹.

تعتبر الادارة المحلية الأداة الأمثل لتجسيد الخدمة العمومية باعتبارها الإدارة العمومية الأكثر اتصالا بالمواطن، و من أجل ذلك سهرت الدولة على ضبط علاقتها مع المواطن ضبطا دقيقا يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة لتقديم خدمة تليق بالمواطن.

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية يقتضي إنشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لتسييرها، و تعد الإدارة المحلة أسلوبا تقنيا فعالا في تسيير و إدارة الشؤون العامة المحلية وعلى هذا الأساس، و في محاولة لرسم إطار واضح و محدد حول خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية، يمكن القول أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف السياسي والإداري وبطئ عملية المشاركة الديمقراطية، و انتشار الفساد الإداري الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة و النفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني، لذا تخضع أثناء تسييرها للرقابة الإدارية².

و سنتطرق في الفصل الأول لعلاقة الإدارة المحلية بالمواطنين في تقديم الخدمة العمومية و في الفصل الثاني للجانب الإجرائي في تقديم الخدمة العمومية .

¹- عوابدي عمار ، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984، ص 22 و ما بعدها.

²-محمد الصغير بعلي ، دروس في المؤسسات الإدارية / نظرية التنظيم الإداري ، الإدارة العامة الجزائرية ، منشورات الجزائر، د.س.ن ، باجي مختار، جامعة عنابة ، - ص 59

الفصل الأول

علاقة الإدارة المحلية بالمواطنين في
تقديم الخدمة العمومية

ان علاقة الإدارة بالمواطن لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تنحصر في مجالها الإداري، بمعزل عن مجموعة المؤثرات السياسية والاقتصادية والتاريخية التي عاشتها الجزائر، فالعلاقة بين الإدارة والمواطن لا تقتصر على تأدية خدمة عمومية معينة، بقدر ما يتعلق بكمية السلطة لكلا الطرفين بإعتبار أن صاحب السيادة هو الشعب¹.

ان الإدارة المحلية نابعة من صميم الشعب- المواطن- فهي وحدها التي تستطيع تأكيد وحدة المجتمع باستشارة الرأي العام المحلي للاهتمام بالمشكلات الإنسانية وإشراك المواطنين في الوصول إلى حلول لها.

و محاولات التحديث الاداري التي شهدتها دول العالم المتقدم كان هدفها اعطاء أولوية للعلاقة التي بين الادارة العامة و المواطن و التركيز على تحسين علاقة الدولة بالمواطنين من خلال العمل على تلبية حاجياتهم و تقديم الخدمات بأحسن الطرق، فخدمة المواطن هي المشكل الأساسي لكل نظام ديمقراطي، فهناك العديد من الأسباب التي أدت الى التحديث من بينها :

- انتشار الأنظمة الديمقراطية و الاهتمام بحقوق الانسان و الخصوصية التي تعتبر أفضل طريق لخدمة المواطن بشكل فعال و بأقل تكلفة.
- مواكبة التطور الدولي و تحسين أداء الادارة العامة و تسديد الفجوة أو الثغرة التي تفصل بين الادارة العامة و المواطن.
- الذهنية السائدة و المتمثلة في عقلية الادارة، الحاكمة و ليس الادارة الخادمة و التي مهمتها تنظيم علاقات المواطنين و تقديم الخدمة.
- التدخل السياسي غير المشروع في أعمال الادارة إذ تعد الادارة العامة أداة لخدمة مصالحهم و ليس خدمة المواطنين.

¹- غزلان سليمة ، علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، كلية الحقوق بن عكنون ، سنة 2009-2010 ، ص 19.

-Walid Laggoun , les réformes administratives , un etat des problematiques , revue IDARA , ENA,V9,N1,1999,p185.

- قاسم ميلود، علاقة الادارة بالمواطن: بين الأزمة و محاولات الاصلاح، مجلة دفاتر السياسية و القانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2011، ص 58.

- المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر، ج ر ، العدد 76، سنة 1996، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 07 مارس 2016، المتضمن التعديل، ج ر ، العدد 14، 2016.

- المادتان 02، 11 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- المادتان 01، 12 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

- الأساليب القديمة و طرق العمل الباليه و المعقدة و المرهقة التي يشكو منها المواطنين، و التي أدت الى فقدان الثقة بالادارة.

في ظل هذه الأوضاع تستدعي الحاجة الى تغيير نظرة المواطن للادارة، رغم الجهود المبذولة خلال السنوات الماضية، إلا أنه لا زالت علاقة الإدارة بالمواطن والمترفقين تعاني من بعض الصعوبات، أهمها تغيير الادارة من إدارة تقليدية إلى إدارة حديثة و يكون ذلك عن طريق دورها و طريقة تعاملها مع المواطن والمتعاملين معها، لذا وجب الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة وذلك بتأصيل وإشاعة ثقافة المرفق العام داخل الإدارة وجعل التواصل مع جميع مكونات المجتمع من الانشغالات المركزية والدائمة للإدارات العمومية. وتشخيص الاختلالات التي تعرقل تحسين هذه العلاقة وتقديم الحلول في هذا الشأن.

لذا نتناول في المبحث الأول تفعيل المشاركة الشعبية و في المبحث الثاني الجانب الإجرائي في تقديم الخدمة العمومية .

المبحث الأول

تفعيل المشاركة الشعبية

في السنوات الأخيرة عرفت الإدارة الديمقراطية بعض التحولات فيما يتعلق بإصدار القرار الإداري حيث أصبح هناك توجه يدعو إلى إشراك المواطن في إعداد القرار أي إشراكه في العملية التقريرية.

يحتاج نظام الإدارة المحلية إلى نوع من الوعي السياسي الذي يساعد على إحساس المواطنين بأهمية دورهم في المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات، و ما تقوم به من أعمال، فالمشاركة الشعبية تعتبر في هذا الإطار أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية .

تبرز الحاجة لانتهاج مبدأ المشاركة في العديد من دول العالم عامة و الجزائر خاصة، بعد تعرضها للاخفاقات و الصعوبات في مسيرة عملها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، جراء سياسة الانفراد و التسلط و الطغيان، و غياب معاني الديمقراطية، و الحقوق و الحريات، إذ يجب على الدولة تجديد النظرة اتجاه الحياة السياسية من خلال تضمينها أطراف سياسية و اجتماعية مختلفة، و بدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية و في الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يشعر به المواطن من مشكلات و حاجات¹.

و هنا تبرز أهمية التنظيم الملائم لأجهزة الإدارة المحلية الذي يحقق التعاون الفعال للجهود الشعبية مع الحكومة، لأن كفاءة تمثيل الأطراف أصبحت ضرورية في المشاركة² ؛ لتعبر بصدق عن آرائها وتوجهاتها وتحديد احتياجاتها و التي من شأنها أن تؤدي إلى تغيير في عملية اتخاذ القرار و إقامة آليات للرقابة السياسية مع فتح المجال أمام أطراف جديدة تتمثل في المجتمع المدني.

¹ - علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، القاهرة، 2008، ص 19.

² - حيدر ماجد حسن، أهمية المشاركة المجتمعية في تقويم المخططات الأساسية للمدن، مجلة واسط للعلوم الانسانية، العدد 25، 2014، ص 384 .

فقد أصبح المجتمع المدني في الجزائر يلعب دورا أساسيا في المجال الداخلي لا يمكن تجاهله، فهو يؤثر بدرجات متفاوتة في صنع القرار و لكن بطرق مختلفة أغلبها عن طريق ممارسة الضغوط على أصحاب القرار، و هذا ما أدى الى دول العالم الى اضافة على هذه المنظمات الصفة الاستشارية، فهي تشارك في جميع الاجتماعات و التظاهرات لتعرب عن مواقفها و ابداء الرأي العام، و من هنا تبدأ الخطوة الأولى هي التخلص من الفكر التقليدي الى الفكر الديمقراطي.

إن التطور والتنمية لا يتحققان من أعلى فقط وإنما تتحقق أيضا من الأسفل بمشاركة مجتمعية فاعلة للمجتمعات المحلية بمنحها درجة من الاستقلال المحلي والفرص الاقتصادية والاجتماعية المتكافئة بمعنى نقل الصلاحيات في شؤون التخطيط من الوزارة الى الوحدات المحلية مع احتفاظ المركز بحق الرقابة والمراجعة والتوجيه. و عليه تعتبر المشاركة من أبرز آليات التحديث وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتركز المشاركة على حرية التعبير والتجمع¹.

المطلب الأول

مشاركة المواطنين و الفاعلين الإداريين في اتخاذ القرار الإداري

يعد الفرد ولا يزال هو الحافز الرئيسي في اتخاذ القرار خاصة بعد ادراكه لحقيقة أن مستقبل الوجود الإنساني والبناء مرتبط اشد الارتباط بمسألة التعاون و وفق التطورات في كم ونوع الأهداف التي يسعى اليها الإنسان مقارنة بقدراته.

هذه أحد الأسباب الدافعة لتطوير النظم الإدارية ، و هو ضرورة الارتقاء بأدمية المواطن وإشراكه في جميع السياسات والقرارات بالاضافة الى توفير الحجم الاقتصادي اللازم للتنمية².

¹ - كريم حسن، مفهوم الحكم الراشد في الفساد و الحكم الراشد في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 103.

² - عامر رمضان أبو ضاوية، المرجع السابق، ص 213.

فالمشاركة نقيض الانفراد و الأحادية، و هنالك فرق كبير بين العمل الفردي و العمل الجماعي من حيث: نسبة الخطأ، و دقة التنفيذ، و سلامة التخطيط و تعدد البدائل، فقد تجاوز الزمن عهد الشخصية الكاريزمية الأحادية، و بدأ عهد الجماعية و المؤسسية، و المشاركة، كل حسب طاقته، و قدرته، و تخصصه، و خصائصه، لأن من لم يشارك في صنع و تنفيذ القرار، لا يتحمل النتيجة المترتبة عليه، و المشاركة من الحقوق الأصلية التي نصت عليها المواثيق الدولية و أقرتها المواثيق الاقليمية و المحلية. و يمكن أن تكون هذه المشاركة عبر: التعبئة السياسية للمواطنين، أو من خلال الجهود الحكومية الكافية المقدمة سواء للقطاع العام أو الخاص أو منظمات المجتمع المدني من أجل المشاركة¹.

ولا تزال المشاركة " كأفكار و تطبيقات بحاجة إلى مزيد من اهتمام الباحثين منهم من أجل تحديد أكثر دقة للأطر التي تحكمها ، فسواء عني بالمشاركة العاملين أو المواطنين ، وسواء قصد بها مشاركة على النطاق المحلي أو مشاركة عامة.

وعليه سوف نتناول تعريف المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار ثم الأسس التي تقوم عليها و بعدها المعوقات أو العراقيل التي تواجهها و التي قد تحد من فاعليتها في الفروع التالية.

الفرع الأول

تعريف المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار

إن مكانة الأفراد كفاعلين حقيقيين، في مختلف أوجه ومجالات النشاط الإنساني، وردت في عدد من المصادر العلمية صيغ لغوية واصطلاحية متعددة للمشاركة منها: المشاركة الجماهيرية، مشاركة العامة، المشاركة الاجتماعية، مشاركة المواطن، المساهمة السكانية ، المشاركة الشعبية وذلك تبعا للتوجه الايديولوجي كمحدد إنساني في مسار كل المجتمعات والأفراد، من دون أن تشكل هذه المعطيات والألفاظ، الإطار المرجعي الكلي في مجال

¹ - عبد النبي، محمد الأمين، المشاركة الايجابية للشباب في المجتمع و المدن و أثرها على التنمية المستدامة، مقال نشر سنة 2010، تاريخ الاطلاع 2016/06/13، الموقع الالكتروني:

<http://wdalamin.elaphblog.com/posts.aspx?U=4305&A=51765>

التسمية، حيث اتسم بقابلية التوسع والتعدد أكثر تحت إطار الخصوصية الزمنية والمكانية واللغوية التي يقوم عليها كل قطاع¹.

سنتطرق الى تعريف المشاركة لغة ثم التعريف الاصطلاحي الذي يتضمن اجتهادات الاصطلاحية يتبعها في ذلك عدد من الاجتهادات الاصطلاحية التي حاولت التوصل إلى صياغة تعريف خاص بهذا المعنى.

أولاً: التعريف اللغوي للمشاركة الشعبية

الفعل "شارك" يشارك مشاركة، أي ساهم وأقتسم بذل المجهود وتقديم المعونة لانجاز عمل ما، وهو ما يوحي بالفعل الإرادي والعمل الطوعي الصادر من الأفراد والجماعات والذي ينم عن علو درجات الاستعداد والموافقة على تحمل تبعات وأعباء انجازها ما، والمضي فيه قدما استجابة لحاجة أو خدمة لمنفعة، والعكس في بعده الآخر لمعاني التكافل والتعاضد وروح التعاون بين أجزاء المكون الاجتماعي الواحد².

في حين يتلخص المعنى الحرفي الوارد عن نظيره في اللغة الفرنسية وتعني جزء وهو الفعل، وذلك من كل أكبر PAR في كلمتين الأول وهي PARTICIPATION والمسمى والذي لا نملكه كله ولكن نتقاسمه مع الآخرين، وهذا ما يفترض منطقيا وجود كل جماعي يمكن تقاسمه مع مجموعة من الأفراد³.

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للمشاركة الشعبية

تعددت معاني المشاركة في أعمال التنمية المحلية نورد هنا في التعريفات في التالية:

1- كوهين (1973) يرى أن المشاركة هي اشتراك المواطنين في عملية اتخاذ القرار، في إنجاز برامج التنمية المحلية، كذلك اشتراكهم في الاستفادة من هذه البرامج وفي الجهود لتقييم مثل هذه البرامج، فالمواطن هو المشترك والقائم بالأعمال والمستفيد في نفس الوقت. أن المواطن هو العنصر الفعال لتحقيق التنمية و هو المستفيد بالدرجة الأولى.

¹ - شوقي قاسمي، معوقات المشاركة الشعبية في برامج امتصاص السكن الهش- دراسة ميدانية لبرنامج RHP للبنك الدولي للانشاء و التعمير بالجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2013/2012، ص 261.

² - مصطفى بن حموش، جوهر التمدن الإسلامي، دار قابس للطباعة والنشر، المنامة، بيروت ، 2006، ص 314 .
³ - Marion, Segaud & Jacques Brun & Jean-Claude Driant, Dictionnaire critique de l'habitat et du logement (Paris: Ed Armand Colin, 2002), p. 312.

2- فوريستر 1988 Forester فسر المشاركة بأنها عملية تحويل جزء من المهام والتي تتمثل في اتخاذ القرار إلى السكان المحليين والفئات الأقل تمثيلاً بالمجتمع المدني¹. هذا الرأي يعني أن الساكن هو صانع قراره فالقرار منه و اليه، لذا فهو يتسم بالواقعية و يمس المشاكل الملحة و العاجلة للسكان، مما يقلل من السيطرة السياسية و الاقتصادية على صناعة القرار.

3- وفاء عبد الله 1989 عرفت المشاركة بأنها عمل جماعي لا مجال فيه للتسلط الفردي أو الرأي المفروض، و إنما هي تعبير ديمقراطي تبدأه وتشارك فيه الجماهير سواء في الفكر أو التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة والرقابة². عرفت أنها عمل جماعي يشارك فيه الجميع دون استثناء و يبدون اراءهم بحرية و ديمقراطية في اصدار القرار.

4- الأمم المتحدة للإنماء 1993 وتم تعريف المشاركة الشعبية بكونها تنمية الناس من أجل الناس بواسطة الناس، حيث أن تنمية الناس تعني الاستثمار في قدرات البشر سواء التعليم أو الصحة أو المهارات، حتى يمكن العمل نحو منتج خلاق. و التنمية من أجل الناس تعنى كفاءة توزيع النمو الاقتصادي الذي يحققونه توزيعاً واسع النطاق وعادلاً بينما تهدف التنمية بواسطة الناس إلى إعطاء كل امرئ فرصة المشاركة فيها³.

يقصد هنا تسخير المواطنين المثقفين لتوعية الفئة الامية و بالتالي الاستثمار في المواطنين و الاستفادة من قدراتهم وتعم الفائدة على الجميع وفي نفس الوقت تحقيق التنمية الاقتصادية دون أي تكاليف.

5- تعرف الدكتورة هالة منصور المشاركة بأنها: العملية التي يلعب الفرد من خلالها دورا ايجابيا في الحياة الاجتماعية بأبعادها المختلفة، وتكون لديه الفرصة لأن يشارك في أي مستوى

¹ - طارق جلال حبيب، تقييم فعالية المشاركة الشعبية في مشروعات اعداد المخطط الاستراتيجي للقرية المصرية مثال قرية مير، مجلة علوم الهندسة، جامعة أسيوط، مصر، المجلد 37، العدد الثاني، مارس 2009، ص 465.

² - وفاء عبد الله، المشاركة الشعبية و علاقتها بالتخطيط و التنمية، ندوة تقييم مشاريع الارتقاء بمصر، جامعة حلوان، القاهرة، 1989، اطلع على الموقع يوم 2016/06/14، الموقع الالكتروني

<http://inplanning.gov.eg/ar/Pages/Member-Details.aspx?mid=344>

³ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائية، تقرير التنمية البشرية لعام 1993، مركز دراسات الوحدة العربية، جامعة أكسفورد، بيروت، 1993.

من مستويات التنمية وعملياتها المختلفة، الأمر الذي يتطلب توفر حد أدنى من الوعي والتعليم والتدريب، حتى يمكن ضمان ايجابية هذه المشاركة وتفاعلها بشكل ايجابي في إطار المجتمع¹. اشترطت في المشاركة أن يكون هناك تأهيل من طرف المواطنين عن طريق التعليم أو دورات تكوينية لضمان فعالية في الأداء.

وبوجه عام يبنى فكر الشراكة على قناعة أساسية مؤداها أن أطرف التنمية (الأطراف الفاعلة والمستفيدة بدرجات مختلفة) تدرج في إطار علاقة ما سواء منظمة من خلال أشكال تنظيمية مؤسسية واضحة و محددة أو من خلال أشكال ووسائل غير مباشرة (الصحافة الوسائل التقليدية لانتقال المعلومات ولكنها جميعاً تمثل منظومة System تتبادل مكوناتها أو أطرافها المختلفة المؤسسات الحكومية ، الإدارة المحلية ، المستثمرون ، الجمعيات الأهلية، المجالس المنتخبة ، المخططون)².

و عليه فالمقصود بالمشاركة هي المساهمة الايجابية للمواطنين في صنع القرارات لتحديد نوع و مستوى فرص الحياة الممكنة و المرغوبة لهم و لمجتمعاتهم، و في كافة المجالات الاقتصادية و السياسية و الثقافية على كافة الأصعدة من الأسرة، منظمات المجتمع المدني الى مؤسسات الدولة.

فالمشاركة الشعبية هي روح الإدارة المحلية، والمحور الذي تركز عليه، ولقد أصبح من الأمور المؤكدة على الإدارة لأنها تلعب دوراً أساسياً في عملية التنمية الشاملة.

ثالثاً: أنواع المشاركة

حتى لا تبقى المشاركة في اعداد القرارات مجرد عملية عشوائية، فقد سعت الدول الى محاولة تقنين هذه المشاركة، لاسيما في بعض المجالات كالبيئة، التهيئة العمرانية و التعمير و الاقتصاد.

ان المشاركة في اعداد القرار الاداري تتم بصفة غير مباشرة عن طريق الهيئات الاستشارية، و هذا ما يعرف بالمشاركة التقليدية، أو بصفة مباشرة عن طريق المواطنين كأفراد أو الجمعيات و هذا ما يعرف بالمشاركة الحديثة. و عليه تحولت المشاركة الشعبية من المشاركة التقليدية الى المشاركة الحديثة. و عليه سوف نتطرق للمشاركة التقليدية ثم الحديثة.

¹- هالة منصور، محاضرات في علم الاجتماع الحضري، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2001، ص206 .

²- طارق جلال حبيب، المرجع السابق، ص 466.

1-المشاركة التقليدية: المشاركة التقليدية أو غير المباشرة تكون عن طريق اجراء استشارة

تتم بواسطة هيئات استشارية، يعتبر من الاجراءات الجوهرية التي تسبق صدور القرار الاداري، ويترتب عن عدم اجرائها عدم شرعية القرار مما يجعله معرضا للإلغاء¹.

إن الأشخاص المستشارين يمكن أن يكونوا ممثلين لمؤسسات أخرى، ادارات، خبراء، ممثلين غير مباشرين للمخاطبين بالقرار من خلال الجمعيات، المجموعات المهنية و المنتخبين أو الأشخاص المنبثقين مباشرة من المجتمع المدني، و هو المعنى الذي يؤدي الى اشراك ممثلي المخاطبين بالقرار أو المواطنين في النشاط الاداري².

إن تركيبة هذه الهيئات تبين سيطرة أعوان الدولة، بمعنى آخر أن الدولة تعطي أراء لنفسها، أي تستشير نفسها، و هذا ما يجعلها تدور في دائرة واحدة. و بعملها هذا يعتقد البعض أنها تقوم بالغاء دور المخاطبين بالقرار.

2-المشاركة الحديثة: لقد تطرقنا لمسألة المشاركة التقليدية بواسطة الهيئات الاستشارية، و

هي الاستشارة التي لا تسمح في كثير من الأحيان للمخاطبين بالقرار من المشاركة باتخاذها، و هو الأمر الذي أدى الى تزايد الدعوة لتقليص الهيئات الاستشارية، أين أصبح المواطنون يريدون المشاركة لعرض وجهات نظرهم، الشيء الذي سمح بظهور أشكال جديدة من الأليات المساعدة أكثر انفتاحا انها المشاركة المباشرة، التي تسمح بالتدخل المباشر للأفراد و ممثليهم عن طريق الجمعيات المتخصصة.

ان الغاية الأساسية من تكريس مبدأ مشاركة الجمهور ماهو إلا محاولة لتكريس الديمقراطية الادارية. حيث تتجسد بخضوع الادارة لادارة المخاطبين بالقرار من خلال اشراكهم في العملية التقريرية، التي تعنيهم، سواء تعلق الأمر بالقرارات الوطنية أو المحلية. و عليه فالديمقراطية بشكلها الاداري ماهي في حقيقة الأمر سوى لعملية تحول للديمقراطية ذات الشكل السياسي³ هي

¹ - حمدي أبو أنور السيد عويش، الادارة الاستشارية و دور القضاء الاداري في الرقابة عليه، دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه، جامعة حلوان، القاهرة، 2003، ص 5.

² - Le claniche (Michel),l' 'administration consultative element constitutive ou substitute de la democratie administrative, in la democratie administrative des administres aux citoyens RFAP N 137-138, 2011, p 40.

³ - Daugeron Bruno, democratie administrative dans la theorie du droit public, retour sur naissance d'un concept, in la democratie administrative des administration aux citoyens, RFAP N 137-138, 2011, P 24.

الديمقراطية التي يفترض فيها تقريب السلطات العمومية من الأفراد من خلال اخضاعهم لاحترام بعض الاحتياجات الأساسية الخاصة بالمجتمعات الديمقراطية.

تتم المشاركة الحديثة عن طريق المناقشة العمومية لتمكين الجمهور من المشاركة في اعداد القرار، أو عن طريق التحقيق العمومي أو الاستفتاء المحلي.

الفرع الثاني

أسس المشاركة

إن المشاركة الشعبية هي وسيلة في حد ذاتها وبقدر فاعليتها تعد إحدى الوسائل الرئيسية لتمكين المجتمع من أن يكون له دور قيادي في حركته نحو بلوغ أهدافه و تحقيق التنمية.

تتمثل في إسهام المواطنين في تصميم و الإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة المركزية و المحلية¹. لمشاركة أفراد المجتمع المحلي دورا كبيرا في إنجاح المشروعات التنموية ، حيث يساهم تصميم الخطط التنموية و تنفيذها.

و عليه فالمشاركة الشعبية تعبير واضح عن الديمقراطية والشمولية في اتخاذ القرار، وهي توجّه تصميمي من الأسفل إلى الأعلى يأخذ بالحسبان آراء الناس والمضمون الاجتماعي للمجتمع. كما أن تفهم البيئة الاجتماعية للأفراد المستهدفين في أي مشروع تخطيطي أو إسكاني محلي هو شرط حيوي لضمان إبداع عمل له صفات الفاعلية والقدرة على التعاطف مع الظروف المحلية الخاصة لهؤلاء الأفراد². ومنه لا تتم فكرة الشراكة الا اذا ارتكزت على جملة من الأسس التي تسهم في وجود تعاون فعال و مثمر بين الشركاء، و تتمثل هذه الأسس في: اشراك المواطنين و التحوار معهم ثم الثقة المتبادلة و الشفافية في التعامل، أما الأساس الأخير هو الالتزام و الاستمرارية.

أولاً: ترقية الحوار و التشاور مع المواطنين

تلعب المشاركة أو الجهود الذاتية دورا أساسيا في برامج التنمية، سواء على المستوى المحلي ، بوصفها العامل الأساسي في تحقيق الأهداف التنموية، فالمواطن ، له دور الصدارة

¹- أحمد رشيد ، الإدارة المحلية و التنمية ، المفاهيم العلمية ، ط2 ، دار المعارف ، القاهرة 1981، ص 99.

²- محمد سالم صقر المعاني، ابن خلدون و تراثية المشاركة الشعبية في مشاريع الإسكان، مجلة جامعة دمشق، المجلد الخامس عشر، العدد الثاني، دمشق، 1999، ص 133.

في قيادة و توجيه التغير لأنه تقوم على عاتقه عملية الانتاج في المجتمع، بالاضافة نجد أن أهداف التنمية تستهدف في النهاية تحقيق الحياة المناسبة واللائقة للمواطن، و عليه التنمية تقوم على المواطن و تستهدفه في نفس الوقت، إذ لابد من اشراك المواطنين في برامج تنمية المجتمع من حيث النظر الى تنمية المجتمع على أنها عملية تعليمية، من شأنها مساعدة الناس على تحقيق الأهداف بأسلوب ديمقراطي.

إن زيادة معدل المشاركة من طرف المواطنين في المجتمع في صنع القرار معناه زيادة الديمقراطية، و عملية النمو النفسي و الاجتماعي فلا يمكن أن تكون بمعزل عن عملية المشاركة¹.

عند اشراك المواطن في مجال التنمية يكون هدفه اشباع احتياجاته و هنا يكون المشروع الأول يتمشى مع ترتيب أولويات الاحتياجات لدى المواطنين في المجتمع بحيث تتساوى الأهداف المادية مع الأهداف الغير المادية، و هنا يتجلى دور الادارة المحلية اذ عليها أن تسعى الى زيادة معدل المشاركة في المجتمع و يتم ذلك بتوفير وسائل الاتصال المناسبة.

فالمشاركة تكون لجميع الفئات من الرجال و الشباب و كذلك المرأة رأي في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم بشكل مباشر أو غير مباشر، ويتطلب تحقيق المشاركة توزيع القوة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع في المجتمع²، لأن الشباب قوة دافعة في المجتمع و أفضل أسلوب للتعامل معه هو المشاركة و تكون بمشاركة الأفكار لتحقيق التقدم ، وأؤكد أهمية مشاركتهم الكاملة في عمليات اتخاذ القرار لتحسين الديمقراطية مع الإشارة إلى أن انتشار المعلومات بين الشباب من شأنه أن يعزز مباشرة التمكين والابتكار على نطاق عالمي.

فالادارة وحدها لا تستطيع انجاز أي شيء، بالرجوع الى النصوص القانونية المتوفرة الا ان هناك فجوة بين الادارة المحلية و الشباب فلا بد تقليصها و لا تتم الا بإشراكهم في الحوار الذي يمثل مبدأ قبول تعددية الأطراف بأهدافها ومصالحها المختلفة، والاعتناع بجدوى ذلك في ترشيد صناعة القرار من خلال اتفاق تشاركي يجمع بين تلك الأطراف.

¹ - أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمع المحلي- الاتجاهات المعاصرة، الاستراتيجيات، نماذج الممارسة-، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2000، ص 293.

² - فلاح أمينة، دور النيباد في تفعيل الحكم الراشد والتنمية المستدامة في إفريقيا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010-2011، ص 54.

والمشاركة هنا لا يقصد بها مجرد تلبية النداء لإداء الواجب أو المساهمة لدوافع اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية ، وإنما يتعين أن تكون المشاركة الضميرية أو الوجدانية يندفع الإنسان نحو التطوع في العمل راحة لنفسه وحباً للآخرين، وولاءاً لوطنه، بعيداً عن الشكليات أو المظهرية أو دوافع تحقيق مكانة اجتماعية أو كسب اقتصادي، ورغبة من الجماعة في تحقيق نموذج تنموي إيجابي.

ثانياً: الثقة المتبادلة و الشفافية في التعامل

إن الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، لا بد عليها أن تعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة، و يتم ذلك بإتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، و من شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والاجراءات ونتائج الأعمال¹.

ترتبط القضية التنموية بالمشاركة المجتمعية، من حيث وضوحها وتوافر المعلومات الأساسية عنها ومن ثم إتاحتها لكافة الأطراف المعنية بالقضية في إطار من الشفافية، يتضمن تمثيل الأطراف المختلفة كي تعبر بصدق عن رؤاها وتوجهاتها وبما يمكنها من المشاركة الفعالة في الحوار والتفاوض².

ترتكز الشفافية على حرية تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين يساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتعتبر الإدارة والمؤسسات الرسمية والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة المصدر الأساسي لهذه المعلومات. ولضمان تحقيق الشفافية يجب أن تنتشر المعلومات بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة ومن أجل التخفيف من ظاهرة الفساد من جهة أخرى³.

¹- مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد و التنمية في مصر، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، القاهرة، 2006، ص 78.

²- حيدر ماجد حسن، المرجع السابق، ص 390.

³- حليلة بومزبر، الديموقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الرشيد إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009-2010، ص 77.

تكريس الشفافية في المجال المالي والصفقات العمومية قصد إتاحة الامكانية للمواطن لمتابعة كيفية التصرف في الموارد العمومية وهو ما يسهل حوكمة التصرف في هذه الموارد ويحول دون إهدارها أو استغلالها لغير المصلحة العامة.

ثالثاً: الالتزام و الاستمرارية

غالباً ما يستمر تنفيذ مشروعات الشراكة بين الدولة و القطاع الخاص أو الجهات الشعبية الى فترات طويلة، و خلال هذه المدة من المحتمل أن تتغير سياسات الدولة مما قد يؤدي بدوره الى الغاء مشروعات الشراكة، لذا يجب الأخذ في الاعتبار المدد الزمنية الملائمة عند تنفيذ مشروعات لها درجة من الحساسية السياسية، كما يجب تحديد الاطار العام و منهجية الادارة في ظل قوى السوق التي تحكم عملية الشراكة¹.

ضرورة تعزيز النزاهة صلب القطاع العمومي من خلال مكافحة الفساد ودعم الديمقراطية عبر حكومة شفافة، وهي مبادئ وأهداف على الدولة أن تحرص على تحقيقها اعتماد الجماعات المحلية على الديمقراطية التشاركية، ومبادئ الحوكمة المفتوحة، لضمان إسهام أوسع للمواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج التنمية والتهيئة الترابية ومتابعة تنفيذها طبقاً لما يقتضيه القانون.

الفرع الثالث

واقع الادارة المحلية من المشاركة الشعبية

يقصد بالمشاركة تهيئة الوسائل و الآليات المناسبة للمواطنين المحليين، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة التي تعبر عن مصالحهم عن طريق تحديد المشاكل و إيجاد حل لها، و يتم اختيار الممثلين عن طريق

¹ - طارق جلال حبيب، المرجع السابق، ص 467.

انتخابهم و هنا تتم عملية مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم مما يدعم الثقة بين الادارة و المواطن و في نفس الوقت قبول القرارات الصادرة من طرف المواطنين¹.

أولاً: المشاركة الشعبية و تطبيقها في البلدية

فقد خصص قانون البلدية باب كامل تحت عنوان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، إذ جاء في مضمونه البلدية تشكل الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري²، و تنص المادة 02 من قانون البلدية رقم 10-11 على أنها: "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، و مكان لممارسة المواطنة ، و تشغل إطار مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ". تكرر سبل المشاركة للمواطنين في اتخاذ القرارات العامة على المستوى البلدي عن طريق ممثلين منتخبين .

إن إتباع أسلوب انتخاب مجالس البلدية تعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية المحلية، و عليه عدم خضوع اعضاء المجلس الى أي جهة كانت و عليه ضمان استقلالية أعضائه، و يحدد مؤشر المشاركة في البلدية عن طريق كفاءة المجالس المحلية و تحكمها في الدور المنوط بها من خلال تشجيع الكفاءة و التأهيل في العنصر البشري داخل البلدية ،لأن الأمر يتعلق بمهام معقدة و متنشعبة و ميادين مختلفة اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، سياسية، مالية و غيرها، و الاهتمام بهذا العنصر في تركيبة المجلس المحلي من شأنه أن يكون دافع قوي لأجل تحقيق الأهداف المسطرة³.

و تضمن قانون البلدية مبدأ الشفافية الذي يعتبر من اكبر الدعائم لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وهي أكبر أليات التحديث الاداري، إذ أن تفعيل مبدأ الشفافية في تسيير المجالس المحلية ذلك عن طريق العلاقة التفاعلية بين الإدارة والأجهزة الرسمية والأفراد، التي من شأنها تؤسس لنظام معلومات واضح ومعلن، و هذا الأمر يولد علاقة متينة بين المواطن

¹ - لطفي محمد الصالح قادري، الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 12-13 ديسمبر، 2010.

- عبد القادر خليل ، البلدية في مواجهة تحدي التسيير و الهندسة الإقليمية ،دار القصة للنشر ، الجزائر ، 2011 ، ص 29،39،40.

² - المادة 11 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 156.

والإدارة تقوم على أساس النزاهة والفاعلية في المعاملة وفي النهاية يؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن وزيادة الثقة بينهما¹.

حيث تم تكريس مبدأ الشفافية في العديد من مواد هذا القانون و تنص الفقرة الثانية من المادة 11 على أن: " يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشاراتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون".

و يتضح من نص هذه المادة أنه يجب على المجلس الشعبي البلدي أن يستعمل جميع الوسائل الاعلامية المتاحة للاتصال بالمواطنين و اعلامهم و استشارتهم في جميع القضايا التي تخصهم.

و قد تضمنت المادة 14 أنه يمكن لكل شخص الاطلاع على أشغال مداولات المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة الى نص المادة 22 منه فقد أوجبت على ضرورة تعليق جدول أعمال دورة المجلس البلدي عند مدخل قاعة الاجتماعات وفي أماكن المخصصة لإعلام الجمهور وأما المادة 26 من قانون البلدية جسدت مؤشر الشفافية في أن تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية و مفتوحة لجميع المواطنين.

وكذا تجسد لمبدأ الشفافية جاءت المادة 97 من قانون البلدية بقاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات، حيث أقرت على لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كانت تتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى. و مما سبق نستنتج أن قانون البلدية قد نص على جميع التدابير الضرورية اللازمة لمشاركة المواطنين و لكن السؤال المطروح أين الخل؟

ثانيا: المشاركة الشعبية و تطبيقها في الولاية

تعد الولاية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي، على اعتبار أن الإدارة المحلية أحد أهم أطراف الدولة، وإذا كانت الولاية طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12 شعارها بالشعب وللشعب، وهذا يتعين العمل و تهيئة السبل و الآليات الولائية و يتم عن طريق هيئات الولاية التي تقوم بمختلف الاختصاصات في شتى المجالس الولائية.

¹ - مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 12 و 13 ديسمبر، 2010 .

إذ تحدد المشاركة الشعبية عن طريق الكفاءة و التأهيل للعنصر البشري، خاصة و أن الأمر يتعلق بمهام معقدة و ميادين متشعبة و مختلفة، و بوجود كفاءات في المجالس المنتخبة من شأنه أن يعطيه دفعا رفع مستوى أدائها.

إن النظام السائد في الجزائر يقوم على الشرعية الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير شؤون كل المجالس الشعبية المحلية ، ولقد تبنى المشرع الجزائري منذ قانون الولاية الأول لسنة 1969 مبدأ الانتخاب الكلي لأعضاء المجلس الولائي، وتكرس ذات التوجه في قانون الولاية سنة 1990 وها هو القانون رقم 07-12 في المادة 12 التي يعترف أن تشكيل المجلس الولائي يقوم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر.

يعتبر مبدأ الشفافية من أهم الآليات التي تقوم عليها الدولة المتقدمة، إذ يقوم على توفير المعلومات الضرورية من أجل الحفاظ على مصالح أصحاب الشأن واتخاذ القرارات الهامة في الأوقات المناسبة وضرورة كشف الأخطاء من أجل تصحيحها.

فقد أعطى قانون الولاية أهمية كبيرة لهذا المبدأ من خلال وضع مجموعة من التدابير و الاجراءات التي تقوم عليها المواد التالية:

- ففي المادة 18 منه أوجب لصق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور، ولاسيما الالكترونية منها، وفي مقر الولاية والبلديات التابعة لها.
- وفي المادة 26 تضمنت أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية و تكون المداولات مغلقة إلا في الحالتين المحددة قانونا.
- ولقد فرضت المادة 27 منه أن يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بغية تحقيق السير الحسن للمناقشات.
- وكما أقرت المادة 60 من القانون المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الولائي بأنه يعد المكتب المؤقت محضر النتائج النهائية لانتخاب الرئيس و يلصق في مقر الولاية و البلديات التابعة لها و الملحقات الادارية و المندوبيات البلدية و كل هذا يكرس مبدأ الشفافية داخل المجالس الولائية و أمام الشعب¹.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 191.

الفرع الرابع

المعوقات التي تواجهها المشاركة الشعبية

ان الغاية من تبني نظام الإدارة المحلية هي إشراك أكبر عدد ممكن من سكان المنطقة وتفعيل المشاركة المجتمعية على المستويات المحلية وتحديد الأدوار والمهام بين الإدارات المحلية والمجالس المنتخبة لتفعيل مبدأ المشاركة كشرط لتحقيق التنمية المستدامة من خلال مشاركة المواطنين في اعداد خطط التنمية الخاصة بمناطقهم وتحديد أولوياتهم في الموازنات الراسمالية المقترحة، وحل مشاكلهم المحلية بأنفسهم وهذا الاشتراك الفعلي يكون أصدق تعبير للديمقراطية والحكم السليم، إلا أنه من الصعوبة إشراك جميع الأفراد المحليين للقيام بعملية إدارة وتنظيم الشؤون المحلية خاصة أن عدد السكان بزيادة مستمر فقد أخذ بمبدأ الديمقراطية النيابية - على الصعيد المحلي - عن طريق انتخاب أشخاص من بين سكان الوحدة الإدارية لتمثيل هؤلاء السكان في إدارة وتنظيم الشؤون المحلية بواسطة مجالس محلية¹.

أولاً: الاقتباس الغامض للمشاركة

تسعى الدولة لتكريس المشاركة، وإحداث تحول ايجابي من شأنه تعزيز المكتسبات والمنافع العامة، بتنفيذ عمليات اقتباس لتجارب وخبرات الآخر دون قيود، ولا مراعاة لمدى تطابقها مع خصوصية الواقع المنقولة إليه، وهو ما جعلها تبقى دون أثر يذكر، ويجعل معها من عملية النقل المباشر للتجارب أمر غير ممكن، دون نفي لإمكانية الاستفادة منها في كيفية قراءة الواقع الاجتماعي، ذلك أن المجتمع يجب أن يتحول من داخل نفسه للاستجابة لاهتماماته، وذلك حتى يكون على استعداد وجاهزية تامة للضغط على المقررين، وتمرير مقترحاته ومطالبه لتنفيذها².

ثانياً: انعدام الشفافية بين المواطنين و الإدارة

أما فيما يتعلق بالثقة في الإدارة المحلية الديمقراطية تحتاج إلى حد معين من الثقة الشعبية باعتبارها أساس استقرار أي نظام ديمقراطي، حيث يؤكد أن القادة يمكن أن يعملوا بشكل أفضل في حالة وجود قناعة شعبية أنهم يعملون للصالح العام، كما أن انخفاض الثقة بين

¹ - شخيلي عبد الرزاق، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، 2001، ص 83.

² - شوقي قاسمي، المرجع السابق، ص 302.

الأفراد والدولة يؤثر سلباً على ما يسمى الثقة الاجتماعية أي ثقة الأفراد في بعضهم البعض مما يؤدي إلى ابتعاد المواطنين عن المشاركة في الحياة العامة ويخلف دولة ضعيفة غير قادرة على وضع خطة شاملة للتنمية.

و المقصود بمفهوم "الثقة" فالثقة السياسية مثلاً هي الدرجة التي يتوقع من خلالها المواطنون أن تتفق سياسات الحكومة مع رغباتهم والوفاء بالوعود التي يطلقها المسؤولون، أما "الثقة في السلطة التشريعية" فهي أن يدرك المواطن أن دور السلطة التشريعية هو المراقبة والمساءلة وليس فقط الموافقة بالإجماع على مسودات القوانين التي تطرحها الحكومة.

إذ يمارس الشعب دوراً فاعلاً في الضغط من أجل تحديث الإدارة، أما في الجزائر فالتعددية والتنوع في المجتمع يحولان في بعض الأحيان دون ذلك، فالآراء السياسية تختلف بين فئة وأخرى، مما يؤدي في مجالات معينة إلى عدم الاتفاق على الأمور الأساسية، وينجم عن ذلك بعض الإرباكات والتناقضات الاجتماعية والسياسية، علماً أن عدم توفر الإجماع السياسي بصورة دائمة يباعد أحياناً بين الدولة والمجتمع.

إن ضعف أداء الإدارة بالإضافة إلى الفساد، قد ساهم في إضفاء جو من عدم الثقة، مما جعل من الصعب إقناع الشعب بأن التحسينات ممكنة، من جهة أخرى يستطيع الشعب أن يعتمد على العديد من المؤسسات غير الحكومية، والإتحادات، والنقابات المهنية، لكن هذه لا تتمتع بالتأثير المطلوب، الذي تستطيع من خلاله ممارسة نشاطاتها من أجل التغيير، مما يحد من تأثيرها على عملية صنع القرارات.

ثالثاً: عدم اعلام المواطن و تقديم المعلومات اللازمة

من خلال النصوص القانونية المشار إليها يتبين أن الضمانات المتعلقة بحق الولوج إلى المعلومات متفاوتة الأهمية، و قد نص الدستور على الحق في الإعلام و يتم عبر ضمانات ذات طابع قطاعي تخص مجال كل قانون على حدة مثلاً الصحافة،الاتصال السمعي البصري، القرارات الإدارية، التنظيم الجماعي¹.

