جامعة 8 ماي 1945 –قالمة-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

دور الحوكمة في تحسين الإدارة المحلية الجزائرية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر نظام جديد(ل.م.د) في العلوم السياسية
تخصص: حوكمة محلية وتنمية سياسية واقتصادية

إعداد الطالبتين:
الطالبة: أفالو وفاء
الطالبة: شرفي أمينة

إشراف الدكتور:
أ.د. ناجي عبد النور

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة الأصلية	الصفة
د. بوروبي عبد اللطيف	جامعة قسنطينة	رئيسا
أ. د. ناجي عبد النور	جامعة عنابة	مشرفا ومقررا
د. فريحش منيرة	جامعة قسنطينة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2013-

قال الله تعالى

بسم الله الرحمن الرحيم

((أَفَمَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَى تَقْوَى مِنَ اللَّهِ وَرِضْوَانٍ خَيْرٌ أَمْ مَنْ أَسَّسَ بُنْيَانَهُ عَلَى شَفَا جُرُفٍ هَارٍ فَانْهَارَ بِهِ فِي نَارِ جَهَنَّمَ وَاللَّهُ لَا يَهْدِي الْقَوْمَ الظَّالِمِينَ ، لَا يَزَالُ بُنْيَانُهُمُ الَّذِي بَنَوْا رِيبَةً فِي قُلُوبِهِمْ إِلَّا أَنْ تَقَطَّعَ قُلُوبُهُمْ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ))

صدق الله العظيم

سورة التوبة، (الآيتين 109-110)

شكر وعرفان

كل الشكر إلى الأسرة الجامعية بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة 8 ماي 45 بقالمة.

نخص بالشكر الأستاذ الدكتور ناجي عبد النور الذي نعتز بكونه الأستاذ المشرف على هذه المذكرة ونعترف أنه كان أحرص منا على إتمام هذا البحث وأن ما ظهر من نقص فيه – والكمال لله – فهو راجع لتقصير منا.

الشكر الموصول إلى الأساتذة الأفاضل الذين سوف يناقشون هذه المذكرة ويحكمونها.

ويتحتم علينا واجب الوفاء أن نخص بشكرنا للأستاذة بلخير آسيا التي لم تبخل علينا بالمساعدة المعرفية، وأيضا كل الأساتذة الذين تشرفنا بالدراسة على أيديهم خلال السنوات الماضية.

كما نتوجه بشكرنا إلى كل من ساعدنا على إتمام هذا العمل من قريب أو بعيد.

إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

وأطال في عمرهما

إلى جميع أفراد أسرتي

إلى كل الأصدقاء والأحباء

إلى شريك حياتي عمار بوحوش

إلى من قاسمتني جهود هذه المذكرة وجمعني

القدر بها وكانت رفيقة العلم

والمعرفة..... وفاء

إلى كل الذين أحبهم

إهداء

إليهم جميعا .....

إلى أمي وأبي حفظهما الله عرفانا متجددا

إلى إخوتي وأخواتي سندا متواصلا

إلى العائلة الكريمة عطاءا مستمرا

إلى أصدقائي وزملائي

إلى من قاسمتني جهود هذه المذكرة وجمعني

القدر بها وكانت رفيقة العلم

والمعرفة..... أمينة

إلى كل الذين أحبهم

ويمكن أن أحبهم لو عرفتهم.

مقدمة

*مقدمة:

الإطار العام للموضوع:

نتيجة التحولات والتطورات التي شهدها العالم خاصة مع نهاية الثمانينات وبداية التسعينات التي أدت إلى تغيير في بنية وطبيعة العلاقات الدولية وإلى عولمة المواضيع التي يوليها صناع القرار وأغلب الباحثين والمفكرين إلى الاهتمام البالغ بمفهوم الحوكمة في العديد من التقارير الدولية والتي تعد نقطة مشتركة بين مختلف الأوساط الدولية باختلاف درجة تطورها الاقتصادي والسياسي على اعتبار أن الحوكمة هي عبارة عن إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

تمثل الحوكمة أحد أهم متطلبات تحقيق التنمية في جميع المجتمعات وخاصة الدول النامية التي أصبحت بحاجة ماسة لإحداث إصلاحات عديدة في بنيتها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والإدارية بغية تحقيق حاجات المواطنين الأساسية.

تعد الجزائر إحدى هذه الدول التي تهدف من خلال إدارتها المحلية إلى ترقية نوعية الخدمات العمومية في شتى المجالات، من خلال القضاء على الممارسات البيروقراطية، إلى جانب توسيع المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار، وتعزيز الشفافية وإرساء الديمقراطية عن طريق منظومة قانونية قادرة على تحقيق العدالة الاجتماعية، وضمان حقوق وحريات الأفراد، هذا من الناحية النظرية. أما من الناحية الواقعية فإن تحقيق كل ذلك قد يصطدم بالعديد من المشاكل التي تواجه تلك الإدارات في أداء وظائفها، مما يتطلب ضرورة البحث عن بعض الحلول لمعالجتها، ولعل أحسن تلك الحلول نجاعة ترشيد الحكم داخل تلك الإدارات المحلية.

وعليه سنحاول من خلال هذا الموضوع البحث عن إمكانية ترشيد الإدارات المحلية من خلال تطبيق أسس وآليات الحوكمة، على اعتبار أن الإدارة المحلية بالجزائر هي أساس اللامركزية وهي التي تلعب الدور الأساسي في تحقيق التنمية المحلية، كما تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة، وهي الوسيط بين المواطن والإدارة المركزية خاصة فيما يتعلق بتنفيذ السياسات العامة للدولة.

أهمية الدراسة:

- **أهمية عملية:**

فما تشهده المجتمعات والدول من تطور في مختلف الميادين، أدى ذلك إلى تزايد مطالبها ومن أجل تلبية كل تلك المطالب ومن أجل إدراجها ضمن سياسات ناجحة وقرارات فعالة، أصبح المواطنون يطالبون بالمشاركة في صناعة السياسات العامة وتسيير الشؤون العامة لانعدام الثقة في المسؤولين نظرا لغياب المشروعية في تنفيذ السياسات العامة. ومن جهة أخرى الإخفاقات في تنفيذ السياسات المقترحة من طرف المؤسسات المالية الدولية. كل هذا أدى إلى وجود عدم الرضا من قبل المواطنين ما جعل الدول النامية تتجه إلى محاولة تطبيق وتجسيد الحكم الراشد ما جعلها تهتم بالإدارة المحلية باعتبارها أداة ووسيلة في تحقيق التنمية.

- **أهمية علمية:**

من خلال أهمية الموضوع الذي نعالجه والمتعلق بالحوكمة ودورها في تحسين أداء الإدارة المحلية مع بداية الألفية الجديدة ومحاولة التعرف على محتوى الحكم الراشد ومضامينه، وكذلك الإدارة المحلية ومعرفة السبل التي من خلالها يمكن تطبيق مبادئ الحوكمة داخل هذه الإدارة لخلق إدارة محلية فعالة وعصرية قادرة على الاستجابة لتطلعات المواطنين.

أهداف الدراسة:

نتوخى من خلال هذه الدراسة السعي إلى بلوغ جملة من الأهداف، والتي يمكن إيرادها بإيجاز فيما يلي:

- محاولة إجلاء الغموض عن مفهوم الحوكمة.
- التعريف بالإدارة المحلية ووظائفها ومختلف مستوياتها.
- إبراز أهم البرامج الإصلاحية التي من شأنها تجسيد الحكم الراشد، داخل الإدارة المحلية وإبراز المعوقات والعراقيل التي تقف عائقا دون تحقيق أهدافها.
- إبراز العلاقة بين الحكم الراشد والإدارة المحلية.
- الوقوف على واقع الإدارة المحلية الجزائرية واستنتاجات ووضع توصيات يمكن استخلاصها من هذا البحث خاصة من خلال الوقوف على المؤشرات، المقاييس والآليات المختلفة لمفهوم الحوكمة ودراسة إمكانية تفعيل ذلك بإسقاطها على الإدارة المحلية الجزائرية.