¹ - عبد الرحمن بوكثير نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور ، الحق في الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة باتنة 1 ، عدد 10 ، جانفي 2017 ، ص 182-184.

- نذير المومني، مداخلة بعنوان تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في المغرب، ملتقى حول إعلان مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في البلاد العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، يومي 6-7 فيفري، 2005.

نظرا لإلزامية الاعلان عن القرارات الإدارية بالنظر لطبيعة الشمولي، إلا أن إحدى حدوده الأساسية تتمثل في طبيعة السلطة التقديرية التي يتيحها للإدارة في الامتناع على تعليل القرارات إذا كانت تتعلق بالدفاع أو الأمن الداخلي أو مستمة بالطابع الاستعجالي، علما أن المواطن يتوفر في كل الأحوال على ضمانة اللجوء إلى القضاء الإداري.

الا أننا نلاحظ أن الإدارة المحلية لا تقوم بواجبها المنوط بها و هو اعلام المواطنين بالقرارات الادارية التي تخص المواطنين و عدم تزويدهم بالمعلومات الضرورية و هذا ما جعل المواطن يفقد الثقة في الادارة كذلك ما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص، هو تردي واقع هذه الإدارة، و التي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري، إذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم ، من دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز، خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياساتها الاقتصادية حيث سنت ترسانة من القوانين والتشريعات الجديدة، و تخصيص أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام. كلها أسباب ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة، والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد الكبير، خاصة سياسات الخصخصة التي شجعت عليها المؤسسات المالية الدولية، والتي خلقت طبقة جديدة من المقربين من مراكز القرار، و من ذوي المصالح المشتركة¹.

إن تبعية المجتمع المدني وعدم استقلاليته، إضافة إلى احتكار الدولة لوسائل الإعلام الثقيلة، وعدم فصح المجال لظهور مجتمع مدني مستقل نسبيا عن السلطة العمومية وأحزاب المعارضة السياسية، على أساس أن من متطلبات التنمية تقتضي مسؤولية المجتمع المدني في "تلحيم" العلاقة بين القمة والقاعدة، ومنبر إعلامي حر ومستقل بعيدا عن ضغوطات النخب الحاكمة.

¹ - بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص 89.

المطلب الثاني

تفعيل و تنشيط دور المرأة في مجال التسيير الإداري

ان لمشاركة المواطنين السياسية دوراً كبيراً في عمليات التحديث والتنمية السياسية في المجتمعات النامية. فالمشاركة السياسية حق من حقوق المواطنين في ممارسة أدوارهم في المجتمع عن طريق المساهمة في اتخاذ القرارات والتأثير على اعمال المسؤولين وقراراتهم.

ولا يمكننا ان نتصور نظام سياسي ديمقراطي في المجتمع بدون وجود مشاركة سياسية من قبل المواطنين سواء كانت هذه المشاركة على شكل التصويت في الانتخابات، أو الانتساب للأحزاب السياسية، أو أية اشكال أخرى وتتفاوت المجتمعات الانسانية في مدى المشاركة السياسية بين مواطنيها فتتميز المجتمعات المتقدمة بوجود مظاهر متعددة من المشاركة السياسية تتصف بالتكرار، والاستقرار وعلى مختلف المستويات المحلية والوطنية كما تتميز الدولة الحديثة بمدى واسع من المشاركة السياسية عن طريق وحدات سياسية واسعة النطاق. فإيجابية المشاركة السياسية كما دلت ممارستها في الأنظمة الديمقراطية هي خيار استراتيجي لأي نموذج تنموي، لأنه يعزز شرعية النظام السياسي و يبني المؤسسات الديمقراطية و هو ما يجعل الأفراد يشعرون بحق المواطنة الكاملة¹.

لدراسة المشاركة السياسية للمرأة يجب أن ننطلق من مفهوم المشاركة المجتمعية بمعناها الواسع ... حيث أن مشاركة المرأة في صنع القرارات يجب أن تبدأ من النطاق الضيق على مستوى الأسرة وتستمر في الاتساع حتى تصل للنطاق المحلي ثم القومي².

لذا فإننا في دراستنا عن مشاركة المرأة يجب أن نبدأ بتمكين المرأة على المستوى الأسرة الضيق، بأن يكون لها صوت في شؤون أسرتها سواء كفتاه تختار من ترتبط به وتختار نوعية تعليمها، أو كزوجة لتختار مع زوجها عدد أبنائهم ورغبتها في العمل من عدمه وتعليم أولادها وما إلى ذلك من شؤون الأسرة.

¹ - حسين قادري، المشاركة السياسية كآلية من آليات الديمقراطية في العالم العربي- الجزائر نموذجاً، مجلة المفكر، العدد الرابع، الجزائر، ص 99.

² - حمدي عبد الرحمن ، المشاركة السياسية للمرأة، مركز دراسات المستقبل الأفريقي، خبرة الشمال الأفريقي ، القاهرة، 2001، ص 120.

سنتطرق في الفرع الأول لوضع المرأة في الحياة العامة ، ثم لتمكين و مكافحة العنف ضد المرأة في الفرع الثاني و نتناول في الفرع الثالث مشاركة المرأة و في الفرع الرابع معوقات تفعيل دور المرأة في التسيير الإداري وفق ما يلي :

الفرع الأول

وضع المرأة في الحياة العامة

أدى الحضور القوي للمرأة الجزائرية في المجلس الشعبي الوطني بعد انتخابات 10 ماي 2012 إلى فتح النقاش من جديد حول دور المرأة في الحياة العامة والمعوقات التي تحول دون تكريس هذا الوجود في كافة المجالات. ويدفع هذا النقاش إلى ابداء اهتمام أكبر بالتناقضات التي تميز واقع المرأة الجزائرية. ولعلّ أبرز هذه التناقضات تكمن في أن القطاع الأهم الذي عرف فيه الوجود النسوي تطوّرا كبيرا هو قطاع التربية والتعليم العالي، لكن ذلك لم يؤدّ إلى تحقيق نموّ مماثل في ميدان العمل و في مراكز صنع القرار وفي تبوّأ مناصب قيادية حتى في مؤسسات التعليم العالي التي يعدّ الحضور النسوي فيها ملفتا للانتباه¹.

تجلى اهتمام النخبة السياسية بدور المرأة وتسليمه في الخطاب حول حتمية إشراكها في بناء الجزائر المستقلة من خلال وثيقة برنامج طرابلس التي نصّت صراحة على أن "تحقيق المهام الاقتصادية والاجتماعية للثورة الديمقراطية والشعبية" يتوقف على تبني سياسة اجتماعية لصالح الجماهير لرفع مستوى المعيشة. و يكون "تحرير المرأة" أحد مقاصدها. وفي هذا المنحى نصّ البرنامج على "إشراك المرأة بطريقة تامة وكاملة في تسيير الشؤون العامة وفي تنمية البلد"، وقد تبنيّ البرنامج سياسة تدعو إلى إنهاء كل المعوقات التي تحول دون تطوّر المرأة، ولا سيما "الذهنيات البالية" التي تكرّست لدى النساء . ومن جهة أخرى كان ميثاق الجزائر (1964) قد مثّل نداء صريحا للمرأة الجزائرية من أجل " المشاركة فعليّا في العمل

¹ - بلقاسم بن زنين، المرأة الجزائرية و التغيير: دراسة حول دور و أداء السياسات العمومية، المجلة الجزائرية في الأنثروبولوجيا و العلوم الاجتماعية، العدد 57-58، الجزائر، 2012، ص 20.

السياسي" وأن "تجعل طاقتها في خدمة بلدها من خلال المشاركة في الحياة الاقتصادية بحيث يكون العمل، هو السبيل الحقيقي لترقيتها"¹.

الفرع الثاني

تمكين و مكافحة العنف ضد المرأة

لقد إزداد نشاط المرأة و توسع منذ استقلال الجزائر، حيث شغلت مناصب عليا و ترشحت لرئاسيات عام 1999. مما شجع نمو عمل المرأة في القطاع غير الزراعي امكانيات توصل الفتاة الى التعليم التي تتزايد بمعدلات أكثر سرعة من معدلات عمالة الذكور. بيد أن عمل المرأة اصبح حضريا، كما أنه مركز بصورة أساسية في المدن الكبيرة و موجه الى قطاعيين اقتصاديين هما: قطاع الخدمات و الادارة، و القطاع الخاص.²

ستكون المرأة الرابع الأكبر من عمليات الاصلاح التي ستفتح لها أفقا جديدة في الحيز العام على المستويات العامة و الخاصة، لذا من الأرجح أن تكون المرأة من أكبر الداعمين لعملية الاصلاح، مع التركيز بأن ذلك سيواجه ببعض الرفض الديني و الاجتماعي، و يحتاج هذا التحول الى كثير من الجهد و الشجاعة لجعل التحول تدريجيا و سلميا، و يمكن تظافر أليات مختلفة لحدوث ذلك مثل اعادة هيكلة الاجهزة التقليدية المناط بها ادارة شؤون المرأة و دمجها في الجهاز الحكومي و العمل على تناغم أدوار الاعلام و المدرسة و المسجد لتفعيل دور المرأة في المجال العام و الاداري خاصة.³

أولا: تمكين المرأة الجزائرية

بعد أن أخذت المرأة تتلقى حظها كاملا من التعليم و تتدرج عبر أطواره الى أعلاه، و أصبحت شريكا حقيقيا للرجل في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

¹ - وثيقة برنامج طرابلس، منشورات جبهة التحرير الوطني، الجزائر، 1962.

² - برهان فليون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الاولى، بيروت، 2002، ص 252.

³ - عبد العزيز بن عثمان بن صقر، الاصلاح في المملكة العربية السعودية- التحديات الراهنة و سبل المواجهة-، مركز الخليج للأبحاث، السعودية، 2004، ص 39.

للبلاد، بتواحيدها في مواقع العلم و الانتاج و الابداع و الخدمة و في مراكز اتخاذ القرار للدولة، و ذلك على نحو يجعلها حقيقة جديرة بالتقدير، كما أنها تتمتع بحق الانتخاب و الترشح منذ الاستقلال، فقد أصبحت المرأة عنصرا فعالا و فاعلا في المجتمع المدني.

أثبتت المرأة قدراتها في شتى المجالات التعليمية و الصحية و الاقتصادية و الاجتماعية عليها أن تثبت وجودها سياسيا في الهيئات المنتخبة¹.

إن المشاركة الفعالة للمرأة الجزائرية في التنمية و في كافة مجالات الحياة جعلتها تتقلد مناصب سياسية في مختلف مؤسسات الدولة الجزائرية، فهي وزيرة في الحكومة و نائب في البرلمان، ورئيسة للجهات القضائية و سفيرة هذا الى جانب شغلها لوظائف سامية على مستوى الادارات العمومية، و يتم ذلك عن طريق الممارسات المرنة للتوفيق بين العمل والحياة الشخصية فهي المفتاح الذي يسمح بالاحتفاظ بالقيادات النسائية. كشف مسح للسوق العالمي أجراه المجلس التنفيذي للشركات CEB ومجلس قيادة الشركات عن وجود ارتباط إيجابي بين الشعور بالرضا عن مرونة مكان العمل والرغبة في البقاء في صفوف النساء القياديات².

علاوة على ذلك، يفيد تقرير المجلس التنفيذي للشركات بأن جعل جداول العمل المرنة تلقائية في جميع المستويات أمر ضروري لزيادة تمثيل المرأة في المناصب القيادية. ويمكن للشركات أيضا أن تأخذ احتياجات الأمومة والأبوة ورعاية الأطفال بعين الاعتبار وأن تبني برامج سريعة لإعادة إشراك النساء والرجال الذين علّقوا حياتهم المهنية.

و عليه نستنتج أن الترتيبات غير النظامية و الفردية التي تتيح الاستقلالية و الخفة هي برأي المرأة ما تحتاجه لتحقيق النجاح.

¹ - عمار بوضياف ، نظام الكوتا كآلية لترقية حقوق المرأة السياسية في البلاد العربية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 26 ، نوفمبر 2010 ، ص 78.

² - CEB Corporate Leadership Council, Four Imperatives to Increase Representation of Women in Leadership Positions; 2014.

ثانيا: محاربة العنف ضد المرأة

تعرف الكثير من العلاقات الزوجية أشكال مختلفة من العنف بحيث يمكن أن يكون نادرا وعابرا، كما يمكن أن يكون متكررا ومستمرا. ويظهر سلوك الزوج العنيف على جسد الزوجة على هيئة بثور، وجروح، وحروق، وإجهاض للجنين، وتلقي الركلات والضربات التي تؤدي إلى ظهور كدمات في مناطق مختلفة من الجسم، أو قد يأخذ العنف شكل آخر ليظهر للعيان، بحيث ينصب على الجانب النفسي للمرأة عن طريق الشتم والسب والضغط والحرمان، ويكون هذا الشكل أشد ضررا من الشكل الأول. أصبح موضوع العنف ضد المرأة بجميع أشكاله موضوع اهتمام وقلق لدى العديد من المجتمعات، ويأتي هذا القلق نتيجة زيادة نسبة ممارسات العنف واتخاذ أشكال مختلفة من شأنها أن تؤدي بحياة المرأة.

إلا أن الإصلاحات الجديدة في مجال قانون العقوبات تم اصدار مادة مكررة لمكافحة كل أشكال العنف ضد المرأة¹ فمن أهم التدابير أنها تقر حماية الزوجة من الاعتداءات العمدية التي تسبب لها جروحا أو عاهة أو بتر أحد أعضائها أو الوفاة مع إدراج عقوبات متناسبة مع الضرر الحاصل للضحية ويضع صفح الضحية حدا للمتابعة القانونية إلا (في حالة وفاة الزوجة أين يكون الصفح عذرا مخففا فقط) حفاظا على فرص استمرار الحياة الزوجية.

يقترح هذا الإطار تعديل المادة 341 مكرر من قانون العقوبات لتشديد العقوبات على جريمة التحرش الجنسي ومضاعفة العقوبة في حالة ما إذا كانت الضحية من المعاقين أو من المحارم، وتم استحداث مادة جديدة لمحاربة مختلف أشكال العنف الممارس ضد المرأة في الأماكن العمومية لتجريم التصرفات غير الأخلاقية مع تشديد العقوبات إذا تعلق الأمر بقاصر.

لتعزيز المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر أنشأت الوزارة المنتدبة المكلفة بالأسرة و قضايا المرأة في سنة 2002 و أنشأ المجلس الوطني للمرأة في سنة 2006 ، و تطبيقا للمرسوم الرئاسي الصادر في سنة 2010 الخاص بإنشاء المركز الوطني للدراسات و الإعلام و التوثيق حول قضايا الأسرة و المرأة و الطفولة ، و منح الجمعيات النسوية حرية النشاط

¹ - الأمر رقم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق الموافق 8 يونيو سنة يونيو سنة 1966 ، الذي يتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم .

الجمعي النسوي وفق لما ورد في قانون الجمعيات ، ثم صدر قانون عضوي يوسع تمثيل المرأة عن طريق آلية "الكوتا" الحصص الحزبية النسوية¹.

ثالثا: المساواة بين المرأة و الرجل في الجزائر

ظهرت " نظرية المساواة بين الجنسين" بنقد النظرية البيولوجية التي كانت نظريتها أن دور المرأة يقتصر على الحمل و الولادة و رعاية الأطفال، أما المهام الأخرى فهي من نصيب الرجل، و السبب يعود الى بنية المرأة الجسدية الضعيفة مما يحتم عليها المكوث في البيت. فظهرت نظرية المساواة بين الجنسين لتنتقد النظرية البيولوجية التي ترى أن ليس السبب في ضعف المرأة الجسماني و انما حرمانها من المشاركة و تهميشها في الحياة العامة و طالبت بالمساواة بين المرأة و الرجل و تقسيم مهام البيت بين الزوجين.²

اقترن بروز نظرية المساواة بين الجنسين الى ظهور عدة حركات منها حركة تحرير المرأة، و الحركة النسائية، و حركة ترقية المرأة، هي حركات اجتماعية و سياسية هدفها التغيير الشامل لوضعية المرأة في المجتمع، اذ تعد الجزائر من أبرز الدول التي اعترفت مبكرا للمرأة الجزائرية بالحقوق السياسية والادارية و الاقتصادية، فقد نصت المادة 32 من التعديل الدستوري على أن: "كل المواطنين سواسية أمام القانون. و لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد ، أو العرق ، أو الجنس ، أو الرأي ، أو أي شرط أو ظرف آخر ، شخصي أو اجتماعي"³ . والمساواة في الحقوق السياسية منها المشاركة السياسية⁴.

¹-بوحنية قوي ، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية و الإدارية في الدول المغاربية ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2014 ، ص 232 .

²- باسمه كيال، تطور المرأة عبر التاريخ، عز الدين للطباعة و النشر، بيروت، 1981، ص 201.

³- المادة 28 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور ، ج.ر. رقم 09 ، بتاريخ 1 مارس 1989.

⁴- د/بن عشي حفصية ، أ/بن عشي حسين ، ضمانات المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في ظل القانون العضوي المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، مجلة المفكر ، العدد 11 ، سبتمبر 2014 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 108.

و تضمن الدستور ماً المساواة بين جميع المواطنين في تقلد المهام و الوظائف في الدولة¹ لتستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين و المواطنات في الحقوق و الواجبات ، و تتولى إزالة العقبات التي تحول دون مشاركة الجميع في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

و تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة². و ضمن لها حق المساواة مع الرجل ، و أقرت القانون عمل عادل و منصف للمرأة، و يضمن تكافؤ الفرص للجميع دون تمييز، و المساواة بين العمال أيا كان جنسهم، اذ أدرج قانون العمل اجراءات خاصة لحماية المرأة العاملة لاسيما خلال فترة الأمومة و دورها في الحفاظ على الخلية الأسرية، بالإضافة الى قانون الضمان الاجتماعي الذي يحمي حقوق المرأة العاملة مثل التأمين على المرض و حوادث العمل.

الفرع الثالث

مشاركة المرأة في تسيير الادارة المحلية

قامت المرأة بأدوار نضالية من أجل استقلال الجزائر من السيطرة الأجنبية، كما أنها حملت السلاح في صفوف المقاتلين، وما زالت تقوم بدورها النضالي. ومع ظهور الاتحادات النسائية والمطالبة بالحقوق السياسية، اقتحمت المرأة الجزائرية البرلمان من بابه الواسع في الانتخابات التشريعية التي جرت نهاية سنة 2012 وأصبحت المرأة تزاخم الرجل في الساحة السياسية بعد أن كانت محتكرة على الرجال فبعد أن نجحت المرأة في كسب مكانة لا يستهان بها في العديد من المجالات والمناصب الحساسة منها ما يلي :

¹-المادة 48 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتعلق بنشر و تعديل الدستور ، ج.ر عدد 9.

-المادة 31 مكرر (من المادة 02 من القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008) المتضمن التعديل الدستوري .
²-المادة 31 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور ، ج ر ، عدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996.

أولاً: التمثيل النيابي للمرأة في المجالس المنتخبة المحلية

إنتهج النظام السياسي الجزائري بعد الاستقلال إستراتيجية تنموية، كان الهدف من ورائها هدم البنى الاجتماعية والاقتصادية القديمة وإقامة بنى حديثة اعتبرها القائمون على هذه الإستراتيجية أكثر رشادة عقلانية¹. وعلى اثر ذلك سعت الدولة لترقية المرأة وتحسين وضعها وإزالة كل العقبات التي حالت دون وصولها إلى المراتب التي تستحقها في مختلف المجالات، وهذا انطلاقاً من أن الاهتمام بوضعية المرأة يشكل إحدى مؤشرات الحداثة في أي مجتمع، فلا يمكن الحديث عن مجتمع حديث أو عصري، ما لم تتمتع فيه المرأة بمكانتها الاجتماعية والسياسية والثقافية والاقتصادية، وتتحقق فيه مكانتها الإنسانية.

فالمجتمع الذي يسير في اتجاه التحديث يولي أهمية كبرى لوضعية المرأة من أجل إدماجها في عملية التنمية، من حيث التعليم وتوفير سبل الرعاية الاجتماعية ودعم مشاركتها في المجتمع على كافة المستويات²، وما تضمنته الدساتير الجزائرية من تأكيد على المساواة بين الجنسين، والذي تجسد بالفعل في أغلب التشريعات، مع التأكيد على أن المؤسسات تستهدف ضمان المساواة بين المواطنين بإزالة جميع العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان و مشاركته في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية³.

وكنتيجة لذلك، شهد عمل المرأة تطوراً كبيراً، وهذا يشكل انعكاساً طبيعياً لتطور وضعها التعليمي، فقد تعزز وجود المرأة في مختلف أوجه النشاط في قطاع الوظيف العمومي والقطاع الاقتصادي، وفي تقلد المسؤوليات واحتلال مراكز السلطة والقرار.

¹ - Pierre Colin: Sous-développement, identité et réalité, édition Gallimard, Paris, 1998, P228.

² - فتحي بالحاج، المرأة رهان للحداثة العربية، مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية، على الموقع: <http://www.mokarabat.com/s6656.htm> بتاريخ: 2017-09-29.

³ - المواد 32، 34، 35، 36 من القانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور، ج ر عدد 14.

ثانيا: نظام الكوتا (الحصص)

تساعد الاهتمام بتنفيذ دور المرأة سياسيا و إعطائها المزيد من الحقوق و مشاركتها بفاعلية في المجالس المنتخبة، و أصبحت مشاركة المرأة في الحياة السياسية ضرورة ملحة يفرضها واقع التطور و تحتمها الحاجة في الدعم و الحفظ على مصداقية النمو الديمقراطي.

جاء القانون العضوي رقم 12-03 المؤرخ في 12 جانفي 2012 تطبيقا لأحكام المادة 31 مكرر من الدستور، و حسب مقتضيات الاتفاقية التي صادقت عليها الجزائر و لا سيما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لسنة 1999 و الاتفاقية بشأن الحقوق السياسية للمرأة المعتمدة في 20 ديسمبر 1952، جاء ليحدد كليات توسيع خطوط تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة و هذا أثناء مرحلة الترشيح و كذلك أثناء عملية توزيع المقاعد و اعلان النتائج.

تنص المادة 2 من القانون العضوي رقم 12-03 على أنه : "يجب ألا يقل عدد النساء في كل قائمة ترشيحات ، حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية ، عن النسب المحددة □ أدناه بحسب عدد المقاعد المتنافس عليها ...".

*انتخابات المجالس الشعبية الولائية :

- 30% عندما يكون عدد المقاعد 35 □ 39 و 43 و 47 مقعدا .

- 35 % عندما يكون عدد المقاعد من 51 الى 55 مقعد.

* انتخابات المجالس الشعبية البلدية:

- 30% في المجالس الشعبية البلدية الموجودة بمقر الدوائر و البلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000) نسمة¹ . اذ تم انتخاب 147 امرأة في المجالس الشعبية البلدية، و 165 امرأة للمجالس الشعبية الولائية و 24 امرأة في المجلس الشعبي الوطني من مجموع 396 نائبا².

يتعين أن يبين التصريح بالترشح المنصوص عليه في القانون العضوي جنس المترشح³ و تؤفض قائمة الترشيحات المخالفة للقانون العضوي ، لكن يمنح للمعنيين أجل لا يتجاوز الشهر الذي يسبق تاريخ الاقتراع لتحقيق تطابق قوائم الترشيحات⁴ ، و يستخلف المترشح أو المنتخب أو منتخب من نفس الجنس⁵ .

أصبحت المرأة تزاحم الرجل في الحقل السياسي، فقد توسعت حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة بعد الإصلاحات التي أقرتها الحكومة الجزائرية. وحسب ذات القانون يؤدي عدم الالتزام بهذا الشرط الى رفض القائمة بالكامل، من ناحية أخرى ينص القانون على أن يستخلف المترشح أو المنتخب بمترشح أو منتخب من نفس الجنس، وفي محاولة من السلطات لتحفيز الأحزاب السياسية على منح المزيد من الفرص للنساء، وعدت الدولة بمساعدة مالية خاصة للأحزاب السياسية على حسب عدد مرشحاته المنتخبات في المجالس الشعبية البرلمانية و الولائية و البلدية.

وفي إطار تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية أقر المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 03-12 على آلية جديدة قصد تشجيع الأحزاب على ترشيح النساء في قوائمهم

¹ -المادة 02، القانون العضوي رقم 03-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كيفات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر ، عدد 01.

-المادة 35 من الدستور.

2- تم الاطلاع على الموقع يوم 2017/02/09 على الساعة 11:25:

<http://www.mtess.gov.dz/mtss-fr-n/communication/2005/co-080305-ar.htm>

³ -المادة 4 من القانون العضوي رقم 03-12.

⁴ -المادة 5 من القانون العضوي رقم 03-12.

⁵ -المادة 6 من القانون العضوي رقم 03-12.

الانتخابية، من خلال ربط الإعانة الممنوحة من الدولة بعدد المقاعد في البرلمان وعدد المنتخبات في المجالس الشعبية البلدية و الولائية¹.

إن مشاركة المرأة في المجالس الجماعية هي نقلة نوعية في بناء الديمقراطية، لكن وللأسف ضعف معرفة المرأة المنتخبة في تدبير شؤون الإدارة المحلية تم استغلالها في مجال تسيير الشأن العام، من طرف القدامى المحترفين في الإدارة المحلية وخصوصا في العالم القروي و أكثر من هذا تمت المتاجرة بأصواتهن وهن يجهلن ما يجري حولهن من صفقات شراء الضمائر.

لابد أولاً من الإشارة أنه قبل المصادقة على هذا القانون العضوي، لا يوجد على سبيل المثال، أي حكم تشريعي أو تنظيمي يمنع أو يقيد مشاركة النساء في الحياة السياسية الجزائرية، فحق التصويت والترشيح مضمون دستوريا منذ سنة 1962، وبالإضافة إلى ذلك، تم وضع بعض الآليات المؤسسية في السنوات الأخيرة لتعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية، حيث تم إنشاء وزارة منتدبة مكلفة بالأسرة وقضايا المرأة سنة 2002، على الرغم من أن غرضه الأصلي هو تعزيز دور المرأة الجزائرية "في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما وضعت الوزارة المنتدبة برنامج عمل يهدف بشكل خاص إلى توعية النساء بحقوقهن، وأنشأ المجلس الوطني للأسرة والمرأة هيئة استشارية في 7 مارس 2007، والتي تعد الهيئة المسؤولة عن التشاور، الحوار، التنسيق وتقييم الأعمال والأنشطة المتعلقة بالأسرة والمرأة.

الفرع الرابع

معوقات تفعيل دور المرأة في التسيير الإداري

شهدت المجتمعات المتقدمة تطورات كبيرة في مجالات الحياة الاقتصادية والصناعية والتكنولوجية ساهمت هذه التطورات في تغيير أنساق الحياة الاجتماعية والسياسية و زيادة مشاركة المرأة في الحياة العامة بمجالاتها الاجتماعية، الاقتصادية و السياسية وواجهت المرأة

¹ - المادة 7 من القانون العضوي رقم 12-03.

-لمعيني محمد، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر- دراسة نظرية و قانونية-، مقال منشور، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، العدد الثاني عشر، بسكرة، 2006، ص 499.

أشكالاً متعددة من التمييز والاستغلال فكافحت طويلاً للحصول على حقوقها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

يعد النوع الاجتماعي أحد المتغيرات المتعددة التي يمكن أن تحدد مكانة الفرد ومشاركته في الحياة العامة بجوانبها الاجتماعية ، الاقتصادية والسياسية في المجتمع الجزائري، فالذكور يتمتعون بالقوة والسلطة والمكانة الاجتماعية كما أن الفرص المتاحة أمام الذكور في امتلاك المصادر النادرة خاصة المراكز السياسية والمراكز ذات المكانة الاجتماعية العالية أكثر من الفرص المتاحة للإناث.

فقد أفاد تقرير "المرأة في إدارة الأعمال" الصادر عن منظمة العمل الدولية بأن المسؤوليات العائلية، والصور النمطية حول النوع الاجتماعي، وثقافات الشركات الذكورية هي الحواجز الثلاثة الأولى التي تعترض وصول المرأة الى مراكز القيادة.

تشير الدراسات إلى أن ثلثي النساء رفيعات المستوى في الشركات والمنشآت المهنية عبر أوروبا يعتبرن أن الصور النمطية والأفكار المسبقة حول دور المرأة وقدراتها هي العائق الأهم أمام تقدمهن المهني.¹

نجد أنه من المؤكد أن اشراك المرأة الجزائرية في الحياة الادارية يساعد على ادماجها في عملية التنمية بالمعنى الشمولي ومن الجدير بالذكر أن موضوع المشاركة الشعبية للمرأة ليس موضوعاً منفصلاً عن قضايا المجتمع، فتجربة المشاركة السياسية و الادارية في الجزائر هي احد تجارب الدول العربية النامية التي تفتقر الى النضوج والاستقرار لذلك فإن تعزيز مشاركة المرأة السياسية و الادارية مرتبط بالدرجة الاولى بالتنمية السياسية في المجتمع ككل وتحقيق الاصلاح السياسي فيه.

و بالرغم من توفر الارادة السياسية و المجهودات الجبارة التي تبذل لترقية المرأة دعم مسيرتها السياسية و الادارية، و تمتعها بالحقوق السياسية المتساوية، ووصولها الى مستوى تعليمي ممتاز، و بالرغم من أن الايمان بأهمية مشاركة المرأة في مراكز صنع القرار، إلا أن

¹ -European Commission, More women in senior positions: Key to economic stability and growth; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Unit G1; January 2010; p 19.

مشاركة المرأة في الحياة السياسية والادارية بقيت ضعيفة و محدودة نظرا لتعرضها لشتى صور المحاصرة و الاستغلال و التهميش¹ و ذلك للأسباب التالية:

أولاً: الثقافة التقليدية و المحافظة

الثقافة الجزائرية السائدة ثقافة تقليدية ومحافظة، تعتمد على منظمة قيم وعادات وتقاليد ترسم صورة نمطية للمرأة عن طريق التنشئة الاجتماعية وتحدد المعتقدات الثقافية ما هو مناسب وغير مناسب لأدوار الرجال والنساء. فالمناسب النساء هو اهتمامها ورعايتها لأطفالها وزوجها وأسرته وكذلك المناسب للرجال هو توليهم للمناصب والمراكز السياسية والتشريعية كما تتضمن الثقافة الجزائرية نظره سلبية نحو عمل المرأة في السياسة.

و البناء الاجتماعي الجزائري بناء تقليدي يتميز بهيمنة السلطة الأبوية بمساندة من المؤسسات الاجتماعية الاسرية والدينية والاقتصادية والتعليمية والسياسية التي تعزز الأدوار التقليدية للنوع الاجتماعي. فعلى الرغم من التغيرات التي طرأت على وظائف الوحدات التقليدية (كالأسرة والقبيلة)، لا تزال هذه الوحدات تلعب دوراً مركزياً في حسم كثير من مظاهر المشاركة السياسية و الادارية لصالح الرجال وتهميش دور النساء. ففتقر النساء إلى الدعم المالي والمعنوي في حملاتها الانتخابية وعدم توفر دعم من القيادات السياسية غير الرسمية ومحدودية حركتها داخل المجتمع.

ثانياً: انعدام الخبرة و انتشار الأمية

عدم استقرار ونضوج المشاركة السياسية و الادارية في المجتمع بشكل عام، وافتقار المرأة الى الخبرة في العمل السياسي و الاداري بشكل خاص فاستعبدت المرأة لعقود طويلة من المشاركة السياسية . لضعف الوعي السياسي لأفراد المجتمع بشكل عام والمرأة بشكل خاص حول أهمية مشاركة المرأة السياسية.

قد يكون من أهم العوامل التي تحول دون اندماج المرأة في المجتمع الاتجاهات التقليدية المرتبطة بدور المرأة في المجتمع، و الاعتقاد بأن عمل المرأة أمراً ثانوي و أهم العوامل التي

¹- N.L. KACHA, " la situation et les aspirations de femme algériennes", thèse de 3 eme cycle, Paris, Sorbonne 1979, pp 35-39.

ساعدت على فشل ادماج المرأة هو عدم حصولها على حق التعليم الذي بواسطته تواجه كل التحديات و به ترفع من مستوى حياتها و خاصة في المناطق الريفية أو الحضرية¹.

ثالثا: ضعف نشاط الحركة النسائية

و هذا يتطلب جهدا من قبل المرأة و مزيدا من التنسيق عالي المستوى بين كافة التنظيمات النسائية، و العمل المشترك، و توحيد الجهود لتشكيل قوة ضاغطة فاعلة لتغيير التوجهات العامة و تأثير التقاليد و الأعراف السلبية، و الوصول الى برنامج عمل واضح و مقنع، و خاصة أن المرأة قد أثبتت كفاءة و قدرة عالية مكنتها للوصول الى مناصب قيادية في هرم الدولة على المستوى الاداري أو السياسي تؤكد أن المرأة الجزائرية تشهد تحولات سريعة سواء في أوضاعها أو مراكزها، و حققت نجاحات متعددة في الأعمال التي ترأسها².

رابعا: تأثير السياسة التشريعية على التمثيل النيابي للمرأة

إذا كان نظام الكوتا مرحب به من قبل البعض باعتباره يعزز مكانة المرأة سياسيا، إلا أن الأحزاب السياسية إذا كانت غير ملزمة قانونيا بادراج المرأة ضمن وعائها السياسي فإنها لا تعمل على تصعيد الكوادر النسائية تأثرا بالاتجاهات المضادة لاشتغال المرأة بالعمل السياسي و سعي الأحزاب لارضاء الناخب الأمر الذي يفسر عدم اقدام الأحزاب على ترشيح النساء بالمجالس النيابية باعتباره نوعا من المقامرة على المقعد.

كما أن العوامل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية كلها قد تساهم في عزوف النساء عن خوض هذا المجال و الايمان بفكرة أن المؤسسة البرلمانية هي مؤسسة ذكورية، مما أدى بالبعض الى التحفظ النوعي عليها بحجة أنه غير دستوري و يحيد عن الأهداف المرسومة له، إذ قد يستخدم من قبل من يمسون بزمام الحكم لضمان دفع النساء الى عضوية البرلمان³.

¹ - أحمد مصطفى خاطر، المرجع السابق، ص 360.

² - هشام سلمان حمد الخلايلة، أثر الإصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، مذكرة ماجستير، كلية الآداب و العلوم، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

³ - عزة وهي، نظام الحصص كآلية لتفعيل دور المرأة برلمانيا، مجلة قضايا برلمانية، عدد 23، فبراير، الجزائر، 1999، ص 42.

المبحث الثاني

التحول إلى إدارة إلكترونية

ظهرت مع مطلع الألفية الجديدة وسائل و سبل حديثة لتفعيل و دفع عجلة التنمية الادارية، بإعادة البناء الهيكلي للادارة العامة بصفة عامة و الادارة المحلية بصفة خاصة، اذ تتضمن اعادة هيكلة جميع العناصر المكونة لها في اطار رؤية جديدة للادارة و الأهداف الاستراتيجية المراد تحقيقها.

فالبناء الهيكلي يستهدف تحقيق ادارة ذات جودة شاملة مرتبطة بأشباع احتياجات المواطن و تكون ذات جودة عالية، إذ أن الأخيرة ليس لها نقطة وصول، أو وقت محدد، أو حدود فهي تتصف بالاستمرارية في العطاء و السعي المتواصل نحو التطوير لغاية ارضاء المواطن.

من نتائج اعادة البناء الهيكلي للادارة تحقيق ادارة ذات جودة، و من بينها الادارة الالكترونية، و التي لا تعني فقط ادارة تقتصر على توفير بعض الخدمات للمواطنين عن طريق شبكة الانترنت، و انما بهدف تحقيق التنسيق و الترابط الالكتروني بين مستويات و وحدات الادارة العامة و المحلية¹.

إذ أصبحت الحكومة الإلكترونية ضرورة حتمية يجب السعي لتطبيقها في كل دولة عصرية تريد أن تواكب تطورات عصر الثورة الرقمية، ولا تتخلف عن نهضة المعلومات العالمية، لأن هذا النظام له ايجابيات خاصة في مجال المرافق العامة، و ما تقدمه من خدمات، ما يجعل التحول إليه من الضرورات، إذا من شأنه سرعة الانجاز، وتخفيض التكاليف و تبسيط الاجراءات، فضلاً عن تحقيق الشفافية في الادارة ومكافحة الجرائم الوظيفية، و الفساد الإداري.²

¹ - حسين، أسامة سمير، الاحتيايل الإلكتروني: الأسباب والحلول، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 32.

² - هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار النهضة، القاهرة، 2004، ص 1.

المطلب الأول

تطبيق ادارة محلية الكترونية

إن تبني مفهوم الحكومة الالكترونية و من ثم تبني ادارة محلية الكترونية يؤثر على الإدارة وتفعيلها من خلال إتاحت فرص التعرف على احتياجات المواطن التي تتباين تبعاً للظروف البيئية والثقافية الخاصة بكل مجتمع، فعلى مستوى الإدارة المحلية يساهم في زيادة كفاءة الوحدات المحلية مثلاً يتطلب الأمر تمتعها بقدر من المرونة والسرعة في اتخاذ القرارات بالإضافة إلى توافر الثقة والأمان والسرية في الخدمات الالكترونية لجلب المواطن المحلي للتعامل الالكتروني¹.

تعتبر البلدية الالكترونية من أهم صور تطبيق الإدارة الإلكترونية لأجل تخفيف العبء عن المواطنين بتحويل تقديم الخدمات بطريقة الكترونية تتم عن طريق الانترنت لتلبية حاجاتهم إلكترونياً.

نظراً لتعدد الجهات المعنية بتقديم الخدمات الحكومية الالكترونية للمواطن المحلي والتي تختلف فيما بينها من حيث الشكل القانوني والتنظيمي، فإن الإدارة الالكترونية المحلية تعني تحقيق شراكة حقيقية مع المجتمع من خلال التنسيق والتكامل بين هذه الأطراف لتحقيق التلاحم بين فئات المجتمع المحلي المختلفة و بالتالي تلاشي الحكومة الكلاسيكية ونماذجها في السنوات المقبلة، حيث لن تكون تلك النماذج قادرة على الاندماج في محيطاتها الاقتصادية والاجتماعية الخارجية التي تتسارع على نحو مذهل لدخول فضاء المجتمع المعلوماتي.

¹ - إيمان عبد المحسن زكي، الحكومة الالكترونية (مدخل إداري متكامل)، منشورات جامعة الدول العربية، سلسلة بحوث ودراسات، العدد 457، القاهرة، 2009، ص 97.

الفرع الأول

متطلبات تطبيق الإدارة المحلية الإلكترونية

تعد الإدارة الإلكترونية العملية الإدارية القائمة على الامكانيات المتميزة للانترنت و شبكات الأعمال في تخطيط و تنظيم و توجيه و الرقابة على الموارد و القدرات الجوهرية للإدارة و الآخرين بدون حدود من أجل تحقيق أهداف الإدارة.¹

إن التحول من التنظيم الإداري التقليدي إلى تنظيم الاتصالات الإلكترونية تعتبر عملية متعددة الجوانب والمفاهيم والممارسات، إنها ليست بسيطة أو تقنية بحتة يمكن استيرادها و غرسها في أي بيئة ثم انتظار ثمارها بين عشية وضحاها، إن عملية استخدام وتوظيف التكنولوجيا الحديثة لخدمة المجتمعات يستلزم توفير متطلبات عديدة، من أهمها²:

أولاً: المطلب السياسي

يقصد به وجود إرادة سياسية من طرف القيادة السياسية لدعم الهياكل الإدارية، وإدخال التغييرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة، إن التزام القيادة علنا بالجهود الرامية للتحول إلى الحكومة الإلكترونية من خلال توفير المال والجهد و الوقت والمتابعة المستمرة، هي العناصر الرئيسية لنجاح عملية التحول إلى الحكومة الإلكترونية، وإذا انعدمت الإرادة السياسية فإن الدعوة إلى الحكومة الإلكترونية تبقى فكرة على ورق.

ويتطلب التزام القيادات السياسية لتبني مشروع الإدارة الإلكترونية ما يلي:

1- تفهم القيادات السياسية ودعمها للتغييرات الإدارية والفنية التي يجب اتخاذها للتحول إلى الإدارة الإلكترونية.

2- تفهم ومشاركة ودعم رؤساء الأجهزة ومساعدتهم شخصيا في عملية التحويل، والتأكد من أن موظفيهم والمتعاملين مع الجهاز بمختلف فئاتهم يدركون الالتزامات المسندة لهم لتنفيذ عملية التحول.

3- أن يتبنى الجهاز الحكومي عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية، كهدف أساسي للجهاز.

¹ - محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص 43.

² - علي محمد رحومة، الإنترنت والمنظومة التكنو -اجتماعية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص 93.

4-وجود مرجعية واحدة لتنسيق الجهود بين الجهات الحكومية مما يتيح لكافة الجهات الحكومية المشاركة وتوحيد الجهود ورفع الفاعلية.

يتطلب التحول إلى الحكومة الإلكترونية عدة شروط منها، تغيير نماذج اتخاذ القرارات في الجهاز الحكومي، و ثقة الأفراد في تنفيذ الأعمال إلكترونياً، وتوفير ثقة في أمن المعلومات وسريتها، وإنشاء بنية تحتية رئيسية عامة، ونقاط خدمة وأتمتة الأعمال الحكومية.

لذلك يمثل تنفيذ مشاريع الحكومة الإلكترونية تحدياً كبيراً للإدارة العامة، فقد واجهت الإدارة بعض الصعوبات في إحداث هذا التحول، وفي تفكيك وإعادة هيكلة الإجراءات البيروقراطية اللازمة لتوفير الخدمات وإنهاء المعاملات الإدارية مع المواطنين، من أجل تقديم خدمات ذات مستوى و جودة وكفاءة مرتفعة، فضلاً عن إتمام المعاملات الإدارية والتخلص من الأساليب اليدوية¹.

لذا يتعين على القطاع العام أن يتعاون مع القطاع الخاص، في سبيل إيجاد نماذج أعمال وبنية تحتية، والعثور على مصادر لتمويل الاستثمار في البنية التحتية المعلوماتية.

ثانياً: المطلب التشريعي أو القانوني

يعتبر أساس عمل نظامي لتحديد العلاقات بين الجهات المتعاملة مع أجهزة الإدارة الإلكترونية، لضمان حقوق جميع الأطراف يتطلب توفير تشريعات كفيلة بتحديد أطر العمل التي تشغل فيها أنظمة الحكومة الإلكترونية. بمجرد الشروع بتهيئة الأرضية لعمل الحكومة الإلكترونية يترتب عن ذلك توفير تشريعات جديدة لضبط أسلوب التعامل الجديد مع الأوضاع التي نشأت الحاجة إليها، ومن المتطلبات القانونية الأساسية للعمل نخص بالذكر:

-تشريعات تنظم نشر المعلومات والمحافظة على الأسرار.