إشكالية الدراسة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة وتتميز بعلاقتها بالنظم السياسية، وبأنها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ومع حتميات التغيير المتسارعة وجب على الدولة القيام بإحداث تطويرات بناءة من أجل إصلاح هذه القطاعات وترشيدها عن طريق تفعيل آليات الحوكمة وفقا للنصوص القانونية ومختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر من خلال الإجابة عن الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي مدى تساهم الحوكمة في النهوض بالإدارة المحلية في الجزائر وتفعيل دورها للاستجابة للمتطلبات الشعبية؟

التساؤلات الفرعية:

وللإجابة عن الإشكالية الرئيسية السابقة قمنا بطرح مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما هو واقع الإدارة المحلية في الجزائر؟
2. ما هو واقع تطبيق آليات الحوكمة داخل الإدارة المحلية الجزائرية؟
3. ما هي الإجراءات التي تمهد لتجسيد آليات الحوكمة داخل الإدارة المحلية الجزائرية؟
4. ما هي العوائق والعراقيل التي تقف حاجزا في تطبيق الحوكمة في الجزائر؟

أسباب اختيار الموضوع:

إن خوضنا في هذا الموضوع نابع عن أسباب ذاتية وأخرى موضوعية يمكن حصرها في الآتي:

- **الأسباب الذاتية:**

اهتمامنا الشخصي بموضوع الحوكمة والإدارة المحلية خصوصا، ومحاولة التعرف على واقع الإدارة المحلية الجزائرية ومدى تطبيق مفهوم الحوكمة عند تأدية مهامها.

- **الأسباب الموضوعية:**

- الأهمية البالغة التي يحظى بها موضوع الحوكمة بين مختلف الأوساط الدولية باعتبارها أهم متطلبات التنمية الشاملة.
- التعرف على مكامن الضعف داخل الإدارة المحلية والبحث في أسباب ذلك.
- التوجهات الجزائرية لتبني مفهوم الحوكمة وتطبيقها في المجالات الاقتصادية والإدارية خاصة من خلال خطاباتها الرسمية ومبادراتها الأخرى كمبادرة النيباد والآلية الإفريقية للتقييم من قبل النظراء.

فرضيات الدراسة:

يمكن المضي في دراسة الموضوع من خلال صياغة الفرضيات التالية:

1. إن الحوكمة هي الدعامة الأساسية لترشيد الإدارة المحلية، بالتالي بلوغ التنمية المحلية بما فيها التنمية الشاملة.
2. يرتبط ترشيد نظام الإدارة المحلية بمدى قدرتها على تفعيل الرقابة والشفافية والمساءلة، والسماح بالمشاركة الشعبية في صنع القرار المحلي وتسيير الشؤون العمومية.
3. انتهاج آليات الحوكمة في الإدارة المحلية، يؤدي إلى تفعيل دورها وأداءها وبالتالي الاستجابة لتحقيق المطالب الشعبية وتحقيق التنمية الشاملة.

4. يتطلب تطوير الإدارة المحلية في الجزائر، اعتماد المساءلة والشفافية مع إدخال أسلوب الحكومة الالكترونية لتجسيد مفهوم الحوكمة.
5. إن الوضعية الراهنة، وما تحتوي عليه من فساد سياسي، إداري، ومالي، وأمية، كلها معوقات وعراقيل تعمل على إعاقة تطبيق مفهوم الحوكمة.

مناهج الدراسة:

قصد الإحاطة والإلمام بأهم أبعاد ومضامين الدراسة، وبغية الإجابة على التساؤلات المطروحة، تم الاعتماد على أربع مناهج مع وجود تكامل وترابط بينها، وبشكل ينسجم مع محاور البحث، حيث تم الاستعانة بالمناهج التالية:

- **المنهج التاريخي**: ويبرز عندما تناولنا مراحل تطور الحوكمة والإدارة المحلية في الجزائر من خلال مختلف التطورات التي شهدتها البلاد.
- **المنهج الوصفي**: فاستعمل لمعرفة جوانب دراسة الحوكمة والإدارة المحلية.
- **المنهج التحليلي**: وتم الاعتماد عليه من خلال دراسة المواد القانونية التي تحكم نظام الإدارة المحلية وكذا تحليل مختلف بيانات الدراسة الميدانية التي قمنا بها داخل إدارة محلية جزائرية.
- **منهج دراسة الحالة**: استعملناه بهدف معرفة الوضعية والواقع المفصل للإدارة المحلية من خلال جمعنا للمعلومات والبيانات عن طريق استبيان قدمناه لعينة اخترناها داخل بلدية القل.

كما اعتمدنا أيضا في دراستنا هذه على المقتربات التالية:

- **المقترب المؤسسي**: والذي تركز الدراسة فيه على المؤسسة كوحدة للتحليل واستعملناه في دراستنا هذه من خلال التركيز على دراسة الإدارة المحلية كمؤسسة فاعلة في تحقيق المتطلبات الشعبية.
- **مقترب إدارة شؤون الدولة والمجتمع**: باعتبار أن تحسن إدارة شؤون الدولة والمجتمع يعتبر من المحددات الأساسية لتحقيق التنمية والعدالة والاستقرار. فهذا المقترب يفيدنا في معرفة أدوار الدولة والهيئات المحلية في تطبيق آليات الحوكمة لتحقيق ذلك.

أدوات الدراسة:

تعتبر مرحلة جمع البيانات مرحلة جد حساسة في البحث، فهي تحتاج إلى عناية كبيرة من طرف الباحث، لأن الاختيار الصائب والأمثل للأداة التي ستعتمد في جمع البيانات يساعد في تسهيل جمع البيانات بأكبر قدر ممكن، لهذا نجد أن معظم الباحثين يستخدمون أكثر من أداة، وهذا هو الشيء الذي اعتمدناه في دراستنا.

علاوة على أننا اعتمدنا على المنهج الوصفي، والذي يقتضي وجود كمية كبيرة من البيانات حول الموضوع المدروس من أجل الوصول إلى نتائج دقيقة، ولهذا فإن طبيعة الأدوات المستخدمة تمثلت في الاستمارة الاستبيانية، الملاحظة.

1. الاستمارة الاستبيانية:

وتعتبر الدليل أو المرشد الذي يوجه المقابلة التي تقع بين الباحث والمبحوث بعد أن يرسم مساراتها ويحدد موضوعاتها ويشخص طبيعة المعلومات التي يطلبها الباحث من المبحوث، وتحتوي الاستمارة على مجموعة من الأسئلة عادة ما تكون مفتوحة ومغلقة، لكن ارتأينا نحن أن نركز على الأسئلة المغلقة لتكون الإجابة أكثر دقة.

2. الملاحظة:

تعتبر الملاحظة من أهم الأدوات المستخدمة في جمع البيانات لأنها تسمح للباحث بجمع المعلومات والحقائق من الحقل الطبيعي للدراسة، ولذلك فلها فوائد كثيرة حيث تفسح المجال للباحث لملاحظة الظروف التي ينحصر فيها البحث، كما تمكنه كذلك من مشاهدة سلوك وعلاقات وتفاعلات المبحوثين في الأجواء الطبيعية وهذا ما يؤدي إلى الفهم الصحيح والحقيقي للظاهرة محل الدراسة..

أدبيات الدراسة:

ومن بين أدوات الدراسة والبحث والتي تعد منبعا أساسيا لجمع المعلومات واستفتائها، الدراسات السابقة المتعلقة بالموضوع، فهي تعد ركيزة البحوث ومنبعا لها، وعلى هذا الأساس وفي إطار دراستنا قمنا بتفحص بعض الكتب والمذكرات.

من حيث **المذكرات** اعتمدنا على دراستين:

- ❖ الأولى بعنوان " الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية" والتي كان هدفها البحث عن إمكانية النهوض بنظام الإدارة المحلية وتحقيق التنمية المحلية عن طريق تجسيد الحكم الراشد باعتباره معبرا عن حسن الإدارة وجدية أسلوب الحكم مع المجتمع وأفراده على أساس الحوار بين الحاكم والمحكوم ووجود أدوات المراقبة والمحاسبة وآليات فعالة وسليمة لتحقيق استدامة التنمية المحلية من خلال جهود الدولة الجزائرية في ذلك.
- ❖ أما الثانية فكانت بعنوان "إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي" والتي تناولت دراسة واقع الجماعات المحلية وإلقاء الضوء على أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق الإدارة المحلية لأهدافها وأيضا لتصل إلى ضرورة إصلاح الجماعات المحلية كخطوة أولية في طريق الإصلاح السياسي.

أما **الكتب** فنستعرض كتابين:

- ❖ كتاب الدكتور هاشم حمدي رضا – الإصلاح الإداري – والذي تناول فيه الإصلاح الإداري كطريقة لتحسين الأوضاع الراهنة وتطويرها إلى وحدة واحدة متكاملة تساعد على تطوير العملية الإدارية، وأيضا دور الإصلاح الإداري داخل إدارة الموارد البشرية والتنمية الإدارية محاولا إبراز دوره في تقليص مظاهر الفساد الإداري وتكريس الشفافية والرقابة، خاتما بذلك أمثلة للإصلاح الإداري في الدول العربية.
- ❖ والثاني: كتاب محمد قاسم القريوتي – الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق – والذي يعتبر من أهم الكتب التي تناولت موضوع الإصلاح الإداري، حيث ألم بمختلف الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع وحاول تقديم مجموعة من المفاهيم المرتبطة بالإصلاح الإداري، ووضح لنا أهم المؤشرات التي تستدعي وجوب تحقيق هذه العملية.

تقسيم الدراسة:

قصد الإلمام بحيثيات ومتطلبات البحث، تم إدراج مضامينه وعرض محتوياته في ثلاثة فصول، وقد تم التمهيد والاستهلال بمقدمة عامة من خلالها طرح الإشكالية بجوانبها المعروفة منهجيا ثم قمنا بتقسيم الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول: تحت عنوان التأصيل المعرفي للحوكمة، الإدارة المحلية وتقييم الأداء، وتضمن ثلاثة مباحث الأول خصصناه لماهية الحوكمة وتطرقنا إلى مفهومها ومؤشراتها وآليات تجسيدها. والمبحث الثاني خصصناه لماهية الإدارة المحلية وتعرضنا فيه إلى مفهومها ومفهوم اللامركزية وتحديد مستوياتها، والمبحث الثالث تناولنا فيه مفهوم تقييم الأداء وتعرضنا فيه لمختلف طرقه وأهدافه.

الفصل الثاني: فقد جاء بعنوان الجهود الوطنية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية، حيث قسمناه إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى واقع الإدارة المحلية وتطورها عبر الدساتير، ثم تناولنا في المبحث الثاني سياسات واستراتيجيات الإصلاح وأهم الأساليب الحديثة للإصلاح الإداري في الجزائر وأهم المعيقات التي تحول دون تحقيقه.

الفصل الثالث: وخصصناه لدراسة الحالة معنونا بدراسة ميدانية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية واشتمل على مجالات الدراسة وتفريغ البيانات وتحليلها وتفسيرها، وعرض لأهم النتائج والمتطلبات للقيام بإدارة محلية راشدة.

للتوصل في الأخير إلى خلاصة شاملة كخاتمة عامة للموضوع تضمنت جملة من النتائج التي تعتبر بمثابة أرضية الاقتراحات والتوصيات، والآفاق المستقبلية التي تسمح للباحثين بإثراء المزيد من البحوث العلمية.

صعوبات الدراسة:

أثناء قيامنا بالبحث تلقينا العديد من الصعوبات والعراقيل وخاصة أن الموضوع جديد ويواكب التطورات والتغيرات والتي يصعب رصدها وتحديدها.

أيضا تلقينا صعوبات في البحث والدراسة الميدانية في ظل سير تربصنا على مستوى الإدارة المحلية والتفاوت في ردود الفعل بين مختلف العينات التي شملها الاستبيان.

كما سجلنا أيضا قلة الدراسات المتخصصة حول موضوع حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر.

وكذلك الصعوبة في تحديد التعريف حيث أنه هناك أكثر من تعريف للحوكمة، لذلك يثير تعدد هذه التعريفات الجدل حول طبيعة ومحتوى المفهوم.

الفصل الأول

الفصل الأول: التأصيل المعرفي لـ: الحوكمة، الإدارة المحلية، تقييم الأداء.

يعد تحديد وضبط المفاهيم من القضايا المهمة والضرورية خاصة وأن معظمها لا تزال تثير الجدل بين الكثير من الباحثين والمفكرين في مجال العلوم الاجتماعية بصفة عامة وفي العلوم السياسية بصفة خاصة، وأن تحديد المفاهيم تعتبر الخطوة الأولى والمفتاحية التي من خلالها تتضح الرؤيا البحثية. وبذلك سنعالج من خلال الفصل الأول الإطار العام للدراسة والتي ستتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الحكومة، ودوافع وأسباب ظهورها، أما في المبحث الثاني سنعالج تعريف الإدارة المحلية، ووظائفها، وأهم مستوياتها، أما في الأخير من خلال المبحث الثالث سنتطرق إلى أهم الأساسيات حول تقييم الأداء من خلال مفهومه وأهميته.

المبحث الأول: الإطار المعرفي للحوكمة:

يعود بروز مفهوم الحوكمة إلى عدة أسباب من الناحية العلمية أو النظرية، حيث تعتبر الحوكمة من المواضيع التي أثارت جدل كبير لدى المفكرين والباحثين وذلك من خلال انعكاس للتطورات والتغيرات الحديثة التي غيرت في أطر وأدوار الحوكمة من الجهة المنهجية والأكاديمية. من جهة أخرى إذ طرح المفهوم في سياقات اقتصادية، سياسية، وثقافية وتأثر بمعطيات أخرى داخلية ودولية[1]، ويستخدم مفهوم الحوكمة (good gouvernance) من عقدين من الزمن من قبل مؤسسات الأمم المتحدة لإعطاء حكم قيمي على ممارسة السلطة السياسية لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي[2].

المطلب الأول: نشأة وأسباب ظهور الحوكمة:

لعل الحديث عن تطور مفهوم الحوكمة كما اصطلح على تسميتها في عصرنا الحالي يبعث على التساؤل حول السياق التاريخي لتطور هذا المفهوم ومبررات ظهوره ومختلف استعمالاته من فترة إلى أخرى وذلك سيتوقف عند هذا المطلب للحديث عن أصل المصطلح والأسباب التي أدت إلى ظهوره.

أولا: نشأة الحوكمة:

يعتبر مصطلح الحوكمة في الأدبيات السابقة حديثا إذ ما قورنت ببعض المصطلحات. فنجدها في اللغة الفرنسية مرادف لمصطلح الحكومة، فبدايات هذا المفهوم جاءت إبان القرن الثالث عشر وانتشر كمفهوم قانوني عام 1978م، ليستعمل بعد ذلك على نطاق واسع معبرا عن تكاليف التسيير[3].

وفي بداية الثمانينات استخدم المصطلح بشكل معاصر من قبل المنظمات الدولية وخاصة البنك الدولي الذي أعده عن قضايا التنمية في إفريقيا وبالتحديد جنوبي الصحراء الصادر في عام 1989، فقد أضحى تركيز البنك الدولي على مفهوم الحوكمة والتركيز على قضايا مهمة تتعلق بمسؤولية واستجابات الحكومات لحاجات مواطنيها وتطلعاتهم وأثر ذلك على الاستقرار السياسي والرقي الاجتماعي. منذ ذلك الوقت دخل المصطلح في أدبيات العلاقات الدولية، حتى شمل التنمية المستدامة ومكافحة الفقر والديمقراطية وحقوق الإنسان وقضايا المرأة والطفل عند المنظمات الدولية وحكومات الديمقراطيات الغربية، وتطور مفهومها في علم السياسة من مفهوم حكم الدول إلى مفهوم حكم المجتمعات، وأصبح التركيز في بداية التسعينات على الأبعاد والديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني وجودة وفعالية وأسلوب إدارة شؤون الدولة والمجتمع، ودرجة رخاء المجتمع. ومنذ ظهور

---

(1) عبد القادر حسين، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، سنة 2011، 2012)، ص18.