-تشريعات خاصة بتحديد رسوم استخدام المواقع الإلكترونية.

-تشريعات خاصة بضمان حقوق جميع الأطراف المعنية بالعمل الإلكتروني.

¹ - الليموني رمضان عيسى، سم العولمة: رؤية لوقف الضرر عبر تنمية القدرات، الطبعة الإلكترونية الأولى ، لندن، 2015، ص 35.

ثالثا: المطلب الاداري

يقصد به إحداث التغيرات الجوهرية في الهياكل الإدارية بغرض التكيف مع الخدمات الحكومية التي تأخذ أبعاد جديدة.

إن التنظيم الجديد ينتج عنه الاستغناء عن وظائف روتينية تقليدية واستحداث وظائف جديدة وهذا يتطلب تأهيل وتدريب القيادات الإدارية التي تعول عليها الحكومة لإحداث التغير النوعي في الخدمات التي يتم تقديمها للمواطنين، وخاصة أننا في القرن الواحد والعشرون نتطلع لحصول المواطنين على خدمات راقية وترضية زبائن الإدارات الحكومية، وإدارة القطاع الخاص بأية وسيلة كانت، لأن الزبائن هي القوة المحركة في المجتمعات الحديثة.¹

رابعا: المطلب الاقتصادي

يعد الاقتصاد عصب الحياة ، وبما أن المداخل المالية لكل حكومة هي التي يتم الاعتماد عليها لتوزيع الدخل وتمويل المشاريع الحكومية، فإنه لا مفر من العمل على تغيير الطريقة التي يعمل بها الاقتصاد خاصة أن الوظائف التقليدية للوسط ستتبدل، وأسواق جديدة للتجارة الإلكترونية ستبرز، وعلاقات جديدة بين المؤسسات الإنتاجية والمستهلكين ستطفو على السطح، نظام العمل يتغير، وكفاءات ومؤهلات علمية لابد أن يتم الالتجاء إليها لكي تؤثر في مجرى الأمور.

إن عملية التحول إلى الإدارة الإلكترونية تتطلب تخصيص أموال كافية لتمويل عمليات التغير و التأهيل والتدريب وذلك لكي يتسنى للحكومات ما يلي²:

- 1-تمكين المنظمات من الحصول على المعلومات بسرعة.
- 2-تسهيل الاتصال بين المتعاملين وتحسين الخدمة العامة.
- 3-التشجيع على إيجاد مصادر جديدة للدخل وخلق وظائف جديدة.
- 4- تخفيض كافة التبادل وتقليص المسافات الاقتصادية بين المتعاملين.
- 5-لابد من تطوير شبكة اتصالات قوية و شاملة في جميع الادارات.

¹ - موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، عمان ، 2000، ص145 .

² - فاطمة الدويسان و آخرون، مشروع الحكومة الالكترونية في دولة الكويت: بيت الزكاة حالة عملية، مجلة دورية متخصصة محكمة، يصدرها مخبر العولمة و اقتصاديات شمال أفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي، العدد 05، الجزائر، جانفي 2008، ص 255.

الفرع الثاني

دوافع تطبيق ادارة محلية الكترونية

يعد التكوين الثقافي لأي مجتمع أحد العناصر المهمة في حفز و تكوين النظم الادارية و الحكومية، إذ يعكس التكوين الثقافي مجموعة القيم و الاتجاهات السائدة في المجتمع و ما يتفرغ عنه من منظمات، و في هذا السياق فإن شيوع قيم جودة الحياة يدفع باتجاه تكوين أنماط ثقافية و سلوكية معينة في منظمات المجتمع، إذ شهدت التحولات الجديدة في الحكمانية التوجه نحو تقوية النزاهة و الشفافية و المساءلة الادارية بمساعدة تقنيات الاتصال و تكنولوجيا المعلومات، و الاقلاع عن أسلوب الهيمنة و الأوامر و البيروقراطية التي عانت منه المؤسسات الحكومية، و ما انطوى عليه من اعاقاة للإصلاحات الادارية على نحو واسع في الديمقراطيات الغربية.¹

ان تطور ثقافة المجتمع يقود الى تطوير مواز في وعي المواطنين لحقوقهم و التزامتهم، و تطور هذا الوعي يدفع باتجاه الضغط على الإدارات الحكومية و غيرها نحو ضرورة تحسين خدماتها و مؤسساتها المختلفة، و لاسيما في عصر المعلوماتية و تكنولوجيا الاتصالات، و في هذا السياق لجأت أغلبية الدول المتقدمة التي تبنى مفهوم الحكومة الالكترونية كمدخل لتقديم الخدمات بما يوازي طموحات المجتمع و قطاعات الأعمال المختلفة²، و خاصة على المستوى المحلي فهو الأقرب للمواطن في تقديم الخدمة.

تنفيذا لمخطط عمل الحكومة الذي يهدف إلى تحسين أداء الإدارة العمومية و جعله يتميز بالشفافية و الفعالية ، عملت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية مشاريع وسائل التكنولوجيا الحديثة بهدف تمكين المواطن من خدمة عمومية ذات جودة عالية³.

إن تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى الإدارة المحلية يعد حتمية تستدعيها العولمة و التطورات التكنولوجية تستند إلى المبررات التالية :

¹ - محمد محمود الطعمنة، سمير عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، المنظمة العربية للتنمية الادارية، بحوث و دراسات، 2005، ص 328.

² - البياتي هلال عبود، الأفاق المستقبلية للمعلوماتية و أثرها على المجتمع، بحوث مستقبلية، كلية الحداثة ، جامعة الموصل- العراق،- العدد 11، 2002، ص 110.

³ -المادة 6 من المرسوم رقم 131-88 مؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن للعلاقات بين الإدارة و المواطن.

أولاً: سهولة و سرعة تقديم الخدمة العمومية

يرى البعض أن الإدارة الإلكترونية هي الجزء الذي يختص بتحويل المعلومات و الوظائف ذات الطبيعة الورقية الى عمليات ذات طبيعة الكترونية، و ليس المقصود بالإدارة الإلكترونية ممارسة سلطة الحكم بطريقة الكترونية، وبالتالي فإن الإدارة الإلكترونية تعني الانتقال من العمل التقليدي إلى تطبيقات معلوماتية بما فيها شبكات الحاسب الآلي لربط الوحدات التنظيمية مع بعضها لتسهيل الحصول على البيانات والمعلومات لأجل إتخاذ القرارات المناسبة وإنجاز الأعمال وتقديم الخدمات للمستخدمين بكفاءة وبأقل تكلفة وأسرع وقت ممكن، وبمعنى أدق أن الإدارة الإلكترونية :هي منظومة رقمية متكاملة تهدف إلى تحويل العمل الإداري العادي من النمط اليدوي إلى النمط الإلكتروني، وذلك بالاعتماد على نظم معلوماتية قوية تساعد في اتخاذ القرار الإداري بأسرع وقت وبأقل التكاليف . يترتب عنه فوائد كالسرعة في إنجاز العمل والمساعدة في اتخاذ القرار بالتوفير الدائم للمعلومات بين يدي متخذي القرار مع خفض تكاليف العمل الإداري ورفع أداء الإنجاز وتجاوز مشكلة البعدين الجغرافي والزمني ومعالجة البيروقراطية والرشوة، أي أحداث إصلاحات في هيكل الإدارة المحلية وتطوير آلية العمل ومواكبة التطورات، إضافة لتجاوز مشاكل العمل اليومية مع وجود بنية تحتية معلوماتية آمنة و قوية ومتوافقة في ما بينها.¹

يقصد بهذا المبدأ أن تقنيات الإدارة الإلكترونية متاحة للجميع في الإدارة و في المنازل و العمل، و المدارس والمكتبات، وذلك لكي يتمكن كل مواطن وكل وافد من التواصل مع الإدارة الإلكترونية، كما أن نظام الإدارة الإلكترونية يقوم على أساس سهولة الاستعمال بحيث يمكن ربط الاتصال بين الأفراد والإدارات المحلية بسهولة وإتمام الإجراءات بسلاسة وبساطة.

ثانياً: اشراك المواطنين و الجميع

يمكن تفسير المجالات والأولويات التي يجب مراعاتها في الحكومة الإلكترونية التي تتمثل في مشاركة أهداف المجتمع، لذلك تبدأ عملية التخطيط لإنشاء رؤية عريضة للحكومة

¹ - Yogesh Malhotra, Knowledge Management for the New World of Business, The Journal for Quality & Participation, V16,2002, page 153.

الإلكترونية التي يشترك فيها كل من المواطنين، رجال الأعمال، المسؤولين الحكوميين، الجمعيات الأهلية و المدنية و الأطراف الأخرى، مما يستوجب تواجد أهداف عريضة للحكومة الإلكترونية منها:

- تحسين الخدمات الموجهة للمواطنين.
- تشجيع الإدارة الجيدة و توسيع المشاركة.
- مساعدة التحول من الوصول السلبي الى المعلومات الى المشاركة النشطة للمواطن من خلال اعلامه، تمثيله، استشارته، تشجيعه على التصويت في الانتخابات و تضمينه في كل الأمور العامة التي تهمه.¹
- كذلك إتاحة الوصول الى محاضر الاجتماعات للمجالس البلدية، إذ تقوم بعض المحليات بوضع جدول أعمال المجلس المحلي للاجتماع القادم على موقعها الإلكتروني.

ثالثاً: التنمية الاقتصادية

لها علاقة مباشرة بالشفافية، فالدول التي تتطلع إلى التطوير الاقتصادي يكون لديها دافع قوي للاتجاه نحو مشروع الإدارة الإلكترونية، وخاصة إذا كانت تتطلع إلى جذب الاستثمارات الأجنبية، وتحسين صورتها أمام المستثمرين، فالإدارة الإلكترونية تحسن البيئة التحتية لتقديم الخدمات، وهذا جانب من جوانب التزامها بإجراء تغييرات للدخول إلى اقتصاد المعرفة.

رابعاً: التركيز على النتائج

يقصد بهذا المبدأ أن ينصب اهتمام الإدارة الإلكترونية على تحويل الأفكار إلى نتائج مجسدة في أرض الواقع، لأن المواطنين لا تهمهم كثيراً فلسفة العمل أو الشعارات البراقة وإنما الشيء الذي يهمهم بالدرجة الأولى هو الإتيان بالبرهان والدليل الفعلي على صحة العملية الإلكترونية وبروز نتائجها في أرض الميدان ، فإذا قلنا مثلاً أن التكنولوجيا تم توطئتها بألمانيا واليابان قبل الحرب العالمية الثانية، فإن انهيار الدولتين وانهزامهما في الحرب قد جاء ليبين

¹ - محمود القدوة، الحكومة الإلكترونية و الإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر و التوزيع، عمان، 2010، ص 28.

أن التكنولوجيا فعلا متوطنة في البلدين ، وأن ألمانيا واليابان استردتا قوتهما في أقل من نصف قرن.¹

وبمعنى آخر ينبغي أن تحقق الإدارة الإلكترونية فوائد للجمهور تتمثل في تخفيف العبء على المواطنين من حيث الجهد والمال والوقت، وتوفير خدمة دائمة على مدار الساعة وإنجاز العمل بكفاءة عالية وفي وقت سريع، وكذلك الحصول على خدمة بصورة مبسطة وميسرة، ودفع الفواتير عن طريق بطاقات الائتمان بدون التنقل إلى مراكز الهاتف والغاز لدفع الفواتير المطلوبة.

الفرع الثالث

أبعاد استعمال ادارة محلية الكترونية

ان رؤية الادارة الالكترونية تتوضح من خلال وضع استراتيجية ترمي الى التحديث الكامل لشكل المؤسسة في المستقبل واعادة تعريف طريقة تعاملها مع الزبائن، وذلك من خلال وضع هيكل عمل جديد تماماً لجميع المعاملات الداخلية بين الأعمال والسماح للادارة المحلية بأن تتخذ خطوات فعالة للتعامل مع المشكلات المتوقعة مقدماً بدلاً من انتظار وقوعها ثم التحرك نحو ايجاد حل لها بعد ذلك. وعموماً فإن استراتيجية الادارة الالكترونية تسمح بالعمل وفقاً لاقتصاديات الحجم، وحدوث تناغم في العمل بين جميع الأقسام والادارات كافة، وتمتد الأفراد بخدمات متكاملة، وكذلك ايجاد حلول لمشكلات البيروقراطية التي تكلف المؤسسات الكثير من الوقت والمال. ويتفق الكثير من الباحثين على انه توجد أبعاد ثلاثة أساسية للادارة الإلكترونية التي تسهم في تقديم فهم أدق وأشمل لمفهومها ورسالتها وأهدافها وآلياتها. وتتمثل هذه الأبعاد في بعد الزبون، وبعد الاعمال، وبعد الدولة وفيما يلي توضيح لكل بعد من الابعاد²:

أولاً: بعد الزبون

ما الذي يريده الزبون من مؤسسة الأعمال؟ من المؤكد أن الزبون يريد المؤسسة أن تعمل بنفس الطريقة او افضل من التي تعمل بها المؤسسات الحكومية، كما في حالة دفع الضرائب،

¹ - عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006، ص 190.

² - سحر قدوري، الادارة الالكترونية و امكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصورة، العدد 14، خاص، الجزء الأول، 2010، ص 163.

وتجديد رخص سير المركبات أو رخص القيادة ،ودفع رسوم استهلاك الكهرباء ،و الماء،.. الخ عبر الإنترنت. أي أن الزبون يطلب الوصول الملائم والفوري للخدمات التي تقدمها مؤسسات الاعمال طوال الوقت وخلال كل أيام الأسبوع أينما وجد بغض النظر عن مكان تواجده ووقت ذلك. وبذلك فان الزبون يتخلص من أي قيود تمنعه أو تحد من وصوله الى الخدمات باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بأنواعها ومستوياتها المختلفة.

ثانياً: بعد الأعمال

يتمثل هذا البعد في طريقة مساهمة الادارة في تحسين مناخ العمل وتوفير مزايا لمؤسسات الأعمال ،فقد صارت هذه المؤسسات المتنوعة تستخدم التجارة الإلكترونية فيما بين بعضها البعض محققة بذلك الكثير من المكاسب من حيث خفض التكاليف ،وتحسين الإنتاجية ،والرقابة على المخزون.وتتحقق تلك المزايا أيضاً عند القيام بالتعامل بين المؤسسات الحكومية ومؤسسات الأعمال فيؤدي ذلك الى تقليص الروتين من خلال تبسيط الإجراءات ،ومساعدة مؤسسات الأعمال على التوصل للمزايا التنافسية ،ويتم ذلك من خلال استحداث بنية أساسية راسخة للأعمال يتأكد من فعاليتها وأنها في متناول كل مؤسسات الأعمال من حيث سهولة، و سرعة الوصول اليها على الشبكة. ان توصيل الخدمات العامة من خلال مصدر الحكومة الإلكترونية الفعال والمتكامل يخلق فرصاً أفضل للأعمال والحكومة على حد سواء للمشاركة والتحالف بما يحقق مزايا وعوائد كثيرة تعود عليهما معا وعلى الجودة الشاملة للأعمال. وتؤدي هذه المزايا أيضاً الى خفض وتقليص التكاليف الخاصة بالمعاملات ،وتسهيل اجراءات الأعمال وقواعد التعامل، وتعزيز علاقات وتعاون الحكومة مع الأعمال والمواطنين الذين يعتمدون على الخدمات والمنافع الحكومية في حياتهم.

ثالثاً: بعد الدولة

يمكن للدولة أن تغير إدراك ومنظور الأفراد فيما يتصل بسوء جودة الخدمة العامة المقدمة والمعاناة التي يلاقونها في الحصول عليها ،كما تستطيع اعادة ثقتهم من خلال انتهاج سياسات جديدة موجهة لهم تشعرهم بتلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم وحل مشكلاتهم مما يسهم في تسهيل معيشتهم وإزالة الأعباء الحياتية التي تواجههم. ويستدعي اعادة الثقة واعادة بناء العلاقات مع

المواطنين توفير الخدمات الحكومية بطرق عديدة وأساليب مختلفة دون انتظار، وبدون شكاوى لا تعرف العدالة أو الإنصاف. وتعمل الحكومة الإلكترونية الموجهة نحو المواطنين الى دمج أساليب إدارة العلاقات بالمواطن بأساليب وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلوكية واللاسلكية وكافة أنواع الشبكات بالإضافة لقواعد ومستودعات البيانات لتفويض صلاحياتها لكادر المعرفة الذين يتمتعون بقدرات ومهارات راقية تمكنهم من خدمة الزبائن والأعمال والتفاعل معهم لتحقيق أعلى مستويات الرضا والقبول لديهم.¹ وحيث أن الإدارة الإلكترونية تقوم أساساً على مفهوم المشاركة ومبدأ التفاعل، يجد المواطن نفسه قادراً على المشاركة في اتخاذ القرارات، ومراجعة الأداء والتعليمات مع المؤسسات الإلكترونية المعنية، حيث يمتلك حق الوصول الى ملفات المعلومات من الحاسوب الخاص به، ويحصل على معالجة موحدة للحالات التي يتسائل عنها، وأوقات استجابة قصيرة بل فورية لتساؤلاته وطلب الخدمات، كما يعرف الحد الأدنى من المسؤولية الإدارية تجاهه.

الفرع الرابع

مشكلات ادخال الادارة المحلية الالكترونية

ان تكنولوجيا المعلومات الالكترونية تساهم بشكل فعال في خدمة المواطنين من خلال حصولهم على خدمات الكترونية سريعة و غير مكلفة، كما أنها تعزز روح الابتكار و الابداع للعمليات الداخلية للادارة المحلية، سواء للمواطنين أو لعمليات الحكومة. و لكن الأكثر أهمية هنا هو التفكير العقلاني في استخدام هذه التكنولوجيا لجمهور المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار مدى توافر البنية التحتية و أجهزة الحاسوب للادارة المحلية، و درجة الوعي و التدريب التي يتمتع بها العاملون في الوحدات المحلية.

إلا أنه يجب على متخذي القرار في الادارة المحلية الانطلاق من أولويات العمل المحلي ذاته، فمن غير المعقول أن تقوم بلدية صغيرة في عدد سكانها و مساحتها بالاستثمار بمبالغ مالية في هذه التكنولوجيا لمجرد مواكبة موضة الحكومة المحلية الالكترونية، حيث إن ما ينفق

¹ - Sadaw, Jeffrey, The internet as a delivery platform for audio(visual teaching in European political science), vol 1, N2, March 2002, p 15.

لتمويل هذه التكنولوجيا قد يكون أكثر جدوى لو أنفق على خدمات و مصالح أكثر الحاحا و بما يحقق النفع الأفضل للمواطنين. و بمعنى آخر، فإن مسألة تبني نهج الحكومة المحلية الالكترونية يتطلب مراجعة واعية و حقيقية للعمليات الداخلية لها و لوظائفها و ظروفها و امكاناتها المالية و البشرية، لأن مسألة تبني هذا النهج أمر لا يمكن تبنيه أو التعامل معه بعيدا عن هذا التحليل الموضوعي.¹

تعاني عملية التطوير الإداري من مشكلات يمكن تلخيصها على مستويات مختلفة:²

أولاً: على مستوى القوانين والأنظمة

1-عدم مواكبة القوانين للتطورات والصعوبة في مواجهة التغيرات

2-ضعف التأهيل في مجال هذه القوانين.

3-تعدد جهات وضع القوانين وازدواجية الجهود.

ثانياً: على مستوى المؤسسات

1-جمود البنى التنظيمية في المؤسسات.

2-ضعف في تطوير نظم المعلومات.

3-نقص الخبرات الإدارية والفنية المؤهلة وظيفياً.

4-تزايد معدل دوران العاملين وفقدان المعارف والخبرات.

ثالثاً: على مستوى العنصر البشري

1-نقص الخبرة الوظيفية، وغياب التأهيل المستمر.

1- مشكلة تباعد بين الأهداف الفردية والأهداف المؤسسية.

2- تعميم مشكلة عدم الثقة بين العاملين والإدارة.

3- المساواة بين العاملين، وإضعاف المبادرة.

رابعاً: على مستوى الزمن

1-لا أهمية تعطى لمعيار الزمن.

¹ - محمد محمود الطعمنة، سمير محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 330.

² - ماهر المجتهد، التقانات الحديثة و أثرها في عملية التطوير الإداري، اجتماع الخبراء الاستشاري حول "تنمية الإدارة المالية والعامة مع التركيز على الأدوات الإلكترونية المساعدة"، محاضرة منشورة بالأمم المتحدة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، بيروت، يوليو 2003.

2- اللجوء غالباً إلى شمولية الخطط لا لسياسة الخطوات المرحلية.

المطلب الثاني

التخطيط الزمني الإداري

يعد العصر الحالي هو عصر المعلومات والاتصالات نظراً للتطورات السريعة المتلاحقة في مجال زيادة قدرات وسائط تخزين المعلومات في ظل انتشار استخدام شبكة المعلومات العالمية "الانترنت"، مما أدى إلى الانتقال من مجتمع الصناعة إلى مجتمع المعلومات، وترتب على ذلك أحداث إدارة الإلكترونية تهدف إلى تقليص الإجراءات واختصارها، والسرعة في تنفيذها، مما يترتب عليها زيادة كفاءة الأداء، حيث أصبح معيار التقدم والغنى هو قدرة الإقليم على اللحاق بركب الثورة المعلوماتية وفهم حقيقة حتميتها¹.

التقدم اليوم لم يعد يتعلق بالقدرة على الانتاج واستحداث المعدات واستثمارات الموارد بقدر ما يتعلق بالسرعة والمهارة في القيام بذلك، وعليه أصبح الوقت واستثماره وإدارته أحد العناصر الأساسية التي يحكم بها على الجودة في كل المجالات. إن إدارة الوقت تفهم على أنها مرادفة للترتيب والتنظيم وإجراءات العمل اليومية، وهذه العوامل كلها عناصر ذات فاعلية كبيرة، إلا أن إدارة الوقت أكثر تعقيداً من ذلك، أنها حالة نفسية و استعداد لالتزام الشخصي².

الفرع الأول

ادارة الوقت Time Management

يعتبر الوقت من المتغيرات البيئية الخارجية التي ليس أداة في يد السلطة قدرة للتحكم فيها، فليس هناك من يستطيع تقديم أو تأخير الوقت أو حتى زيادته أو تقليله، ويأتي الوقت على قمة عناصر أو مؤشرات التقييم حيث يربط النجاح أو الفشل في تحقيق الأهداف بالمدى الزمني المحدد لذلك. يعد الوقت ذا أهمية قصوى في حياة الانسان، و عليه وجب علينا الاهتمام و الدقة

¹ - نجم عبود نجم، الادارة و المعرفة الالكترونية الاستراتيجية - الوظائف- المجالات، دار اليازوري العلمية، عمان، 2008، ص 224.

² - إبراهيم علي ربابعة، مهارة ادارة الوقت، الألوكة، 2015، ص 1.

في أهم مورد لنا و هو وقتنا و بالتالي لابد من وقفة توضح لنا كيف ندير وقتنا بفعالية¹. فالإلمام البسيط بإدارة الوقت و مفهومه يعود بالفائدة الكبيرة للشخص الملم بهذا الموضوع و بالأخص من يقومون بمهام إدارية. سوف نستعرض مفهوم إدارة الوقت ثم أهمية إدارة الوقت ثم فوائد ادارة الوقت.

أولاً: مفهوم ادارة الوقت

يعرف ادارة الوقت بأنها: "إدارة الأنشطة و الأعمال التي تؤدي في الوقت، و تعني الاستخدام الأمثل للوقت و للامكانيات المتوفرة و بطريقة تؤدي الى تحقيق أهداف هامة و تتضمن ادارة الوقت معرفة كيفية قضاء الوقت في الزمن الحاضر و تحليلها و التخطيط للاستفادة منه بشكل فعال في المستقبل"².

و تعرف إدارة الوقت: "أن تنجز أكبر قدر من المهام المخطط لها في الزمن المقرر لها بالطريقة المخطط قبل بداية التنفيذ"³.

و يعرف أيضا بأنه "علم و فن الاستخدام الرشيد للوقت، هي علم استثمار الزمن بشكل فعال، و هي عملية قائمة على التخطيط و التنظيم و المتابعة و التنسيق و التحفيز و الاتصال و هي إدارة لأندر عنصر متاح للمشروع، فإذا لم نحسن إدارته فإننا لن نحسن إدارة أي شيء"⁴.

و من خلال هذه التعاريف يتضح أن القائد الناجح يجب أن يعرف كيف يدير وقته عن طريق وضع تخطيط لعمله و ينظم وقته و لكن يجب أن يتبع بالتنفيذ و يتم عن طريق المتابعة و المراقبة للوصول الى النتائج المتوقعة.

¹ - العالقي مدني عبد القادر، الإدارة - دراسة تحليلية للوظائف و القرارات الادارية، التهامة، جدة، 1985، ص 582.

² - العجمي محمد، الاتجاهات الحديثة في القيادة الادارية و التنمية البشرية، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2007، ص 298.

³ - غنام شوقي، ادارة الوقت و مدارس الفكر الإداري، دار أسامة للنشر و التوزيع و دار المشرق الثقافي، عمان، 2006، ص 39.

⁴ - القصي راشد، إدارة الوقت في التعليم الجامعي مدخل لزيادة فعاليته -دراسة حالة-، مجلة البحث في التربية وعلم النفس، العدد الأول، جامعة المنيا، 2003، ص 109.

ثانياً: أهمية ادارة الوقت

تظهر أهمية ادارة الوقت باعتباره أحد الموارد الأساسية التي ينبغي استثمارها و الاستفادة منها بأفضل الطرق، و استغلال كافة الامكانيات و المواهب و القدرات الشخصية المتاحة للوصول الى الهدف المنشود.

تتلخص أهمية ادارة الوقت باعتباره أحد المداخل الفاعلة في دفع عملية التنمية و التطوير الإداري و نجاح المؤسسات في تحقيق أهدافها بكفاءة و فعالية¹.

كما أن ادارة الوقت الفعالة تنعكس على نجاح المنظمة و زيادة إنتاجيتها، و هي من أهم موارد الادارة و تعتبر رأس مالي حقيقي للفرد و المنظمة إذا ما استخدم هذا الوقت بفعالية، كما أن أهمية الوقت تظهر في جميع الوظائف و العمليات الإدارية في المنظمة من تخطيط و تنظيم و توجيه و رقابة².

ثالثاً: أساليب ادارة الوقت

لا تختلف وسائل و أساليب ادارة الوقت من غيرها من وسائل ووظائف ادارة عناصر الانتاج الأخرى، إذ تتطلب تحضير و تخطيط و تنظيم و متابعة لطريقة استثمارنا للوقت المتاح إلا أن أهمية ادارة الوقت تبرز عن طريق ادارتنا للوقت و تؤثر بشكل مباشر في ادارتنا لبقية عناصر الانتاج³.

تمثل الأساليب الإدارية جانباً مهماً لإدارة الوقت ذلك أنها تحدد الى حد كبير طبيعة العمل بشكل عام و طبيعة العلاقة بين العاملين من خلال سلوك المدير الذي ينتهج أسلوباً معيناً لإدارة الوقت،⁴ و الأسلوب الذي ينتهجه المدير في ادارته للوقت يخضع لقدراته و قناعاته الشخصية. و هناك أساليب متعددة لإدارة الوقت يستخدمها المديرون في ادارتهم منها:

1- أسلوب الإدارة بالتفويض.

¹ - منصور فاروق، الاجازة الأسبوعية و تنظيم ادارة الوقت في وحدات الجهاز الإداري، مجلة الادارة، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، العدد الثاني، القاهرة، 1993، ص 35.

² - علوان قاسم واحميد، ادارة الوقت- مفاهيم، عمليات، تطبيقات-، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص 61.

³ -Ananda W.P Guruge, General principals of managements, Unisco- Unisef, Paris, 1984, p 30.

⁴ - Ellen A.Benowitz, Cliffs quick review principale of management, Hungrey mindINC, 2001, p 4-8.

2- أسلوب الإدارة بالأهداف.

3- أسلوب الإدارة الذاتية.

1- **أسلوب الإدارة بالتفويض:** يعد التفويض الإداري من أهم و أبرز المفاهيم الإدارية التي سلطت عليها الأضواء في مجال الفكر الإداري الحديث، لما له من أثر كبير على جودة أداء الرئيس و المرؤوسين و بالتالي تقدم و تطور الإدارة ككل.

ان مكونات الإدارة الحديثة تتصف بالمرونة، و امكانية استخدامها في عمليات الدراسة المتنوعة، تماشياً مع تسلسل الإدارة. إذ يواجه المدير اليوم شبكة متعقدة من التحديات الصعبة و المثيرة منها: زيادة التنوع في قوة العمل، و التقنيات الجديدة و الأعمال الالكترونية، و الطلب الى الكثير من السلوك الأخلاقي من أجل الاحتفاظ بالأشياء المثيرة للاهتمام . و بصفتهم أوصياء على حماية الجوانب الانسانية للمجتمع، و الموارد المالية، و الموارد المعلوماتية يحمل مدير اليوم المفاتيح نحو عالم أفضل.¹

تهدف الإدارة بالاستثناء الى توفير وقت أكثر للمدير من أجل التركيز على المشكلات الجوهرية، إذ يفوض بعض اختصاصاته الى أحد مرؤوسيه الأدنى من درجة في السلم الإداري و يسمى بالمفوض اليه ذلك بهدف تحقيق التسيير الحسن داخل الهيئة الإدارية.

و عليه فالتفويض هو أن تكلف السلطة الأصلية سلطة أخرى ببعض الاختصاصات لتحقق هدف محدد مع بقاء رقابتها و مسؤوليتها، فهي تخف عبء المهام الإدارية على الرئيس الإداري و في نفس الوقت تطوير خدماتها و ترقيتها عن طريق السرعة و المرونة في انجاز الوظيفة الإدارية، و يحقق أسلوب التفويض الإداري مايلي²:

-التخفيف من حدة التركيز الإداري.

-تحقيق الإصلاح الإداري و ذلك من خلال توزيع السلطات و الاختصاصات و تحديد مسؤوليات بين الرؤساء و المرؤوسين.

¹ - Robert kreitner ; Management 11th edition, Houghton Millfin hurcourt publishing Co, New York, 2009, p5.

² - تشوار جيلالي، النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق، الجزائر، 2007-2008، ص 8.

-يعمل على القضاء على مشاكل الادارة من بينها التعقيدات الادارية.

2-أسلوب الادارة بالأهداف: إن ما تحتاج اليه المنظمات الادارية في الوقت الحاضر هو مبدأ يتيح المجال لكل طاقات الفرد و مسؤولياته و يعطي في نفس الوقت توجيهها مشتركاً للجهود و الرؤية، و كذلك تقليل مبدأ العمل بأسلوب الفريق و موائمة أهداف الفرد مع المصلحة العامة، و المبدأ الوحيد الأمثل الذي يستطيع تحقيق ذلك هو الادارة بأسلوب الأهداف فهو يجعل من المصلحة العامة هدفاً لكل مدير.

لاقت الادارة بالأهداف باعتبارها احدى تقنيات الادارة انتشاراً كبيراً في العقدين الماضيين بكونها تزيد من فاعلية المنهج الإداري و تحفز العاملين على الرقابة الذاتية أو الشعور بالمسؤولية نحو أهداف محددة و مرسومة و متفق عليها مقدماً.

فهي أسلوب التخطيط في الادارة و التقييم يمكن بواسطته وضع أهداف معينة لفترة معينة، لكل مدير على أساس النتائج التي ينبغي الوصول اليها، إذا ما أريد للأهداف العامة للمنظمة التحقق ككل و في نهاية الفترة المحددة يتم قياس النتائج الفعلية في مقابل الأهداف و النتائج المتوقعة ثم تحديد الانحرافات و معالجتها و ذلك وصولاً للأهداف المتفق عليها.¹

يعتبر نظام الادارة بالأهداف وسيلة لايجاد التكامل بين الأهداف التنظيمية² المتمثلة في تحقيق الربح و النمو للشركة من جهة، و الأهداف الفردية للعاملين و المتمثلة بالتطوير الذاتي من جهة أخرى. إذ تؤدي الادارة بالأهداف دوراً كبيراً إذ تحدد الأهداف عن طريق المشاركة، ووضع البرامج التنفيذية ثم التقييم الدوري للأهداف و الخطط و البرامج و مراقبة مدى تنفيذها، و أخيراً اجراء التقييم السنوي للانجاز. و يحقق هذا الأسلوب مايلي³:

-الترابط و التكامل بين الأهداف السنوية و المتوسطة المدى و بين الأهداف المستقبلية الطويلة المدى.

-قياس الأداء و الحكم عليه بشكل مستمر و موضوعي عن طريق المراجعة الدورية.

¹ - عبد الباسط عباس، ادارة الأعمال وفق منظور معاصر، طبعة أولى، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2001، ص 83.

² - حسين حريم، ادارة الأعمال وفق منظور معاصر، دار المسيرة للنشر و التوزيع و الطباعة، عمان، 2010، ص 185.

³ - سعاد نائف البرنوطي، الادارة الحديثة، دار الوائل للنشر و التوزيع، الطبعة الرابعة، عمان، 2008، ص 37.

-الالتقاء الفردي بين المشرف، و لكل واحد ممكن يشرف عليهم لوضع أهداف ذات صلة بالأداء، و هذا بمعنى أن للمنظمة أهدافها و للأفراد العاملين فيها أهدافهم كذلك.

-وضع الأساس أو الاطار العام للتخطيط و التنظيم و التوظيف و التوجيه، و التقويم.

3- أسلوب الإدارة الذاتية: فهو إصطلاح حديث يدل على قدرة المدير أو القائد أو الفريق على إدارة الوقت وإنجاز الأعمال تلقائياً دون تدخل خارجي حتى يحقق الأهداف المنشودة في الوقت والمكان المناسبين وعلى أكمل وجه. ولهذا يتميز الفرد أو الفريق الذي يعمل في ظل القيادة الذاتية بعدة خصائص أهمها: القدرة على التصرف والإبداع في المواقف الحرجة والتعاون الوثيق بين أعضاء الفريق للتغلب على العوائق بالإمكانات الذاتية. وبناء على هذا تعتبر القيادة الذاتية أرقى أنظمة القيادة الديمقراطية التي حققت نجاحاً باهراً في المؤسسات التعليمية والإنتاجية وغيرها¹.

الفرع الثاني

ادارة الوقت و العمليات الادارية

تعتبر ادارة الوقت عملية ادارية تتضمن الوظائف الادارية الأساسية، و عليه فإن ادارته تتم عن طريق التخطيط لاستخدامه و تنظيمه و الرقابة عليه و بذلك فإن العمليات الإدارية و ما تتضمنها من نشاطات يمكن استخدامها كهيكل عام لإدارة الوقت، و يمكن تناول ادارة الوقت وفق الوظائف الإدارية كما يلي:

أولاً: الوقت و التخطيط

تتضمن هذه الخطوة تحديد الكيفية التي ينبغي أن ينفق فيها الوقت بما يحقق الاستغلال الفعال للوقت وما قد يتطلب ذلك من إعادة ترتيب الأنشطة التي تمارس حالياً أو تخفيض وقت بعضها أو التخلص منها كلية، أو إضافة أنشطة جديدة وهذا ال يتم بدون تحديد أهداف وترتيبها².

¹ - Thomas Nelson Publishes and New Testments in King James Version, (Nashville The holy Bible Old), 1970, p 544.

² - ابراهيم علي ربابعة، المرجع السابق، ص 5.

ثانيا: الوقت و التنظيم

الوقت أغلى ما يملك الانسان، و هو مورد محدود و لا يمكن تعويضه، و عليه لتحقيق ما نريد من أعمال فلا بد من تنظيم الوقت. إذ تهدف عملية تنظيم الوقت الى استخدامه كل أسبوع كل يوم لتنفيذ المهام المبنطة بك. كلنا يدرك أن الوقت يمضي سريعا، لكننا لا نشعر به، و لا يمهنا لاستغلاله، و بقدر ما نبذل من جهد في ادارته و تنظيمه و استغلاله، بقدر ما تزداد قيمته.

فالتخطيط اليومي للوقت هو الخطوة الأولى في تنظيم الوقت، إن فقدان التخطيط اليومي أو التخطيط غير الملائم هو السبب الأساسي للإدارة السيئة للوقت، فالتخطيط الفعال سيقضي على مشكلة تضيق الوقت. و التخطيط اليومي يبدأ باعداد قائمة تحتوي على المهام التي يجب انجازها و جدولها الزمني¹.

ثالثا: الوقت و التوجيه

تظهر أهمية الوقت في التوجيه باعتبار الموجه يجب أن يكون على دراية بتوقيت التوجيه، و نفسية العاملين و الظروف المحيطة بالمنظمة و إلا كان التوجيه في غير محله و خارجا عن الوقت المحدد، و أن اطالة زمن التوجيهات تجعل العاملين في ملل و سأم فلا تتحقق الفائدة المرجوة، حيث أن التوجيه في زمن قصير و بأزمنة متفاوتة يعطي نتيجة أفضل، و التوجيه يجب أن يلزم التخطيط، و لابد للموجه أن يكون على علم بالتخطيط الإداري ليتسنى له ربط العمليات الإدارية بالتوجيه².

رابعا: الوقت و الرقابة

تتميز ادارة الوقت بأنها عملية متواصلة و مستمرة من التخطيط و التنظيم و المتابعة، و حتى تزداد فاعلية استغلال الوقت يتعين وجود نظام للرقابة لتحقيق من تفعيل الوقت، حيث أن عملية الرقابة على الوقت تظهر أهميتها عند اكتشاف الأخطاء، فكلما مر الزمن مع عدم حل المشاكل التي يمكن أن تتفاقم و تستفحل ثم تتحول المشاكل الى تحديات³.

¹- طارق السويدي، محمد أكرم العدلوني، فن إدارة الوقت، الإبداع الخليجي قرطبة للنشر و التوزيع، الطبعة الثانية، الرياض، 2004، ص 20.

²- العجمي محمد، المرجع السابق، ص 305.

³- السيد علي شتا، المشكلات الادارية المعاصرة في العالم، المكتبة المصرية للنشر و التوزيع، القاهرة، 2010، ص 166.

الفرع الثالث

العوامل التي تؤدي الى مضيعة الوقت

تعتبر مضيعات الوقت تلك الأشياء التي يترتب عليها ضياع الوقت دون انجاز الأعمال المطلوبة بكفاءة و بالتالي عدم تحقيق الأهداف المنشودة في المواعيد المحددة مقدماً. و عليه فإن مفهوم مضيعات الوقت فهو مفهوم ديناميكي يتغير بتغير الظروف و الأزمان و الأمكنة و الأشخاص، و هو نشاط يأخذ وقتاً غير ضروري أو يستخدم وقتاً بطريقة غير ملائمة، أو أنه نشاط لا يعطي عائداً يتناسب مع الوقت المبذول من أجله¹. و لهذا كل الحضارات الانسانية أكدت على أهمية الوقت، و كل الفلاسفة و العلماء حذروا من خطر التفریط فيه و اضاعته. هناك العديد من العوامل و الظروف التي تحدث للفرد أثناء أدائه للعمل خلال الوقت الرسمي بما تعطله عن انجاز المهام المنوطة به و الواجبات الملقة على عاتقه، و من بين هذه العوامل شخصية، ذاتية، تنظيمية².

أولاً: عوامل شخصية و ذاتية

في بعض الأحيان تطرأ عوامل شخصية تمنع الموظف أو العامل من اتمام عمله نظراً لمرض أحد أفراد عائلته أو مرضه هو، أو في حالة وفاة أي شخص من أقربائه كلها تؤثر في مردودية الموظف و تؤدي الى مضيعة الوقت.

- القلق

- عدم القدرة على التركيز

-عدم القدرة على اغضاب الآخرين

-السرية الزائدة و التكتّم على المعلومات.

ثانياً: عوامل تخطيطية و تنظيمية

-المكالمات الهاتفية.

-الزيارات المفاجئة.

-الاجتماعات الطويلة .

¹ - ديماس محمد، فن ادارة الوقت، دار ابن حزم للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، بيروت، 2000، ص 25.

² - عابدين ، المرجع السابق، ص 149.

-سوء التنظيم.

-عدم وضوح المعلومات و كفايتها.

-كثرت الأعمال الورقية.

ثالثاً: عوامل توظيفية توجيهية

-وجود مرؤوسين غير مدربين أو غير مناسبين.

-كثرت عدد الموظفين أو قلتهم.

-النزعة التسلطية لدى المدير.

-ضعف روح الفريق بين الموظفين.

-ضعف القدرة على التكيف.

-الافتقار الى التنسيق.

-التردد في اتخاذ القرارات.¹

¹ - رأفت حسين شاكر، تقييم ادارة الوقت لدى العاملين في الادارة العليا في الجامعات الفلسطينية، رسالة ماجستير، ادارة الأعمال، كلية التجارة في الجامعة الاسلامية، غزة، 2006، ص 44.

الفصل الثاني

الجانب الإجرائي في تقديم

الخدمة العمومية

إن موضوع تسيير و ضمان جودة المنتجات و الرقابة عليها حظي باهتمام كبير منذ فترة زمنية طويلة، على عكس موضوع جودة الخدمات لم يحظ بنفس الأهمية و لم تبرز أهميته في خدمة الزبائن و كسب ولائهم إلا منذ بداية الثمانيات من القرن الماضي¹.

وعليه فإن الإدارة المحلية بوضعها الحالي لا تتناسب مع طبيعة الوظائف الموكلة اليها، ناهيك عن النهوض بالمهمة الجبارة لإعادة البناء و تطوير المجتمع. فالإدارة العامة بشكلها الحالي لا تستطيع أن تكون أداة فعّالة لتنفيذ سياسات الدولة وتقديم الخدمات التي يحتاج اليها المواطن، إذ يقع الموظفون العامون ضحية التناقض الشاسع بين الإجراءات والمهام المناطة بهم أمر تنفيذها، في الوقت الذي يفتقرون الى الوسائل والتجهيزات التي يحتاجون اليها للقيام بعملهم بشكل فعّال.

بالموازاة نجد المواطن الجزائري يشكو من تدني مستوى الخدمات، ومن أسلوب صنع السياسات، وتمادي في تعقيد الاجراءات، وتأخر في إنجاز المعاملات، إضافة إلى الفساد، وتدخل السياسيين في الأمور العائدة للإدارة العامة. حيث تسعى المؤسسات في ظل تزايد حدة المنافسة و التغيير السريع في رغبات الزبائن و احتياجاتهم الى تطبيق مجموعة من المداخل التي تساهم في تحسين و تطوير جودة منتجاتها و تضمن بقائها².