(2) كريم حسن، **مفهوم الحكم الراشد في الفساد والحكم الراشد في البلاد العربية**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص96.

(3) فؤاد جدو، "التنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الراشد وخصوصية الجزائر"، (ورقة بحث مقدمة إلى ملتقى وطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر – واقع وتحديات، الشلف)، 16 – 17 ديسمبر 2008، ص 06.

مصطلح "Governance" لم تتوقف المحاولات لتحسين التعريف حتى يصبح أكثر شمولا وتحديدا، وأن يشمل الربط بين الجوانب السياسية للمفاهيم المحددة في منظومة القيم الديمقراطية، وتقليص حجم المؤسسات الحكومية، وتشجيع الاتجاه نحو القطاع الخاص، وتشجيع اللامركزية الإدارية وتعظيم دور المنظمات غير الحكومية[1].

كما تم المزج بين مصطلح الحوكمة ومصطلح الحكومة حيث استخدم كمرادف لمصطلح الحكومة لدى البعض والذي ربما ينطوي على انعكاسات سلبية أو مغلوطة نحو ما ينطوي عليه كل من المصطلحين من أبعاد على المستوى الحكومي والمجتمعي باختصار، فإن عدم الوضوح وعدم الفصل الدقيق بين المفاهيم ينطوي على عواقب عملية هامة، سواء من تعريف المشاكل والتأثير عليها وكذلك التأثير على تحليل السياسات لكيفية علاج تلك المشاكل[2].

كما أصبح مفهوم الحوكمة متداولا في أدبيات السياسة العالمية وفي النقاشات الفكرية مثل: (الحكم العالمي: حكم بدون حكومة كما عبر عنها James Rosenau Ernest في عام Gzempiel 1993، الحكم الحديث بتعبير Jan Kooiman في سنة 1993، والحكم الديمقراطي كما عبر عنه في سنة James March et Jahan Olsen 1995، كما نشأ في لندن مركز دراسة الحكم العالمي 1992 من جهة أخرى أسست منظمة الأمم المتحدة لجنة الحكم العالمي في عام 19995[3]، وعلى اعتبار أن الحوكمة جاءت في هذا السياق من أجل تثمين رؤية من خلال بناء توافق عام عبر نقاش واسع مبني على الاستفادة العامة من منافع الحوكمة وتحقيق المصلحة العامة.

ثانيا: أسباب ظهور الحوكمة:

إن ظهور مفهوم جديد في الحقل المعرفي يرتبط بمجموعة من المتغيرات وتحولات جديدة للمفهوم يمكن تفسيرها ووصفها وأن أسباب ظهور مفهوم "good gouvernance" يرجع إلى كتابات البنك الدولي وغيره من المنظمات المالية الدولية إلى أواخر الثمانينات من القرن الماضي إلى جملة من الأسباب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي تتمثل في:

أ- الأسباب السياسية:

1. العولمة كمسار وما تضمنته من عمليات تتعلق أساسا بـ:
   - عولمة القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.
   - تزايد دور المنظمات غير حكومية على المستوى الدولي والوطني.

(**1**) أحمد أيمن طه حسين، "المؤشرات المفاهيمية العملية للحكم الراشد في الهيئات المحلية الفلسطينية"، (رسالة ماجستير في التخطيطي الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008)، ص 36.

(**2**) زهير عبد الكريم كايد، **الحكمانية وقضايا وتطبيقات**، (القاهرة: المنطقة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص 07.

(**3**) وليد خلاف، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2009، 2010)، ص21.

- عولمة آليات وأفكار اقتصاد السوق ما أدى إلى تزايد دور القطاع الخاص[1].

2. تضخم الجهاز البيروقراطي وترهل الإدارة الحكومية نتيجة استمرارية الإدارة التقليدية في تمسكها بمبادئ البيروقراطية التي ولى عصرها، وعدم محاولة هذه الأجهزة الحكومية التكيف مع المتطلبات المتغيرة والمتسارعة للمجتمعات وذلك باستخدام التقنيات الحديثة وتكنولوجيا المعلومات والاتصال.
3. استمرار ظاهرة الدولة الأمنية والتي تعتمد على استخدام الأساليب القمعية وتضييق مجال الحريات السياسية والإعلامية، فضلا على احتواء وابتلاع مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.
4. فشل الدولة: يتضح ذلك من خلال عجز الدولة عن تلبية احتياجات مواطنيها، وفشلها في الوفاء بوعدها خاصة في قارة إفريقيا، والعديد من البلدان النامية الأخرى أين نجدها عاجزة على أن تكون المحرك الرئيسي للتنمية، كما فشلت في تحقيق السلم والأمن والحفاظ على النظام العام وحماية الممتلكات العمومية، هذا ما أدى إلى ظهور عامل انعدام الثقة اتجاه المؤسسات الوطنية[2].
5. مصادر جديد للحكم (des nouvelles sources de gouvernance): في نهاية الحرب الباردة نشأ تقلص في حدة التنافر بين الحكم الوطني والحكم المجتمعي، وقد أتاح الفرصة لظهور علاقة تواصل بين الدولة والمجتمع (الحكم القائم على الدولة والحكم القائم على المجتمع، هذا من جانب، كما أولت المنظمات الإقليمية والمنظمات الدولية أهمية كبيرة خاصة في مجال تطور النقاش حول الحكم، وأعلنت بإرادة متينة عن توسيع منظور المساءلة في تسيير المال العام من جانب آخر[3].
6. خصوصية المنطقة العربية بالمقارنة مع بقية المناطق في العالم حيث أن إدارة الحكم أضعف في هذه المنطقة من كل مناطق العالم الأخرى وهذا ما بينته دراسة البنك الدولي وتقرير التنمية العربية الإنسانية.
7. ضعف بنية المؤسسات السياسية والإدارية، وغياب أو ضعف نظم المحاسبة والمساءلة في نظم حكم فيها الكثير من شخصنة السلطة، وعدم الفصل بين العام والخاص.
8. الاختلاف في موضوع تمكين المرأة ومساواتها في المنطقة العربية حيث أن قياس تمكين النوع للدول العربية يكشف عن موقعها في أسفل الترتيب وهذا ما تبينه تقارير التنمية الإنسانية العربية، ما يعكس ضعف مشاركتها في الحياة السياسية والحياة العامة.
9. عدم الاستقرار السياسي حيث تعاني معظم دول العالم الثالث من شدة وطأة الصراعات الداخلية حيث تنتج هذه الصراعات عن أزمات اقتصادية وتدهور الوضعية الاجتماعية والفتن الطائفية ....إلخ

(**1**) ليلى لعجال، "واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2009 – 2010)، ص 40.

(**2**) يوسف أزروال، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة في واقع التجربة الجزائرية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2008 – 2009)، ص 19.

(**3**) يوسف أزروال، مرجع سابق، ص20.

10. تعثر عمليات التحول الديمقراطي في الدول النامية وبخاصة في الوطن العربي حيث لم تشهد هذه الأخيرة نقلات نوعية اتجاه تعزيز الديمقراطية بل نشهد العكس عدد من الانتكاسات في هذا الصدد[1].

11. إرجاع الصعوبات التي تواجه مسألة التنمية في إفريقيا عامة إلى أزمة الحكم Crise de la gouvernance ما أدى إلى تقديم مجموعة من المبادئ تؤسس لمفهوم الحوكمة مثل الشفافية، المساءلة، مكافحة الفساد، احترام حقوق الإنسان، تقليص دور الدولة وخفض النفقات العامة، واللامركزية[2].

ب–الأسباب الاقتصادية:

1. سيادة نمط الدولة الريعية أو شبه الريعية التي تعتمد على موارد أولية أو مصادر تأتي من الخارج، أو تعتمد على السياحة وتجارة الترانزيت وتحويلات العاملين بالخارج، والقروض والاستثمارات الأجنبية وضريبة مرور السفن في القناة البحرية وهكذا. وهذا ما أدى إلى أن تكون الدولة معنية أساسا بالتوزيع، وإعادة التوزيع دون أن تكون مهتمة بالإنتاج من جهة، وبتحصيل الضرائب من جهة أخرى كما هو الحال لدى العديد من الدول النفطية الغنية[3].

2. الأزمة المالية العالمية التي واجهت الدولة وعجزها عن تلبية احتياجات المواطن وهذا ما أدى إلى ضرورة إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في عمليات التنمية. إن هذه التطورات أدت إلى تغير الدور التقليدي للدولة كفاعل رئيسي، وذلك بفعل تزايد أهمية البيئة الدولية، أي أن خيارات العامل الخارجي وسياسته هي التي تشكل بمجملها أولويات وقضايا السياسة العامة في مختلف الحكومات[4].

3. فشل سياسات الإصلاح الاقتصادي والتكييف الهيكلي في الدول الإفريقية خاصة جنوب الصحراء التي فشلت في تنفيذ هذه السياسات وتحقيق الشرط الرئيسي للوصول إلى التنمية بالإضافة إلى الحكم الراشد الذي يجمع بين المضمون السياسي والمؤسساتي والاقتصادي[5].

4. ارتفاع المديونية الخارجية التي من شأنها أن تنعكس على الأزمات المالية للدول النامية، زيادة على ارتفاع مستويات الفقر، وضعف القدرة الشرائية، وتدهور ميزان المدفوعات، وانخفاض كفاءة البنية الأساسية حيث تتأثر هذه المؤشرات بحركة الأسعار النفطية، إذ أن الدول المصدرة للنفط معرضة لتراجع كبير في معدلات نموها الاقتصادي مقابل استفادة الدول المستوردة للنفط من انخفاض أسعاره، علما أن الدول المستوردة والمصدرة معا تتأثر بتراجع التجارة الدولية وحركة السياحة العالمية وتناقص تحويلات العاملين في الخارج.

---

(1) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص ص 19، 20.

(2) رضوان بروسي، "الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا دراسة في مداخل النظرية والآليات والعمليات ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم س، 2008 – 2009)، ص122.

(3) كريم حسن، مرجع سابق، ص40.

(4) ليلى لعجال، مرجع سابق، ص40.

(5) عبد النور ناجي، "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر، دراسة الأحزاب السياسية في الجزائر"، **مجلة المفكر**، العدد الثالث، ص109.

5. الانتقال الإيديولوجي نحو السوق: (le passage idéologique vers le marché) إن الانتقال الإيديولوجي نحو الليبرالية الاقتصادية، السوق والفردية أعلن التحدي بالنسبة للدولة إذا فرض هذا التحول إعادة تعريف دور الدولة في المجتمع، باعتبار المؤسسة الوحيدة المكلفة بتنظيم القطاع الخاص والعام، والنظر إلى القطاع الخاص كشريك وليس كخصم[1].

6. تفشي ظاهرة الفساد وشيوعها عالميا بصفة غير منطقية، واحتلالها رأس قائمة المشاكل التي تعانيها الدول النامية، نتيجة غياب آلية المحاسبة والمساءلة وعدم توفر عنصر الثقافية في تسيير أمور الدولة وشؤون الحكومة[2].

ج- الأسباب الاجتماعية:

1. إهمال المشكلات التنموية الرئيسية كالفقر والبطالة وبالتالي ضعف مستوى التنمية البشرية، ولإهمال القضايا الاجتماعية نتائج سلبية بعيدة المدى كسوء التغذية ومشاكل قطاعي الصحة والتربية.
2. تدهور عدالة توزيع الدخل والثروة مما يقلل من الكفاءة المجتمعية ويعطل فرص التنمية، ويوطد استشراء الفساد على وجه الخصوص من أسس سوء الحكم من خلال قيام علاقة بين السلطة السياسية والثروة، بحيث تصبح غاية نسق الحكم لضمان مصالح القلة المهيمنة على مقاليد السلطة والثروة وليس الصالح العام، الأمر الذي ينعكس في تهميش الغالبية أو إقصاءها[3].
3. استمرار تفشي ظاهرة الأمية التي ضربت أطنابها في الوسط النسوي، وهذا مقارنة بالرجال[4].
4. الانفجار السكاني وبروز الزيادات الضخمة في عدد السكان، وما تفرضه هذه الزيادات من زيادة موازية في الحاجات والمتطلبات المختلفة والأخذ بأنماط جديدة من التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، مما استدعى إحداث تطوير في نظم الإدارة المحلية في الدول المتقدمة النامية على السواء.
5. الثورة الحضرية وتتمثل في الاتجاه الواضح نحو الحياة المدنية والهجرة من الريف والقرية إلى المدينة[5].

---

(1) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص 22.

(2) يوسف أزروال، مرجع سابق، ص21.

(3) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص22.

(4) يوسف أزروال، مرجع سابق، ص21.

(5) بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، (ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، 16 – 17 ديسمبر، 2008)، ص27.

المطلب الثاني: مفهوم الحوكمة:

يعتبر موضوع الحوكمة أو الحكمانية ذا أهمية كبيرة باعتبارها تستأثر اهتمام الباحثين والسياسيين من عقدين من الزمن حيث شاع استخدامه وتداوله في الخطاب العلمي الأكاديمي، أو في الخطاب السياسي، أو في الخطاب الإعلامي اليومي، وللاقتراب من هذا المفهوم أكثر ينبغي التطرق إلى مجموعة من الجوانب المتعلقة به.

أولا: تعريف الحوكمة:

لم تسفر الجهود المختلفة عن الاتفاق حول تعريف محدد ودقيق للحوكمة يمكن اعتماده كمرجعية أساسية في تحديد طبيعة ومحتوى هذا المفهوم وهو ما يتضح أساسا عنه التعرض للتعاريف مختلفة لشأنها.

حيث يعرفها **البنك الدولي** على أنها: « الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية»[1].

وحيث يتضمن هذا التعريف:

- العملية التي يتم من خلالها اختيار الحكومات وكذا مساءلتها ومراقبتها وتغييرها.
- قدرات الحكومة لإدارة الموارد وتموين الخدمات بفعالية وصياغة ووضع تشريعات جديدة.
- احترام المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية.
- الحكم الراشد أساس لخلق وإدامة البيئة للتنمية التي تتسم بالقوة والعدالة مثلما هي مكملة أساسية للسياسات الاقتصادية المجدية عن طريق تفعيل فكرة تطوير الإدارة، وضرورة الإصلاحات القانونية وإلزاميتها وإشراك أكبر قدر من المستفيدين والمتأثرين بتصميم وتنفيذ المشاريع، لكي لا تحد من إدامتها واستمراريتها، إلا أن هذا التعريف لم يذكر الفاعلون المشاركون في ممارسة القوة لإدارة الموارد من أجل التنمية وإن كانت كتابات البنك الدولي تتحدث عن فاعلين محددين هم: الحكومة، القطاع الخاص، والمجتمع المدني[2].

كما وضع البنك الدولي إستراتيجية ذات اتجاهين لتحديد كفاءة وفعالية الدولة وتمثله بما يلي:

---

(1) Daniel Kaufman, « **Repenser la bonne gouvernance : dialogue sur la gouvernance et développement au moyen-oriet et en Afrique du nord** » (Paris, Beyrouth, Rabat et Washington : AC. 21 novembre 2003). P3. Voir le site : http://www.woldbank.org/wbi/gouvernance.

(2) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص ص 21، 22.

الاتجاه الأول: عملية التوفيق بيد دور الدولة وقدراتها، أي أن عليها تحديد مجالات تدخلها المختلفة طبقا لحدود قدراتها الفعلية ولا تتعدى ذلك لتتحمل أكثر من قدرتها الفعلية.