و عليه فالتحديث الإداري له العديد من التقنيات التي تتعامل مع الجزئيات و البيئة الداخلية ومن هذه المفاهيم تبسيط الاجراءات و ذلك عن طريق تقليصها، فك القيود و الاستعانة بهيئات مختصة، و من جهة اعادة التنظيم الإداري بواسطة احداث فضاءات قريبة من المواطنين، حسن الاستقبال و الانصات، و من هذا المنطلق خصصنا هذا الفصل لتناول الاطار الاجرائي التطبيقي للخدمة و جودتها من خلال المباحث التالية:

¹ - صليحة رقاد، المرجع السابق، ص 17.

² - Anne Gratacap et pierre medan, Management de production, Paris, Dunod, 2001, p 353.

المبحث الأول

تبسيط الإجراءات الادارية و حسن الاستقبال

تعتبر الإجراءات أحد مظاهر مشكلة البيروقراطية أو كما يطلق عليها بعبارة أخرى مشكلة التعقيدات المكتبية والإدارية، إن التطوير الإداري يجب أن يبدأ بالنظم الإجرائية باعتبارها القنوات التي تقدم من خلالها الخدمات الحكومية للجمهور. وتعتبر دراسة الإجراءات أحد العناصر الأساسية والهامة في دراسات العمل ورفع الكفاءة الإنتاجية بغية تسهيل الحياة على الناس بالرغم من أن السياسات تحدد ما يجب عمله وما لا يجب عمله إلا أنها لا تبين الخطوات التفصيلية للطريقة التي يتم بها تنفيذ الأعمال وهذا ما تحدده الإجراءات.

قد أصبح من المعلوم أن وسائل العمل التقليدية، والإجراءات المعقدة وغير الفعالة تعيق وتشل أحياناً عمل القطاع العام، و النتيجة المترتبة معاناة المواطنون من عدم استجابة الإدارة نتيجة مركزيتها وأسلوبها المعقد في توفير الخدمات التي يتقدمون لطلبها. و عليه سوف نتطرق في المطلب الأول الى اعادة بناء و تبسيط الإجراءات الادارية، ثم في المطلب الثاني حسن الاستقبال.

المطلب الأول

إعادة بناء وتبسيط الإجراءات الإدارية

إن التحول التنموي بكل معانيه ومضامينه الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحضارية يستوجب عنصر السرعة والدقة والإتقان في الأداء، و تنظيم سير العمل الاداري و زيادة نوعية الخدمات وتبسيط الإجراءات الإدارية وتحسين علاقة الفرد بالدولة.¹ إذ أنه لا يمكن تصور تقديم خدمات الكترونية عبر شبكة الانترنت دون اللجوء الى تبسيط الاجراءات و ادخال بعض الحركة و المرونة عليها، فتبسيط الاجراءات تؤدي الى تحسين العلاقة بين

¹ - محمد بن اعراب، المرجع السابق، ص 3.

المواطن و الادارة، و في نفس الوقت يساعد الادارة الى تتبع أعمالها مباشرة. و تكون عملية تبسيط الاجراءات عن طريق تقليصها، ثم فك القيود، اعادة التنظيم، الاستعانة بجهات أو هيئات متخصصة.

إلا أننا سنتطرق أولاً لتعريف الاجراءات الإدارية، أهميتها و دورها، و التعرف على خصائصها و المشاكل التي تعاني منها و مدى الحاجة الى تبسيطها. ثم ننتقل بعدها الى تبسيط الاجراءات، الأهداف و النتائج المرجوة ثم الآليات و الأساليب المتبعة في التبسيط.

الفرع الأول

مفهوم الاجراءات الإدارية

تختص كل ادارة بنوع الخدمة التي تقدمها، و اجراءات عمل مقررة و معتمدة، و على كل طالب خدمة السير بها للحصول على الخدمة. ويتقرر من هذه الإجراءات، الوثائق والمستندات والرسوم المطلوبة، والإدارات والموظفين المعنيين بإنجاز هذه الخطوات¹.

أولاً: تعريف الاجراءات

و يعرف O'Neil الإجراءات بأنها: "التطبيق العملي للسياسات، فيصفها بأنها "القوائم التي تحدد التصرفات التي ينبغي القيام بها، وفقاً للسياسات الموضوعة، بما يمكن من التطبيق السليم لتلك السياسات"².

¹ - جرادات أسامة، تبسيط اجراءات العمل- الأساليب و الآليات-، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الثانية، القاهرة، 2008، ص 50.

² - O'Neill Robert K, Management of Library and Archival Security: From the Outside Looking In; New York; Routledge; 2014; p 30.

أما Scherling فيعرف الإجراءات باعتبارها "وصف للقواعد عادة ما تكون هذه التي تحدد التصرفات التي ينبغي القيام بها في حالات محددة، وعادة ما تكون هذه القواعد مدونة ومعلومة للموظفين¹."

يُعرف تبسيط الإجراءات بأنه الحصول على أسهل وأسرع وأرخص الطرق لإنجاز العمل²، وتعرّف عملية تبسيط الإجراءات أيضاً بأنها عملية تقسيم العمل إلى مجموعات من الأعمال المتسلسلة على شكل خطوات يتم في سجل يكون للعمل بداية ونهاية³.

تبسيط الإجراءات هي إزالة التعقيد والتكرار والتداخل والتبذير في الوقت والجهد والمال وعادة تتم عملية تبسيط الإجراءات من خلال دراسة علمية لمحاولة تشخيص وتحليل مشاكل العمل ومحاولة الوصول إلى الحلول المناسبة لها بقصد الوصول إلى أحسن الطرق المؤدية إلى تحقيق الأهداف بالفعالية والكفاية الممكنة وذلك في ظل الإمكانيات⁴.

ثانياً: الخصائص المرغوبة في الإجراءات

يساعد تصميم الإجراءات بطريقة جيدة ومدروسة من حيث الشكل والمحتوى والخطوات، في فعالية وسهولة تطبيقها وتحقيق أغراضها. أما التصميم العشوائي وغير المدروس فيحمل بذور الفشل و ينذر بالمشاكل⁵. ويتطلب تصميم الإجراءات معرفة تفصيلية بالأهداف المتوخاة من كل إجراء، والخطوات المكونة له، والبدائل المتاحة لتنفيذه، والقوانين التي تحكم سير العمل، وذلك في إطار السياسات العامة للمنظمة⁶.

و ينبغي عند تصميم الإجراءات، مراعاة عدد من النقاط، يمكن إجمالها فيما يلي:

1- أن تتسق الإجراءات مع أهداف المنظمة وغاياتها، وأن تكون ضمن نطاق السياسات المعمول بها في المنظمة والموضوعة من قبل الإدارة العليا فيها، و أن ترتبط بهذه السياسات.

¹ - Scherling Mark; Practical Risk Management for the CIO; Florida, USA: Auerbach Publications; 2011; P 192.

² - الوهبي رشيد جمعة، تبسيط الإجراءات، مجلة شؤون الخدمة المدنية، وزارة الخدمة المدنية، العدد 44، مسقط، 1992.

³ - اللوزي موسى، التنظيم وإجراءات العمل، دار وائل، الطبعة الأولى، عمان، 2002، ص 121.

⁴ - زكي محمود هاشم، أساليب تبسيط الإجراءات، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1973، ص 133.

⁵ - العواملة نائل، الهياكل والأساليب في تطوير المنظمات، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص 60.

⁶ - الصيرفي محمد، تبسيط الإجراءات، مؤسسة حورس الدولية، مصر، 2008، ص 135.

2- أن تستند الإجراءات إلى وقائع لا إلى تخمينات وتمنيات، وأن تأخذ في الاعتبار التسهيلات المادية المتاحة في المنظمة والقوى العاملة فيها ونوع العمل. وبالنظر لاختلاف هذه الأمور بين المنظمات، قد لا يكون الإجراء الجيد في منظمة، مناسباً في غيرها¹.

3- أن تكون خطوات تنفيذ كل إجراء مكتملة لبعضها وغير متعارضة، وتؤدي إلى تحقيق الهدف المنشود. فعلى من يقوم بتصميم الإجراءات، أن يضع في اعتباره أنها لن تكون فعالة، إلا إذا تم النظر إليها، على أنها بمثابة نظام للأنشطة المترابطة في شبكة.

4- أن تتوافر في الإجراء صفة الاستقرار والمرونة في آن واحد. ويقصد بالاستقرار الثبات، ورسوخ خط السير المقرر في ضوء الهدف المنشود، وتعني المرونة إمكانية تعديل الإجراء بما يتفق والظروف المتغيرة.

5- أن تتصف الإجراءات بالبساطة والوضوح وسهولة الفهم، من قبل القائمين بالتنفيذ وينبغي أن يكون هؤلاء في صورة كل تعديل يطرأ عليها، وأن يتم شرح هذه الإجراءات لهم، ومناقشتها معهم².

6 - أن تكون الإجراءات مكتوبة، حتى تكون مرجعاً لكافة الخطوات التفصيلية للتنفيذ، لتلافي أية مشكلات خاصة بسوء الفهم أو التحريف³. إضافة إلى أن توثيق الإجراءات وتعليمات العمل، من الأمور التي يتحقق بها الاستقرار في المنظمات. ولذلك يتم إعداد "دليل الإجراءات" أو "كتيب الإجراءات"، الذي يتضمن عن كل إجراء: اسم الإجراء، الغرض، مجال التنفيذ، الجهة المسؤولة عن التنفيذ، الوثائق المرجعية، خطوات التنفيذ.

ثالثاً: مشكلات الإجراءات

قد تتسبب الإجراءات المكوّنة للمعاملة، بعدد من المشكلات، التي يرجع معظمها إلى ما يلي:

1- التعقيد: قد تكون أسباب التعقيد كامنّة في الهيكل التنظيمي، كعدم وضوح المسؤوليات

¹ - Govindarajan, M, Natarajan S ; Principles of Management; New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd; 2005; p 72.

² - Snopek Albert M; Fundamentals of Special Radiographic Procedures; Philadelphia, PA: Elsevier Health Sciences; 5th edition; 2013; p 83.

³ - عصفور محمد شاكر، أصول التنظيم والأساليب، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2014، ص 64.

والسلطات، أو المغالاة في الأخذ بقاعدة المركزية، ويتجلى تعقيد الإجراءات في:¹
-كثرة عدد الخطوات التي تمر بها المعاملة ما يزيد من الوقت والجهد المبذولين في الأداء من دون مبرر.

-كثرة حالات اللف و الدوران في المعاملة، بسبب عدم ترتيب المكاتب بشكل يتوافق مع خط سير الإجراءات وعدم تجميع الإجراءات المتشابهة في مكان واحد.
-تعدد مرات انتظار المعاملات ما يعرقل سير العمل.
-كثرة السجلات المطلوب الرجوع إليها.
-تعدد النماذج المستخدمة من دون داع أو عدم ملاءمتها للإجراءات.
-طول وقت أداء العملية الإجرائية من دون مبرر.
-كثرة عمليات الرقابة والتدقيق بشكل غير مبرر.
-عدم مناسبة مكان العمل من حيث الناحيتين الصحية والتنظيمية.

وبنتيجة كل هذه المظاهر يؤدي تعقيد الإجراءات إلى ضعف مردود الجهاز الإداري، وارتفاع تكلفة تسيير المرفق العام، وفقدان القدرة على التطوير، وتراجع ثقة المواطن بالإدارة.
2-التقادم: ينبغي عند كتابة الإجراءات في المنظمة، مراعاة قابلية هذه الإجراءات للمراجعة وفقاً لمقتضيات الظروف المستجدة وإذا لم تراعى هذه الخاصية قد تطرأ عمليات جديدة تتطلب ضرورة وضع إجراءات جديدة مناسبة لها، و يسير الأمر من دون وضع هذه الإجراءات، و يظل هناك فهم لدى الموظفين بسريان أساليب الإجراءات القديمة على العمليات الجديدة، ما يحدث إرباكاً في العمل سببه الإهمال في صياغة إجراءات جديدة².

3-الازدواجية والتكرار: قد يحدث في المنظمة ازدواج وتكرار الإجراءات الواحد، كما هو الحال إذا أصر بعض المديرين على محاكاة الأساليب الإجرائية والرقابية التي تتبع في إدارات أخرى، أو عمد آخرون نتيجة لعدم الثقة إلى إنشاء سجلات تتعلق بإدارتهم وأقسامهم، اعتقاداً

¹ - حريم حسين محمود، تصميم المنظمة- الهيكل التنظيمي وإجراءات العمل-، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، 2006، ص 100.

² - Prasad Lallan, Gulshan SS; Management Principles and Practices; New Delhi: Excel Books; India, 2011; p30.

منهم أنها ستكون سنداً لهم عند الضرورة في إثبات نقاط معينة، مع عدم وجود حاجة حقيقية لها، وقد يتطلب إنشاء هذه السجلات استحداث إجراء أو أكثر ليس من متطلبات المعاملة.

4-عدم المرونة: قد تطرأ بعض الظروف وتتطلب مواجهتها شيئاً من المرونة في

الإجراءات ففي أوقات الأزمات، قد تؤدي الإجراءات غير المرنة إلى تدهور الموقف، وعجز المديرين عن التعامل معه. ويقدم البعض حلاً للتغلب على عدم المرونة، بأن يحتوي دليل الإجراءات على المبادئ العامة لا على قائمة بالتصرفات التفصيلية¹.

الفرع الثاني

تبسيط الإجراءات الإدارية

قد يساء استخدام الإجراءات في كثير من الأحيان، فتتعدد و تكثر الشكوى منها، و تنقلب فوائدها الى عيوب، و تصبح عبئاً على المنظمة فيتحتّم القيام بدراسة تحليلية لإجراءات المنظمة بهدف تبسيطها.لذا نتطرق لتعريف تبسيط الإجراءات الإدارية و إعادة تنظيمها .

أولاً: تعريف تبسيط الإجراءات الادارية

تعرف المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تبسيط الإجراءات الإدارية بأنه: "عملية الحد من الروتين، الذي ينشأ من الإفراط في وضع اللوائح التنظيمية، التي يمكن أن تكون زائدة عن الحاجة، أو موضوعة بواسطة مكاتب بيروقراطية، ومن ثم تعيق العمل أو تعيق صنع القرار . ويشمل الروتين عادة ملء استمارات ورقية غير ضرورية، والامتنال لإجراءات ومتطلبات إدارية مفرطة"².

ويعرف تبسيط الإجراءات:" بأنه مدخل تقليدي يقصد به اختصار بعض إجراءات أو روتين العمل من أجل تخفيض زمن الإنجاز، وذلك عن طريق تحليل الخطوات من خلال متخصصين، ثم إلغاء بعض الخطوات أو الإجراءات غير الضرورية، اختصاراً للوقت ولزيادة إنتاجية العامل"³.

¹ - الصيرفي محمد، تبسيط الإجراءات، مؤسسة حورس الدولية، القاهرة، 2007، ص 56.

² -منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية ، سنة 2009 ، ص 03.

³ - إبراهيم السعيد مبروك، إدارة المكتبات الجامعية في ضوء اتجاهات الإدارة المعاصرة :الجودة الشاملة، الهندرة، إدارة المعرفة، الإدارة الإلكترونية، المجموعة العربية للتدريب والنشر، القاهرة، 2012، ص 263.

من التعريفين السابقين يمكن أن نعرفها كالتالي:

إن تبسيط الإجراءات عملية تنطوي على الاختصار المنهجي في عدد الخطوات، بالشكل الذي يؤدي إلى تخفيض زمن الإنجاز، وخفض تكاليف إجراء المعاملات.

ثانياً: إعادة تنظيم الإجراءات الإدارية

لقد ركزت الدراسات على تقليل المعوقات والمشاكل التي تواجه الإدارة في هذا المضمار بما يكفل بإزالة التعقيد من خلال تحديد أي الأعمال التي من الممكن نبدأ بها، وما هي أهم الإجراءات التي لها تأثير على بقية الأجزاء. و من ثم يتعين التعرف على أهم تلك الأعمال أو أجزائها من خلال تحديد أهم المبادئ التي يمكن أن نلخصها في ما يلي :

1-تحديد المشكل: يجب تحديد هدف المشكلة سواء بدراسة واقع المنظمة ككل أو التركيز على إدارات محددة قبل القيام بالدراسة والتعرف على الاختصاصات والإجراءات التي يراد تبسيطها، ويفضل أن يتم ذلك بالتعاون مع العاملين بالوظائف محل الدراسة من خلال التعرف على الأهداف المركزية للإدارة وعلى اللوائح والقوانين ذات العلاقة، وما هي الأقسام الرئيسية والفرعية لها.

2- وضع خطة العمل: بعد تحديد الهدف تتم عملية التفكير في المشكلة محل الدراسة وتحديد المعلومات المطلوبة ومصادرتها حيث سيتم طبقاً لذلك تحديد خطة العمل من حيث:¹
أ - أسلوب العمل الذي سيتم إتباعه.

ب - تحديد تاريخ ابتداء القيام بالعمل والتاريخ المتوقع لانتهاء منه.

ج- عدد العاملين اللازم للقيام بالمهمة ومواصفاتهم.

د - تحديد الأعمال ذات العلاقة بالمشكلة والمراد دراستها.

هـ- بيان أنواع الآلات والمعدات المستخدمة وطريقة استخدامها.

¹- كوزيد حامد، الأساليب المبسطة في تخزين المعلومات واسترجاعها مع التركيز على أسلوب الميكروفييس، منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1983، ص 15.

و- إعداد ملخص لما يقوم به كل موظف من عمل والوقت اللازم للقيام بذلك.

3- جمع البيانات وتحليلها: عند القيام بجمع البيانات لابد من الوصول إلى البيانات الموثوقة، فمنها ما يمكن الحصول عليه من خلال القوانين والأنظمة المعمول بها والتعليمات أو البلاغات الرسمية والكشوفات والتقارير المعتمدة في المنظمة، ويمكن تصنيف البيانات كالآتي:¹

- بيانات تتعلق بأهداف المنظمة الإدارية ككل وأهداف.
- بيانات عن القسم أو الوحدة المراد دراستها وموقعها في الهيكل التنظيمي وعلاقتها بالإدارات الأخرى.
- بيانات تتعلق بالمهام والصلاحيات والمسؤوليات لأداء العمل. .
- بيانات تتعلق بالنظم المتبعة ومن بين ذلك الإجراءات والنماذج. .
- بيانات تتعلق بتحديد العمل وتوزيعه والزمن اللازم لانجازه. بعد الانتهاء من هذه الخطوة يجب القيام بعملية دراسة وتحليل تلك المعلومات التي تم تسجيلها وتحديد ما هو ضروري فيها، وما يمكن الاستغناء عنه وما يمكن دمج مع جزئيات أخرى.

4- اقتراح: ان اقتراح الحل ينبثق عن المرحلة السابقة أعادة تسجيل الإجراءات الداخلة في تأدية الأعمال التي تمت دراستها وتقديم اقتراحات للحل ويكون ذلك إما شفويا أو كتابة وعلى شكل تقرير مع التشديد على الالتزام بالمقترحات المهمة وإعطاء فسحة من المرونة بالنسبة لتلك التي تكون ثانوية.

5- تنفيذ الاقتراحات: بعد ما يتم عرض التوصيات ومناقشتها مع المدير والمسؤولين وغيرهم من المعنيين بتنفيذها قبل البدء بتنفيذ الإجراءات الجديدة المبسطة فلا بد من الحصول على موافقة المسؤولين في الإدارة على ذلك ويمكن تسهيل عملية الحصول على الموافقة

¹ - عادل حسن، مصطفى زهير، الادارة العامة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 1992، ص 149.

بواسطة تقديم دراسة مقارنة للإدارة تبين الفرق بين الإجراءات القديمة، والإجراءات الجديدة المقترحة.

6- المتابعة: لا تنتهي مهمة المحلل الإداري بمجرد البدء في تطبيق الإجراءات الجديدة ولكن عليه أن يقوم من حين لآخر بتفقد وتفحص الإجراءات الجديدة التي تم اقتراحها للتأكد من عدم تسرب خطوات غير ضرورية للإجراءات المقترحة، وللتأكد من اتباع الموظفين للإجراءات الجديدة. وإن عدم متابعة تنفيذ الإجراءات من قبل المحلل الإداري، قد يؤدي إلى رجوع الموظفين للإجراءات القديمة. ولذا فإن من المهم جداً أن يكون المحلل الإداري (القائم بالدراسة) على اتصال دائم بالمنظمة ليعرف ما يحدث تماماً بالنسبة للإجراءات الجديدة، وليقدم الحلول المناسبة للمشاكل التي تواجهها أثناء عملية التنفيذ.¹

بفضل المعلومات المخزنة في جهاز الكمبيوتر تستطيع الإدارات الحكومية أن تقلص من الأعمال الورقية وتعبئة البيانات في كل مرة للحصول على خدمة من المؤسسات الحكومية، كما أن الإدارات الحكومية تستطيع أن تحصل على الوثائق المطلوبة من مصدرها دون تكليف المواطنين مشقة التنقل إلى مراكز إدارية مختلفة للحصول على الوثائق المطلوبة لقضاء حاجاته.²

ثالثاً: أساليب تبسيط الإجراءات الإدارية

يوجد أساليب مختلفة يمكن استخدامها في تبسيط الإجراءات، تتدرج من تدابير يمكن إجراؤها من دون تغيير بنيوي في المنظمة، كحذف الخطوات غير الضرورية لتصل إلى إحداث تغيير بنيوي في تكوين الإدارة وتنظيمها وطرق اتصال المستفيدين من خدماتها ومن ثم تجسيد كل الوسائل من أجل مكافحة البيروقراطية من خلال اتخاذ تدابير مخففة و مبسطة للإجراءات الإدارية و تقريب الإدارة من المواطن .

و في هذا الإطار تم وضع بطاقة رقمية للحالة المدنية و إعفاء المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية أثناء تكوين الملفات الإدارية. إذ اتخذت الإجراءات اللازمة لوضع البطاقة

¹ - عصفور محمد شاكر، أصول التنظيم والأساليب، دار المسيرة للنشر، عمان، 1999، ص 354.

² - حماد مختار، تأثير الإدارة الالكترونية على إدارة المرفق العام و تطبيقاتها في الدول العربية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية و الاعلام، الجزائر، 2007، ص 37.

الوطنية تحت تصرف مختلف الإدارات في إطار التعاون الإداري المتبادل عبر تحديد بروتوكولات الولوج و الإطلاع التي يجب أن توفق بين ضرورات امن البطاقية وحماية المعطيات الشخصية وتتبع الاطلاع عليها تنطبق هذه الحالة على المصالح لوزارة الداخلية والجماعات المحلية منها الولايات والمقاطعات الادارية الدوائر والبلديات . ويتعين الامتناع عن مطالبة المواطن بوثائق الحالة المدنية في أي من الملفات الادارية التابعة للقطاع¹ .

يستخدم في تسيير العمل في المكاتب واحد من ثلاثة أساليب و هي:

أ - الأسلوب المتسلسل: وفيه تسيير المعاملة في خط متسلسل من الخطوات والمراحل، بحيث يتولى كل موظف إنجاز خطوة معينة، وبذلك تنتقل المعاملة من موظف إلى آخر، كل وفقاً لتخصصه إلى أن تصل إلى مرحلة الإنجاز أو التوقيع النهائي² .

ويستخدم هذا الأسلوب على نطاق واسع في الإدارات الحكومية، ومن مزاياه، التخصص وتقسيم العمل، ومن مشاكله أن إنجاز المعاملة على هذا النحو قد يستغرق وقت أطول مما تتطلبه³ .

ب - الأسلوب المتوازي: ويتمثل هذا الأسلوب في إيكال مهمة إنجاز الخدمة بجميع خطواتها ومراحلها إلى موظف واحد، يتولى استقبال المواطن عند حضوره إلى المؤسسة طالباً للخدمة، ويقوم بجميع ما يلزم للمعاملة من العمليات التي تحددها إجراءات المعاملة . وإذا كان عدد المعاملات كبيراً يتم تخصيص أكثر من موظف وتسيير معاملات المراجعين في خطوط متوازية⁴ .

ويستخدم هذا الأسلوب في الإدارات الحكومية التي لا تتضمن إجراءاتها خطوات كثيرة، فلا ينتقل المواطن طالب الخدمة بين المكاتب والموظفين، ويتعامل مع موظف واحد فقط، وبذلك يوفر الوقت والجهد .

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 27 جويلية 2015.

- تعليمة الوزير الأول رقم 292 بتاريخ 21 سبتمبر 2015 إلى السيدات و السادة أعضاء الحكومة بخصوص تخفيف الإجراءات الإدارية.

- تعليمة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الأمين العام ، رقم 2259 للسيدات و السادة الولاة بتاريخ 23 سبتمبر 2015 ، بخصوص تخفيف الإجراءات الإدارية.

² - اللوزي موسى، التطوير التنظيمي - أساسيات ومفاهيم حديثة-، دار وائل، الطبعة الخامسة، عمان، 2012، ص 130.

³ - عبوي زيد مني العطاري، يوسف ذيب، الاتجاهات الإدارية الحديثة في العمل الجماعي، عمان :دار الخليج، 2012، 200.

⁴ - عصفور محمد شاكر، أصول التنظيم والأساليب، دار المسيرة للطباعة والنشر، عمان، 2014، ص 50.

ج - أسلوب الآن الواحد: والذي يتيح إمكانية قيام أكثر من موظف أو أكثر من وحدة إدارية بالعمل على إنجاز المعاملة في آن واحد، حيث يتطلب الأمر وجود أكثر من نسخة واحدة للمعاملة، وعند اكتمال الأعمال المختلفة من قبل الأطراف المتعددة، يجري تجميع النسخ معاً لتشكل معاملة واحدة.

ولا يستعمل هذا الأسلوب إلا على نطاق ضيق في الإدارات الحكومية، ويتميز بتوفير الوقت، حيث تعمل الأطراف المختلفة على المشاركة في الإنجاز في آن واحد .

الفرع الثالث

فوائد تبسيط الإجراءات الادارية

و من كثرة تعقيدات الاجراءات التي قد تحصل داخل الادارة: تعدد المراحل التي تمر بها المعاملة و حالات اللف و الدوران و تنقلها بين الموظفين و تعدد السجلات المطلوب الرجوع اليها أو ملاحظتها و خضوعها لعمليات الرقابة و التدقيق. وعليه يشكل تبسيط الإجراءات الإدارية دعامة أساسية من دعائم الإصلاح الإداري الشامل، من شأنه الارتقاء بعملية تفعيل مؤسسات القطاع العام وتعزيز شفافيته، ويحقق تبسيط الإجراءات الإدارية، مجموعة من الفوائد، لكل من الإدارة القائمة بالتبسيط، والجهة المتعاملة معها، سواء كانت من المواطنين أو قطاع الأعمال. و تمثل المدخل الحاسم لحل مشكلة كثافة التشريعات، فيتم البدء من الصفر بحيث تلغى كافة التشريعات في قطاعات معينة¹، مع استبدالها بتشريعات جديدة يتعين تبريرها و يتم الالتزام فيها بعدة من الضوابط مثل:

- وحدة التشريع المطبق، وحدة النص للحالة الواحدة، ووحدة إدارة التنفيذ، ووحدة الإحالة- عدم احالة التشريع الى تشريعات أخرى²، ومن أهم الفوائد التي يؤدي إليها تبسيط الاجراءات:

¹ - Michelle Swenarchuk and Paul Muldoon, Deregulation and Self-Regulation in Administrative Law: A Public Interest Perspective, A paper prepared for the workshop: Deregulation, Self-Regulation and Compliance in Administrative Law, held at York University, March 1996, p3.

² - عبد المنعم المشاط، الإصلاح الاداري قضايا نظرية و مداخل للتطوير، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الثانية، 2008، ص 107.

أولاً: اقتصاد في الجهود والتكاليف

يؤدي تعقيد الإجراءات إلى عرقلة تقديم الخدمات للمواطنين، ما يزيد من معاناتهم و يرفع التكاليف المادية والمعنوية لحصولهم على الخدمة، بينما تفضي عملية تبسيط الإجراءات إلى تقصير الأوقات المطلوبة للإنجاز، وتقليل الجهود اللازمة وخفض التكاليف¹. بحيث يمكن للمواطنين استخدام ما أدخروه من الجهد والوقت في أمور أخرى نافعة ومنتجة، كما يوفر التبسيط في الوقت والجهد على التنظيم، بالرجوع للقانون رقم 07-12 لم يشر القانون إلى حالة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولأئمة التي كان القانون رقم 09-90 الملغي أوجب المصادقة الصريحة عليها مما يدل على أن المشرع قد بسط إجراءات إحداث مؤسسات عمومية ولأئمة²، و يساعد على زيادة كفاءة العمليات التنظيمية. وببساطة الإجراءات تَقُلُّ الحاجة إلى تكبد نفقات التدريب، باعتبار أن الإجراءات واضحة و سهلة الإدراك.

ثانياً: الدقة في الأداء نتيجة وجود إجراءات عمل نمطية مقتنة

تسهّل بساطة الإجراءات داخل التنظيم سير العمل، وتقلل من مخاطر ارتكاب المخالفات والتجاوزات، ويعد ذلك الأمر هادياً ومرشداً للموظفين في أداء هذه الأعمال، و يسهل تقديم الخدمات بدرجة عالية من الجودة، وبذلك يتم وضع حد للفوضى غير الضرورية. و يتحقق الرضا الوظيفي لدى المواطنين³.

ثالثاً: الحد من الفساد الإداري وتيسير عملية الرقابة

يساعد تبسيط الإجراءات على الحد من الفساد الإداري، وذلك لأن كثرة الإجراءات وتعقيدها تجعل بعض الموظفين والمراجعين يلجأون إلى استخدام الرشوة، الأمر الذي يعوق مصالح المراجعين الآخرين. و يمكن الحد من ذلك، بإحداث تغيير شامل في أساليب العمل وتبسيط الإجراءات.

¹ - Brown. F, Gerlad. E, Denton. H and Disciotte, Jo. P, The effective local government manager, 3th edition, USA: ICMA, 2014, p 69.

² - المادة 148 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

³ - اللوزي موسى، المرجع السابق، ص 99.

ويذهب البعض إلى أن تبسيط الإجراءات وما يترتب عليه من تحديد مهل إنجاز المعاملات، يوجب وجود بطاقة تحديد مهام الموظف، وإنشاء هذه البطاقة، هو أول خطوة جدية على طريق مكافحة مظاهر الانحراف الإداري.

الفرع الرابع

الهيئات المختصة بتبسيط الإجراءات

نظراً لأهمية موضوع تبسيط الإجراءات فقد أصبحت هذه المهمة كثيراً ما يكلف بها خبراء مختصون في مجال التنظيم والتبسيط، هناك ثلاث جهات يمكن أن يلجأ لها الإداري عندما يشعر بأن إجراءات العمل في إدارته أصبحت معقدة، و غير مناسبة و هي: تشكيل اللجان و الاستعانة بخبراء، و انشاء وحدة للتنظيم الإداري، و الاستفادة من المديرين و المشرفين لتبسيط الإجراءات و هي كالآتي:¹

أولاً: اللجان

و هي من أكثر أساليب الإصلاح الإداري شيوعاً و انتشاراً في معظم الدول، و يتم تشكيل هذه اللجان لغرض محدد واضح، يتمثل في بحث ضرورة الإصلاح الإداري و أهميته و تقديم الحلول المناسبة. و تختلف طريقة تشكيلها و تحديد اختصاصاتها و الامكانيات المتاحة لها بين الدول، و قد أثبتت تجارب معظم عدم نجاح هذا الأسلوب، أو على الأقل ضعف فاعليته حتى تكون الحاجة للإصلاح الإداري أساسية و ضرورية.

و قد يكون لعمل اللجان المؤقتة التي تنشأ لتحقيق الإصلاح الإداري مبرر اجتماعي و سياسي حين تكون عاملاً مهدئاً للرأي العام الذي يشكو من العيوب و يطالب بالإصلاح حيث العيب المشكو منه بسيطاً و يسهل علاجه.

¹ - المادة 21 من المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04 جوان سنة 1988 ، ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن. -فيصل بن معيض آل سمير، استراتيجيات الإصلاح و التطوير الإداري و دورها في تعزيز الأمن الوطني، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، سلسلة رسائل الدكتوراه، الرياض 2007، ص 53.

و تجربة الدول النامية تؤكد وجهة النظر السابقة حول كون اللجان المؤقتة تنشأ بهدف تهدئة الرأي العام، و أنها غير قادرة على المشاكل الإدارية الكبيرة المستفحلة، و تحقيق الإصلاح الإداري العلمي الشامل.

ثانيا: الاستعانة بالخبراء

هذا الأسلوب تستخدمه الدول النامية، نظرا لشعورها بتفوق الدول المتقدمة، و عمق تجربتها و قدرتها على ايجاد الحلول السريعة و الطرق الأقصر زمنا و الأقل كلفة لتطبيق الإصلاح الإداري و تنفيذه. و يمتاز هذا الأسلوب بتجربة الخبير في منظمات مختلفة و تفرغه للإصلاح الإداري و هذه الخبرة تتيح له رؤية أدق لمشكلات الإصلاح و معيقاته، و الأسباب الكامنة وراءها. كما أن هذا الخبير يخلو من التحيز الذي قد يمارسه أعضاء الجهاز الإداري لكونهم طرفا بالمشكلات التي يعاني منها جهازهم.

ثالثا: إنشاء هيئات فنية متخصصة في مسائل التنظيم الإداري

أجمع الكتاب المهتمون بالإصلاح الإداري على أن هذا الأسلوب، أي أسلوب إنشاء هيئات فنية متخصصة في مسائل التنظيم و الإصلاح الإداري هو أكثر الأساليب نجاحا و فعالية في تحقيق الإصلاح، و توجد مثل هذه الهيئة في كثير من دول العالم في الوقت الحاضر، و يكلق عليها اسم "هيئة أو ادارة التنظيم و طرائق العمل"، أو "هيئة تنظيم الحكومة و التنمية الإدارية".

إن الإصلاح الإداري ليس اختبارا نظريا، و انما هو اختيار إرادي عملي واقعي موجه يضع اعتبارا كافيا للتغيرات البيئية المتجددة، و يهدف لإثراء القدرات و الامكانيات لتحقيق الأهداف و الطموح، فجوهر الإصلاح الإداري يتمثل في نجاح تطبيق ما اتفق عليه من توجيهات، و نظم و أساليب و أدوات تنفيذه و تقويمه و متابعته لهذا فإن تأصيل نهج مؤسسي للإصلاح الإداري ينبغي النظر اليه على أنه شيء ضروري.

فالإدارة الجزائرية قامت باستحداث وزارة تعكف على على الإصلاح الإداري وتحسين الخدمة العمومية و تسهر على مراقبة وتطوير الشؤون الإدارية والإدارة العامة، ذلك أن

الإصلاح الإداري هو مسؤولية وطنية شاملة لا مسؤولية فرد فحسب، وهو مهمة شاقة رسمية وشعبية مستمرة والتزام وطني على صعيد السلطة السياسية وعلى صعيد الرأي العام والعاملين في الإدارة قادة ومرووسين.

المطلب الثاني

حسن الاستقبال

إن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن والمرتفقين (أي المستفيدين) والمتعاملين معها يكون ورشا أساسيا من أوراق الإصلاح الإداري وتحديث الإدارة ، فجل الدول التي انكبت على تحديث إدارتها مرت أساسا من تحسين علاقة المواطن بالإدارة وذلك بوضع قوانين وضوابط في هذا الميدان¹.

إلا أنه رغم الجهود المبذولة لا زال تحسين علاقة الإدارة بالمواطن والمرتفقين يعاني من بعض الصعوبات، إن جل الصعوبات التي تعرقل تحسين علاقة الإدارة بالمواطن ترجع بالأساس إلى الاختلالات التي تعترى الإدارة الجزائرية والتي يجب طرحها مع مفهوم الإطار لتحسين هذه العلاقة قبل تقديم الحلول المقترحة في هذا الميدان علما بأن تحسين علاقة المواطن مع الإدارة يدخل في إطار برنامج عام لتحديث الإدارة.

بخصوص تنظيم المرافق العامة و إنشاء مكاتب ملائمة للاستقبال و التي تكون محل إجراءات خاصة ، مع تنظيم إستقبال المواطنين بصفة ملائمة و منتظمة و كذا القيام بفتح ملحقات إدارية لإزالة الضغوطات اليومية على مقرات البلدية من جراء التوافد الكثيف على شبابيك الحالة المدنية ، و يجب مكافحة العوامل التي تشكل مصدر للفوضى و التذمر ، و ذلظ بتنظيم هذه المضالح بشكل يضمن تأدية الخدمات المنوطة بها على أحسن وجه².

¹-المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جوان 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن.
²-التعليمية رقم 1599 الصادرة عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية إلى الولاة بتاريخ 25 ماي 2011.

فعلى الصعيد المحلي مثلا كثرة المستويات و الهياكل و عدم توضيحها يجعل المواطن يبتعد من الإدارة. فالمواطن لا يعرف في غالب الأحيان أين يجب أن يتجه قصد الحصول على خدمة ما : إلى الجماعة أو العمالة أو المقاطعة أو الجهة أو إلى مصلحة إدارية أخرى أو إلى مؤسسة جهوية أخرى. وهذا المشكل يرتبط بعدم توضيح الاختصاصات وتداخلها بين الجماعات المحلية و الدولة و مؤسسات هذه الأخيرة. هناك أمثلة عديدة : التعمير، التكوين المهني إلى غير ذلك... بعض المهتمين بهذا الموضوع لاحظوا غموضا في ميدان الاختصاصات بين الجماعات المحلية والدولة ومؤسساتها.¹

الفرع الأول

الإنصات و الإرشاد

هناك العديد من الاختلالات التي تهم الإدارة نفسها والعلاقة بين هياكلها وتقسيماتها، تضاف اختلالات أخرى التي يجب كذلك معالجتها والتي تهم المعاملات والسلوك مع عموم المواطنين و تتمثل في استقبال المواطنين والمتعاملين مع الإدارة وكذلك إرشادهم وتزويدهم بالمعلومات اللازمة بما في ذلك استقبال البريد والمكالمات الهاتفية. وكثيرا ما ينتقد المواطنون هذا الجانب، ومن بين القصور التي توجد في هذا الميدان:

- غياب رؤية شمولية للاستقبال والإرشاد (هناك فقط بعض الإجراءات المتخذة بصفة انفرادية من طرف بعض القطاعات الإدارية).

- النظرة إلى الاستقبال من زاوية تقليدية حيث يتم تخصيص مقر دون توفير الوسائل والأطر الكفئة.

- عدم احترام أوقات العمل من طرف الموظفين.

- البطء في الرد على الطلبات ومعالجة القضايا والملفات المتعلقة بالمتعاملين مع الإدارة.

¹ - محمد بوجيدة ، تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بالدار البيضاء، المغرب، 2002-2003، ص 120.

- عدم الشفافية في المعاملات مع المواطنين علما بأن الموظف هو قبل كل شيء مواطن.
- عدم ثقة المواطن في المرافق العمومية¹.

و عليه يجب التركيز حسن الاستقبال ومعالجة الشكايات من خلال إعداد إطار مرجعي لجودة الاستقبال، واعتماد نظام استقبال نموذجي على صعيد وحدة إدارية، وتعميم النظام النموذجي للاستقبال على صعيد كل الوحدات الإدارية، واحداث مشروع لتدبير شكايات المواطنين بالإدارات العمومية والجماعات المحلية، ووضع وتنفيذ خطة لتطوير مراكز الاتصال والتوجيه العمومية، وتطوير وتعاضد النظام الإلكتروني لتدبير المراسلات.

الفرع الثاني

إحداث فضاءات قريبة من المواطنين

إحداث فضاءات القرب للخدمات الإدارية من خلال وضع تصور شامل لمشروع إحداث فضاءات للخدمات الإدارية العمومية، وتقديم خدمات إدارية متنوعة ببعض الأسواق التجارية الكبرى، وتعميم تجربة فضاءات القرب ببعض الجماعات المحلية، وإحداث مراكز متعددة الخدمات ببعض المدن الكبرى. ان تحديث الإدارة يتم من خلال دعمها الى تخليق المرفق العمومي ودعم الشفافية في التدبير العمومي².

الصالة الواحدة هي مركز لخدمة المواطنين وقطاع الأعمال، يتم إنشاؤه كغرفة مركزية لتقديم الخدمات والمعلومات، أو كمركز على مستوى كل وزارة أو مؤسسة عامة أو بلدية. ويقوم هذا المركز باستقبال المواطنين أو ممثلي قطاع الأعمال، و تلقي طلباتهم للحصول على المساعدة والمعلومات. وبذلك تكون الصالة نقطة الاتصال الوحيدة بين المواطن والإدارة العامة، وبوجودها يستغني المواطن عن ضرورة معرفة الدائرة التي عليه أن يتصل بها

¹ - الحسن الوزاني الشاهدي، تشخيص الاختلالات الرئيسية في علاقة الإدارة مع المواطنين، مقال منشور بمجلة قانونك، موقع الطلبة و الباحثين و المهتمين في القانون المغربي و المقارن، يوم الاطلاع على الموقع 2017/04/11، على الساعة 11:15

<http://9anonak.blogspot.ca/2016/08/Diagnostic-des-desequilibres-majeurs-dans-les-relations-du-ministere-avec-les-citoyens.html>

² -سميحة لعقابي ، ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر ، المرجع السابق ،ص 298،297.

للحصول على المعلومات، أو الدائرة التي ينبغي أن يتعامل معها للحصول على الخدمة. بل يتصل بالمركز بواسطة الهاتف أو البريد الإلكتروني أو يتقدم شخصياً، إذا كانت معاملته تتطلب الحضور الشخصي¹.

ويقوم هذا المركز بتسليم ملف المعاملة كاملاً إلى الإدارة المعنية، ويتولى متابعة تنفيذ المعاملة، وتسجيل التقدم في حالتها في نظام معلومات مركزي، يسمح بتقديم المعلومات للمواطن حول سيرها، عبر مركز الاستعلام الهاتفي أو عبر الإنترنت. وعند تنفيذ المعاملة من قبل الإدارة، تعاد إلى مركز خدمة المواطن، الذي يسلمها للمواطن².

الفرع الثالث

التوجيه و الدليل

علاوة على الاستقبال الذي يجب أن يتحسن وعلى جودة الخدمات وعلى الشفافية، نضيف إخبار و اعلام العموم الذي يجب أن يتحسن وهذا الجانب يظهر من خلال غياب مناشير توجيهية ودلائل " Guides " في هذا الميدان، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أن بعض الدول قد أعدت من أجل معالجة هذه الاختلالات بعض الوسائل كميثاق المواطن الذي اعتمدته بريطانيا " La charte de citoyen "³.

¹ - Spearman, Kay; Financial Management for Local Government, Tome 1; New York:Routledge Publishing; 2007; p 122.

² - كافي، مصطفى يوسف، الحكومة الإلكترونية في ظل الثورة العلمية التكنولوجية المعاصر ، دار رسلان، دمشق، 2009، ص 72.

³ -V. The Citizenís charter, Five years on, improving service, presented to parliament by the Prime Minister and the chancellor of the Ducky of Lancaster by command of her Majesty, September 1996, London : HMSO

الفرع الرابع

التواصل مع الجميع و تأصيل ثقافة المرفق العام

وهذا التوجه يهتم الانتقال من إدارة إدارية نحو إدارة مواطنة يهدف هذا المحور إلى:

- الحرص على تحسين الاستقبال وتطوير وظيفتي الإرشاد والإخبار استجابة لتطلعات المواطنين. وهنا يجب التركيز على الأفكار الآتية:
- الإنصات إلى المواطنين ودراسة شكاويهم والإجابة عليها.
- الانفتاح على وسائل الإعلام.
- إصدار دلائل ونشرات خارجية.
- تنظيم استطلاعات للرأي لتقييم مدى تحسن أو تدهور وظيفتي الاستقبال والإرشاد .
- تسخير الوسائل التكنولوجية الحديثة لتحسين صورة الإدارة في المجتمع.
- التوسع في استخدام التقنيات والوسائل التكنولوجية الحديثة خدمة لأهداف التبسيط الإداري وتوخيا للسرعة والدقة في إنجاز المعاملات الإدارية.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية و رعاية المصلحة العامة

إذا رجعنا إلى تقييم التجربة الديمقراطية الجزائرية على ضوء مؤشرات الحكم الراشد و التسيير الإداري الجيد، نجد أن الجزائر كانت و مازالت تعاني الكثير من النقائص على هذا المستوى.

شهدت السنوات الماضية اهتماما متزايدا بموضوع الإدارة المحلية، جاء هذا الإهتمام في إطار الاتجاه إلى توسيع نطاق مشاركة المواطنين¹ ودورهم في عملية الحكم Governance وتقليص أدوار الدولة ومنح القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني دورا أكبر في عملية التنمية.

وقد عبرت عن ذلك الإهتمام تقارير البنك الدولي عن التنمية في العالم تحت العديد من العناوين مثل "جعل الدولة أكثر قربا من الناس"، و"التحول إلى المحليات"، و"تحقيق اللامركزية وإعادة التفكير"، لذا فإن الإدارة المحلية تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الوطنية، وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب².

من أجل المعرفة العملية لعلاقة تخلف البيئة السياسية و الإدارية و الاجتماعية و الثقافية بعجز بناء الحكم الراشد على مستوى الإدارة المحلية في الجزائر، يمكن مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم السيئ أو غير الصالح (Poor Governance) و هذا

¹ - المادة 11 من القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016 المتعلق بتعديل الدستور.
- المادتان 2 ، 11 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

² - نصت المادة 12 من الدستور على أن: "تستمد الدولة مشروعيتها و سبب وجودها من ارادة الشعب. شعارها بالشعب و للشعب و هي في خدمته وحده".

حتى يسهل علينا معرفة أسباب لاستمرارية العجز في التوصل إلى عمل تنموي إداري شامل في الجزائر، هذه الخصائص تتمثل في¹:

1- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة و المصلحة العامة، وبين المال العام و الخاص، و يتجه بشكل دائم إلى إستخدام الموارد العامة أو إستغلالها لصالح مصلحة خاصة.

2- الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني، و لا يطبق مفهوم حكم القانون.

3- الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية و الإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي و المضاربات.

4- الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية و تدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة و سوء استخدامها.

5- الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة و مغلقة و غير شفافة للمعلومات ، و لعملية صنع القرار بشكل عام ، و عمليات وضع السياسات بشكل خاص .

6- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد و انتشار آلياته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.

و إذا كانت هذه الخصائص تشترك فيها معظم مناطق العالم، فإن الدول العربية و من بينها الجزائر تعد إدارة الحكم فيها أضعف من كل مناطق العالم الأخرى. و هذا ما بينته دراسة البنك الدولي وتقرير التنمية الإنسانية العربية.

وبناء على هذه الخصوصيات فإنه لا يصعب على من يراقب العمل التنموي الإداري في الجزائر أن يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم صالح، ومدى تخلف نسقها السياسي والإداري و عجزه في مواجهة الضغوطات الإنمائية، و في تحقيق طموحات المواطنين و تلبية احتياجاتهم بالمستوى المطلوب.

¹ - بومدين طاشمة ، " الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر "، تم الاطلاع على الموقع يوم 2017/03/16 على الساعة 13:37.

http://www.univ-chlef.dz/uahbc/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_29.pdf

يعد الفساد الإداري هو أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على القيام بالمهام المطلوبة منها، و مواجهة الفساد الإداري والحد منه لا تتم من خلال الشعارات و الدعايات الإعلامية، بل إن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة والمتعددة والتي تعتمد على دراسات وأبحاث تشخص المشكلة أولاً بشكل متكامل ثم تقترح العلاج المناسب ثانياً، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج.

فإنه يمكن تصنيف جرائم الفساد إلى أربعة أنواع هي¹: اختلاس الممتلكات والإضرار بها، الرشوة وما في حكمها، الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية، التستر على جرائم الفساد. إن ضعف إرادة قادة و مسيري الإدارة المحلية في محاربة الفساد نظراً لانغماسهم في قضايا الفساد أو عدم تفعيلهم لإجراءات الوقاية من الفساد و تعميق ثقافة النزاهة و سيادة القانون.

من ثم يتبين أن الفساد هو ذلك السلوك المنافي للقانونين و الأخلاق و القائم على الإخلال بالواجبات العامة باستغلال المال العام لأجل تحقيق مصالح خاصة².

إن مكافحة ما تفشى من ممارسات من مثل الفساد و الرشوة و المحاباة و التدخلات أضحية حتمية، كون هذه الممارسات تشكل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة و سوء تنظيمها و التي تقوض أركان العمل التنموي السياسي الشامل و تأتي على ثقة المواطن، لذا فمن الضروري وضع حدّ للسلوكات البيروقراطية التي تجمد المبادرات و تلحق الضرر بالاقتصاد والتنمية المحلية، بالإضافة الى غياب الشفافية والتواصل الذي يتناقض مع إدارة ناجعة، و قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد منتشر في الأجهزة الإدارية المحلية و مهينة لانتشار أوسع لهذه الظاهرة في ظل التغيب المستمر للشفافية، والمساءلة، والرقابة، وحكم القانون³.

كذلك ما يعزز إدراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص، ويقصد بالفساد الإداري مجموع الانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية،

¹ - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007، ص5.

² - هاشم الشمري، إثبات الفتلي، الفساد الإداري و المالي و آثاره الاقتصادية و الاجتماعية، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 2011، ص 37، 42.

³ - بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص 08.

وكذا المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته لمهام وظيفته، هو تردي الإدارة و التي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري.

حاولت الجزائر الحد من الظاهرة من خلال وضع آليات و انتهاج سياسات تعمل على الحد منها أو حصرها و القضاء عليها و ذلك ضمن قرارات حكومية تمثلت في إنشاء هيئات للرقابة، وإصدار تشريعات قانونية و الإعلان عن حملات رسمية مرتبطة بإصلاحات على مستوى الإدارة المحلية .

سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الإدارة المحلية هذا الاهتمام بمكافحة الفساد السياسي في الجزائر برز منذ بداية تنظيم مؤسسات الدولة¹، خاصة عندما قامت بمراجعة السياسة الاقتصادية و خصصت أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام، كلها أسباب ساهمت في انتشار الفساد.

و عليه سنتطرق الى الآليات التي تساعد على مكافحة الفساد على مستوى الإدارة المحلية منها فرض رقابة صارمة في المطلب الأول ثم المتابعة و التقييم و فرض العقوبات في المطلب الثاني.

المطلب الأول

فرض رقابة إدارية صارمة

تعرف الرقابة بأنها : "مجموع السلطات المحددة و التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق المصلحة العامة"².

و تعرف بأنها وظيفة الإدارة التي توضح ما تم تحقيقه من الأهداف ، و هل تم بكفاية أم لا و في الوقت المناسب ؟ و بناءا عليه يقوم الرئيس الإداري بقياس الجهود التي بذلت و يقارنها بالأهداف أو المستويات الموضوعة لكي يتأكد ما إذا تم تحقيق هذه الأهداف³.

¹ - كريمة بقدي، الفساد السياسي و أثره على الإستقرار السياسي في شمال إفريقيا، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، أبو بكر بلقايد ، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 2012، ص202 .

² - محمد أنس قاسم جعفر ، التنظيم المحلي و الديمقراطية (دراسة مقارنة)، سنة 1982 ، ص 29.

³ - محمد سعد عبد الفتاح - محمد فريد الصحن ، الإدارة العامة ، المبادئ و التطبيق ، الدار الجامعية ، بيروت ، سنة 1996، ص 342.

تعد الرقابة إحدى أهم الدعائم الأساسية في المؤسسة الادارية فهي عملية ديناميكية مستمرة تتطلب إجراءات مدروسة من أجل ضمان التماشي مع الخطط والسياسات التي تعتمد عليها المؤسسات في سير أعمالها، فهي التي تحافظ على التوازن بين الوسائل و الأهداف أو بين الجهود و النتائج بقصد التأكد والتحقق بأن هناك توافق بين الأداء الفعلي والأداء المقصود والمخطط له. و عليه فإن الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها، من خلال تعيين موظفين خاصين يضطلعون بهذه المهمة أو من خلال تحديد هيئات رقابة مختصة تتولى هذه المهمة بمقتضى القانون¹.

من خلال التعريف يتضح أن الرقابة وظيفة إدارية أساسية في المؤسسة هي على العكس مما يتصور البعض من أنها تتبع التنفيذ فقط حيث تحاول كشف الأخطاء والانحرافات، بل إنها عملية مستمرة منذ بدء التخطيط وحتى المرحلة الأخيرة من التنفيذ، فهي تضمن إنجاز المهام في الوقت المحدد وبالطريقة الصحيحة وعلى يد الأشخاص المناسبين.

لذا نتناول مجالات الرقابة و أهميتها و أهدافها في الفروع التالية :

الفرع الأول

مجالات الرقابة

لا يقتصر دور الرقابة الإدارية على مجال محدد بل هناك عدة مجالات تسعى الرقابة الإدارية لمتابعتها من أجل تحقيق أهدافها، و من أبرز هذه المجالات: الرقابة على الانتاج، الرقابة على التسويق، الرقابة المالية، الرقابة على الأفراد و سنتطرق إليها كالآتي²:

¹ - عبد الكريم صادق، يوسف أحمد البطريق و حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، الطبعة الرابعة، بيروت، 1986، ص 441.

- حسون محمد علي ، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم ، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة ، 2011، ص 24.

² - ياغي محمد عبد الفتاح، مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، المجتمعة الاردنية، الطبعة الثالثة، عمان، 2013، ص 320-327 .

أولاً: الرقابة على الإنتاج

تهدف الرقابة على الإنتاج إلى التأكد من أن ما تم إنتاجه مطابق لما هو مطلوب إنجازهِ للمواصفات والمعايير الموضوعية من حيث وقت الإنتاج وجودته وتكلفته وكميته والتصميم والطاقة الإنتاجية الحالية والمستقبلية، و الرقابة على الإنتاج بمعناها الواسع تشمل الرقابة على المعدات و الآلات و الرقابة على الوقت و الحركة و الرقابة على جودة المنتجات.

1- الرقابة على الآلات: تأخذ الرقابة على الآلات عدة وجوه نذكر من بينها:

أ- التأكد من أن الآلات المطلوبة موجودة في المصنع وصالحة للعمل.

ب -التأكد من الاستخدام الأمثل للآلات.

ج - معرفة أسباب عطل الآلات و إجراء التصليحات اللازمة.

-التأكد من الاستعمال الأمثل للأدوات الرقابة في هذا المجال أي سجل الآلة، بطاقة الآلة العاطلة، سجل الوقت الضائع للآلات.

2- الرقابة على الوقت و الحركة: إن الوقت و الجهد الجسماني من العناصر الأساسية في

الإنتاج و بالتالي لابد من مراقبتها و من هنا ظهرت أهمية دراسة الوقت و الحركة إن دراسة الوقت الإنتاجي هي ملاحظة و تسجيل الوقت اللازم لأداء عنصر من عناصر العملية الإنتاجية، أما دراسة الحركة فهي عبارة عن دراسة حركات العامل أو الآلة أثناء تأدية العملية الإنتاجية بغية تفادي الحركات الغير ضرورية.

3- الرقابة على جودة المنتجات: تعني التأكد من أن جودة المنتجات مطابقة للجودة المحددة

مسبقاً و التي تعبر عنها عدة مؤشرات تتعلق بتركيب المنتج و بعض المعايير التي تخص استعماله.

ثانيا: الرقابة على التسويق

يهتم التسويق بتوفير السلع و المنتجات في المكان و الزمان المناسبين، ويتم فيها مراقبة حجم المبيعات وتكلفة المبيعات والشكاوي المتعلقة بالعملاء بالإضافة إلى قياس اتجاهات المستهلكين ومدى رضاهم ومتابعة منافذ التسويق ومراقبة رجال البيع والتعرف على الظروف والعوامل الخارجية بالمنافسين والتطورات التكنولوجية والاقتصادية والسياسية والثقافية .

ثالثا: الرقابة المالية

ويتطلب مراقبة عملية تدبير الأموال ومصادرها وتكلفتها ومراقبة الإيرادات والنفقات - والأحوال والأصول والسيولة النقدية والمتحصلات النقدية كي تضمن سلامة المركز المالي للمنشأة وتعتبر النسب المالية المعايير المالية التي يستخدمها التحليل المالي في عملية الرقابة المالية وتتمثل في النقاط التالية: نسبة السيولة، نسبة الربح، نسبة النشاط، نسبة المديونية و رأس المال.

رابعا: الرقابة على الأفراد

لكي تتم إدارة الأفراد بأحسن طريقة يجب التأكد من أن القوة العاملة في المشروع كافية و ماهرة وراضية و متعاونة في تحقيق أهداف المشروع، و هذا الأمر يتطلب من المسؤولين التأكد من طاقة الإجراءات والسياسات و دراسة المؤشرات و المعايير المتعلقة بعملية جذب واستقطاب واختيار وتعيين العاملين، وتقييم الأداء ونظم الأجور والحوافز والمكافآت وسياسات الترفيع والترقية والنقل ومراعاة وضع الرجل المناسب في المكان المناسب¹.

¹ - أبو قحف عبد السلام، أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2003، ص 477.

الفرع الثاني

أهمية الرقابة

تعتبر الرقابة الوظيفة الرئيسية للإدارة ومن خلالها يمكن تحقيق الأهداف والخطط الاقتصادية بالإضافة إلى وظائف الإدارة الأخرى، إذ يعد التخطيط والرقابة وظيفتين متلازمتين تعتمد كل منهما على الأخرى ولذلك فإن للرقابة دوراً مهماً في مساعدة المدراء من خلال خمسة تحديات وهي¹ :

أولاً: التغلب على المشكلات والمصاعب في حالات عدم التأكد

إن الأمور قد لا تتماشى عادة مع الخطط الموضوعية أو أهداف المؤسسة التي سيتم تنفيذها وتحقيقها مستقبلاً لأن هناك الكثير من العوامل البيئية التي قد تحدث تغييرات مستمرة، ومن هنا نشأت كلمة غموض أو حالات عدم التأكد مثل حالة الطلب على المنتج التكنولوجي، مدى وفرة المادة الخام، و عليه فإن تطور نظام رقابي فعال قد يمكن الإدارة من متابعة أنشطتها و يمنحها السرعة في كشف وتصحيح الانحرافات وتحقيق الأهداف فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية و أساليب تنفيذها.

ثانياً: كشف الأمور غير المنتظمة

تتمثل أهمية الرقابة في كشف الأمور غير المنتظمة أو التي تتصف بالشذوذ والغير مرغوب فيها في المؤسسة مثل عيوب المنتجات ، ارتفاع التكاليف، ارتفاع معدل دوران العمل، وبذلك فإن الخطأ الصغير الذي لا يكتشف في وقته أي في يومه يصبح خطأ كبيراً في اليوم الذي يليه، و في الغالب قد يوفر للمؤسسة الوقت والمال والجهد ويحد من المشكلات أو المصاعب الصغيرة والتي قد تصبح أكثر تعقيداً لاحقاً. و بهذا فإن نظام الرقابة الفعال يمكن المديرين من التحكم و الكشف المبكر عن الأخطاء في وقتها و محاولة حلها و التغلب عليها.

¹ - Kathryn M, Bartol and David C. Martin; "Management"; McGraw-Hill, INC, first edition, USA, 1991, P 595.

ثالثاً: تحديد الفرص

وتتمثل أهمية الرقابة في التركيز أو الإشارة إلى المواقف أو العمليات التي تؤدي بصورة جيدة وغير متوقعة والتي من شأنها أن تنبه وتوجه الإدارة إلى فرص مستقبلية محتملة ، فشركة الاتصالات الفلسطينية على سبيل المثال كانت تعلم جيداً ومن خلال التقارير حجم الطلب الكبير على الهاتف الخليوي ساعدها في وضع استراتيجيات تجارية وتسويقية ناجحة لكل فروعها بل تعدته لتحدد طبيعة الأجهزة المرغوب شراءها ومكان شراءها وحتى كيفية عرضه وكيفية إقناع العميل بحيازته.¹

رابعاً: إدارة المواقف الصعبة

قد ينمو ويتسع حجم المؤسسة أو يرتبط بمشاريع عمليات كبيرة ومعقدة وبالتالي لا بد من استخدام العملية الرقابية لتعزيز عملية التنسيق coordination ، كذلك فإن العمل في ظل القواعد الدولية غالباً ما يؤدي إلى زيادة درجة التعقيد أو الصعوبات التي تواجهها الإدارة مما يدعو إلى ضرورة وجود نظام رقابي جيد .

خامساً: لا مركزية السلطة

إن الإدارة المعاصرة تتميز بالتعقيد الشديد في جميع نواحيها الفنية و السلوكية، و لهذا أصبح من الصعب السيطرة على هذا التعقيد، و بالتالي فإن وجود نظام رقابي جيد يعزز ويشجع المدراء على اتخاذ قرارات بتفويض السلطات للمستويات الإدارية الدنيا، وهذا يعني أن الرقابة تساعد الإدارة في تجاوز المحددات والقدرات الإنسانية ، كما أنها تساعد في عملية التنظيم من خلال الحصول على المصادر المادية والبشرية وتوجيهها نحو تحقيق الهدف .

وأخيراً تتمثل أهمية الرقابة إلى حد كبير في أغراضها وأهدافها من خلال عملية التقييم والمتابعة وتصحيح الأداء، فالأنظمة الرقابية تزود بقوة التوجيه والتكامل والتحفيز وبذلك

¹ - محمد بن علي شيبان العامري، الرقابة مفهومها و أهميتها، مقال منشور، تم الاطلاع على الموقع يوم 2017/09/27 على الساعة 12 ظهراً <http://sst5.com/Article/1238/YoutubeChanel.aspx?v=340>

نستطيع القول أن المؤسسات التي تتمتع بإدارة جيدة تمتلك أنظمة رقابية فعالة والتي من شأنها أن تعزز قدرتها على تنفيذ استراتيجياتها¹.

الفرع الثالث

أهداف الرقابة

عند إنشاء الأشخاص العامة اللامركزية (الإدارة المحلية) حدد المشرع لها صلاحيتها و التي لا يمكن لها أن تتجاوزها ، فإذا تصرف خارج الحدود التي رسمها المشرع لها عد تصرفها معيباً².

أجمع علماء الإدارة و الاقتصاد و المالية على أن أي نظام اداري أو مالي لا تتوفر فيه رقابة صحيحة و منظمة يعتبر نظاما ناقصا يفتقر الى المقومات المتكاملة لوجوده، و يرى الكثير منهم أن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع انساني لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره الى الغير.

و ينظر في الوقت الحالي للرقابة الادارية و المالية كحجر الزاوية في الادارة لكونها تقوم بوظيفة هامة و حيوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة في بعض دول العالم³.

قد تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الادارة يمارس في حدود القوانين النافذة الى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة و كفاءة و فاعلية و في حدود القانون ، لذا يعتقد بعض فقهاء و مفكري الادارة أنه من الضروري وجود نظام رقابي واحد يعهد بالرقابة الى جهاز اداري واحد يفوض بعملية الرقابة الادارية و المالية و يتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الاداري الداخلي للمؤسسات و الإدارات و ذلك نظرا للسلبات

¹ - Aldag and Stearns, Management, South –Western pub, 2 edition, USA, January 1991, p 230.

² -حسون محمد علي ، المرجع السابق ، ص 27.

³ - عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الادارة العامة و تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1983، ص 128.

التي تترتب على تعدد أجهزة الرقابة و التي تعتبر من أسوأ المشاكل التي تواجه النظام الإداري.¹

إن المقصود بالرقابة هو ضرورة تأمين القيادة الناجحة في إدارة المؤسسة، و عليه فإن أهداف الرقابة تعددت و تنوعت تبعاً لتطور الدولة و تطور مفهوماتها، و يمكن اجمال بعض الأهداف فيمايلي²:

أولاً: أهداف إدارية

تعمل الرقابة الإدارية على التوفيق و التنسيق بين عمل السلطات المركزية و الإدارة المحلية لتحقيق الانسجام بين الأعمال الإدارية و ضمان احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون و حماية المصلحة العامة و منع وقوع التجاوزات، بموجب الرقابة الإدارية تلزم الإدارة المحلية على احترام مبدأ المشروعية³.

و تتمثل الأهداف الإدارية للرقابة على الإدارة المحلية في مايلي :

1- التأكد من أنظمة العمل التي تؤدي الى أكبر نفع ممكن بأقل النفقات الممكنة و تصحيح القرارات الإدارية مما يؤدي الى حسن سير العمل في كافة مراحل التخطيط أو التنفيذ أو المتابعة، و أن تكون أعمالها في حدود السياسة الإدارية في الدولة .

2- كشف الانحراف الإداري و منع وقوع التجاوزات ، يعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة في لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين و اللوائح و التعليمات.

¹ - صباح سعد الدين عمر العلمي، بحث حول دور الرقابة المالية و الإدارية كمدخل للتنمية و الإصلاح الإداري في الدولة، 2006، ص 10.

² - عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، الأردن، 1981، ص 210.

³ - G.Vedel et P.Delvolle, droit administratif , p.v.f , paris, 1984,p855.

3- المحافظة على حقوق الأطراف ذات المصلحة في قيام المنشأة أو المنظمة مثل العاملين فيها و المتعاملين معها، التأكد من حسن سير و إدارة المرافق المحلية بتأمين حد أدنى من الخدمات و يحقق حماية المصالح المحلية¹.

4- تساعد الإدارة على تحقيق النجاح، و ذلك بالتأكد من أن الخطة تتحرك في مسارها المرسوم.

5-التأكد من تنفيذ المهام المخططة و معرفة مدى تنفيذ الواجبات.

ثانيا: أهداف مالية

تتمثل الأهداف المالية للرقابة الإدارية في مايلي :

1-التحقق من صحة الحسابات و سلامة التصرفات و الاجراءات المالية، و كشف الانحرافات و الأخطاء المالية و الاختلاسات.

2- مراقبة الأداء وفقا للأهداف الموضوعية، و بالتالي مراقبة الترشيح في الانفاق.

3- تقسيم الفترة المالية للمؤسسة إلى فترات قصيرة (أسبوع، شهر، ربع سنة، سنة) مما يمكن من مقارنة الأداء الفعلي بالمخطط في نهاية كل فترة بواسطة الشخص المسئول وإعداد تقارير عنها².

ثالثا: أهداف سياسية

في نظام الإدارة المحلية توزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية و هيئات إقليمية مستقلة هذا يؤدي إلى تعدد الهيئات الإدارية المستقلة و من ثم تعمل الرقابة على الهيئات

¹ -Maspetiol et Laroque , la tutelle administrative , paris , 1969, p 15.

² - عطية سامية محمود، محاسبة المسؤولية كأداة للرقابة على إيرادات وتكاليف الخدمات السياحية مع التطبيق على شركة مصر للسياحة، رسالة ماجستير في المحاسبة، جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 138.

المحلية مرتبطة بكيان الدولة و تخضع في مباشرة صلاحياتها للسياسة العامة للدولة ، لذا تعد الرقابة سلاح في يد السلطة المركزية لمنع اعتداء الهيئات المحلية على وحدة الدولة¹ .

و هو التحقق من تطبيق ما وافقت عليه السلطة التشريعية فيما يتعلق بالموازنة و هو ما يعني استخدام الاعتمادات في الأوجه التي خصصت لها، أو جباية الإيرادات حسب القوانين و الأنظمة و اللوائح، و التأكد من أن القوانين مطبقة تماما، و أن القرارات الصادرة محل إحترام من طرف الجميع.

و في حالة وجود تعارض بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية تغلب الإدارة المحلية المصالح المحلية التي قد لا تكون ذات أهمية على المصالح الوطنية ذات الأهمية الحيوية و من ثم تعمل الرقابة على تفضيل المصالح الوطنية على المحلية في حالة وجود تعارض².

قد تمس الإدارة المحلية بحقوق و حريات الأفراد عند تقديم الخدمات لذا تتدخل السلطة المختصة بواسطة الرقابة للتأكد من مدى مشروعية الأعمال و عدم مساسها بالحقوق و الحريات لذا تحمي المواطنين من تعسف الإدارة على المستوى المحلي و بذلك تكفل لهم احترام حقوقهم و الدفاع عن حرياتهم .

الفرع الرابع

مستويات الرقابة الادارية

تختلف مستويات الرقابة على حسب مستويات الفساد، هناك العديد من أنواع الفساد منها: الفساد السياسي، الفساد الاجتماعي، الفساد الأخلاقي، الفساد الاقتصادي، الفساد المالي، الفساد الاداري و هو أكبر فساد ينتشر في الدرجات الوظيفية العليا للإدارة، و يقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق أهداف مادية أو اجتماعية كبيرة، وهو أخطر أنواع الفساد لتكليفه الدولة

¹ - Maspetiol et Laroque , op . cit , p 377.

محمد أنس قاسم جعفر ، التنظيم المحلي و الديمقراطية ، المرجع السابق ، ص 29،30.
² مزياي فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، المرجع السابق ، ص 254، 255.

مبالغ ضخمة¹، ويرتكبه رؤوساء الدول والوزراء و المسؤولين الكبار في الدولة، وهذا النوع من الفساد والذي يتشكل من رأس المال والسلطة. نظرا لضخامة الرشاوى المستخدمة فيه لا يمكن أن يتم إلا بتوريط مسؤولين في مراتب عليا حيث يكون حجم العمليات التي تقع ضمنه كبيرة، تخرج عن سلطة الموظفين الصغار، مثل عمليات توريد السلع و المعدات مرتفعة الثمن، و مشاريع البنية التحتية، و المعدات العسكرية. إذ أطلق عليه الفقه الغربي تسمية "جرائم الصفوة" و"جرائم ذوي الياقات البيضاء" ترتكب من أفراد يحتلون مكانة اجتماعية عالية حيث يستغلون سلطتهم لخرق القوانين والتنظيمات².

أما الفساد الصغير يتعلق بممارسات الفساد التي تستهدف منافع وعوائد محدودة في قيمتها وعادة ما ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا والمنخفضة ويرتكب من قبل صغار الموظفين، كما أن المقابل المالي فيه بسيط إلى حد ما، وتندرج تحته الرشاوى الطواعية، مثل تلك التي تقدم مقابل التعجيل في الحصول على تراخيص البناء مثلا، أو ترخيص مزاولة نشاط مهنة معينة، أو للتغاضي عن تقديم وثائق لازمة لانجاز معاملة³.

و مهما كان نوع الفساد فإن له أثار كثيرة تضر بالمجتمع و الأفراد و الدولة و جميع القطاعات الإدارية سواء كانت إدارية أم اقتصادية، و الجزائر كغيرها من الدول تدرك خطورة هذه الظاهرة الفتاكة و المشاكل الناجمة عنها، ومن هذا المنطلق فقد سعت إلى انتهاج السبل الكفيلة للحد بل للقضاء على ظاهرة الفساد عن طريق تسخير مجموعة من الوسائل الرقابية و التي تطورت و كثرت في العصر الحديث واخذت تشمل مؤسسات مختلفة في الدولة منها التشريعية والتنفيذية وكذلك القضائية، اختص بعضها بدور الرقابة على اجهزة الدولة ومكافحة ما يمكن ان يعتريه من حالات فساد، وكان البعض الآخر من الأجهزة الرقابية يمارس بعض صلاحيات الرقابة اضافةً إلى اختصاصات أخرى غير رقابية.

¹ - سام سليمان دله ، إبراهيم علي الهندي ، " الفساد الإداري وأثره على الجهاز الحكومي"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003 ، ص 03.

² - كريمة كمال، فساد الكبار، الرشاوى ، العمولات ، و نهب المال العام، مطابع روز اليوسف الجديدة، القاهرة، 1996 ، ص 4 .

³ - أحمد صقر عاشور، " قياس ودراسة الفساد في الدول العربية "مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس و المنهجية ، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، 2009 ، ص 03.

إلا أن جميع هذه الأجهزة تهدف الى غاية موحدة وهي ضمان سير اداء الوظيفة العامة ومرافق الدولة بشفافية ونزاهة بعيداً عن الانحدار الى هاوية الفساد وقلة الكفاءة في مرافق الوظيفة العامة¹.

و قد اختلفت الرقابة باختلاف مستويات الإدارة، أي على المستوى المركزي ثم على المستوى المحلي و أخيرا على المستوى التنفيذي والمتمثلة في الرقابة الشعبية، و في الأخير سنتطرق الى تطبيق الاصلاحات الادارية في الجزائر.

أولاً: الرقابة الاستراتيجية على المستوى المركزي

هذا النوع من الرقابة يتضمن مراقبة و متابعة العوامل البيئية الأكثر تعقيدا و التي يمكنها التأثير و بصورة كبيرة على مدى تطبيق الخطط الاستراتيجية، و تساهم في وضع خطط رقابية تكتيكية و تشغيلية، و تتم بصورة أساسية من خلال مدراء الادارة العليا و الخبراء الذين يتمتعون بالخبرة و النظرة الشمولية.

فالجزائر كغيرها من الدول التي تعاني من ظاهرة الفساد، للحد من هذه الظاهرة قامت بوضع آليات و انتهاج سياسات تعمل على الحد منه أو حصره و القضاء عليه و ذلك ضمن قرارات حكومية تمثلت في إنشاء هيئات للرقابة ، وإصدار تشريعات قانونية و الإعلان عن حملات رسمية مرتبطة بإصلاح أجهزة الإدارة، و من بين هذه الهيئات:

1- مجلس المحاسبة: يتمثل هذا الجهاز في الجزائر جهاز أعلى للرقابة اللاحقة على مالية الدولة و الجماعات الإقليمية و المصالح العمومية، و يعد محكمة حسابات، و قد تم تأسيسه بموجب القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980² الذي أعطى له الاختصاص الاداري و القضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات و المؤسسات و المرافق و الهيئات التي تسير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما كان وضعها القانوني.

¹ احسان علي عبد الحسين، بحث حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث و الدراسات، ص 9، تم الاطلاع على الموقع يوم 2017/05/29 على الساعة 11:42

www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1046%5Cp1_k.pdf

- القانون رقم 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بتنظيم و تسير مجلس المحاسبة، ج ر، العدد 53، 1990.

- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر، العدد 39.

² القانون رقم 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة المالية من طرف مجلس المحاسبة، ج ر ، عدد 10، 1980.

2- المفتشية العامة للمالية¹: تعتبر هيئة رقابة خارجية و لاحقة تابعة لوزير المالية، يركز

دورها أساسا على مراقبة التسيير المالي و الحسابي لمصالح الدولة و الجماعات العمومية اللامركزية، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و صناديق الضمان الاجتماعي و التقاعد و التأمينات ، و بصفة عامة كل الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري .

تهدف إلى تحقيق رقابة فعالة على الأموال العمومية و متابعة أداء الأجهزة الفنية و الإدارية و الاقتصادية لمسؤوليتها من الناحية المالية ، و تختص بتفتيش تسييرها المالي و المحاسبي². فلا يمكنها الضغط أو التأثير بإحالة الملفات الى العدالة في حالة اكتشاف حالات فساد إداري أو مالي.

و عليه نتائج رقابتها لا تتعدى اصدار التقارير التي تتضمن إقتراحات و توجيهات غير ملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة و بالتالي فهي مجردة من أية وسيلة أو آلية للتأثير أو الضغط.

3- المرصد الوطني لمكافحة الرشوة و الوقاية منها: تم انشاؤه بموجب المرسوم

الرئاسي رقم 233-96 الصادر في جويلية 1996، بهدف المساهمة في اضفاء الشفافية على الحياة الاقتصادية و الإجراءات العمومية و كذا الوقاية من الرشوة و محاربتها، حيث يتولى المرصد مهمة جمع المعلومات اللازمة و تنظيمها لكشف وقائع الرشوة و استغلال النفوذ و الاختلاس، و الاستيلاء غير المشروع على المصالح و المساس بحرية المترشحين للصفقات العمومية و بمساواتهم و الوقاية من تلك الوقائع، كما يقترح أدوات وقائية ضد وقائع الرشوة قصد ضمان شفافية الأنظمة الاقتصادية و المالية و تعزيزها.

4- خلية معالجة الإستعلام المالي: تم استحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 127-02

الصادر في أفريل 2002، و هي عبارة عن مؤسسة عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و هي تابعة لوزارة المالية، مكلفة بمكافحة تمويل الإرهاب و تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، و يمكن للخلية الإعتراض بصفة تحفظية لمدة أقصاها 72

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 531-80 المؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن احداث المفتشية العامة للمالية، ج ر، عدد 10.

² - نايلي ناصر ، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر ، رسالة دكتوراه العلوم ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق ، قسم القانون العام ، سنة 2014-2015 ، ص 215.

-المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 364-07 مؤرخ في 28 نوفمبر 2007 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية ، ج ر ، عدد 75.

- المرسوم التنفيذي رقم 272-08 مؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية .

ساعة على تنفيذ أي عملية بنكية تقع فيها شبهات قوية لتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، مع منح الخلية حق طلب أي وثيقة أو معلومة تراها ضرورية في أداء عملها، إلا أنها لم تصل الى الأهداف المرجوة من تأسيسها، حيث انه من سنة 2002 الى غاية 2012 لم تقدم الخلية أي حصيلة عن أعمالها رغم الطابع العمومي للهيئة.

2- الديوان المركزي لقمع الفساد: أنشئ بموجب نص الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010¹، و هو عبارة عن مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث و التحقيق في جرائم ووقائع الفساد و جمع المعلومات و الأدلة حولها، و إحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، يوضع الديوان لدى الوزير المكلف بالمالية حيث يتمتع بالاستقلالية في عمله و تسييره، كما يمكنه التعاون و التنسيق مع هيئات مكافحة الفساد و تبادل المعلومات في اطار التحقيقات التي يقوم بها، و يتكون الديوان من ضباط و أعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع ووزارة الداخلية و الجماعات المحلية و أعوان عموميين أكفاء في مجال مكافحة الفساد و مستخدمون تقنيون و إداريون.

ثانيا: الرقابة التكتيكية على المستوى المحلي

و هي نوع من أنواع الرقابة التي تقوم بها الادارة المحلية، و التي تركز على تقييم عملية التنفيذ للخطط التكتيكية، و متابعة مدى التقدم و مدى تحقيق المرافق لأهدافها و برامجها و متابعة التقارير، و الرقابة التكتيكية تكون مع مشاركة الرقابة الاستراتيجية.

تعتبر مسألة الرقابة على القطاع العام من أهم المسائل في هذا الشأن، وتشمل الرقابة مجموع الوسائل والعمليات التي تقوم بها أجهزة معينة تنوب عن المجتمع للتأكد من أن وحدات القطاع العام تحقق الأهداف التي توكّل إليها بدرجة عالية من الكفاءة.

كما تعتبر الرقابة عامل أساسي من أعمال الإدارة الهدف منها التأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم أفضل استخدام لتحقيق الأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها².

¹ - الأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، المعدل و المتمم للقانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج. ر. ، العدد 50 ، سنة 2010.

² - عثمان خيرى، الأجهزة الرقابية وأجهزة العدالة في الخدمة العامة، ورقة عمل في المؤتمر القومي للخدمة، 2001، ص119.

الهدف الأساسي من تنفيذ هذه الوظائف استخدام الإمكانيات البشرية والمادية في المرفق وفق أحسن استخدام وخلق الجو الصالح المناسب لتشغيل كافة الموارد المتوفرة إلى أقصى طاقاتها الممكنة لتحقيق الأهداف المنشودة بأقل التكاليف مراعية في ذلك الناحية الإنسانية في معاملة العنصر البشري وتحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون في المشروع .

تقسم في الغالب أية مؤسسة إلى ثلاثة مستويات من الناحية الإدارية لكل منها طبيعتها، ويقصد بذلك طريقة توزيع الإداريين فيها، وعادة ما يظهر التقسيم الإداري للمستويات في المؤسسة في نهاية مرحلة التنظيم وهي:

- الإدارة العليا ويمثلها في الغالب المدير العام أو رئيس مجلس الإدارة.

- الإدارة الوسطى أو الإدارة المتوسطة ويمثلها مدراء الأقسام.

- الإدارة التنفيذية وأحيانا تسمى الإدارة التشغيلية ويمثلها المشرفون و المراقبون.

هذه وظائف الإدارة الرئيسة والتي إذا ما عمل بها وطبقت فستعود بالنجاح على المؤسسات والمنظمات والمشاريع ، فلقد قدمت نموذجا ناجحا طيلة قرن كامل ومازالت، إلا أنها يتم تطويرها يوما بعد آخر وذلك من خلال دمج وإدخال الميكنة والأنظمة الحديثة التي استحدثت وفجرت ثورة في مجال المعلومات والاتصالات فكان لزاما إدخالها وتمكينها في الإدارة بهدف التحسين في الأداء من حيث تسهيل المهام وزيادة معدل الدقة الذي بدوره ينتج زيادة في تقديم الخدمات ورفع مستوى الإنتاج وتحسينه ولنعتبر كل مدارس الإدارة مدرسة واحدة ولنجمع بينها ولنضعها أسلوبا لنا في التعاطي مع عملنا فنكون بذلك المدرسة الشاملة التي تجمع كل أطياف النجاح من كل المدارس الإدارية.

ثالثا: الرقابة التشغيلية

يمارس هذا النوع من الرقابة مديري المستويات الادارية الدنيا من خلال الاشراف على تنفيذ الخطط التشغيلية و متابعة النتائج اليومية للأنشطة و اتخاذ الاجراءات الصحيحة عند الطلب و اعداد الاجراءات اللازمة و التي تكون مخصصة للأفراد¹، و تكون هذه الرقابة مرتبطة بالرقابة الشعبية و التي تمثل رقابة الشعب على السلطة التنفيذية وغيرها من

¹ - محمد بن علي شيبان العامري، المرجع السابق.

السلطات العامة وسيلة أساسية لتحقيق سيادة الشعب، وتكون الرقابة الشعبية ابرز عندما تكون في الأنظمة الديمقراطية.

من الأهمية اشراك مجموعات المفكرين و جمعيات الأعمال في عمليات الإصلاح حتى يمكن نشر الوعي بالتكلفة الباهظة للفساد، و من ثم تشجيع على المطالبة بالتغيير، لزيادة القدرة على المساءلة في القطاع العام الخاص على سواء.¹

وتشمل الرقابة الشعبية رقابة الشعب و رقابة الأحزاب السياسية و رقابة الرأي العام العاملين في المجال الاقتصادي و الأدوات التي تمكنهم من تحليل حالات التدليس و الفساد، و خاصة بالنسبة لبرنامج الخصخصة للمشروعات الحكومية، و يجب دعم القوانين التي تضمن حرية الحصول على المعلومات لإتاحة الفرصة لوسائل الإعلام للقيام بدورها الرقابي و هي الصحافة، إذ يوفر تدريب الصحفيين العاملين في المجال الاقتصادي والأدوات التي تمكنهم من تحليل حالات التدليس والفساد وكشفها، ذلك أن الصحفيين يمكن أن يكونوا أداة ردع للفساد، وخاصة بالنسبة لبرنامج الخصخصة لمشروعات الحكومية، ويجب دعم القوانين التي تضمن حرية الحصول على المعلومات لإتاحة الفرصة لوسائل الإعلام للقيام بدورها الرقابي.²

رابعا : الرقابة على أجهزة و أعمال الإدارة المحلية

1-رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي

يدير رئيس المجلس الشعبي البلدي الجلسات والمداولات وينظم المناقشات ويشرف على أعمال المجلس وعلى العاملين به ويتولى توظيف عمال البلدية، ويتفرغ لأداء مهامه يتعين أن يمتلك القدرة و الإمكانية لإقناع الآخرين بصحة تصرفاته . لرئيس المجلس صلاحيات متعددة منها إدارة مدا خيل البلدية و الأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية ويسهر على وضع المصالح و المؤسسة العمومية البلدية وحسن سيرها³ في مجال التعمير يسلم رئيس المجلس رفض البناء أو التجزئة أو الهدم وفق الشروط و

¹ - ثياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 213.

² - الصادق الصديق محمد منصور، الإطار الدستوري لمكافحة الفساد، مقال منشور بمجلة الدراسات العليا، العدد 15، جامعة النيلين، الخرطوم، سنة 2015، ص 23.

³ المادتين 82، 83 من القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية.

الكيفيات المحددة ، له أن يأمر بهدم الجدران و العمارات و البنيات الآيلة لسقوط ويسهر على احترام المقاييس في مجال التعمير¹

لذا نتطرق لرقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران ثم لمسؤوليته وفق مايلي:

أ- رقابة رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران

يمارس رئيس المجلس سلطات الضبط الإداري البلدي في مجال العمران على مستوى البلدية و يتخذ الإجراءات المتعلقة بحفظ النظام العام وضمان سلامة الأشخاص الممتلكات²، ويعد ضابط الشرطة القضائية الذي يقع على عاتقه الالتزام بالرقابة القبلية و البعدية لمجمع الأنشطة العمرانية قبل تنفيذها بمنح الرخص او عند الانتهاء من الإشغال.

-رقابة أشغال التعمير قبل التنفيذ:

يختص رئيس المجلس بمنح او رفض منح الرخص باعتباره سلطة ضبط إداري في مجال العمران للحفاظ على النظام العمراني بما تتضمنه أدوات التخطيط والتعمير يكون ملزم بتجسيد أهدافها³.

وتضمنت المادة 24 من القانون رقم 04_05 ضرورة تغطية كل بلديات الوطن بمخططات التهيئة والتعمير، ومخططات شغل الأرض، على ان يكون إعداد مشاريع هذه المخططات وبصفة حصرية بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته، ويتم إقرارها عن

¹ المواد 52_59 من القانون رقم 90_29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة العمرانية و التعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 04_05 المؤرخ في 14 أوت 2004 ج، ر عدد 51

-المادة 89 من القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية

-المادتان 6/94، 1/95 من القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية

- دريس نبيل دور المجالس الشعبية في تحقيق التنمية المحلية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي، الجزائر العدد 10 جانفي 2015 ص 12 .