الاتجاه الثاني: تنشيط عمل وأداء المؤسسات العامة وبث الحيوية فيها، إلغاء الترهل الإداري، ومكافحة الفساد وتعزيز المشاركة وآليات اتخاذ القرار وتوسيع الصلاحيات باتجاه اللامركزية في تلك المؤسسات[1].

أما **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** فيرى الحوكمة على أنها: « ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات، وتتضمن الآليات والعمليات والمؤسسات التي يتمكن المواطنون من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم وأداء واجباتهم والتفاوض حول خلافاتهم»[2].

- الدعامة السياسية: تتضمن عمليات وضع القرارات المتعلقة بضياع وتكوين السياسة.
- الدعامة الاقتصادية: تتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر على أنشطة الدولة الاقتصادية وعلاقاتها باقتصاديات الأخرى.
- الدعامة الإدارية: تتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات.

كما يعرفها **المشاركين في المؤتمر الاقتصادي الوطني** على أنها: « التسيير الجيد للموارد في المجتمع سواء كانت المالية أو البشرية أو المادية، إذن هي حركة تشاركية تسمح بالتسيير الدقيق للأملاك العامة وخلق الثروة ولا يتم تطبيقها في الدولة فقط، وإنما على المجتمع كل ومختلف الفاعلين الاجتماعيين، وهي لا ترتبط فقط بمشاكل الفساد والانحراف، وإنما تمتد إلى جميع مظاهر الحياة الاجتماعية وخاصة السلوكيات والتربية والتكوين، الهياكل والتنظيم.

كما تعرف من قبل **لجنة الحكم العالمية** على أنها: جمع مختلف الطرق والأساليب التي يقوم بها الأفراد والمؤسسات العمومية والخواص بتسيير أعمالهم المشتركة بطريقة مستمرة يطبعها التعاون والمصالحة والتوفيق بين المصالح المختلفة وتلك المتنازع حولها، كما يدير هذا الحكم تدرج المؤسسات الرسمية والأنظمة المزودة بالصلاحيات التنفيذية والترتيبات والتعديلات الرسمية التي على أساسها تكون الشعوب والمؤسسات قد وقعت بصفة خدمة المصالح العامة للمجتمع[3].

(**1**) أمين عواد المشاقبة وآخرون، **الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، إطار نظري**، (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012)، ص57.

(**2**) عبد العظيم وزير، **الحوكمة**، (القاهرة: إدارة دراسات وبحوث التنمية والإدارة)، ص6.

(**3**) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص26.

كما تعرفها **مجموعة الدول النيباد NEPAD**: على أنها الحكم القائم على الديمقراطية بالأساس. وذلك تزامنا مع إرساء مبادرة الشركة الجديدة من أجل التنمية إفريقيا – النيباد – التي كان بين رؤساء البلدان المشاركة وعلى رأسهم الرئيس الجزائري، رئيس جنوب إفريقيا، ورئيس نيجيريا[1].

وأيضا تعرف من قبل **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية** على أنها: استخدام السلطة السياسية وممارسة السيطرة على المجتمع في إدارة الموارد لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2].

وتعرف من قبل **تقرير التنمية الإنسانية العربية**: وهذا العام 2002: بأنها الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون وفاة الإنسان ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم وفرصهم وحرياتهم الاقتصادية والاجتماعية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلا كاملا وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب[3].

كما أن هناك مجموعة من الاجتهادات من قبل الباجثين والمفكرين حول مسألة تعريف الحوكمة، ويرجع ذلك بالأساس إلى اختلاف الميادين وتباين المنطلقات الفكرية السياسية، الاقتصادية والاجتماعية حيث يمكن رصد أهم هذه التعاريف التي تتماشى مع الموضوع كما يلي:

– تعريف (Bagnaxo et le gelles): « يسعى إلى تنسيق الأعوان والجماعات الاجتماعية للوصول إلى الأهداف الخاصة، المناقشة والمعرفة بصفة جماعية في محيط وفضاءات غير مؤكدة ومجزأة»[4].

– تعريف (Marcau, Rangeon et Thiebault): « الحوكمة هي الأشكال الجديدة والفعالة بين القطاعات الحكومية والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية والجماعات أو التجمعات الخاصة بالمواطنين أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة.

– تعريف (François Merrien): الحوكمة تتعلق بشكل جديد من التسيير الفعال، بحيث أن الأعوان من كل طبيعة كانت وكذلك المؤسسات العمومية، تشارك بعضها البعض، وتجعل مواردها وبصفة مشتركة وكل خبراتها وقدراتها وكذلك مشاريعها تخلق تحالفا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات[5].

(**1**) أمينة فلاح، "دور النيباد في تفعيل الحكم الراشد والتنمية المستدامة في إفريقيا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011)، ص83.

(**2**) ليلى لعجال، مرجع سابق، ص41.

(**3**) أمينة عثماني، "الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة"، (ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة يومي 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص34.

(**4**) يوسف أزروال، مرجع سابق، ص36.

(**5**) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص 28.

كما تم تعريف الحوكمة من طرف المشرع الجزائري: ذلك على طريق ما ورد المصطلح في القانون رقم 06.06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة[1] في الفصل الأول المتعلق بالمبادئ العامة في مادته الثانية: حيث عرفتها بأنها « هي التي بموجبها تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن وتعمل للمصلحة العامة في إطار الشفافية[2].

من خلال الجملة من التعاريف يمكن إعطاء تعريف للحوكمة على أنها: طريقة العمل والأسلوب الصحيح لحكم الدولة والمجتمعات وإدارتها على كافة المستويات العليا والوسطى والدنيا وعلى كل القطاعات السياسية، اقتصادية، اجتماعية وإدارية من خلال تحقيق مصالح الناس وتطوير المجتمع من خلال إرساء الديمقراطية، والمساواة، ومشاركة الأفراد في اتخاذ القرار.

ثانيا: فواعل وأبعاد الحوكمة:

1/ أبعاد الحوكمة:

إن الحوكمة حسب الأمم المتحدة هي الحكم الذي يقوم به قيادات سياسية منتخبة، وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم[3].

وينطوي هذا التعريف على ثلاثة أبعاد وهي:

أ- **البعد السياسي**: يعتبر الأساس الأول لتكريس الحوكمة، مرتبط بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والتي يجب أن تمثل جميع أطراف المجتمع[4] بحيث يتم انتخاب الهيئات المركزية والمحلية بطريقة نزيهة وشفافة، وتمثل مؤسسة التمثيل التشريعي حلقة الوصل الجوهرية بين الحكم والناس في وضع القواعد القانونية وفي ضبط الرقابة على الحكومة التي تأتي على رأسها عادة أكثر التيارات السياسية حصولا على ثقة الناس في الانتخابات[5] والدعوة إلى تفعيل المشاركة السياسية الناجحة لجميع الفئات في المجتمع، ويتمثل البعد السياسي للحوكمة في[6]:

- وضع مؤشرات تتعلق بالمشاركة في اختيار الحكومات ومؤشرات القياس الخاصة بوسائل الإعلام.

---

(1) **القانون رقم 06-06** المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

(2) عبد العزيز جراد، "الحكم الراشد في الإدارة العمومية"،(ورقة مقدمة إلى ملتقى في المدرسة الوطنية للإدارة تخصص إدارة عامة، جامعة الجزائر، 2005-2006)، ص17.

(3) كريم حسن، مرجع سابق، ص96.

(4) خليل بن علي، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية"، (ورقة مقدمة إلى ملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة، يومي 12، 13 ديسمبر، 2010)، ص51.

(5) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص43.

(6) ليلى لعجال، مرجع سابق، ص55.

- وضع مؤشرات لقياس قدرة الحكومات في تشكيل وتنفيذ السياسات الناجحة واحترام الدولة والمواطنين للمؤسسات التي تحكم تعاملاتهم وتتضمن مؤشرات لمكافحة الفساد وحكم القانون.
- مساعدة القيادة السياسية داخليا وخارجيا عن طريق مجالس قضائية وطنية تتمتع بالاستقلالية.
- الدعوة إلى إعادة التعريف بدور الدولة وعلاقتها بالقطاعات المختلفة، مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني بتحديد أدوارها في ظل الحوكمة.