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري.

³ تصدر رخصة البناء بموجب قرار إداري مكتوب و صريح يتضمن مدة صلاحية الرخصة و تسلم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، لكن يمكن أن يختص الوالي بمنح رخص البناء بالنسبة للبنىات و المنشآت المنجزة لحساب الدولة و الولاية و هيكلها العمومية ، ومنشآت الإنتاج و النقل و توزيع و تخزين الطاقة و كذلك الإستراتيجية... إلخ. و يمكن للوزير المكلف بالتعمير أن يمنح رخصة البناء إذا تعلق الأمر بمشاريع البناء ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين .

-المواد 65، 66، 67 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل و المتمم بموجب القانون 04-05.

- عزري الزين ، قرارات العمران الفردية و طرق الطعن فيها ، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة ، دار الفجر للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، سنة 2005 ، ص 30-32.

-منصوري نورة ، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، سنة 2010 ، ص 39-46.

طريق مداولة المجلس،¹ وعلى الجهة التابعة للدولة و الجماعات المحلية أن تأخذ كل التدابير اللازمة لتعد أو تكلف من يعد أدوات التهيئة و التعمير، وتسهر على تنفيذها.

إن كل بلدية ملزمة بوضع مخطط للتهيئة و التعمير بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته بموجبه يتم تقييم الأوضاع السائدة مع تقرير أفاق التطور المستقبلي في الميادين الديمغرافية و الاجتماعية و الاقتصادية، مع طرح نماذج التهيئة المقترحة و تبيان الأهداف التي سيتم تحقيقها.

أحدث الشباك الوحيد الذي يختص بدراسة و تحضير ملف رخص التعمير و البناء و بموجبه جمعت عدد من المصالح و الإدارات في مكان واحد للبحث في الملفات المتعلقة بالمشاريع العمرانية.²

للارتقاء بمستوى هذه الأدوات حرص المشرع على إشراك المواطنين و المجتمع المدني في إعداد وسائل التعمير و تسير شؤون البلدية.³

لمكافحة الأشغال المخالفة لقواعد التهيئة و التعمير تدخل المشرع بوسائل قانونية و إجراءات لتحقيق رقابة فعالة تباشرها الإدارة على أشغال البناء و الترميم من خلال رخصة البناء تمارس الرقابة على الأشغال و التحقق من مشروعيتها و مطابقتها للمواصفات الفنية المحددة و لمقتضيات الأمن و القواعد الصحية.⁴

-رقابة أشغال التعمير أثناء التنفيذ:

يراقب رئيس المجلس الشعبي البلدي أشغال التعمير أثناء التنفيذ للتحقق من احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها، ويسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة أعمال البناء للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها.⁵

ويختص رئيس المجلس و الأعوان المؤهلين قانونا بزيارة الورشات و المنشآت الأساسية و البنيات الجاري انجازها و الفحص و الرقابة التي يرونها ضرورية.

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 296

² -مرسوم تنفيذي رقم 15_19 مؤرخ في 25 جانفي 2015 يحدد كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07

³ -المادة 15 من القانون رقم 90_29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المعدل و المتمم .

⁴ -عايدة ديرم ، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى ، دار قانة، 2011، ص 64-60 .

⁵ -الزين عزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة و التعمير ، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 06، افريل 2010، ص 36

حيث تنص المادة 73 من القانون رقم 90_29 المعدلة بالمادة 06 من القانون رقم 04_05 على انه "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعيان المؤهلين قانوناً، بزيارة كل البنيات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء و الاطلاع عليها في أي وقت" ، لم يحدد المشرع الوقت الذي تتم فيه المعاينة لكن ترك السلطة التقديرية لرئيس المجلس الشعبي الذي يحدد وقت الزيارة أو المعاينة¹.

واشترط أن تكون المعاينة الميدانية للبنيات و هي في طور الانجاز ولتفعيل الرقابة من خلال الرخص و الشهادات استحدث المشرع بطاقة وطنية لتسجيل الرخص و الشهادات المسلمة والمخالفات المتعلقة بها.²

-رقابة أشغال التعمير بعد عمليات البناء:

لا يكفي ان تمكن الإدارة الأفراد من تراخيص البناء بل يتعين عليها مراقبة كل بناء مقام في حدود اختصاصها الإقليمي، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص أو الأعيان المؤهلين للقيام بالمراقبة الميدانية من اجل معاينة إتمام الانجاز والانتهاء من الأشغال وتجسيد البناء وفق المخططات و التصاميم الممنوحة لصاحب المشروع أو المالك.

بعد التأكد من مطابقة الأشغال للرخص الممنوحة تسلم شهادة المطابقة للمعني، وفي حالة عدم مطابقة البناء يعرض الأمر على الجهة القضائية المختصة التي تقرر إما القيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً خلال اجل محدد وفي حالة البناء دون رخصة واثبات المخالفة يعد رئيس المجلس الشعبي قرار بهدم البناء خلال 08 أيام من استلامه محضر المخالفة.³

¹-المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 06-55

²-المرسوم التنفيذي رقم 09_307 المؤرخ في 22 سبتمبر 2003 المعدل والمتمم لمرسوم رقم 91_176 المؤرخ في 28 ماي 1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخص التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ، ج.ر عدد 04.

-المادة 93 من القانون رقم 08_15 يحدد قواعد مطابقة البنيات و إتمام انجازها، ج.ر عدد 44.

³-المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 05_04.

-عزري الزين ، دور المجمعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير، المرجع السابق، ص38، 37.

ويعد المرسوم التنفيذي رقم 14_27 المحدد للمواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنيات في ولايات الجنوب من ابرز النصوص المجسدة لطابع المعماري تطبيقا للمادتين 46،47 من القانون 90_29 المتعلق بالتهيئة و التعمير المعدل والمتمم.¹

ب- المسؤولية الإدارية لرئيس المجلس عن المخالفات العمرانية:

إن عمليه مراقبة البناء والتوسع العمراني والتحكم فيه تعد من أصعب العمليات لتدخل عدة عوامل اجتماعية واقتصادية وعدم تحديد المسئول عن المخالفات، إذ يتعدد المتدخلين منهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، مالك الأرض، صاحب المشروع الذي له حق طلب رخصة البناء، المهندس المعماري الذي يؤشر على مشاريع البناء وتصاميمها، مقال البناء الذي يعهد إليه عمل التشييد و الانجاز.

يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين بالسهر على المحافظة على النظام العام و أمن الأشخاص و الممتلكات، والسهر على احترام المقاييس والتعليمات في مجال العقار و السكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.² ويتحمل رئيس المجلس المسؤولية الإدارية في الحالتين التاليتين:

¹-المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 14_27 المؤرخ في 01فيفري 2014 الذي يحدد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنيات في ولايات الجنوب، ج.ر عدد 06 .
²-المادة 94 من القانون رقم 11_10 المتعلق بالبلدية .

-رقابة البناء المخالف لرخصة البناء

بعد تسليم رخصة البناء خول المشرع لرئيس المجلس سلطة مراقبة البناء المنجز بعد إجراء المعاينة للتحقق من الأشغال التي أنجزت ، وفي حالة التأكد من مطابقتها يسلم رئيس المجلس شهادة المطابقة¹، وفي حالة المخالفة يحذر العون محضر يوجه إلى رئيس المجلس لاتخاذ التدابير اللازمة سواء بوقف الأشغال أو بهدمها.²

-رقابة البناء المنجز بدون رخصة البناء

إن ضرورة الحصول على رخصة البناء قبل انجاز الأشغال يعد وسيلة لضمان الرقابة على حسن استعمال الأرض طبقا للوجهة المخصصة لها ورقابة المباني للحفاظ على النظام العام العمراني.

إن جاذبية المدن الكبرى أدى إلى انتشار السكن الفوضوي حول المراكز الحضرية تولدت عنها أحياء تفتقر إلى أدنى شروط العيش .

ونظرا لانتشار البنيات المخالفة لأصول العمران تضمن القانون انه يجب على البلدية إرسال أعوان لإجراء جولات تفقدية ميدانية يحذر من خلالها الأعوان المؤهلين محضر معاينة أشغال شرع فيها بدون رخصة بناء.³

تنص المادة 76 مكرر 04 من القانون رقم 04_05 على انه: " عندما ينجز البناء دون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في اجل لا يتعدى اثنين و سبعين (72) ساعة. يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في اجل (8) أيام ابتداء من تاريخ استلام محضر المخالفة.

¹ -المادة 76 مكرر 5 من القانون رقم 04_05.

² - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 55_06.

³ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 55_06.

عند انتهاء المهلة، وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار بهدم البناء في أجل لا يتعدى (30) يوما...."

وتنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية في حالة عدم وجودها تنفذ بالوسائل المسخرة من قبل الوالي.

نظرا لانتشار البنيات المخالفة للقانون، أوجد المشرع طرق قانونية لمعالجة البناء الغير الشرعي، للانتقال من مجال المخالفة إلى الشرعية بإتخاذ إجراءات تصحيحية بتحقيق مطابقة البنيات وإتمام انجازها¹ لإيجاد حلول بديلة لقرار الهدم، ومنحت تدابير تسهيلية للمعنيين لإيداع ملفات التسوية لدى المصالح التقنية للتعمير للبلدية التي أقيمت فيها البناية²، لأنها تعد من الإجراءات التصحيحية لتحقيق المطابقة وإتمام الانجاز.

هناك العديد من الصلاحيات الممنوحة لرئيس البلدية في مجال حماية النظام العام العمراني غير مفعلة بسبب انعدام الجانب الردعي هذا أدى إلى انتشار البناءات الفوضوية والبناءات الغير مطابقة لرخص البناء.

2- رقابة الوالي

يخضع المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية يباشرها الوالي و تشمل ماييلي:-

أ- التصديق

-التصديق الضمني: تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ ايداعها بالولاية و مرور المدة المحددة يعد بمثابة تصديق ضمني على المداولات و تكون قابلة للتنفيذ³.

¹- القانون رقم 08_15 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بتحقيق مطابقة البنايات وإتمام انجازها، ج.ر عدد 44.

²- التعليمات الوزارية المشتركة رقم 04 مؤرخة في 6 سبتمبر 2012، المتضمنة تبسيط كفايات تحقيق المطابقة البنايات وإتمام انجازها لفائدة المواطن.

³- المادة 56 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

لقد وسع المشرع الرقابة على أعمال المجلس من خلال تمديد مدة النفاذ القانوني للمداوولات غير القابلة للتصديق أصبحت 21 يوما بعدما كانت 15 عشرة يوما في القانون الملغى¹ هذا قد يعطل سير شؤون البلدية .

-التصديق الصريح²: لا تنفذ مداوولات المجلس الشعبي البلدي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي ، المتعلقة بالميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، إتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ، حيث و سع القانون الحالي من نطاق المداوولات الخاضعة لمصادقة الوالي بينما كانت في القانون الملغى تشمل الميزانيات و الحسابات و إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية.

ب- رقابة البطلان : حددت المادة 59 المداوولات التي تعد باطلة بقوة القانون ، المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات ، التي تمس برموز الدولة و شعاراتها ، غير المحررة باللغة العربية ، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار دون إلزامه بذكر التعليل .
لقد حذف القانون الحالي هذه الضمانة رغم أنها كانت مقررة في القانون الملغى و من ثم منحت سلطة البطلان المداولة للوالي بقرار.

لا يمكن لرئيس أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية حضور المداولة التي تعالج الموضوع و الا تعد المداولة باطلة ، و يثبت البطلان بقرار معلل من الوالي ، و يمكن لرئيس المجلس أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات القضائية

¹ - المادة 41 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية الملغى.

² -المادتان 57،58 من القانون رقم 10-11 .

المختصة ضد قرار الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة ، هذا تماشياً مع ما ورد في قانون الاجراءات المدنية و الادارية الذي يعتبر التظلم الإداري جوازياً¹.

ج- الحل: حل المجلس الشعبي البلدي اجراء يهدد استقلال البلدية في ممارسة صلاحياتها ، لكن أجاز القانون حل المجلس أي انهائه قانوناً بتجريد أعضائه من العضوية .

لقد وسع المشرع نظام حل المجالس الشعبية البلدية و المتمثلة في حالة خرق أحكام دستورية ، حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ، حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس ، حالة الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم ، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41 ، حالة حدوث خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ، حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

و يعد إعدار يوجهه الوالي دون الاستجابة له ، يحل المجلس الشعبي البلدي و يتم تجديده بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ثم يعين الوالي خلال العشرة أيام التي تلي عملية حل المجلس متصرفاً و مساعدين توكل لهم عملية تسيير شؤون البلدية . تجري انتخابات تجديد المجلس البلدي المحل خلال أجل أقصاه 6 أشهر من تاريخ الحل لكن لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ، وتنته عهدة المجلس الجديد بإنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس البلدية².

¹ -المادة 830 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية .
- إن الرقابة الإدارية واجبة لحماية حقوق و حريات الأفراد لكنها غير كافية لضمان حماية حقيقية للحقوق و الحريات ، لذا يتعين أن توجد رقابة قضائية على أعمال الإدارة تعمل على تجسيد القانون و حماية الأفراد مهما كان سلطان الإدارة .
- صلاح يوسف عبد العليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008 ، ص 58.

² -المواد 46-50 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الملغى.
210

مما سبق يتبين أنه قيد استقلال البلديات من ناحية الصلاحيات المسندة و كذا من خلال تعيين المتصرف و المساعدين لتسيير البلدية.

د-الحلول¹: يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية عند امتناع الرئيس وبعد أذاره عن اتخاذ القرارات المستندة له بموجب القوانين و التنظيمات ، وكذا في حالة حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على الميزانية، لتجنب الإهمال والتقصير للحفاظ على المصلحة العامة المحلية.

من خلال القانون رقم 10_11 تبين انه طور نسبيا جانب التسيير الإداري، لكنه اعتبر رئيس المجلس يعود موظف للإدارة يعمل تحت إشراف الوالي في تبليغ القوانين والتنظيمات والسهر على النظام العام والسكينة العمومية²، ومن ثم يعد عون لتنفيذ السياسة العامة للدولة أكثر من التفكير و البحث في السياسة التنموية المحلية، وان إجراء الحلول يدخل في نطاق السلطة الرئيسية وليس في سلطة الإشراف³.

3-رقابة وزير الداخلية و الجماعات المحلية

تمارس الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي من قبل وزير الداخلية و الجماعات المحلية و تتمثل الرقابة في المصادقة و البطلان.

أ-التصديق: إن التصديق على مداوالات المجلس الشعبي الولائي بعد إجراء لاحق على العمل و لا يكون نافذا إلا بعد مصادقة الوزير ، حيث نصت المادة 55 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أنه: " لا تنتفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2) ، مداوالات المجلس الشعبي الولائي المتضمنه ما يأتي :

2-المواد 100،101،102 من القانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية

²-المادة 88، القانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية .

³-بوحانة ثابتي ، مستقل و أفاق البلدية في الجزائر في ظل القانون 10_11، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي ،الجزائر ، العدد 04،جانفي 2012، ص 245،246 .

-الميزانيات و الحسابات ،

-التنازل عن العقار و إقتناؤه أو تبادله،

-اتفاقيات التوأمة ،

-الهبات و الوصايا الأجنبية " .

إن الميزانية تتعلق بمختلف صلاحيات الولاية و كذا بالخزينة العامة ، لذا يتعين دراسة موضوعها من مختلف الجوانب لأجل التدقيق في الأرقام لأن الميزانية تتعدى صلاحيات الولاية هذا يفرض تدخل السلطة المركزية.

و أن التنازل عن العقار و اقتنائه أو تبادله يخضع للمصادقة لأجل المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء شرعية على المعاملات العقارية¹.

و بالنسبة لإتفاقيات التوأمة نظرا لكونها تضم طرفا أجنبيا هذا قد يسمى سيادة الدولة و الهيئات و الوصايا الأجنبية يشترط فيها المصادقة قبل تنفيذها لأنها قد تتضمن شروط قد تمس بالسيادة الوطنية .

لقد أضاف قانون الولاية لسنة 2012 المواضيع الثلاثة الأخيرة للمداولات التي تستوجب المصادقة الصريحة عليها قبل تنفيذها نظرا لأهميتها و خطورتها . لكنه لم يشر إلى حالة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية التي كانت واردة في القانون رقم 90-09 الملغى ، لذا يتبين أن المشروع بسط إجراءات إحداثها حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 148 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه : « تحدث المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة من المجلس الشعبي

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع الجزائر ، 2012 ، ص 336.

الولائي طبقا لأحكام المادة 54 من هذا القانون » حيث أخرج هذا النوع من المداولات عن الاستثناء الوارد في المادة 54 و أدخل ضمن القاعدة العامة¹.

نجد أن المادة 55 حددت مدة المصادقة بشهرين و لم ينص على حالة سكوت الجهة المختصة و عدم مصادقتها على المداولات سألقة الذكر خلال المدة المحددة على خلاف قانون البلدية الذي حدد أجل للمصادقة الصريحة و بعد انقضائه تعد المداولة مصادقا عليها².

ب-رقابة الحل:تنص المادة 47 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية على أن : "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

ويحل المجلس الشعبي الولائي وتجديده في الحالات التالية:

-حالة خرق أحكام دستورية،

-حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس،

-حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم ،

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام المادة 41 ،

-في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

-حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب³.

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ، و في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار و بناء على إقتراح صادر عن الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية تتشكل من

¹ - المادة 54 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

² -المادة 58 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ -المادة 48 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

رئيس وخمسة أعضاء لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي ، يعين المتصرف و المساعدين و أعضاء المندوبية الولائية من الموظفين و الأعوان العموميين الذين لهم الخبرة و الكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية ، و تنتهي مهامهم بتنصيب المجلس الجديد¹.

ج- الحلول: يعتبر الحلول من أخطر وسائل الرقابة الإدارية حيث يسمح لسلطة رقابة الشؤون المحلية بدلا من الهيئة المنتخبة² عند امتناعها عن القيام بالتزاماتها القانونية لعجز أو إهمال أو تقصير .

نظرا لخطورة رقابة الحلول على إستقلالية الإدارة المحلية وضعت لها قيود و هي:-

-أن ينص القانون صراحة على إجراء الحلول و يحدد حالاته.

-لا يكون حائزا إلا في الحالات التي تكون الإدارة المحلية ملزمة قانونا بالتصرف.

- يتعين توجيه لها انذار من قبل سلطة الرقابة قبل القيام بالحلول .

و بالنسبة لميزانية الولاية فيما يتعلق بالنفقات الإجبارية تنص المادة 163 على أن: " تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي...".

و في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية لسبب اختلال بداخله ، يقوم الوالي استثناءا باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليه ، وفي حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ التدابير اللازمة لضبطها³.

¹ - المواد 04 ، 10 ، 11 ، 12 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 21 مارس سنة 2016 ، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة ، ج ر ، عدد 18.

² - Kanoun Taleb Nacira , Constantes et changements dans la conception algerienne de la décentralisation , Revue critique de droit et sciences politique , faculté de droit , université Nouloud Mammeri Tizi –Ouazou , N 1 , 2011 , p28.

- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجدد لنشر و التوزيع ، 2010 ، ص 144.

³ - المادتان 163، 168 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

في حالة ظهور عجز عند تنفيذ ميزانية الولاية يتعين على المجلس اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع العجز و ضمان الوازن الصارم للميزانية الإضافية ، و في حالة عدم اتخاذ المجلس التدابير الضرورية التصحيحية ، يتدخل الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية للإذن بإمتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹ ، و تمارس رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول في مرحلة الإعداد لما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز² و من ثم يمكنها أن تعدل في الميزانية.

المطلب الثاني

المتابعة و التقييم و كيفية مكافحة الفساد الإداري

لقد ازداد الوعي حول تحقيق جودة عالية في تقديم الخدمات، حيث كان الهدف هو التفتيش و الرقابة عن طريق المتابعة، فقد كانت أول مراحل الوعي بالجودة هي مرحلة الاهتمام بالتفتيش و الفحص الذي كان يتم باستخدام الوسائل الفنية منذ ظهور الانتاج.

وتقوم المتابعة بدور حيوي في هذه الوظائف أيضاً؛ وذلك لكون الرقابة تهتم بضرورة سير العمل في هذه المجالات طبقاً للأنظمة أو اللوائح أو الخطط التي وضعت لها؛ فالرقابة تكتشف الأخطاء التي لا بد من تصحيحها وتطويرها فضلاً عن المحاسبة عليها حتى لا تتكرر من قبل مرتكبيها ولكي يرتدع غيره من الإقدام على ارتكابها.

و عليه نتناول في الفرع الأول المتابعة و التقييم و في الفرع الثاني لمميزات المتابع و دوره ، و في الفرع الثالث لسبل المابعة و أدواتها و نتطرق في الفرع الرابع لكيفية مكافحة الفساد الإداري .

¹-المادة 169 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

²-مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 3 ، سنة 2003 ، ص 49 ، 55.

الفرع الأول

المتابعة و التقييم

تعد المتابعة وظيفة أساسية من ضمن مهام الإدارة، التي يمكن بواسطتها التعرف على نتائج تنفيذ الخطط والقرارات والنشاطات والتوصيات، وتطبيق الأنظمة والتعليمات والإطلاع على أداء المرؤوسين، والتعرف على الصعوبات، للمساعدة في تذليلها وتصحيح المسار والانحراف، في الوقت المناسب والتحقيق في التصرفات والحيلولة دون الانحرافات .

تكمل المتابعة سائر الوظائف، وتساعد على التأكد من الوصول إلى النتائج المطلوبة من مقدماتها الموضوعية، والإدارة أو المدير أو المحلل أو غيرهم يلجأون إلى أساليب شتى لمتابعة القرارات أو الخطط، التي وضعت بغية التعرف على مآلها ومدى تحقيقها وفق البرامج المرسومة، وهل هناك من صعوبات تواكب التنفيذ أو انحرافات تعرقل مسيرتها، أو أنّ هناك قوانين وضعت من قبل الدولة .

فإذا أُريد سلامة التنفيذ للقرارات الجديدة، لابد من اتباع هذه الخطوات الأربع متابعة فعالة ومحيطية بكل الجوانب والأبعاد، والاقتصار على بعض هذه الخطط لا يأتي بنتيجة مطلوبة.

إنّ ما يساعد التنفيذ الصحيح، أن تكون الأوامر والقرارات والتوصيات المعطاة من قبل هيئة المتابعة، واضحة للمنفذين من حيث غاياتها ووسائلها ونتائجها، وأن تكون أيضاً ضمن طاقاتهم وقدراتهم في قبالة ، وإذا كانت القرارات واضحة يسهل على الذين يراد تنفيذهم لها تحقيقها وإنجازها في الوقت والشكل والأسلوب المناسبين، واللازم أن تحدد مهل وأجال مناسبة للتنفيذ بعد أن تعطى الأوامر في الوقت المناسب، وإلاّ فإذا كانت المهلة قليلة ، فالنتيجة تكون عكسية من جراء ارتباك المنفذين ورغبتهم في الاستعجال غير المدروس أو قعودهم عن العمل، لأنهم يرون أنهم لا يتمكنون في هذه المدة القصيرة لهذا الأمر الذي يتطلب مدة أطول في نظرهم، وان المدة غير كافية للتطبيق، ويلزم أيضاً حسن التنسيق والتزامن بين الجهات المتعددة التي تشارك في

إنجاز الخطط والبرامج المتشابكة، و يؤدي التنسيق إلى حسن أو سهولة المتابعة لسائر الجهات المشاركة وفي الوقت الملائم، فلا تتأخر إحداها بسبب من الأخرى ولا تتقدم إحداها بسبب من الأخرى وهكذا، واللازم أن تكون الأوامر بحضور المتابعة، فإن الأوامر بدون متابعة تعود المرؤوسين على اللامبالاة والإهمال، يتعين الاستقامة في السير¹.

أولاً: تعريف المتابعة و التقييم

ان عملية المتابعة و التقييم جزء لا يتجزأ من إدارة المشاريع، إذ أنها تأتي لتكمل أعمال تنفيذ المشروع و تساعد في التأكد من أن المشروع يحقق الأهداف المرجوة منه. و في نفس الوقت تؤدي المتابعة و التقييم دوراً في تصميم المشاريع و إعادة النظر في الأنشطة المخططة بناءً على نتائج المتابعة و التقييم حتى يتمكن فريق إدارة المشروع من تحقيق الفائدة المثلى من أنشطة المتابعة و التقييم، و لابد من معرفة ماذا يعني كل من هذين المفهومين لكي لا يختلط بينهما².

1- المتابعة: هي عملية تنفيذ خطوات المشروع للتأكد من أنه يسير وفق الخطة الموضوعية لرصد أي خلل قد يؤدي الى توقف أو تأخير المشروع و العمل على تحقيقه.

تتم عملية المتابعة على مستوى الأنشطة و تنفذ بشكل دوري عبر جمع المعلومات والبيانات التي تساعد في قياس مدى تنفيذ الخطة الموضوعية للمشروع و مدى تقدم المشروع نحو تحقيق أهدافه.

2- التقييم: هي عملية تهدف الى التأكد من أن المشروع قد حقق النتائج المرجوة منه و الى تحديد أثر المشروع سواء المباشر على المستفيد من المشروع أو غير المباشر على المستفيدين و البيئة المحيطة، و ذلك على المدى القريب أو البعيد.

عملية التقييم هي عملية مرحلية، اذ يتم تنفيذها في مراحل محددة من حياة المشروع (بشكل سنوي على سبيل المثال) و بعد نهاية المشروع، و لكن هذا لا يعني أبداً أن عملية التقييم لا تبدأ

¹ - الامام السيد محمد الحسيني الشيرازي، الفقه: الإدارة، صف و تنضيد: المستقبل للثقافة و الإعلام، الجزء الأول و الثاني، 1992، ص5.

² - مؤسسة فريدريش ايبيرت، دليل في اطار برنامج تدريب و دعم المنظمات غير الربحية بواسطة مؤسسة فريدريش ايبيرت، المتابعة و التقييم -اجابات عملية لأسئلة جوهرية-، طباعة دكروب للطباعة و النشر، بيروت، 2014، ص 7.

مع بداية المشروع، إذ من المهم جدا القيام بدراسة أولية لمعرفة الواقع قبل البدء بالعمل و التمكن من مقارنة التغيرات بعد تنفيذ المشروع لدراسة أثره.

و عليه يتضح وجود فوارق بين المتابعة و التقييم، إذ تبرز أهم هذه الفوارق في أن¹:

المتابعة	التقييم
عملية مستمرة	عملية مرحلية
تتعقب و تحلل سير المشروع و توثق العملية	تقدم تحليل معمق و موسع لمقارنة ما تم تخطيطه و ما تحقق و قد تشمل فحص الملائمة للاحتياجات.
تركز أكثر على الأداء و متابعة مؤشرات الانجاز	تركز أكثر على النتائج و قد تتضمن قياس الأثر و الاستمرارية
تجيب على أي من الأنشطة تتم تنفيذها و أي النتائج يتم تحقيقها.	تجيب على الأسئلة و تساهم في بناء نظريات و نماذج للتغيير.
تنبه ادارة المشروع للمشاكل الموجودة و تقدم حيارات أنيه للحلول.	تقدم للمؤسسة خيارات استراتيجية و سياسية.
توفر أساس قوي للتقييمات المرحلية.	توفر قاعدة معرفية جديدة للتخطيط و المتابعة المستقبلية.
مهمة قيادة المؤسسة و أعضائها في الأساس	قد يستعان بمقيم خارجي.

¹ - عائد تيم، دليل المنظمات غير الربحية الناشئة – برنامج تعزيز و تطوير المجتمع المدني-، مركز المعلومات و البحوث، مؤسسة الملك الحسين، عمان، 2013، ص 140.

ثانياً: مراحل المتابعة و التقييم

تبدأ عملية المتابعة و التقييم بجمع البيانات عن المشروع ليتسنى اتخاذ قرارات مهمة بشأنه، فمن الممكن أن تتضمن عملية التقييم أنواعاً مختلفة، و إن اختيار نوع التقييم يعتمد بالدرجة الأساس على ما نريد التوصل اليه حول المشروع و ماهي المعلومات التي نحتاج الى جمعها¹. و للوصول الى الأهداف المرجوة لابد من مراحل يجب اتباعها و التي سوف نتطرق لها كالاتي:

1- الدراسة الأولية: حتى يمكن قياس مدى تحقيق أهداف المشروع و الأثر الذي نتج عنه لابد من معرفة واقع الفئات المستهدفة قبل تنفيذ المشروع، لذلك لابد من اجراء دراسة أولية للواقع الراهن.

تساعد الدراسة الأولية على فهم واقع الفئات المستهدفة قبل البدء بتنفيذ المشروع مما يؤدي الى استهداف أمثل و بالتالي الوصول الى نتائج أفضل.

تتمثل الغاية من المتابعة فحص الإدارة المستمر للتقدم المنجز خلال تنفيذ مشروع أو برنامج ما من أجل متابعة الإلتزام بالخطّة و اتخاذ القرارات اللازمة لتحسين الأداء.²

2 - المتابعة: تبدأ عملية المتابعة مع بدء المشروع و تنتهي بنهايته. يتم من خلالها متابعة التنفيذ و مقارنته بخطة المشروع و ميزانيته للتأكد من حسن سيره، لكن هذا لا يعني على الإطلاق أن المتابعة هي فقط عمل اداري ينظر الى الخطّة و الميزانية بشكل كمي، بل هي عمل فني يهدف أيضاً الى متابعة جودة العمل و كفاءته.

تتم عملية المتابعة على مستوى أنشطة المشروع، حيث يتم النظر الى كل نشاط من الأنشطة المخطط و قياس مدى تحقيقها.

3 - التقييم المرحلي: يتم تنفيذ التقييم المرحلي أثناء تنفيذ المشروع للتأكد من أن أنشطة المشروع تتجه نحو تحقيق أهدافه، بالرغم من أهمية التقييم النهائي إلا أنه يأتي متأخراً مما لا

¹ - هيئة المستقبل للتنمية، دليل المتابعة و التقييم، الاغاثة الاسلامية عبر العالم، غزة، 2016، ص 10.

² - هيئة المستقبل للتنمية، المرجع السابق، ص 13.

يسمح عادة بتعديل أنشطة المشروع، لذلك تأتي تقارير التقييم المرحلي أثناء حياة المشروع كوسيلة لتلاقي أية مشاكل أو أخطاء في المشروع.

يتعلق التقييم المرحلي بمدة المشروع، ففي المشاريع القصيرة يكون من الصعب القيام بتقييم مرحلي، و في المشاريع المتوسطة أو الطويلة يشكل التقييم المرحلي سنوياً و يترافق بتعديل لخطة المشروع.

حيث تدرس عملية التقييم المرحلي مدى تحقق أهداف المشروع. في هذه الحالة تأتي المتابعة المرحلية لتدرس هل جاء عمل المشروع بشكل مباشر أم نتيجة عوامل أخرى؟ ماهي العوامل المساعدة على تحقيق الأهداف؟ اذا لم يتم تحقيق التقدم المطلوب فماهي الأسباب؟ و هل يمكن تلاقيها في المراحل اللاحقة للمشروع؟ هل هناك حاجة لاجراء أي تعديلات على خطة المشروع؟

4-التقييم النهائي: يأتي التقييم النهائي مباشرة بعد انتهاء المشروع، و يهدف الى دراسة نتائجه. في هذه المرحلة يتم مقارنة الواقع بعد المشروع بالدراسة الأولية التي تم اجراؤها لمعرفة أثر المشروع على الفئات المستهدفة.

فالتقييم النهائي هو النشاط الختامي لأي مشروع و من خلاله يتم استخلاص الدروس المستفادة و معرفة أثر المشروع. تهتم الجهات المانحة بتقارير التقييم، لذلك يمكن القول أن تقارير التقييم هي من أهم وسائل الحصول على تمويل في المستقبل.

من الممكن أن تسبب عبارة تقييم نهائي بعض التوتر لفريق عمل المشروع، لذلك من الضروري توضيح أن الغاية من التقييم ليست تقييم الأفراد إذ أن ذلك يجري من خلال تقييم الأداء الذي يعتبر من ضمن عمل ادارة الموارد البشرية، بل الغاية هي تقييم أثر المشروع.

5-دراسة الأثر: إن أي نشاط أو مشروع تقوم به الادارة يؤثر بشكل مباشر على المدى القصير على الفئات المستهدفة و على البيئة المحيطة.

اذا كانت عملية المتابعة تتم على مستوى الأنشطة و عملية التقييم على مستوى الأهداف فإن دراسة الأثر تكون على مستوى أعلى من مستوى الهدف العام للمشروع.

إن عملية الأثر تهدف الى النظر على مدى تأثير المشروع بالبيئة المحيطة و مدى التغيير الذي تم احداثه بشكل غير مباشر. في بعض الأحيان قد يكون أثر المشروع ناتجا عن تفاعل عمل المشروع مع مشاريع و أنشطة أخرى تم تنفيذها بشكل مواز.

ان دراسة الأثر عادة ما تكون عالية التكاليف و طويلة الأمد، كما أنها تحتاج الى فريق من الخبراء لاجرائها. لذلك في كثير من الأحيان لا تتوافر الموارد لتنفيذها إلا أنه من المهم التفكير بالأثر طويل المدى و النتائج غير المباشرة للمشروع المراد تنفيذه، اذ قد ينعكس ذلك على عملية التخطيط.¹

ثالثا: الهدف من تطبيق نظام المتابعة و التقييم

يعد نظام المتابعة و التقييم من الأساسيات فهو يقوم بتنمية وتطوير المشروعات التنموية وزيادة فاعليتها نحو تحقيق الأهداف المنشودة ومدى قدرتها على تلبية إحتياجات أفراد المجتمع.

إذ يتطلب وجود تخطيطاً جيداً ومبنياً على أسس علمية سليمة لضمان الوصول الي تحقيق هذه الأهداف واحداث التغييرات المرغوبة لتنمية وتطوير الإدارة المحلية بما يتضمن ذلك من تنفيذ مشروعات تنموية ذات جودة اقتصادية واجتماعية عالية.

والتخطيط لعملية متابعة أنشطة المشروعات له أهمية من حيث ضمان سير الأنشطة في الإطار المخطط لها دون إنحراف من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. وإلتزام إجراء عملية المتابعة الفعالة فإن ذلك يتطلب وجود نظام جيد لجمع وتدقيق البيانات والمعلومات الصحيحة والدقيقة عن أنشطة المشروع ووصولها في التوقيت المناسب من أجل إتخاذ القرارات الصائبة من مختلف المستويات الإدارية داخل الإدارة للمساعدة في حل المشكلات و التغلب على الصعوبات التي تعترض مسار تنفيذ أنشطة المشروعات بالسرعة والمعدلات المطلوبة.²

¹ - مؤسسة فريدرش إيبيرت، المرجع السابق، ص 16.

² - برنامج التنمية بالمشاركة، التدريب على مهارات المتابعة و التقييم للمشاريع التنموية، جامعة بني سويف، الوكالة الكندية للتنمية، القاهرة، ص 2.

وعملية التقييم لها أهميتها من حيث أنها تبين مدى تطابق التنفيذ الفعلي لأنشطة المشروع مع ما تم التخطيط له من أهداف و التأكد من سير المشروع في الاتجاه المخطط له ، كذلك قياس الآثار الناتجة عن تنفيذ أنشطة المشروع على المجتمعات المستهدفة . وعملية التقييم تتم من خلال مقيمين خارجيين أو داخليين أو التقييم بالمشاركة وذلك على مختلف مراحل و مستويات المشروع من حيث أسلوب الإعداد والتجهيز للمشروع ، كيفية تقدير الاحتياجات المجتمعية ، تخطيط أنشطة المشروع، أسلوب التطبيق والاستخدام.

يبني العلاقة بين الموظف أو العامل و الادارة و كذلك تدعمهم و يساعد على اكتشاف المهارات و توظيفها في المكان المناسب¹، و المخطط التالي يوضح خطوات عملية المتابعة و التي تؤدي الى تحقيق النتائج المرجوة.

¹ - دليل منظمات المجتمع المدني، التقييم و المتابعة، الطبعة الأولى، بيلسان للتصميم و الطباعة، حقوق الطبع محفوظة لمؤسسة هينرش بل الألمانية، السعودية، 2008، ص 30.



خطوات عملية المتابعة

الفرع الثاني

مميزات المتابع و دوره

إن الإدارة ممارسة، لا مجرد نظريات و آراء و فرضيات، فإن تبلور هذه لا يكون إلا بالممارسة، أما من يملكها بدون ممارسة فهو يصلح مستشار و ليس متابع أو قائد، و يتعين أن تتوفر في القائد مجموعة من الصفات المهنية، و يكون قادر على تحمل المسؤولية، و يكون على دراية بدوره داخل المؤسسة و سنتطرق لكل منها فيما يلي¹:

أولاً: الصفات المهنية للمتابع

- 1- أن يكون على دراية تامة بجميع مسؤولياته.
- 2- أن يكون على قدر كاف من المهارة والتدريب للمشاركة في أنشطة المتابعة.
- 3- أن يكون ملماً بالخطة التنفيذية للمشروع و الأهداف المرجوة منه.
- 4- أن يكون أميناً في كل ما يحصل عليه من معلومات و بيانات يقوم بتوصيلها للجهات المعنية.

ثانياً: مسؤولية المتابع

- 1- مراقبة المدخلات المتاحة للتنفيذ وتقدير مدى توافرها بالكم المناسب وبالجودة العالية وفي الوقت المطلوب.
- 2- مراقبة أنشطة المنفذة على مراحل التنفيذ المختلفة، ومخرجات كل مرحلة على حدة ونتائجها.
- 3- مراقبة ما إذا كانت مدخلات ومخرجات المشروع تصل للفئة المستهدفة في المكان و الوقت المناسبين.

¹ - الامام السيد محمد الحسيني الشيرازي، المرجع السابق، ص10.
224

4- توفير معلومات دقيقة عن المشروع تتيح الفرصة لإتخاذ قرارات خاصة بزيادة فعالية وكفاءة المشروع.

ثالثاً: دور المتابع لتطوير الأداء

لا ينحصر دور المتابع في مجال دون الآخر، وإنما يجب عليه أن يتبع مجموعة من العمليات ليصل الى الأداء المتوقع و يرتقي به. ويتمثل دوره فيما يلي :

1- عملية الارشاد: يقصد بها إرشاد الموظفين وتوجيههم لأهداف الإدارة وإستراتيجيتها وتوضيح مجمل الخطط ويتوجب على الرؤساء والمديرين قيادة الموظفين وتوجيههم التوجيه الأمثل لتحقيق الأهداف التي أنشئت المؤسسة لأجلها من خلال الإرشاد والتوجيه والتكليف وتحديد المهام والصلاحيات والتدريب والتأهيل والتحفيز والتشجيع ، فحسن المقدرة على التوجيه والقيادة من محاسن الإدارة الناجحة¹.

2-عملية النصح: على المتابع أن يقدم النصح لموظفيه و ذلك بمشاركة خبرته معهم، و ترشيدهم الى العمل الصحيح و مشاركتهم في معرفة القرار الصحيح الذي يجب اتخاذه و الذي يكون في صالح كل من الموظف و الادارة.

3- عملية المواجهة: تتمثل في التقييم إن لم يكن فورياً ومباشراً وواضحاً فلن يستفيد منه، فالتقارير السرية لتقييم الموظفين وسيلة متخلفة للموظف، وما فائدة التقرير السري الذي لا يستطيع الموظف الإطلاع عليه؟، هذه التقارير تستخدم عادة على مزاج المسؤول المباشر عن الموظف².

¹- عبد القادر جبريل فرج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، بحث ماجستير في الأعمال، لندن، 2010، ص 143.

²- عبد العزيز محمد طارقجي، الإستراتيجيات الخمس في إتخاذ القرار وحل المشاكل وإدارة الذات ومهارات تفعيل وتنظيم الوقت، الجمعية الفلسطينية لحقوق الانسان- راصد-، الطبعة الثانية، بيروت، 2010، ص 79.

و عليه يجب اتباع أسلوب جديد و هو مواجهة الموظف من طرف مديره أو قائده و يناقش معه أهم انجازاته و ماهي النقاط الايجابية و السلبية و ما يجب عليه تحسينه، و هذه المواجهة تكون واحد لو احد بمعنى كل موظف على حدى.

الفرع الثالث

سبل المتابعة و أدواتها

يعود نجاح و إستمرار الكثير من الأعمال على مهمة المتابعة التي يقوم بها المدير مباشرة أو بوساطة المهام والخطط، كما تعد المتابعة المستمرة وسيلة للثواب والعقاب وأداة للإصلاح والتقويم و التطوير، و أيضا تعد مهمة كبيرة لإكتشاف الطاقات الكبيرة من تلك الخاملة، لتحفيز الخامل وترقية الكفو المتحمس ، فمهمة المتابعة المتواصلة من الوزير أو الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي تعد من أكثر المهام تأثيرا على الإنجاز وتحقيقاً للنجاحات¹.

يمكن تنفيذ عملية المتابعة من خلال عدة طرق وأساليب تحددها إدارة المشروع ، مع الأخذ في الاعتبار أن اختيار الأسلوب أو الطريقة المناسبة تعتمد على عدة عوامل منها: قدرات الأفراد الذين سيكلفون بالعمل والوقت المناسب لإنجاز العمل والموارد المتاحة ، وتتميز هذه الأساليب بأنها تجمع معلومات كمية وكيفية عن مدى تطابق خط سير المشروع بالخطة الموضوعية.

أولاً: المتابعة الشخصية

و يقصد بها المقابلة المباشرة مع المرؤوسين أو المنفذين ومناقشتهم أو الذهاب إليهم والاطلاع على الأعمال، سواء أنه جمعهم في ساحة للتكلم معهم مجموماً، أو التكلم مع كل واحد منهم فردياً، و تكون المقابلة على كلا الشكلين.

¹ - عبد العزيز محمد طارقجي، المرجع السابق، ص 67.

وكذلك المقابلة قد تكون على نحو الاتصال الهاتفي أو إيميل أو على نحو طلب التقارير والمعلومات الدورية، أو غير الدورية، ودراستها بالذات أو من قبل المساعدين، وكذلك بالإشراف المباشر والمستمر على التنفيذ، واستخدام المفكرة وتسهيل مواعيد الإنجاز، للتأكد منها في حينه، وكذلك حفظ صور عن المراسلات الرئيسية التي تتطلب إجابة أو موضوعاً محدداً إلى غير ذلك من نماذج المتابعة.

ثانياً: الزيارات الميدانية

تشكل الزيارات الميدانية محطة هامة للتشخيص العلمي للاختلالات التي تعترى الجهاز الإداري و لاقتراح الحلول البديلة لتجاوزها وفق منظور استراتيجي و شمولي¹.

ثالثاً: الإحصاء

فإن الإحصاء من أشكال المتابعة، وهو عملية فنية بحاجة إلى بعض من الدراية والتدريب والتخصص، فهي تساعد على جمع ورصد البيانات والمعلومات عن الأداء الفعلي وتمكن من استرجاعها عند الحاجة لمعرفة مستوى إنجاز الأعمال وتقييمها ومقارنتها بما هو مطلوب وعملية المقارنة تكشف عن الأخطاء والانحرافات في الأداء والمعلومات تمكن من البحث في مسبباتها ووضع الحلول الملائمة لها². فهي من الوسائل التي يجب على المدير ملاحظتها حتى تكون النتائج واضحة، و يتعود كل من المديرين والرؤساء على مقايسة النتائج بعضها مع بعض زمنياً، أو بالنسبة إلى الوحدات المتعددة.

¹ - الإصلاحات الإدارية بالمملكة العربية المغربية، تجارب التنمية الإدارية و الإصلاح الإداري في الوطن العربي بحوث و دراسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2002.

² - عبدالله عبد الرحمن النميان، الرقابة الإدارية وعلاقتها بالأداء الوظيفي في الأجهزة الأمنية، دراسة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم الإدارية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، عمان، 2003، ص 34.

رابعاً: الملاحظة و تجميع البيانات عن أداء العاملين

تساهم هذه الخطوة في تحديد الوسيلة المناسبة التي تساعد في جمع المعلومات و البيانات المناسبة لعملية التقييم حيث أن هناك عدة مصادر لجمع البيانات والمعلومات اللازمة لقياس أداء العاملين ولكل مصدر من هذه المصادر مزاياه و عيوبه¹.

وتعتمد هذه الطريقة بشكل أساسي على المشاركة الفعالة من قبل الإدارة والأفراد في عملية قياس أداء العاملين في المؤسسة ويتم الحصول على البيانات عادة شفهيًا و عن طريق الملاحظة ودون استعمال أي نماذج أو التأشير على قوائم محددة. فإن الرئيس المباشر لا يقوم بتعبئة نماذج أو الإجابة على القوائم الموضوعة بشكل مسبق، وتطبيق هذه الطريقة يتمثل في قيام ممثل أو ممثلين عن إدارة الأفراد بمقابلة كل رئيس في مكتبة وتوجيه بعض الأسئلة والحصول على إجابات فيها بخصوص كل فرد يعمل تحت إشراف هذا الرئيس، وبعد دعوة ممثل الإدارة الأفراد يقوم بصياغة هذه الإجابات التي حصل عليها بشكل وصفي مكتوب، حيث يتم إرسال نسخة منها في شكلها الأولي لتراجع من قبل الرئيس، وبعدها يتم صياغتها في شكلها النهائي وعندئذ يتم ترتيب الأفراد الذين تم قياس أدائهم على أساس أحد التقديرات، ممتاز، جيد، مرض أو مقبول، غير مرض².

الفرع الرابع

كيفية مكافحة الفساد الإداري

إن المقصد والهدف الرئيسي هو إيجاد سبل للقضاء والسيطرة على تداعي وتدني مستوى الأداء في الإدارة المحلية ومعالجة أوجه القصور فيها.

¹ - عدنان ماضي والي، مرجع سابق، ص 22 .
² - موسى محمد أبو حطب، فاعلية نظام تقييم الأداء، وأثره على مستوى أداء العاملين ، رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة، غزة، 2009، ص 24.

فالفساد ظاهرة يعرفها الجميع ويعيشها وهي ظاهرة عالمية لا نتفرد بها، ولكن هناك من استطاع معالجتها والاستفادة منها وهناك من يحاول، فأصبح يعالج عدة ظواهر.

وهذا لا يعني أن نسمح للمفسدين بالاستمرار، بل نضع أمامهم علامة قف ولنبدأ من القف هذه لعلاج هذا الداء واستئصاله وإرشاد المجتمع بكافة أطيافه وحثها على الإصلاح وتوعيتها لهذا الداء وما يترتب عليه من عدم استقرار وتقويض للتنمية وللديمقراطية .

إن الوعي بالمسؤولية والإحساس بالوطنية والتمسك بالدين والأخلاق النبيلة السامية والتربية الحسنة والعلم والثقافة كفيل بحد من هذه الظاهرة وانتشارها ، أما الآخرون الذين يفتقدون لمثل هذه المبادئ فإن القانون والعقوبات والتشهير والمحاصرة ونزع الصلاحيات كفيلة بجعلهم لا يقدمون على اقتراف هذه الخطيئة ويحجمون على الاستمرار.

يجب الإسراع في العمل حثيثاً لتدارك الموقف والحد من هذه الظاهرة السلبية وتكليف متخصصين بوضع الحلول لها ومن ثم تطبيقها على الجميع .. فالعلاج هنا لا يأتي بترديد الكلام و الخطب و رفع الشعارات دونما وفاء وليس سلعةً إن لم تتوفر محلياً يمكن استيرادها، لذا فعلاج هذا الداء يأتي عبر عمل ممنهج دؤوب يسعى إلى إيجاد سبل و تعزيز دور المؤسسات وتفعيله في المساءلة والرقابة و المحاسبة، و عبر شفافية في توزيع المهام والتكليف بها و عبر بناء نظام إداري نزيه واضح المعالم يكافأ فيه المجتهد ويعاقب المسيء.

لعلاج هذا الداء واستئصاله يجب وضع الخطط والمناهج المدروسة جيداً التي تعتمد على أسس ومعايير وثوابت ونظريات علمية وضعت من خلال التجارب الإنسانية والخبرات الأفراد ومؤسسات ودول حاربت هذا الداء ونجحت فيه .

ويجب أن لا يكون التغيير جذرياً بل تدريجياً حتى يسهل تمكينه واستيعابه و التعامل معه وتوضع آليات لتطبيق هذه الخطط والبرامج من حيث الزمان والمكان وتقسّم إلى خطط قصيرة ومتوسطة وطويلة حتى تتراتب فيحصل التغيير بالتوافق فيما بينها وفرض الرقابة وإحكامها للتقويم وتعديل المسارات في حال الخروج والانحراف عنها.

فإصلاح الفساد الإداري حسب وجهة نظرنا يجب أن ترسم له ثلاثة خطوط متوازية واعتبار هذه الخطوط خططا عامة تنطلق متزامنة بأسبقية العد وهي:

- 1- خطة التوعية والتعبئة العامة (بناء الإنسان) .
- 2- خطة إعادة تقييم القوانين والتشريعات واللوائح الإدارية.
- 3- خطة التشريف والتكليف.

هذه الخطط الثلاثة تعتبر خططا استراتيجية وليست تكتيكية، وأقصد هنا أنها وضعت لإصلاح عام مستمر قد يستغرق تنفيذه سنين ولكنه مستمر، و سنتناولها بالتفصيل:

أولاً: خطة التوعية والتعبئة العامة (بناء الإنسان)

هي التوعية والتعبئة العامة خطة إعلامية ثقافية تعليمية الهدف منها توعية العامة بمضار الفساد وتدني مستوى الإدارة وتعبئتهم للسعي بالإصلاح بشتى الوسائل إعلامية كانت أو تعليمية فالأساس للإصلاح هو الإنسان إذا لم يصلح فلن يصلح شيئا فيجب السعي حثيثا لأجل بناء الإنسان الواعي والملتزم والوطني ، هذا الإنسان الكامل والكمال لله الذي نسعى إليه يجب أن ينال التربية والتعليم الصحيحان منذ سني عمره الأولى فالتربية هي العصب الذي يبنى من خلاله الإنسان القويم .

فالتربية عامل مشترك يبدأ من البيت والذي هو الأسرة ويمر بالمدرسة إلى المجتمع والذي هو الانطلاقة للحياة فوعي الأسرة واهتمامها بتربية أبنائها التربية السليمة هو الأساس الذي تكمله وسائل التربية والتعليم المختلفة من خلال المربين والمعلمين ومن خلال المناهج التربوية والتعليمية التي تساهم مساهمة فعالة في تكوين الإنسان ونشأته.

ثانياً: خطة إعادة تقييم القوانين والتشريعات واللوائح الإدارية

إعادة دراسة وتقييم القوانين و القرارات والتشريعات واللوائح الإدارية ،فمن خلال واقع التجربة في الإدارة لاحظت تضاربا كبيرا في القرارات وازدواجية ذات معايير مختلفة فقرار يمنع، و قرار يبيح في نفس الوقت، جل هذه الازدواجية المتضادة والمنعكسة الاتجاهات في

القرارات كان لها أثر سيء وسلبى في الإدارة أدى إلى خلل كبير في فرض السلطة الإدارية، وكذلك الشأن في القوانين والتشريعات واللوائح الإدارية التي يجب إصلاحها وتطبيقها التطبيق الأمثل.

ثالثاً: خطة التشريف والتكليف

وفي هذا الجانب يُرتكب أحياناً خطأ كبير في حق الأغلبية ، هذا الخطأ يتمثل في التركيز في التكليف وتولي المهام على حملة الشهادات العليا وخصوصاً من المهاجرين الذين عاشوا أكثر سني أعمارهم خارج البلد ينتمون له تسمية فقط وفي الغالب يكونون منعدمي الهوية مفتقدي الانتماء إذ أنهم تأثروا بثقافة البلد الذي عاشوا فيه ليسوا جميعاً ولكن الأغلبية منهم هي كذلك ولعقدة الخواجة التي نعاني منها تهمل القدرات والخبرات من حملة الشهادات بالداخل وغير حملة الشهادات من أصحاب الخبرة والدراية أصحاب المثل العليا التي قد تهمل وتوضع على رف الإهمال الأمر الذي قد يخلق فجوة تعزل الطرفين عن بعضهما بعضاً وتخلق فروقات.

من هنا يجب الموازنة في الاستعانة بخبرات الغير وملازمته للعنصر المحلي لعموم الفائدة والاستفادة لأجل الإصلاح والتقدم والرقى.

إن الإدارة المحلية تخلق فرص أكبر للمشاركة على المستوى المحلي و تمكن المواطنين المحليين من إدارة شؤونهم ، و زيادة في تعبئة الموارد الذاتية بمشاركتهم في عمليات التمويل و التخطيط و التنفيذ و الرقابة و رفع درجة المساءلة الشعبية للقضاء على الفساد.

خلاصة الباب الثاني

حرص المشرع على تحقيق مبدأ جماعية التسيير وتوزيع العمل بين أجهزة الإدارة المحلية الذي يبين مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية لأنها تقدم الخدمات للمواطنين وتعمل على تحقيق التنمية المحلية. لأنها تنمي بالأهمية وبالمسؤولية وتؤدي إلى التنمية والمشاركة في الحياة العامة.

يعد المواطن طرف فاعل في آليات العمل، و أن مشاركته و تفاعله و تجاوبه مع القرارات و السياسة العامة المحلية ضرورية لنجاح عمل الادارة المحلية، إذ تساعد عملية التواصل على توطيد العلاقات الاجتماعية و تفعيل العمل الديمقراطي و تفهم المواطنين لامكانيات الادارة المحلية و اعادة صياغة الأولويات.

إن تطوير الخدمات العمومية والرفع من جودتها ودعم المقاربة التشاركية بين الادارة وغرس مبادئ الحكومة المفتوحة بالقطاع العمومي عبر تبسيط الاجراءات الإدارية وتطوير الخدمات الإدارية وتوفير آليات عملية لتطوير علاقة الادارة مع المواطن لمشاركته في مسارات اتخاذ القرارات العمومية وذلك مع الحرص على تعزيز قدرات العون العمومي وتنقيف المواطن للاستفادة من مبادرات الحكومة المفتوحة وغرس هذه الثقافة الجديدة لديهما.

وسيتم العمل على تجسيم مختلف هذه الأهداف المرسومة بالاعتماد على توظيف ودعم استعمال تكنولوجيات المعلومات والاتصال والتي تعتبر من بين الركائز والدعائم الأساسية في بلورة مختلف برامج وسياسات الحكومة .

إن برامج اكتشاف ورعاية وتقدير الموظفين الموهوبات أساسية لخلق بيئة مواتية للمرأة ضمن الإدارة أو المؤسسة كثيرة هي مبادرات التنوع منها ما يلي:

- نظم التوجيه والرعاية تقدّم للمرأة صاحبة القدرات العالية، الفرصة للوصول الى مستوى كبار المدراء للحصول على المشورة والتوجيه والرؤية من أجل تسريع وتيرة نموها الوظيفي، وتُعتبر الرعاية أكبر محفّز وظيفي للمرأة، حيث أثرت بشكل إيجابي في تصدّر المرأة لمناصب قيادية.
- برامج التدريب يستثمر بشكل كبير في برامج التنمية لمصلحة قادة المستقبل ولكن ظلت مشاركة المرأة منخفضة. فلكي يكون للمرأة فرصة متساوية، من المهم أن تضمن الشركات مشاركة المرأة في الدورات التدريبية الإدارية والتقنية، وإذا لم يشارك فيها، ينبغي التحقق من السبب والتكيّف حسب الضرورة. قد يعود ذلك الى انعدام التشجيع، والتصور بأن هذا التدريب ليس لهن أو أن الوقت الذي يتم فيه التدريب يتعارض مع مطالب الأسرة.
- فرص التواصل، إن تنظيم الأنشطة والفعاليات التي تسمح بالتواصل في صفوف الإناث بين الإدارات أو داخلها وسيلة فعالة لتعزيز الثقة والمعرفة لدى المرأة فتحقق النمو الوظيفي.
- تفتقر كثير من الإدارات العامة إلى الحوسبة والأتمتة، ولا يوجد ربط بين الوحدات الحكومية بالشبكة الإلكترونية، إلا في حدود ضيقة جداً.
- لا تعني الجودة بالضرورة التميز، فهي ببساطة: المطابقة للمواصفات و ترجمة لحاجات الزبائن و توقعاتهم.
- تعتمد جودة الخدمة بشكل كبير على مقدم الخدمة و الكيفية التي تقدم بها.
- المدخل الأكثر شيوعاً في تقديم الخدمة، هو المدخل الذي يعتمد على حكم المنتفع من الخدمة. و الفكرة الأساسية لهذا المدخل هي أن المنتفعين يعتمدون على معايير مختلفة للحكم على جودة الخدمة المقدمة، لذا على المؤسسة أو الادارة الحرص على تقديم خدمة جيدة تلبي حاجاتهم و توقعاتهم.

- ان الاطار القانوني لتمثيل المرأة موجود من قبل، فالمشكل ليس مشكل قانوني، و انما يرجع بسبب تدني مستوى المشاركة السياسية بالنسبة للمرأة لأسباب اجتماعية سببها بالدرجة الأولى يعود للعادات و التقاليد التي تعيق حق المرأة.

- وفي إطار تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية أقر المشرع الجزائري في القانون العضوي رقم 03-12 آلية جديدة قصد تشجيع الأحزاب على ترشيح النساء في قوائمهم الانتخابية، من خلال ربط الإعانة الممنوحة من الدولة بعدد المقاعد في البرلمان وعدد المنتخبات في المجالس الشعبية البلدية و الولائية .

إن خضوع الإدارة المحلية للرقابة يؤدي إلى حسن سير وإدارة المرافق المحلية بتأمين حد أدنى من الخدمات التي تؤدي على المستوى المحلي، ويحقق حماية المصالح المحلية في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها أو في حالة اساءة إستعمال السلطة، لمنع الإهمال و التقصير وعدم الحيدة والإسراف في الإنفاق المحلي، لذا تعد الرقابة الإدارية وسيلة قانونية مهمة وضرورية لإلزام الهيئات المحلية على إحترام القانون والتقييد بأحكامه.

إن تقدير الرقابة ضرورة لازمة ليكفل الإنسجام في تسيير المصالح وإدارة الشؤون المحلية. إن تعدد وكثرت جهات الرقابة يؤدي الى التداخل بينها في المهام والصلاحيات، بالإضافة الى الانتقادات المستمرة والموجة لها في مكافحة الفساد الاداري والمالي. وعليه فإن تباين أدوار ومهام ومسؤوليات هذه الجهات أدى الى تباين نتائج عملها وهبتها على الواقع العملي، ولنجاح هذه الجهات يحتاج الى مساحة أكبر ومراجعة التداخل والازدواجية في المهام مما أدى الى ضعف مكافحة الفساد.

الخاتمة

إن سياسة التحديث تشترط الظروف الملائمة و الوقت المناسب لتقوم بالوظيفة المحددة لها، و تحقق الأهداف المرجوة من الإدارة المحلية و تقديم الخدمة العمومية بما يتناسب مع احتياجات المواطنين و المتطلبات الدولية العالمية.

تولي الإدارة المحلية تسيير الشؤون المحلية باعتبارها الإدارة الأقرب من المواطنين، و هي على دراية بجميع المتطلبات المحلية من مرافق وخدمات و على دراية بالمشاكل والصعوبات التي تعترضها، لذا يتعين أن تمثل السكان المحليين تمثيلا حقيقيا.

فقد تبين لنا من خلال الدراسة أن الإدارة المحلية في الجزائر تعاني جملة من النقائص في شتى المجالات، و إن إعادة النظر في الواقع يتطلب ضرورة الموازنة للإستفادة من مستجدات الإدارة المحلية مع الحفاظ على الاستقرار التنظيمي و صيانة ما تحقق من إنجازات .

لذا يتعين إعداد الفرد و تثقيفه لتأهيله للوظيفة و تدريبه لأجل تحقيق التوازن بين أهداف الإدارة المحلية و إشباع حاجات و رغبات الأفراد بالعدالة و تحقيق تكافؤ الفرص و أن تكون السلطة متلازمة مع المسؤولية مع تحقيق الإستقرار النفسي و العائلي و الوظيفي.

وقد سعت هذه الدراسة إلى تبيان ماهية الإدارة المحلية و تحديثها والأليات الواجب إعتمادها لأجل تحديثها، وتوصلنا من خلالها إلى مجموعة من النتائج تم تدعيمها بمجموعة من الإقتراحات نوجزها عن النحو التالي:

أولا: النتائج

1- يعد الإنتخاب عنصرا أساسيا في تشكيل المجالس الشعبية المحلية على مستوى الإدارة المحلية لأنه يؤدي إلى تحقيق الديمقراطية و يضمن إستقلالها وتحقيق أهدافها .

- 2- إن الكفاءة الحقيقية للإدارة المحلية تعتمد على وعي الناخبين والمسيرين وعلى مدى تحررهم من قيود المصالح الشخصية والعائلية والعشائرية.
- 3- الديمقراطية تمثل الإطار الذي يوفر أفضل الشروط للتنمية المستدامة وتوفر الآليات السليمة للتعامل مع تناقض المصالح الاقتصادية والاجتماعية والنزاعات السياسية، لأن الإستقرار السياسي والاجتماعي يساعد على تسريع عملية التنمية في مختلف مجالاتها ويدفعها في المسار الصحيح.
- 4- إن الإدارة المحلية في حاجة إلى نخبة ممتازة من الأفراد (المسيرين) تكون قادرة على إيجاد الحلول المناسبة للصعوبات والمشاكل، و تكون في مواجهة قاسية مع متطلبات حركة التنمية المحلية وكيفية مشاركتها في التخطيط لإستراتيجية التنمية وتنفيذها وسط التطور التقني والتقدم العلمي السريع.
- 5- إن إستيراد التكنولوجيا المتقدمة لن يحقق التقدم والتنمية إلا بوجود عنصر بشري مدرب لتحقيق أقصى الإستفادة الممكنة من التكنولوجيا، لأن الإدارة المحلية مطالبة بالإستجابة للمتغيرات البيئية الجديدة بتطبيق الأسس العلمية للإدارة من خلال تعميق الجودة وتطبيق معايير الإدارة الرشيدة .
- 6- لعملية تنمية الموارد البشرية على مستوى الإدارة المحلية دورا مهما في ضمان تحقيق الخطط التنموية بدرجة عالية للفاعلية، ومن ثم يتبين أن تحقيق أهداف التنمية البشرية يتطلب من القيادات المحلية النظر إلى الموارد البشرية على أنها المفتاح الأساسي لتحقيق الفاعلية، ومتطلب تنافسي هام يستدعي عمل شاق ومخطط ويحتاج إلى عملية تقييم مستمرة لأجل زيادة رضا العاملين والمساهمة في تحقيق ذواتهم.
- 7- تهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيق مصلحة الإدارة المحلية بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة وحماية المال العام من التبذير والإهمال ومكافحة الفساد والعمل على تشجيع الإبداع والإنتاج بما يحقق المصلحة العامة ، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم ، و تكون مسؤولة عن النتائج التي تترتب عن تنفيذ قراراتها.

- 8-إن ثقافة المشاركة هي النمط الوحيد من الثقافة السياسية و تتجسد عندما يكفلها الدستور و يحمي القانون حقوق مشاركة المواطن في عملية اتخاذ القرارات.
- 9-و باشاعة ثقافة المشاركة و التعبير عن المصالح و بلورتها و تقديمها إلى الهيئات المعنية التي تتولى صياغتها في قرارات و سياسات عامة.
- إن العبرة بالأشخاص لا بالقوانين و المشكلة تكمن في الفرد ذاته، فإن وضع أفراد صالحين تربوا على الخلق القويم و القوة و الكرامة و الخوف من الله يؤدي إلى نجاح نظام الإدارة المحلية و أن استبدال المجاملة بالجدارة ليس حل في إصلاح الإدارة المحلية ، فلا يمكن أن نتوصل إلى إدارة محلية صالحة لمواطنين غير صالحين أو إدارة نظيفة لمواطنين محتاجين أو مرتشين .

ثانيا :الإقتراحات

- 1- إن القيام بتحديث الإدارة المحلية في مختلف جوانبها يتطلب إرادة سياسية ورؤية واضحة في مجال الصلاحيات والمسؤوليات المترتبة عليها.
- 2- ضرورة إرتكاز محاور التحديث على إعطاء أهمية أكبر لتحسين المستوى والعصرنة والتكوين المتواصل و يتجسد بإعادة توجيه الموظفين نحو مزيد من التكوين وتحسين كفاءاتهم ومهاراتهم وتوخي الفعالية والنجاعة في العمل والتسيير في إطار الشفافية.
- 3- يتعين تفعيل النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة المحلية في مجال الخدمة العمومية.
- 4- ضرورة التركيز على الجانب الأخلاقي لأنه أساسي لتحديث الإدارة المحلية و ينعكس على ثقة المواطنين فيها، فضعف المهارات وسوء إستعمال الموارد البشرية المتوافرة وسوء التنظيم يمكن أن تكون موضوع تحديث إذا تمت في إطار أخلاقي ووفق القواعد المنظمة للتسيير ومن ثم تؤدي إلى تجسيد الأهداف المسطرة.
- 5- ضرورة تنمية روح العمل الجماعي : إن المشاركة في القرارات من خلال الإدارات و المجالس يساهم في قدرة المحليات على وضع القرارات المتخذة موضع التنفيذ بشكل أفضل .

6- ضرورة دفع و تشجيع المواطنين للمشاركة في إدارة الشؤون المحلية و صنع القرار المحلي و استثمار الطاقات المحلية و رفع مستوى الخدمات و الأنشطة التنموية ، يتجسد بتفعيل القيم و تحويلها إلى برامج عمل مدرة يشعر بها المواطن و يمارسها و يحصد نتائجها فيما تحققه من نتائج ملموسة على أرض الواقع .

7- ضرورة توسيع وتفعيل المشاركة في عملية صنع القرارات هذا يتطلب تشجيع منابر الحوار وتبادل الأفكار والتعبير عنها بحرية والعمل على إقامة قنوات مفتوحة بين الأفراد والإدارة المحلية. من خلالها يتمكنوا من ممارسة حقوقهم المنصوص عليها في الدستور و القانون ويتمكنون من الحصول على المعلومات والبيانات الضرورية لفهم الواقع و التأثير فيه.

8- ضرورة إعطاء أهمية للإستثمار المحلي لما له من دور في توفير مناصب الشغل لذا يتعين أن توفر الظروف الملائمة لإستقطاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية والدخول في الشراكة.

9- ضرورة توجيه مصادر التمويل المحلي إلى مشاريع منتجة والعمل على إستغلالها بشكل عقلاني، مع إعادة جرد ممتلكات الإدارة المحلية ووضع نصوص خاصة لتبيان كيفية تسييرها وكيفية تحصيل مستحققاتها.

10- لرفع مردودية ونتائج أجهزة الرقابة يستلزم عدم إقتصار دورها على إكتشاف المخالفات والمعوقات بل يتعين عليها إقتراح سبل ووسائل الإصلاح.

11- يتعين على الأحزاب السياسية أن تعمل على نشر ثقافة المشاركة بمختلف الوسائل المتاحة مع التركيز على مسألة حسن اختيار المترشحين.

فالرؤية المستقبلية للإدارة المحلية و آليات تحديثها يتعين أن تبنى على حتمية إعادة النظر في النماذج الفكرية السائدة للإستفادة مما تحقق منها من إيجابيات في العمل المحلي خلال الفترات السابقة مع توظيف المفاهيم الإدارية الجديدة التي فرضها الواقع العالمي و المحلي لوضع رؤية مستقبلية أفضل .

قائمة المراجع

-القرآن الكريم

- المراجع باللغة العربية

1. النصوص الرسمية

أولا : الدساتير

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 89- 18 المؤرخ في 28 فبراير 1989 المتضمن نشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 ، ج.ر عدد 09.
- 2- المرسوم الرئاسي رقم 96 – 438 المؤرخ في 07ديسمبر 1996 المتضمن دستور الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية، العدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08 – 19 المؤرخ في 15/11/2008 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ، العدد 63، لسنة 2008.
- 3- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ، عدد 14، صادرة في 07/03/2016.

ثانيا :القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي رقم 98- 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، ج ر ، عدد 43 .
- 2- القانون العضوي رقم 12 – 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ، عدد 01.

- 3-** القانون العضوي رقم 03-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، ج.ر ، عدد 01 .
- 4-** القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 و المتعلق بالأحزاب السياسية ، ج ر ، عدد 02.
- 5-** القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام ، ج ر ، عدد 02 .
- 6-** القانون العضوي رقم 06-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالجمعيات، ج.ر ، عدد 02.
- 7-** القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر، عدد 50، الصادر بتاريخ 2016/08/28.
- 8-** القانون العضوي رقم 16-16 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

ثالثا: القوانين و الأوامر

- القوانين

- 1-** القانون رقم 05-85 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة العمومية و ترقيتها المعدل و المتمم الملغى ، ج ر ، بتاريخ 17 فيفري 1985.
- 2-** القانون رقم 08-90 مؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.
- 3-** القانون رقم 09-90 مؤرخ في 7 أفريل 1990 التعلق بالولاية ، ج ر ، عدد 15، بتاريخ 11 أفريل 1990.
- 4-** القانون رقم 29-90 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير ، ج ر ، عدد 52.

- 5-** القانون رقم 91-11 المؤرخ في 27 أفريل 1991 المتعلق بقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، ج ر ، عدد 21.
- 6-** القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 جويلية 2003 و المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ، ج ر ، عدد 43.
- 7-** القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23 جوان 2004 و المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة .
- 8-** القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر ، عدد 14 ، المتمم بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، ج ر ، عدد 50 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، ج ر ، عدد 44 .
- 9-** القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج ر ، عدد 21 .
- 10-** القانون رقم 10-02 المؤرخ في 29 جوان 2010 المتضمن المصادقة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ، ج ر ، عدد 61.
- 11-** القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية سنة 2008 يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها ، ج ر ، عدد 44.
- 12-** القانون رقم 11 – 10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ، العدد 37، سنة 2011 ، الصادر بتاريخ 2011/07/03.
- 13-** القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.
- 14-** القانون رقم 14-08 المؤرخ في 09 أوت 2014 يعدل و يتمم الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970 و المتعلق بالحالة المدنية ، ج ر ، عدد 49 .

15- القانون رقم 18-11 مؤرخ في 02 جويلية 2018 يتعلق بالصحة ، ج ر ، عدد 46.

- الأوامر

1- الأمر رقم 66 – 155 المؤرخ في 80 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المتمم بالأمر رقم 11 – 02 المؤرخ في 23 فبراير سنة 2011، ج ر ، العدد 12، سنة 2011.

2- الأمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي سنة 1969 يتضمن قانون الولاية ، ج ر ، عدد 44 ، بتاريخ 23 ماي 1969 .

3- الأمر رقم 75 – 85 المؤرخ في 15 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 – 10 المؤرخ في 20 جويلية 2005، ج ر ، العدد 44، سنة 2005 .

4- الأمر رقم 75 – 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007، المتعلق بالقانون المدني، ج ر ، العدد 31، سنة 2007.

5- الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20 أوت سنة 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار ، ج ر ، عدد 47.

6- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية سنة 2006 متضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج.ر عدد 46.

7- الأمر رقم 10-02 مؤرخ في 26 أوت 2010 المعدل و المتمم للأمر رقم 95- 20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر ، عدد 50.

8-الأمر رقم 10-05 مؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن إنشاء الديوان الوطني لقمع الفساد .

رابعاً : النصوص التنظيمية

- المراسيم الرئاسية

- 1- مرسوم رئاسي رقم 531-80 مؤرخ في 01 مارس 1980 يتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية ، ج ر ، عدد 10 .
- 2- مرسوم رئاسي رقم 131-88 المؤرخ في 04 جويلية 1988 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة /و المواطن ، ج ر ، عدد 27، الصادر بتاريخ 1988/07/06.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 372-2000 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل الدولة ، ج ر ، عدد 71، الصادر بتاريخ 2000/10/26.
- 4- مرسوم رئاسي رقم 236-10 مؤرخ في 07 أكتوبر 2010 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية المعدل و المتمم.
- 5- المرسوم الرئاسي رقم 64-12 مؤرخ في 07 فيفري 2012 ، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها ، ج ر عدد 08 بتاريخ 15 فيفري 2012 ، يعدل و يتم المرسوم الرئاسي رقم 413-06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها ، ج ر ، عدد 47، بتاريخ 22 نوفمبر 2006.
- 6- مرسوم رئاسي رقم 140-15 مؤرخ في 27 ماي 2015، يتضمن احداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها ، ج.ر عدد 29، الصادر بتاريخ 2015/05/31.
- 7- مرسوم رئاسي رقم 03-16 المؤرخ في 7 جانفي 2016 المتضمن انشاء المرصد الوطني للمرفق العام ، ج.ر، عدد 02، الصادر بتاريخ 2016/01/13.

8- مرسوم رقم 17-143 مؤرخ في 18 أفريل 2017 يحدد كيفية إعداد بطاقة التعريف الوطنية و تسليمها و تجديدها ، ج ر ، عدد 25، الصادر بتاريخ 2017/04/19.

-المراسيم التنفيذية

1-مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة في الولاية و هياكلها، ج ر ، عدد 48، الصادر بتاريخ 1994/07/27.

2-مرسوم تنفيذي رقم 94-450 المؤرخ في 19 ديسمبر 1994 المحدد لقواعد إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية و تحسين مستوياتهم و تجديد معلوماتهم و تنظيم هذه المراكز و عملها ، ج.ر ، عدد 85 .

3- مرسوم تنفيذي رقم 95-265 مؤرخ في 06 سبتمبر 1995 المحدد لصلاحيات مصالح التقنيين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و قواعد تنظيمها و قواعد عملها .

4- مرسوم تنفيذي رقم 98-370 مؤرخ في 23 نوفمبر 1998 المتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة ، ج ر ، عدد 88 .

5- مرسوم تنفيذي رقم 02-127 مؤرخ في أفريل 2002 يتضمن إحداث خلية معالجة الإستعمال المالي.

6- مرسوم تنفيذي رقم 06-55 مؤرخ في 30 جانفي 2006 يحدد شروط و كفاءات تعيين الأعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع و التنظيم في مجال التهيئة و التعمير و معاينتها و كذا اجراءات المراقبة ظن معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-343 مؤرخ في 22 أكتوبر 2009، ج ر عدد 61 .

7- مرسوم تنفيذي رقم 07-313 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2007 المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي رقم 95-59 المؤرخ في 18 فبراير سنة 1995 و المتضمن إنشاء مراكز وطنية لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية و تحسين مستوياتهم و تجديد معلوماتهم ، ج.ر ، عدد 66 .

- 8-** المرسوم التنفيذي رقم 364-07 مؤرخ في 28 نوفمبر 2007 ، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة المالية ، ج ر ، عدد 75 .
- 9-** مرسوم تنفيذي رقم 210-10 المؤرخ في 16 سبتمبر 2010 يتضمن إحداث الرقم التعريفي الوطني الوحيد ، ج ر ، عدد 54 .
- 10-** مرسوم تنفيذي رقم 194-12 مؤرخ في 25 أبريل 2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والادارات العمومية واجراؤها ج.ر عدد 26 .
- 11-** مرسوم تنفيذي رقم 315-12 مؤرخ في 21 أوت سنة 2012 المحدد لشكل ميزانية البلدية و مضمونها ، ج.ر ، عدد 49 .
- 12-** مرسوم تنفيذي رقم 429-12 مؤرخ في 16 ديسمبر 2012 يتعلق بمحضر تسليم المرفق بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده و الرئيس الجديد ، ج ر ، عدد 70.
- 13-** مرسوم تنفيذي رقم 91-13 مؤرخ في 25 فيفري 2013 ، يحدد شروط انتداب المنتخبين المحليين و العلاوات الممنوحة لهم ، ج ر ، عدد 70.
- 14-** مرسوم تنفيذي رقم 105-13 مؤرخ في 17 مارس 2013 يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، ج ر ، عدد 15 .
- 15-** مرسوم تنفيذي رقم 217-13 مؤرخ في 18 جوان 2013 ، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي الولائي ، ج ر ، عدد 32 .
- 16-** مرسوم تنفيذي رقم 27-14 مؤرخ في 01 فيفري 2014 الذي يحدد المواصفات العمرانية و التقنية المطبقة على البناءات في ولايا الجنوب ، ج ر ، عدد 06 .
- 17-** مرسوم تنفيذي رقم 75-14 مؤرخ في 17 فيفري 2014 يحدد قائمة وثائق الحالة المدنية ، ج.ر عدد 11، الصادر بتاريخ 2014/02/26 .
- 18-** مرسوم تنفيذي رقم 19-15 مؤرخ في 25 جانفي سنة 2015 يحدد كيفيات تحضير عقود التعمير و تسليمها ، ج ر ، عدد 07 .

- 19-** مرسوم تنفيذي رقم 15-21 مؤرخ في 01 فيفري 2015 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمديرية العامة للوظيفة العمومية و الاصلاح الإداري ، ج . ر ، عدد 06 .
- 20-** مرسوم تنفيذي رقم 15-141 مؤرخ في 28 ماي 2015 ، يتضمن تنظيم المقاطعة الادارية وسيرها ، ج ر ، عدد 29 ، الصادر بتاريخ 2015/05/31 .
- 21-** مرسوم تنفيذي رقم 15-204 مؤرخ في 27 جويلية 2015 الذي يعفي المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية في تشكيل الملفات الادارية بالنسبة للمصالح المصولة بالسجل الوطني الالي.
- 22-** مرسوم تنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كفايات تجديد المجالس الشعبية البلدية المنحلة، ج.ر عدد 18 .
- 23-** مرسوم تنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 30 جوان 2016 يحدد كيفية الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية ج ر ، عدد 41 .
- 24-** مرسوم تنفيذي رقم 16-258 مؤرخ في 10 أكتوبر 2016 يحدد كفايات إنشاء المندوبيات البلدية و تعيين حدودها و يحدد قواعد تنظيم المندوبيات و الملحقات البلدية و سيرها ، ج ر ، عدد 61 .
- 25-** مرسوم تنفيذي رقم 16-320 مؤرخ في 13 ديسمبر 2016 المتعلق بالأحكام الخاصة المطبقة على الأمين العام للبلدية ، ج ر ، عدد 73 .
- 26-** مرسوم تنفيذي رقم 17-60 مؤرخ في 05 فبراير 2017 يحدد قائمة المناصب العليا للإدارة العامة في الولاية، ج.ر عدد 07.
- 27-** مرسوم تنفيذي رقم 17-329 مؤرخ في 15 نوفمبر 2017 المحدد لكفايات اقامة علاقات التعاون اللامركزية بين الجماعات الاقليمية الجزائرية والاجنبية، ج.ر عدد 68.
- 28-** مرسوم تنفيذي رقم 18-199 مؤرخ في 02 اوت 2018 يتعلق بتفويض المرفق العمومي، ج.ر عدد 48.

29- مرسوم تنفيذي رقم 18-86 مؤرخ في 05 مارس 2018 المتضمن الية متابعة التدابير والاصلاحات الهيكلية في اطار تنفيذ التمويل غير تقليدي ، ج.ر عدد 15.

- القرارات

1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 جانفي سنة 2014 ، الذي يحدد إطار ميزانية البلدية و يضبط عنوان و رقم تقسيمات الأبواب و الحسابات ، ج ر ، عدد 23 ، سنة 2014.

- التعليمات

1- المديرية العامة للوظيفة العمومية ، تعليمة رقم 02 مؤرخة 03 جانفي 2009 تحدد كفايات تنظيم التكوين التحضيري أثناء فترة التربص لشغل بعض رتب الأسلاك المشتركة في المؤسسات و الإدارات العمومية و البرامج المتعلقة به.

2- المديرية العامة للوظيفة العمومية ، تعليمة رقم 03 مؤرخة في 31 مارس 2009 المتعلقة بالمناصب المالية المخصصة في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية للترقية في إطار التكوين المسبق .

3- المديرية العامة للوظيفة العمومية ، الجزائر ، تعليمة رقم 21/ك خ / م ع و ع / 2009 ، المؤرخة في 07 سبتمبر 2009 ، المتعلقة بالمخطط القطاعي و السنوي و المتعدد السنوات للتكوين و تحسين المستوى و تجديد المعلومات.

4- المديرية العامة للوظيفة العمومية ، التعليمة رقم 03 المؤرخة في 31 مارس 2009 المتعلقة بالمناصب المالية المخصصة في المخططات السنوية لتسيير الموارد البشرية للترقية في إطار التكوين المسبق .

- 5-** التعليم الوزارية رقم 01 المؤرخة في 20 فيفري 2012 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية المتعلقة بتطبيق احكام المرسوم التنفيذي رق 12-194 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والادارات العمومية واجراؤها.
- 6-** التعليم الوزارية المشتركة رقم 04 المؤرخة في 06 سبتمبر 2012 المتضمنة تبسيط كيفيات تحقيق مطابقة البناءات و إتمام إنجازها لفائدة المواطنين.
- 7-** وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، تعليمة رقم 2102 مؤرخة في 14 نوفمبر 2012، تتعلق بالمنشور الوزاري المتعلق بتحسين العلاقة بين الإدارة و المواطن و إعادة تأهيل المرافق العمومية .
- 8-** وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، التعليم رقم 1047 الصادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية ،بتاريخ 05 أكتوبر 2015 تتعلق بشروط وكيفيات تمويل واعداد الميزانيات المحلية بعنوان السنة المالية 2016.

خامسا: المؤلفات

-المؤلفات العامة

- 1-** ابراهيم درويش ، النظام السياسي، دراسة فلسفية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، 1978.
- 2-** ابراهيم درويش ، التنمية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة السابعة، سنة 1995.
- 3-** أبو قحف عبد السلام، أساسيات التنظيم والإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، القاهرة، 2003.
- 4-** أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2007.

- 5-** أحمد جودة محفوظ ، إدارة الموارد البشرية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2014.
- 6-** أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1996.
- 7-** أحمد صقر عاشور، "قياس ودراسة الفساد في الدول العربية" مؤشر الفساد في الأقطار العربية إشكاليات القياس و المنهجية ، المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بيروت، 2009.
- 8-** أحمد ماهر، إدارة الموارد البشرية ، مركز التنمية الإدارية ، الطبعة الخامسة، القاهرة، 1998.
- 9-** أحمد مصطفى خاطر، تنمية المجتمع المحلي- الاتجاهات المعاصرة، الاستراتيجيات، نماذج الممارسة-، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2000.
- 10-** السيد خليل هيكل ، الأحزاب السياسية (فكرة و مضمون)، مكتبة الطليعة بأبوظ ، سنة 1989.
- 11-** باسمه كيال، تطور المرأة عبر التاريخ، عز الدين للطباعة و النشر، بيروت، 1981.
- 12-** برهان فليون، مستقبل الديمقراطية في الجزائر، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الاولى، بيروت، 2002.
- 13-** بوحنية قوي ، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية و الإدارية في الدول المغاربية ، دار الحامد للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2014.
- 14-** ثامر بن ملوح المطيري و آخرون ، الإدارة المحلية ، معهد الإدارة العامة ، المملكة العربية السعودية ، الرياض ،سنة 1989.
- 15-** حرشوش صالح عادل ، مؤيد سعيد سالم ، إدارة الموارد البشرية -مدخل استراتيجي ، الطبعة الثانية ، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع ، 2006.

- 16-** حسين فنيش ، دراسة حول دور التكوين في رفع الكفاءات في الإدارات و المؤسسات العمومية الجزائرية و أفاقه، دار بلقيس ، الجزائر ، سنة 2017.
- 17-** حسين، أسامة سمير، الاحتيايل الإلكتروني: الأسباب والحلول، دار الجنادرية للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 18-** زويلف مهدي، إدارة الأفراد، الطبعة الأولى، دار مجدالاي للنشر والتوزيع، عمان، 1994.
- 19-** زين الدين بو مرزوق ، الخدمة العمومية ، بين تطبيقات النصوص القانونية و الواقع (الجمعات المحلية نموذجا) ، دار الكتاب العربي ، الجزائر ، سنة 2014.
- 20-** سامية محمد جابر ، سوسيولوجيا الإنحراف ، دار المعرفة الجامعية ، مصر ، 2004.
- 21-** سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، الطبعة الرابعة ، دار النهضة العربية، سنة 1998.
- 22-** سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة ، مجلد 7، عدد 1 ، الجزائر ، سنة 1997.
- 23-** سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1962.
- 24-** سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 25-** سهيل محمود معتوق، النظريات و السياسات النقدية، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، 1989.
- 26-** شهاوي قدري عبد الفتاح، أعمال الشرطة ومسؤولياتها إداريا وجنائيا، منشأة المعارف، القاهرة، 1969.