ب–البعد التقني (الإداري): والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها[1]، أي وجود جهاز إداري، قوي وفعال يقوم بأداء الوظائف الإدارية المسندة إليه بصورة فعالة وبطريقة شفافة، ويأتي ذلك من خلال محاربة الفساد الإداري بكل صوره، ومحاولة القضاء على العيوب البيروقراطية، ووضع قيود وضوابط تحدد حقوق وواجبات الموظفين العموميين ...، إضافة إلى توفير فرص التدريب والتكوين من أجل زيادة الخبرة والجودة لدى المنفذين، كما يتوجب من أجل تحقيق هذا البعد استقلال الإدارة عن السلطة السياسية والاقتصادية، وذلك بعدم خضوعها إلا للقانون دون الخضوع لأي اعتبارات أخرى، وتتأثر الإدارة تأثرا قويا بنظام الحكم القائم، إذا أنه يجعلها في نواح عديدة، صورة عنه والسبب في ذلك أن الإدارة تعمل من خلال الأنظمة السياسية التي تعيش في ظلها، سواء على مستوى الأجهزة الإدارية المحلية أو على صعيد الأجهزة المركزية وقد ازدادت أهمية الإدارة وأصبحت هي العمود الفقري لكل نظام سياسي وذلك بسبب الاعتماد المتزايد على التكنوقراطيين ومعرفتهم الدقيقة بالقوانين وإجراءات العمل وتحليل المعلومات المتوفرة بواسطة الإعلام الآلي وإطلاعهم على ملفات أصحاب النفوذ السياسي ومعرفة نقاط القوة والضعف في سجلاتهم الإدارية، وعليه يجب إدراك من الناحية النظرية أن الإدارة مرتبطة إلى حد بعيد بالدور الذي تعده لها السلطة السياسية وهو أنها تعاونها في تنفيذ مخططاتها وتحملها بمسؤولية تطبيق النصوص والقوانين التي أثرها القيادة العليا، لكنه في الواقع، أن بقاء القادة السياسيين في مناصبهم مدة قصيرة ونقلهم من وظيفة إلى أخرى عندما تقتضي الأوضاع ذلك فتجعل الإدارة دائما هي السلطة القوية، المتكاملة بعناصرها كافة، الواعية بمسؤوليتها، القائمة فعلا بما ألقي على عاتقها من مهام في إطار ما رسم لها من تشريعات ونظم، فالإدارة باختصار سلطة رابعة في أي نظام سياسي[2].

ج– البعد الاقتصادي– الاجتماعي: المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني وصدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، كما علاقتها بالطبع مع الاقتصاديات الخارجية، والمجتمعات الأخرى من جهة أخرى[3] وهذا يضع المواطنين في صلب الإصلاحات الإدارية ونجد أنه أعيد تحديد دور الدولة في الاقتصاد من خلال تركيز عملها على ثلاث مجالات وهي:

- تحقيق الاستقرار في وضع الاقتصاد الكلي.

(**1**) كريم حسن، مرجع سابق، ص96.

(**2**) عمار بوحوش، **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، ط2، (الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، ، 2008)، ص ص 39-40.

(**3**) كريم حسن، مرجع سابق، ص95.

- تحقيق حجم القطاع العام.
- إصلاح الإطار التنظيمي.

ومن خلال هذا البعد تتضمن الحوكمة دورا يجب أن يلعبه القطاع الخاص، وتتراوح مهامه بين تعزيز قيم العمل الجاد والمنتج[1] وذلك من خلال:

- إقامة دولة قوية عادلة تمارس الديمقراطية تحترم حقوق الإنسان.
- توسيع دائر المشاركة للفرد والمجتمع في تطوير بنية المجتمع ومؤسساتها.
- استيعاب مطالب الفئات الاجتماعية المختلفة للمشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية للجميع بصورة فعالة وديمقراطية.
- القدرة على إدارة واستيعاب التناقضات التي يفرزها المجتمع أو العلاقات والمصالح الاجتماعية المتنافرة.
- الارتقاء بمستوى الأداء السياسي، الاجتماعي، الثقافي، والاقتصادي للفرد والمجتمع[2].

2/ فواعل الحوكمة:

إن الحديث عن الحوكمة من خلال فتح نقاش واسع حول دور مختلف الفواعل في المجتمع في إيجاد حلول للمشاكل التي تعوق عملية التنمية، ذلك من خلال مكونات وأطراف الحوكمة التي تكون الإطار العام الذي تتفاعل من خلاله مختلف العناصر الأساسية التي يتوقف عليها التوازن والتفاعل وتتمثل هذه الفواعل في:

أ- الدولة:

إن الدولة تضطلع بممارسة ووظائف متعددة، فكونها تركز على البعد الاجتماعي، فهي تحدد المواطن والمواطنة في المجتمع، وكونها صاحبة السلطة، إذ تتحكم وتراقب ممارسة القوة. وكونها مسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وتعمل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية البشرية في المجتمع، كما أنها تعنى بوضع الإطار العام القانوني والتشريعي الثابت والفعال لأنشطة القطاع العام والخاص على حد سواء، مثلما هي معنية بتأكيد الاستقرار والعدالة في السوق وكذلك تعمل على الاهتمام بالخدمات التي لا يقبل عليها القطاع الخاص.

وهذه الوظائف هي: [3]

- إيجاد إطار قانوني وتشريعي مستقر، ثابت، فعال وعادل للأنشطة العامة والخاصة.

---

(1) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص45.

(2) ليلى لعجال، مرجع سابق، ص56.

(3) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص45.

- الاهتمام بتقديم السلع.
- تعزيز الاستقرار والمساواة في السوق.
- تزويد الخدمات العامة بفعالية ومسؤولة.

وعلى إثر هذه الوظائف تواجه الحكومة العديد من التحديات، ذلك أن الحكومة تهتم باهتمامات الأفراد الأكثر فقرا الأكثر فقرا، وهذا عن طريق العمل على تزويد فرص إظهار وتحقيق وإدامته نوعية الحياة التي يريدون تحقيقها. وأن المؤسسات الحكومية تستطيع أن تمكن الناس، الذين تقوم بخدمتهم وذلك بتزويدهم بالفرص المتساوية وتدعيم الاندماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، وفتح المجال للحصول على الموارد. لكن لا تستطيع الدولة تمكين الناس، إلا بتوفير جهاز تشريعي وعمليات انتخابية وأنظمة قضائية وقانونية تعمل بشكل جيد، فضرورة وجود برلمان ينتخب أعضاءه بحرية وعدالة، تمثل فيه مختلف الأحزاب ومختلف المناطق، من شأنه أن يسمح بزيادة المشاركة الشعبية ومساءلة الحكومة، فوجود الثقة تؤدي إلى زيادة الشرعية السياسية فالأنظمة القانونية والقضائية الفعالة بدروها تعمل على حماية الدولة القانون وحقوق الجميع.

ب–القطاع الخاص:

يشمل القطاع الخاص مجموع المشاريع الخاصة غير المملوكة من الدولة في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات مثل المصارف الخاصة، ووسائل الإعلام الخاصة وغيرها. كما يشمل القطاع غير المؤطر في السوق[1].

إن الدولة تشكل أكثر قوة لتحقيق التنمية، إلا أنها ليست الوحيدة في هذا المجال، فهناك تحول واضح في معظم دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، وتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي من قبل العديد من الدول النامية الذي يعمل على تحرير الأنظمة المالية، النقدية، والتجارية ...إلخ، والتي تعتمد على أهمية القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية، ومن ثمة التنمية الاجتماعية، وأن معظم الدول أصبحت تدرك بأن القطاع الخاص يمثل المورد الرئيسي للفرص التي تفتح المجالات الاقتصادية لتشغيل الأيادي العاملة على كافة مستوياته، إضافة إلى تحقيقها للنتائج الإيجابية التي تساهم في التنمية الاقتصادية للمجتمع، ورفع مستوى معيشة المواطنين وتحسين الخدمات لهم[2]. ففي معظم الدول النامية، هناك ضرورة لتشجيع المشاريع الخاصة ودعمها لتصبح أكثر شفافية وتنافسية على مستوى الأسواق الدولية في ظل العولمة، ومن المعروف جيدا بأن العدالة في النمو، والمحافظة على البيئة واتساع نطاق القطاع الخاص، والمشاركة الفعالة والمسؤولية في التجارة الدولية[3].