- 27-** صالح عادل حرشوش ، مؤيد سعيد سالم، إدارة الموارد البشرية -مدخل إستراتيجي ، الطبعة الثانية ، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع ، 2006.
- 28-** صباح سعد الدين عمر العلمي، بحث حول دور الرقابة المالية و الادارية كمدخل للتنمية و الاصلاح الاداري في الدولة، 2006.
- 29-** صلاح يوسف عبد العليم ، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008.
- 30-** عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 31-** عبد الرزاق السنهوري ، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الأول، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 1964.
- 32-** عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، الجزء السابع، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989.
- 33-** عبد العزيز محمد طارقجي، الإستراتيجيات الخمس في إتخاذ القرار وحل المشاكل وإدارة الذات ومهارات تفعيل وتنظيم الوقت، الجمعية الفلسطينية لحقوق الانسان- راصد-، الطبعة الثانية، بيروت، 2010.
- 34-** عبد العزيز بن عثمان بن صقر، الاصلاح في المملكة العربية السعودية- التحديات الراهنة و سبل المواجهة-، مركز الخليج للأبحاث، السعودية، 2004.
- 35-** عبد الكريم صادق، يوسف أحمد البطريق و حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، الطبعة الرابعة، بيروت، 1986.
- 36-** عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الادارة العامة و تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، 1983.
- 37-** عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الإقتصادية على مستوى الإقتصاد القومي، مجموعة النيل العربية للنشر، القاهرة، 2003.

- 38-** عوابدي عمار ، مبدأ الديمقراطية الإدارية و تطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 1984.
- 39-** عوابدي عمار، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثانية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 40-** عوابدي عمار ، نظرية المسؤولية الإدارية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994.
- 41-** عايدة ديرم ، الرقابة على أشغال التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري ، الطبعة الأولى، دار قانة ، 2011.
- 42-** عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، دار الغرب الإسلامي، بيروت، 2006.
- 43-** عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الادارية، عمان، الأردن، 1981.
- 44-** كريمة كمال، فساد الكبار، الرشاوى ، العمولات ، و نهب المال العام، مطابع روز اليوسف الجديدة، القاهرة، 1996.
- 45-** لخضر عبيد ، المجموعات المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة 1985.
- 46-** محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004.
- 47-** محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.
- 48-** محمد عبد الفتاح ياغي ، مبادئ الإدارة العامة، كلية الاقتصاد و العلوم الإدارية، المجتمعة الاردنية، الطبعة الثالثة، عمان، 2013.

- 49-** محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية العربية، مصر، 1988.
- 50-** محمد سمير أحمد، الإدارة الالكترونية، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- 51-** محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.
- 52-** محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية العربية، مصر، 1988.
- 53-** محمود القدوة، الحكومة الالكترونية و الإدارة المعاصرة، دار أسامة للنشر و التوزيع، عمان، 2010.
- 54-** محمود عبد الفتاح خليفة ، الاصلاح الإداري ، المصرية للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى ، سنة 2018.
- 55-** مصطفى بن حموش، جوهر التمدن الإسلامي، دار قابس للطباعة والنشر، المنامة، بيروت ، 2006.
- 56-** مصطفى كامل السيد، الحكم الرشيد و التنمية في مصر، مركز دراسات و بحوث الدول النامية، القاهرة، 2006.
- 57-** مصطفى نجيب شاويش، إدارة الموارد البشرية، دار الشروق، عمان، الأردن، 1996.
- 58-** موسى اللوزي، التنمية الإدارية، دار وائل للنشر، عمان ، 2000.
- 59-** ناصر سعيد المري ، القيادة الإدارية و المداخل الحديثة في التطوير الإداري ، دراسة حالة جهاز الخدمة المدنية بإدارة أبو ظبي ، دار النهضة العربي، سنة 2000.
- 60-** هاشم حمدي رضا، الإصلاح الإداري، دار الراية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، عمان، 2011.
- 61-** هاشم الشمري – ايثار الفتلي ، الفساد الإداري و المالي و آثاره الاقتصادية و الاجتماعية، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع ، الأردن ، الطبعة الأولى ، سنة 2011.

62- هشام عبد المنعم عكاشة، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، دار النهضة، القاهرة، 2004.

- المؤلفات المتخصصة

- 1- أحمد رشيد ، الإدارة المحلية و التنمية ، المفاهيم العلمية ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، القاهرة ، سنة 1981.**
- 2- أحمد مصطفى خاصر ، تنمية المجتمع المحلي ، الاتجاهات المعاصرة – الاستراتيجيات- نماذج الممارسة ، المكتبة الجامعية ، الاسكندرية ، سنة 2000.**
- 3- أخو رشيدة و عالية خلق، المساءلة و الفعالية في الإدارة، دار الحامد للنشر و التوزيع، عمان.**
- 4- باديس بن حدة ، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي " دراسة مقارنة" ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، الطبعة الأولى ، سنة 2016.**
- 5- حمدي عبد الرحمن ، المشاركة السياسية للمرأة، مركز دراسات المستقبل الأفريقي، خبرة الشمال الأفريقي ، القاهرة، 2001.**
- 6- خالد سمارة الزغبى، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها- دراسة مقارنة-، منشأة التعارف، القاهرة، 1984.**
- 7- عبد القادر خليل ، البلدية في مواجهة تحدي التسيير و الهندسة الإقليمية، دار القصة للنشر، الجزائر ، 2011.**
- 8- عبد الرازق شخيلي ، الادارة المحلية دراسة مقارنة، كلية الاقتصاد والعلوم الادارية، جامعة مؤتة، الطبعة الأولى، 2001.**
- 9- علاء الدين عشي ،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، 2012.**
- 10- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.**

- 11-** عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، دار الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، سنة 2012.
- 12-** عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى ، دار الجسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، سنة 2012.
- 13-** علي الحوات ، تخطيط الخدمات البلدية و الاجتماعية في المدينة العربية في تكامل الخدمات البلدية و الاجتماعية و وسائل تمويلها ، المعهد العربي لإنماء المدن ، الرياض ، سنة 1993.
- 14-** علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة بستان المعرفة، القاهرة، 2008.
- 15-** مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- 16-** محمد أنس قاسم جعفر ، التنظيم المحلي و الديمقراطية ، دراسة مقارنة ، سنة 1982.
- 17-** محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2004.
- 18-** محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013.
- 19-** محمد نصر مهنا ، تحديث في الإدارة العامة و المحلية، مؤسسة شهاب الجامعة ، الإسكندرية ، مصر ، سنة 2005.
- 20-** محمد وليد العيادي ، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 1998.
- 21-** محمد حسين منصور، المسؤولية المعمارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2006.
- 22-** محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية العربية، مصر، 1988.

- 23-** نور الدين حاروش ، الخدمة العمومية المحلية كمأشر للتنمية المستدامة ، دار الأمة للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر ، طبعة 2017.
- 24-** هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، 2000.

-الرسائل الجامعية

- 1-** أوكيل حميدة، دور الموارد المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية – دراسة حالة الجزائر-، أطروحة دكتوراه، تخصص اقتصاديات المالية و البنوك، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و علوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2015-2016.
- 2-** ثباب نادية، أليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- 3-** حسون محمد علي ، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه العلوم ، كلية الحقوق جامعة باجي مختار عنابة ، 2011.
- 4-** حليلة بومزبر، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2009-2010.
- 5-** حمدي أبو أنور السيد عويش، الادارة الاستشارية و دور القضاء الاداري في الرقابة عليه، دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراه، جامعة حلوان، القاهرة، 2003.
- 6-** خالد سمارة ، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها ، دراسة مقارنة مع التطبيق في المملكة الأردنية الهاشمية ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1984.
- 7-** سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية و أفاقها في الجزائر في ظل العولمة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، سنة 2006 .

- 8- سميحة العقبي،** ترشيد قطاع الوظيفة العمومية في الجزائر أطروحة دكتوراه في العلوم جامعة باتنة 1، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، سنة 2015-2016.
- 9- شوقي قاسمي،** معوقات المشاركة الشعبية في برامج امتصاص السكن الهش- دراسة ميدانية لبرنامج RHP للبنك الدولي للانشاء و التعمير بالجزائر، أطروحة دكتوراه ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2012/2013.
- 10- عبد الرحمان نايت،** "تحليل أهم أسس عملية التكوين والتدريب الإداري للإطارات على مستوى التعليم العالي مع دراسة ميدانية على حالة قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر ،2006.
- 11- عبد القادر موفق،** الرقابة المالية على البلدية في الجزائر (د ارسـة تحليلية و نقدية)، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في علوم التسيير، شعبة تسيير مؤسسات، جامعة حاج لخضر- باتنة، الجزائر، 2015.
- 12- عيد قريطم ،** التفويض فالاختصاصات الإدارية —دراسة مقارنة - ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، سنة 2009 .
- 13- عمار بريق ،** المركز القانوني للمنتخب المحلي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون ، تخصص مؤسسات إدارية و دستورية ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم القانون العام ، سنة 2014-2015.
- 14 - غزلان سليمة ،** علاقة الإدارة بالمواطن في القانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه في الحقوق فرع القانون العام ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، كلية الحقوق بن عكنون ، سنة 2009-2010 .

15- فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، دكتوراه دولة في القانون ،جامعة الاخوة منتوري ، قسنطينة ،كلية الحقوق، سنة2005 .

16- كريم يوسف أحمد كشكاش ، الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، سنة 1987.

17- ناجي طار، تسيير الموارد المالية للبلدية – دراسة حالة –، مذكرة تخرج لنيل شهادة دراسات عليا تخصص مناجمت المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2014.

18- نايلي ناصر ، فعالية نظام الرقابة المالية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه العلوم ، جامعة باجي مختار عنابة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم القانون العام ، سنة 2014-2015.

19- هشام أمين مختار، تخطيط وتنمية المجتمعات الجديدة في جمهورية مصر، رسالة دكتوراه، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، 2000.

-المذكرات الجامعية المتخصصة

1- أمينة فلاح ، دور النيباد في تفعيل الحكم الراشد والتنمية المستدامة في إفريقيا، رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2010-2011.

2- باديس بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

3- خديجة لعريبي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، أم البواقي ، 2012-2013.

- 4-** سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الاصلاح الاداري (التطوير التنظيمي و التدريب و تقييم الأداء)، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة، 2011.
- 5-** فرحات مولاي لحسن ، إدارة الكفاءات و دورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، قسم الحقوق ، سنة 2011-2012.
- 6-** فاطمة الزهراء مغبر، سمير بطاهر، الإدارة المحلية في الجزائر و مساهمتها في التنمية المحلية- عرض لتجربة بلدية الغزوات بولاية تلمسان-، مقال منشور، مجلة Le du MECAS cahiers، جامعة أبو بكر بلقايد، العدد 11، الجزائر، ديسمبر 2015.
- 7-** كريمة بقدي، الفساد السياسي و أثره على الإستقرار السياسي في شمال إفريقيا، دراسة حالة الجزائر، رسالة ماجستير، أبو بكر بلقايد ، قسم العلوم السياسية، الجزائر، 2012.
- 8-** محمود أحمد فتحي البناني، الشفافية في العمل الإداري، رسالة ماجستير، معهد البحوث و الدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية و الثقافة و العلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2001.
- 9-** موسى محمد أبو حطب، فاعلية نظام تقييم الأداء، وأثره على مستوى أداء العاملين، رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة، غزة، 2009.
- 10-** نوار هاني اسماعيل، تقييم أداء الموارد البشرية و مدى مساهمتها في رفع المنشآت العامة، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، قسم إدارة الأعمال، دمشق، 2004-2005.
- 11-** هشام سلمان حمد الخلايلة، أثر الاصلاح السياسي على عملية المشاركة السياسية في المملكة الأردنية الهاشمية، مذكرة ماجستير، كلية الآداب و العلوم، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

-المقالات-

- 1- ابراهيمي عبد الله، حميدة مختار، دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية، مقال منشور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السابع، فيفري 2005.
- 2- أحمد رحمانى، تسيير الموارد البشرية، التانيف النموذجي للجماعات المحلية، التحولات الإقتصادية المحلية -رهانات و نقاش-، مجلة المركز الوطني للدراسات و التخطيط (CENEAP)، الجزائر، 1999.
- 3- اسماعيل فريجات ، مركز المقاطعات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، جانفي 2018، العدد 18.
- 4- الأمين شريط ، الديمقراطية التشاركية – الأسس و الآفاق - ، مجلة الوسيط ، العدد 06 ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2008.
- 5- الصادق الصديق محمد منصور، الإطار الدستوري لمكافحة الفساد، مقال منشور بمجلة الدراسات العليا، العدد 15، جامعة النيلين، الخرطوم، سنة 2015.
- 6- بحري دلال ، النظرية السنوية في التنمية ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 11، سبتمبر 2014.
- 7- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة بن بوعلي، الشلف، العدد الرابع، الجزائر، جوان 2006 .
- 8- بلقاسم بن زنين، المرأة الجزائرية و التغيير: دراسة حول دور و أداء السياسات العمومية، المجلة الجزائرية في الأنثروبولوجيا و العلوم الاجتماعية، العدد 57-58، الجزائر، 2012.
- 9- بوحانة ثابتي ، مستقبل و آفاق البلدية في الجزائر في ظل القانون رقم 11-10 ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي، الجزائر ، العدد الرابع، جانفي 2012.

- 10-** بهلول سمية ، تطبيق الإدارة الالكترونية على مستوى الجماعات الاقليمية بين عصرنة المرافق العمومية و محاربة البيروقراطية الإدارية ، مجلة المفكر ، العدد 16 ، ديسمبر 2017.
- 11-** جيلاني عياد غلام الله ، الرأس المال البشري و دوره في رفاهية الأفراد و الأمم ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، العدد 35 ، أكتوبر 2014 .
- 12-** حساين خالد ، حماية الحقوق السياسية للمرأة في التشريع الجزائري ، مجلة المجلس الدستوري ، عدد 2 ، سنة 2013 .
- 13-** حسين فريجة ، الرشادة الإدارية و دورها في تنمية الإدارة المحلية ، مجلة الاجتهاد القضائي جامعة بسكرة ، العدد 06 ، أبريل 2010.
- 14-** حسين قادري، المشاركة السياسية كآلية من آليات الديمقراطية في العالم العربي- الجزائر نموذجا-، مجلة المفكر، العدد الرابع، الجزائر.
- 15-** حفصية بن عشي ، حسين بن عشي ، ضمانات المشاركة السياسية للمرأة الجزائرية في ظل القانون العضوي المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد 11، سبتمبر 2014.
- 16-** حيدر ماجد حسن، أهمية المشاركة المجتمعية في تقويم المخططات الأساسية للمدن، مجلة واسط للعلوم الانسانية، العدد 25، 2014.
- 17-** خلفون فضيلة، دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة باتنة 1 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، العدد العاشر ، جانفي 2017 .
- 18-** دريس نبيل ، دور المجالس الشعبية المحلية في تحقيق التنمية المحلية ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر ، الوادي ، العدد العاشر ، جانفي 2015.
- 19-** سحر قدوري، الادارة الالكترونية و امكانياتها في تحقيق الجودة الشاملة، مجلة المنصورة، العدد 14، خاص، الجزء الأول، 2010.

- 20-** سعيد مقدم ، هيئات الوظيف العمومي كجهة مراقبة و تنظيم ، مهامها وتطورها، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، مجلد 1 ، عدد 2 ، سنة 1991.
- 21-** سعيد مقدم ، واقع و مقتضيات الإدارة العمومية في الجزائر ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، عدد 2 ، سنة 1993.
- 22-** سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، مجلد 7 ، عدد 1 ، سنة 1997.
- 23-** سعيد مقدم ، مكانة و استراتيجيات الموارد البشرية و علاقتها بالتنمية الشاملة على ضوء الضمانات الواجب توفرها في المسير و الموظف عموما ، مجلة إدارة ، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، مجلد 14 ، عدد 27 ، سنة 2004.
- 24-** سليمة بن حسين ، الحوكمة ... دراسة في المفهوم ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر ، الوادي ، العدد العاشر ، جانفي 2015.
- 25-** سميحة لعقابي، نظام تقييم أداء الموظف العمومي في التشريع الجزائري- بين الفعالية و القصور-، مقال منشور بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الثامن، الجزائر، جانفي 2016.
- 26-** طارق جلال حبيب، تقييم فعالية المشاركة الشعبية في مشروعات اعداد المخطط الاستراتيجي للقرية المصرية مثال قرية مير، مجلة علوم الهندسة، جامعة أسيوط، مصر، المجلد 37، العدد الثاني، مارس 2009.
- 27-** عبد الحق المرجاني ، حدود التمويل الجبائي المحلي للتنمية المحلية ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، الشركة المغربية الطباعة و النشر ، الرباط ، عدد مزدوج، 02 ، 03، 1993.

- 28-** عبد الرحمن بوكثير ، نحو تكريس حقيقي للمادة 51 من الدستور " الحق في الحصول على المعلومات و الوثائق الإدارية "، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة باتنة 1 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، العدد العاشر ، جانفي 2017.
- 29-** عبد القادر لحول ، تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية في نظام الجماعات المحلية على ضوء اصلاحات 2011-2012 ، مقال منشور بمجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، العدد 23، المجلد الأول ، الجلفة ، الجزائر ، 2015.
- 30-** عبد النور ناجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، مقال منشور بمجلة دفاتر السياسة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ، الجزائر.
- 31-** عزري الزين ، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة و التعمير ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06 ، أفريل 2010.
- 32-** عزة وهبي، نظام الحصص كآلية لتفعيل دور المرأة برلمانيا، مجلة قضايا برلمانية، عدد 23، فبراير ، الجزائر، 1999.
- 33-** عشور عبد الكريم ، دور الحكم الالكتروني في مكافحة الفساد الإداري ، الولايات المتحدة الأمريكية نموذجا ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 11 ، سبتمبر 2014.
- 34-** عمار بوضياف ، نظام الكوتا كآلية لترقية حقوق المرأة السياسية في البلاد العربية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 26 ، نوفمبر 2010.
- 35-** غازي ربابعة ، دور المرأة في المشاركة السياسية ، مجلة المفكر ، جامعة بسكرة ، العدد 05، مارس 2010.
- 36-** فاطمة الدويسان و آخرون، مشروع الحكومة الالكترونية في دولة الكويت: بيت الزكاة حالة عملية، مجلة دورية متخصصة محكمة، يصدرها مخبر العولمة و اقتصاديات شمال افريقيا، جامعة حسبية بن بو علي، العدد 05، الجزائر، جانفي 2008.

- 37-** فريدة مزياني ، دور الجماعات المحلية في مجال الاستثمار ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 06، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة .
- 38-** قاسم ميلود، علاقة الادارة بالمواطن: بين الأزمة و محاولات الاصلاح، مجلة دفاتر السياسية و القانون، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، العدد الخامس، جوان 2011 .
- 39-** لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السابع، الجزائر، فيفري 2005.
- 40-** ليندة أونيسي ، المخطط البلدي للتنمية و دوره في تنمية البلدية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية،جامعة باتنة 1 ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد التاسع ، جوان 2016.
- 41-** ليندة يشوي ، المواطنة السياسية للمرأة العربية بين أحكام القانون الوضعي و مبادئ الشريعة الإسلامية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، عدد 01 ، مارس 2014.
- 42-** محمد بركات ، أي دور للجماعات الإقليمية في تنفيذ سياسة التنمية المحلية ؟ بين طموح الأهداف و محدودية الموارد حالة البلديات الجزائرية ، مجلة المفكر ، العدد 16، ديسمبر 2017.
- 43-** محمد خشمون ، الديمقراطية المحلية و التنمية – نموذج المجالس المحلية في الجزائر - ، مجلة الإحياء ، كلية العلوم الإنسانية و الاجتماعية و العلوم الاسلامية ، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر ، العدد 14.
- 44-** محمد سالم صقر المعاني، ابن خلدون وتراثية المشاركة الشعبية في مشاريع الإسكان، مجلة جامعة دمشق، المجلد الخامس عشر، العدد الثاني، دمشق، 1999.
- 45-** محمد لمعيني، دور النظام الانتخابي في تفعيل المشاركة السياسية للمرأة في الجزائر- دراسة نظرية و قانونية-، مقال منشور، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، العدد الثاني عشر، بسكرة، 2006.
- 46-** مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ، مجلة مجلس الدولة ، عدد 3 ، سنة 2003.

- 47 -** مسعود شيهوب ، قوانين الإصلاح السياسي في الجزائر و دورها في تكريس الديمقراطية ، مجلة المجلس الدستوري ، عدد 02، سنة 2013.- مكلل بوزيان ، الموظفون و الاصلاحات الإدارية في الجزائر ، مجلة العلوم القانونية و الادارية ، جامعة جيلاني ليايس ، سيدي بلعباس، الجزائر ، العدد 05 ، أفريل 2009.
- 48-** محمد بن براهيم التويجري ، التدريب الإداري و افاق تطويره في البلدان العربية، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، مجلد 14 ، عدد 27، سنة 2004.
- 49-** وفاء معاوي ، نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر في ظل مقاربة الحوكمة الإلكترونية ، مجلة العلوم القانونية و السياسية ، جامعة الشهيد حمة لخضر ، الوادي، العدد العاشر ، جانفي 2015.
- 50-** يونس مسعودي ، التحول الديمقراطي : مقاربة مفاهيمية نظرية ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، العدد الأول / مارس 2014.
- 51-** يونس قرواط ، أهمية نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة – دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر ، مقال منشور بمجلة المعيار ، جامعة العلوم الإسلامية الأمير عبد القادر ، قسنطينة ، العدد السادس عشر ، ديسمبر 2016.
- 52-** يوسف بن يزة ، إنجازات الحركة السنوية العالمية من منظور النوع الاجتماعي – مقاربة مفاهيمية تأصيلية ، مجلة الباحث ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، العدد الأول ، مارس 2014.

-الملتقيات

1- حسام قصب، تقييم كفاءة وفاعلية الآليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري، المؤتمر العربي الإقليمي، تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة، ديسمبر 2003.

2- رمضان بطيخ، مفهوم الإدارة المحلية و دورها في التنمية الشاملة، ورقة عمل مقدمة في ندوة: دور الحكومة المركزية في التنمية المجتمعية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2007 .

3- سام سليمان دله ، إبراهيم علي الهندي ، " الفساد الإداري وأثره على الجهاز الحكومي"، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، الرياض، 2003 .

4- فريدة مزياني ، سمية بهلول ، قراءة تحليلية نقدية في دور الإدارة الالكترونية في تطوير و عصرنة الإدارة البلدية و المساهمة في خدمة التنمية المحلية ، الملتقى الوطني حول إصلاح الجماعات المحلية و رهانات التنمية ، المنعقد يومي 29-30 أفريل 2018 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية.

5- لطفي محمد الصالح قادري، الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية، الملتقى الوطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، يومي 12-13 ديسمبر 2010.

6- محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي -المفهوم والفلسفة والأهداف ، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، 20 - 18 أوت 2003، عمان، 2003.

- 7-** مليكة بوضياف، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري، ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 12 و 13 ديسمبر، 2010 .
- 8-** ندير المومني، مداخلة بعنوان تقييم وطني لمشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إصلاح القطاع العام في المغرب، ملتقى حول إعلان مبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في البلاد العربية، المملكة الأردنية الهاشمية، يومي 6-7 فيفري، 2005.

- المراجع باللغة الفرنسية

-Ouvrages

- 1- Anne Gratacap et pierre medan, Management de production, Paris, Dunod, 2001.
- 2-Benoit. J, Le droit administrative Français, paris, 1968.
- 3-Benoit.J, Droit Constitutionnel et institutions politiques , 5 eme édition , Dalloz, 1978.
- 4- Bruno Remond , Jacques Blan , les collectivités locales , presses de la fondation nationale des sciences politiques , Dalloz , juin , 1992.
- 5-FARIOL Bernard, conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée, les éditions des journaux officiels , Paris .
- 6-Jean , Bernard Auby , François Auby , droit des collectivités locales , presses universitaire de france , septembre , 1990.
- 7- John Peterson, Policy network, political science series, institute for advanced studies, Vienna, 2003.
- 8-G.Vedel et P.Delvolve, droit administratif , p.u.f , paris, 1984.

- 9-Maspetiol et Laroque , la tutelle administrative , paris , 1969.
- 10- Marion, Segaud & Jacques Brun & Jean-Claude Driant, Dictionnaire critique de l'habitat et du logement (Paris: Ed Armand Colin, 2002).
- 12-Pierre Muller, les politiques publiques, Que sais-je ?, PUF, 9^e édition, paris 2011.
- 13 -Pierre Colin: Sous-développement, identité et réalité, édition Gallimard, Paris, 1998.
- 14 -TUC SIRUGUET Jean, FERNANDEZ Emmanuelle, KOSSTER Lydia, Le contrôle interne bancaire, Dunod, Paris, 2006.

- Thèses

- 1-Boukerzzah, Decentralisation, developpement locale et aménagement du territoire en Algerie- le cas de wilaya de skikda-, these de doctorat de 3^eme.
- ²⁻ N.L. KACHA, “ la situation et les aspirations de femme algériennes”, thèse de 3^eme cycle, Paris, Sorbonne 1979.

-Articles

- 1-Ahmed Rahmani , Quelque politique de formation pour la fonction publique - , Revue Idara , volume 6, N 1 , 1996.
- 2- Daugeron Bruno, democratie administrative dans la theorie du droit public, retour sur naissance d'un concept, la democratie administrative des administration aux citoyens, RFAP N 137-138, 2011.
- 3-Hocine Cherhabil ,évolution institutionnelle et adaptation de l'administration Algérienne à la mondialisation , Revue Idara , volume 8 , N 1 , 1998.

4- Karima Benyelles , le renouveau du service public à travers une Politique de la ressource humaine dans la fonction publique , Revue Idara , volume 2 , N 1 , 1992.

5-Le claniche(Michel),l 'administration consultive element constitutive ou substitute de la democratie administrative, in la democratie administrative des administers aux citoyens RFAP N 137-138, 2011.

6-Walid Laggoun , les réformes administratives , un etat des problematiques , revue IDARA ,ENA,V9,N1,1999.

- المراجع باللغة الانجليزية

-Books

1-Aldag and Stearns, Management, South –Western pub, 2 edition, USA, January 1991.

2- Brown. F, Gerlad. E, Denton. H and Disciotte, Jo. P, The effective local government manager, 3th edition, USA: ICMA, 2014.

3- Govindarajan, M, Natarajan S ; Principles of Management; New Delhi: PHI Learning Pvt. Ltd; 2005.

4-Kathryn M, Bartol and David C. Martin; “Management”; McGraw-Hill, INC, first edition, USA, 1991.

5- Michelle Swenarchuk and Paul Muldoon, Deregulation and Self-Regulation in Administrative Law: A Public Interest Perspective, A paper prepared for the workshop: Deregulation, Self-Regulation and Compliance in Administrative Law, held at York University, March 1996.

6- Modie Grame C; The Government of Great Britain Methuen, 1965.

7- O'Neill Robert K, Management of Library and Archival Security: From the Outside Looking In; New York; Routledge; 2014.

8-Prasad Lallan, Gulshan SS; Management Principles and Practices; New Delhi: Excel Books; India, 2011.

9- Scherling Mark; Practical Risk Management for the CIO; Florida, USA: Auerbach Publications; 2011.

10- Snopek Albert M; Fundamentals of Special Radiographic Procedures; Philadelphia, PA: Elsevier Health Sciences; 5th edition; 2013.

-Articles

1-Sadaw, Jeffrey, The internet as a delivery platform for audio(visual teaching in European political science), vol 1, N2,March 2002.

2-European Commission, More women in senior positions: Key to economic stability and growth; Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Unit G1; January 2010.

- المواقع الالكترونية

- احسان علي عبد الحسين، بحث حول دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، دائرة الشؤون القانونية، قسم البحوث و الدراسات، تم الاطلاع على الموقع يوم 2017/05/29 على الساعة 11:42 .www.nazaha.iq/%5Cpdf_up%5C1046%5Cp1_k.pdf

-عبد النبي، محمد الأمين، المشاركة الايجابية للشباب في المجتمع و المدن و أثرها على التنمية المستدامة، مقال نشر سنة 2010، تاريخ الاطلاع 2016/06/13، الموقع الالكتروني: <http://wdalamin.elaphblog.com/posts.aspx?U=4305&A=51765>

- فتحي بالحاج، المرأة رهان للحادثة العربية، مركز دمشق للدراسات النظرية والحقوق المدنية،
على الموقع: <http://www.mokarabat.com/s6656.htm> بتاريخ: 2017-09-29.

- محمد بن علي شيبان العامري، الرقابة مفهومها و أهميتها، مقال منشور، تم الاطلاع على
الموقع يوم 2017/09/27 على الساعة 12 ظهرا

<http://sst5.com/Article/1238/YoutubeChanel.aspx?v=340>

- وفاء عبد الله، المشاركة الشعبية و علاقتها بالتخطيط و التنمية، ندوة تقييم مشاريع الارتقاء
بمصر، جامعة حلوان، القاهرة، 1989، اطلع على الموقع يوم 2016/06/14، الموقع
الالكتروني

<http://inplanning.gov.eg/ar/Pages/Member-Details.aspx?mid=344>

الفهرس

01	مقدمة
10	الباب الأول: ماهية و أليات تحديث أجهزة الإدارة المحلية
12	الفصل الأول: ماهية الإدارة المحلية و هيئاتها
13	المبحث الأول: مفهوم الإدارة المحلية و أهدافها
14	المطلب الأول: تعريف و أسباب ظهور الإدارة المحلية
15	الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية
17	الفرع الثاني :أسباب الإدارة المحلية
18	أولاً: أسباب إدارية
18	ثانياً: الأسباب السياسية
19	ثالثاً: الأسباب الاقتصادية و التنموية
20	رابعاً: الأسباب الاجتماعية
21	المطلب الثاني: مقومات و أهداف و الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية
21	الفرع الأول: مقومات الإدارة المحلية
21	أولاً : وحدات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية
22	ثانياً: قيام هيئات محلية منتخبة
22	ثالثاً: إشراف رقابة السلطة المركزية
22	الفرع الثاني : أهداف الإدارة المحلية

23	أولا : أهداف السياسية
23	ثانيا: أهداف إدارية
24	ثالثا: أهداف الاجتماعية
24	رابعا: أهداف التنموية
24	الفرع الثالث: الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية
25	أولا: إدارة عامة مثقلة بالمهام و المسؤوليات
25	ثانيا: الضعف في صنع السياسات
26	ثالثا: انعدام المساءلة
28	المبحث الثاني: هيئات الإدارة المحلية
29	المطلب الأول : البلدية
31	الفرع الأول: هيئات البلدية
32	أولا: هيئة المداولة للبلدية
34	ثانيا: الهيئة التنفيذية للبلدية
36	ثالثا: الأمين العام للبلدية
37	الفرع الثاني : صلاحيات البلدية
37	أولا : التهيئة و التنمية
37	ثانيا: التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز
38	ثالثا: التربية و الحماية الاجتماعية و الشباب و الثقافة و التسلية و السياحة
38	رابعا: النظافة و حفظ الصحة و طرقات البلدية

38	الفرع الثالث: تنظيم إدارة البلدية
39	أولا : المصالح العمومية البلدية
39	ثانيا : المندوبيات البلدية
39	ثالثا : الملحقات
40	رابعا : أرشيف البلدية
40	الفرع الرابع : الدائرة
41	أولا : هيئات الدائرة
41	ثانيا : تنظيم سير الدائرة
42	ثالثا: علاقة الدائرة بالبلدية
43	المطلب الثاني: الولاية
44	الفرع الأول: هيئات الولاية
44	أولا: المجلس الشعبي الولائي
44	ثانيا: الوالي
47	ثالثا: صلاحيات الولاية
47	رابعا : تنظيم إدارة الولاية
48	الفرع الثاني: المقاطعات الإدارية
49	أولا: تعريف المقاطعات الإدارية
49	ثانيا: هيئات المقاطعات الإدارية
52	ثالثا: صلاحيات المقاطعات الإدارية

53	رابعاً : تنظيم المقاطعات الإدارية
55	الفصل الثاني : ماهية تحديث الإدارة المحلية
57	المبحث الأول: مفهوم تحديث الإدارة المحلية
58	المطلب الأول : تعريف التحديث الإداري
59	الفرع الأول: خصائص التحديث الإداري
60	الفرع الثاني: أهداف التحديث الإداري
62	الفرع الثالث: شروط التحديث الإداري
63	المطلب الثاني :أسباب التحديث الإداري
63	الفرع الأول: الأسباب السياسية
64	الفرع الثاني: الأسباب الاجتماعية
64	الفرع الثالث: أسباب الاقتصادية و التنموية
65	المبحث الثاني :عناصر التحديث في الإدارة المحلية
67	المطلب الأول :الإرادة السياسية
69	الفرع الأول: التنشئة السياسية
69	أولاً: تعريف التنشئة السياسية
70	ثانياً: أدوات التنشئة السياسية
71	ثالثاً: مؤشرات الإرادة السياسية
72	الفرع الثاني: مبدأ الشفافية في الإدارة المحلية
72	أولاً: تعريف مبدأ الشفافية

73	ثانيا: أهمية مبدأ الشفافية
73	ثالثا: أهداف مبدأ الشفافية
74	رابعا : استراتيجية مبدأ الشفافية و الوضوح
74	الفرع الثالث: إدارة إستشارية
76	الفرع الرابع : ضعف الإرادة السياسية
78	المطلب الثاني: تامين الموارد البشرية والمالية
79	الفرع الأول: تامين الموارد البشرية
80	أولا: مراجعة و تعزيز منظومة الوظيفة العمومية
83	ثانيا: التكوين و التأهيل لاصلاح الوظيفة العمومية
87	ثالثا: التحفيز كوسيلة لتحسين الأداء الوظيفي
89	رابعا : خلقنة الموظف العمومي
91	الفرع الثاني: تقييم أداء الموارد البشرية
92	أولا: تعريف التقييم
93	ثانيا: الأطراف المختصة بالتقييم
93	ثالثا: طرق التقييم
94	رابعا: تحديد نظام التقييم في الجزائر
96	الفرع الثالث: أهمية الموارد المالية للإدارة المحلية
96	أولا: السياسة المالية
97	ثانيا: أدوات السياسة المالية

98	ثالثا: الوعي الضريبي
98	الفرع الرابع : مراقبة التسيير المالي للإدارة المحلية
99	أولا : الموارد المالية الداخلية
99	ثانيا : الموارد المالية الخارجية
100	ثالثا: ممارسة الرقابة على ميزانية الإدارة المحلية
101	رابعا: المشكلات التي يواجهها التسيير المالي المحلي
104	خلاصة الباب الأول
106	الباب الثاني: آليات تحديث وظائف الإدارة المحلية
108	الفصل الأول: علاقة الإدارة المحلية بالمواطنين في تقديم الخدمة العمومية
111	المبحث الأول : تفعيل المشاركة الشعبية
112	المطلب الأول : مشاركة المواطنين و الفاعلين الإداريين في اتخاذ القرار الإداري
113	الفرع الأول : تعريف المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار
114	أولا : التعريف اللغوي للمشاركة الشعبية
114	ثانيا : التعريف الاصطلاحي للمشاركة الشعبية
116	ثالثا : أنواع المشاركة
118	الفرع الثاني : أسس المشاركة
118	أولا : ترقية الحوار و التشاور مع المواطنين

120	ثانيا: الثقة المتبادلة و الشفافية في التعامل
121	ثالثا : الالتزام و الاستمرارية
121	الفرع الثالث : واقع الإدارة المحلية من المشاركة الشعبية
122	أولا: المشاركة الشعبية و تطبيقها في البلدية
123	ثانيا: المشاركة الشعبية و تطبيقها في الولاية
125	الفرع الرابع : المعوقات التي تواجهها المشاركة الشعبية
125	أولا: الاقتباس الغامض للمشاركة
125	ثانيا :انعدام الشفافية بين المواطنين و الإدارة
126	ثالثا : عدم اعلام المواطن و تقديم المعلومات اللازمة
128	المطلب الثاني : تفعيل و تنشيط دور المرأة في مجال التسيير الإداري
129	الفرع الأول: وضع المرأة في الحياة العامة
130	الفرع الثاني: تمكين و مكافحة العنف ضد المرأة
130	أولا : تمكين المرأة الجزائرية
132	ثانيا : محاربة العنف ضد المرأة
133	ثالثا : المساواة بين المرأة و الرجل في الجزائر
134	الفرع الثالث: مشاركة المرأة في تسيير الإدارة المحلية
135	أولا : التمثيل النيابي للمرأة في المجالس المنتخبة المحلية
136	ثانيا: نظام الكوتا (الحصص)
138	الفرع الرابع: معوقات تفعيل دور المرأة في التسيير الإداري

140	أولاً: الثقافة التقليدية و المحافظة
140	ثانياً: انعدام الخبرة و انتشار الأمية
141	ثالثاً: ضعف نشاط الحركة النسائية
141	رابعاً : تأثير السياسة التشريعية على التمثيل النيابي للمرأة
142	المبحث الثاني: التحول إلى إدارة الكترونية
143	المطلب الأول: تطبيق إدارة محلية الكترونية
144	الفرع الأول: متطلبات تطبيق الإدارة المحلية الالكترونية
144	أولاً: المطلب السياسي
145	ثانياً: المطلب التشريعي أو القانوني
146	ثالثاً: المطلب الإداري
146	رابعاً : المطلب الاقتصادي
147	الفرع الثاني: دوافع تطبيق إدارة محلية الكترونية
148	أولاً: سهولة و سرعة تقديم الخدمة العمومية
148	ثانياً: إشراك المواطنين و الجميع
149	ثالثاً: التنمية الإقتصادية
149	رابعاً: التركيز على النتائج
150	الفرع الثالث: أبعاد إستعمال إدارة محلية إلكترونية
150	أولاً: بعد الزبون
151	ثانياً: بعد الأعمال

151	ثالثا: بعد الدولة
152	الفرع الرابع: مشكلات إدخال الإدارة المحلية الإلكترونية
153	أولا: على مستوى القوانين و الأنظمة
153	ثانيا: على مستوى المؤسسات
153	ثالثا: على مستوى العنصر البشري
153	رابعا: على مستوى الزمن
154	المطلب الثاني: التخطيط الزمني الإداري
154	الفرع الأول: إدارة الوقت
155	أولا: مفهوم إدارة الوقت
156	ثانيا: أهمية إدارة الوقت
156	ثالثا: أساليب إدارة الوقت
159	الفرع الثاني: إدارة الوقت و العمليات الإدارية
159	أولا: الوقت و التخطيط
160	ثانيا: الوقت و التنظيم
160	ثالثا: الوقت و التوجيه
160	رابعا: الوقت و الرقابة
161	الفرع الثالث: العوامل التي تؤدي الى مضيعة الوقت
161	أولا: عوامل شخصية و ذاتية
161	ثانيا: عوامل تخطيطية و تنظيمية

162	ثالثا: عوامل توظيفية و توجيهية
163	الفصل الثاني: الجانب الإجرائي في تقديم الخدمة العمومية
165	المبحث الأول : تبسيط الاجراءات الادارية و حسن الاستقبال
165	المطلب الأول : إعادة بناء وتبسيط الإجراءات الإدارية
166	الفرع الأول: مفهوم الاجراءات الإدارية
166	أولا: تعريف الاجراءات
167	ثانيا: الخصائص المرغوبة في الإجراءات
168	ثالثا: مشكلات الإجراءات
170	الفرع الثاني: تبسيط الإجراءات الإدارية
170	أولا: تعريف تبسيط الإجراءات الإدارية
171	ثانيا : إعادة تنظيم الاجراءات الإدارية
1 173	ثالثا : أساليب تبسيط الإجراءات الإدارية
175	الفرع الثالث: فوائد تبسيط الإجراءات الإدارية
176	أولا : اقتصاد في الجهود و التكاليف
176	ثانيا : الدقة في الأداء نتيجة وجود إجراءات عمل نمطية مقننة
176	ثالثا : الحد من الفساد الإداري و تيسير عملية الرقابة
177	الفرع الرابع : الهيئات المختصة بتبسيط الاجراءات
177	أولا: اللجان

178	ثانيا: الاستعانة بالخبراء
178	ثالثا : إنشاء هيئات فنية متخصصة في مسائل التنظيم الإداري
179	المطلب الثاني: حسن الاستقبال
180	الفرع الأول: الإنصات و الإرشاد
181	الفرع الثاني: إحداث فضاءات قريبة من المواطنين
182	الفرع الثالث: التوجيه و الدليل
184	الفرع الرابع : التواصل مع الجميع و تأصيل ثقافة المرفق
184	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية و رعاية المصلحة العامة
187	المطلب الأول: فرض رقابة إدارية صارمة
188	الفرع الأول: مجالات الرقابة
189	أولا: الرقابة على الإنتاج
190	ثانيا: الرقابة على التسويق
190	ثالثا : الرقابة المالية
190	رابعا: الرقابة على الأفراد
191	الفرع الثاني :أهمية الرقابة
191	أولا: التغلب على المشكلات والمصاعب في حالات عدم التأكد
191	ثانيا: كشف الأمور غير المنتظمة
192	ثالثا: تحديد الفرص
192	رابعا: إدارة المواقف الصعبة

192	خامسا: لا مركزية السلطة
193	الفرع الثالث: أهداف الرقابة
194	أولا: أهداف ادارية
195	ثانيا: أهداف مالية
195	ثالثا: أهداف سياسية
196	الفرع الرابع: مستويات الرقابة الادارية
198	أولا: الرقابة الاستراتيجية على المستوى المركزي
200	ثانيا: الرقابة التكتيكية على المستوى المحلي
201	ثالثا: الرقابة التشغيلية
202	رابعا : الرقابة على أجهزة و أعمال الإدارة المحلية
215	المطلب الثاني: المتابعة و التقييم و كيفية مكافحة الفساد الإداري
216	الفرع الأول: المتابعة و التقييم
217	أولا: تعريف المتابعة و التقييم
219	ثانيا: مراحل المتابعة و التقييم
221	ثالثا: الهدف من تطبيق نظام المتابعة و التقييم
224	الفرع الثاني: مميزات المتابع و دوره
224	أولا: الصفات المهنية للمتابع
224	ثانيا: مسؤولية المتابع
225	ثالثا: دور المتابع لتطوير الأداء

226	الفرع الثالث: سبل المتابعة و أدواتها
226	أولاً: المتابعة الشخصية
227	ثانياً: الزيارات الميدانية
227	ثالثاً: الإحصاء
228	رابعاً: الملاحظة و تجميع البيانات عن أداء العاملين
228	الفرع الرابع: كيفية مكافحة الفساد الاداري
230	أولاً: خطة التوعية والتعبئة العامة (بناء الإنسان)
230	ثانياً: خطة إعادة تقييم القوانين والتشريعات واللوائح الإدارية
231	ثالثاً: خطة التشریف والتكليف
232	خلاصة الباب الثاني
235	الخاتمة
239	قائمة المراجع
272	الفهرس