---

(1) كريم حسن، مرجع سابق، ص97.

(2) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص47.

(3) حليمة بومزبر، "الديموقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية"،(رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية)، 2009–2010، ص70.

وإن القطاع الخاص لا يمكنه تحقيق أغراض التنمية بمفرده من دون مساعدة يتلقاها من الدولة تنصب على: [1]

- خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة.
- إدامة التنافسية في الأسواق.
- التأكيد على سهولة حصول الفقراء والفئات ذات الفرص والإمكانيات البسيطة على التسهيلات المالية والفنية لتحسين مستوى معيشتهم.
- استقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعلومات والتكنولوجيا.
- تنفيذ القوانين واحترامها.
- التحفيز لتنمية الموارد البشرية.
- المحافظة على البيئة والموارد البشرية.

من خلال هذا فـ'ن التأكيد على الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في اقتصاديات الدول يعكس أهميته كأحد أهم روافد الحوكمة التي تنطلق منه جهود التنمية وتنتهي إليه.

ج– المجتمع المدني:

إن منظمات المجتمع المدني هي مجموعة الجمعيات التي ينظم المجتمع نفسه حولها طوعا. وتشمل هذه الجمعيات النقابات العمالية، والمنظمات غير الحكومية، والمجموعات المعنية بتحقيق المساواة بين الرجال والنساء[2].

وأصبح مفهوم المجتمع المدني ملازما للدولة العصرية بحيث حل محل المجتمع الفاصل في الفلسفة السياسية، وبالتالي لم تعد تتحدث عن علاقات مباشرة بين المواطن والدولة وإنما عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني من أحزاب وجمعيات وهيئات ونقابات وغيرها.

لتحديد مفهوم المجتمع المدني يجب التركيز على أربعة عناصر أساسية تتمثل في:

- فكرة التطوعية.
- فكرة المؤسسية.
- فكرة الاستقلالية.
- الارتباط بمنظومة من المفاهيم (حقوق الإنسان، المواطنة، المشاركة السياسية، الشرعية) [3].

(**1**) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص48.

(**2**) كريم حسن، مرجع سابق، ص97.

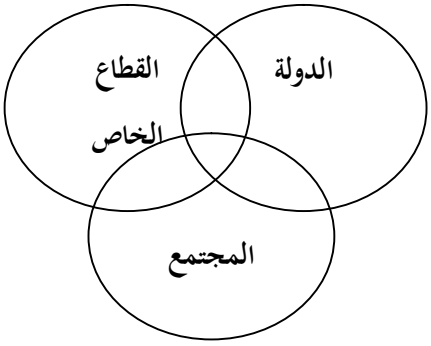
(**3**) عربي بومدين، "الإدارة العامة والحكم الراشد"،(رسالة ماجستير في العلاقات الدولية والأمن الدولي، جامعة وهران، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2011-2012)، ص17.

وأن أهمية المجتمع المدني تكمن في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام، وفي كل قيم المشاركة والتنمية التشاركية، وذلك من خلال إشراك الأفراد والناس في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وتعمل على تنظيم في جماعات ذات قوة للتأثير في السياسات العامة والحصول على حق الدخول للموارد العامة وبشكل خاص للفئات الفقيرة، لذا نجد مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها المؤسسات غير حكومية، تساعد على تحقيق إدارة أكثر ترشيد للحكومة من خلال علاقتها بين الأفراد والحكومة وأيضا تعبئتها لأفضل الجهود الفردية والجماعية، التي تمكن استخدامها وفق الجهود والوظائف التالية[1]:

1. التأثير على السياسة العامة من خلال تعبئة جهود قطاعات المواطنين وحملها على المشاركة في الشأن العام.
2. تعميق المساءلة والثقافية عبر نشر المعلومات والسماح بتداولها على نطاق واسع.
3. مساعدة الحكومة عن طريق العمل المباشر والتمويل أو الخبرة على أداء أفضل للخدمات العامة وتحقيق تطلعات المواطنين.

والشكل رقم 1 يلخص اهم فواعل الحوكمة:

الشكل رقم 1:



فواعل الحوكمة

المصدر: زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص 44.

المطلب الثالث: آليات تجسيد الحوكمة:

إن خصائص الحوكمة عديدة ومتنوعة، وقد تختلف بأولوية التطبيق من بلد لآخر. وهذه الآليات أو المعايير تتوزع بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية. ولا تشمل أداء الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية فحسب، بل تشمل الإدارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين أنفسهم بصفاتهم كأفراد وكناشطين اجتماعيين أيضا[2].

لعل القول أن اختلاف معايير قياس الحوكمة تختلف باختلاف المؤسسات والهيئات المهتمة بها، فمنظمة التعاون الاقتصادي للتنمية تستند على المعايير المحفزة للنمو الاقتصادي والانفتاح الاقتصادي، وحرية التجارة، والخصخصة. فيما تذهب دراسة البنك الدولي إلى ضرورة التركيز على معيارين أساسيين هما: التضمنية والمساءلة، فالمعيار الأول يشمل حكم القانون والمشاركة بالمساواة

(1) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص48.
(2) كريم حسن، مرجع سابق، ص101.

وضمان فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة، أما الثاني فيشمل التمثيل والمشاركة والتنافسية (سياسيا واقتصاديا) والمساءلة والمحاسبة[1].

كما ركزت منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية في دراستها على أربعة معايير وهي[2]:

أ– دولة القانون.

ب–إدارة القطاع الخاص.

ج– السيطرة على الفساد.

د– خفض النفقات العسكرية.

وهناك من يحدد معايير الحوكمة وذلك كما أوردته أدبيات الثقافة الغربية وهي التي في مجملها 15 خاصية وهي[3]:

1– الشرعية المؤسساتية.

2– الانتخابات الديموقراطية.

3– احترام وتجسيد حقوق الإنسان.

4– الانفتاح السياسي.

5– سيادة القانون.

6– الشفافية

7– الكفاءة الإدارية.

8– حيادية واستقلالية الإدارة (تقوم وظيفتها على مقياس الجدارة والاستحقاق.

9– التسامح والعدالة.

10– المشاركة السياسية.

11– الإنفاق الرشيد (الإنفاق العام لأغراض عامة).

12– استقلالية القضاء.

13– إعلام مستقل، حر، نشيط.

14– غياب الفساد.

15– المساءلة والمحاسبة (المسؤولية).

بينما اتفقت معظم المنظمات الدولية على أن الدراسات الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كانت أكثر شمولا، وتضمنت تسعة 09 معايير وهي:

(**1**) نبيل دحماني، "الديمقراطية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى غاية 2009"،(رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011)، ص46.

(**2**) حليمة بومزبر، مرجع سابق، ص76.

(**3**) وليد خلاف، مرجع سابق، ص46.

1/ المشاركة Participation:

تعتبر المشاركة من أبرز آليات الحوكمة وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتركز المشاركة على حرية التعبير والتجمع، وتنظيم المجتمع المدني تعتبر المشاركة من أبرز آليات الحوكمة وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتركز المشاركة على حرية التعبير والتجمع، وتنظيم المجتمع المدني[1].

ويعرف برنامج الأمم المتحدة المشاركة بأن تكون لجميع الفئات من رجال ونساء رأي في صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ويتطلب تحقيق المشاركة توزيع القوة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية على نطاق واسع في المجتمع ويعتبر الكثير أن المشاركة وسيلة وغاية في نفس الوقت تعتبر المشاركة من أبرز آليات الحوكمة وهي حق الجميع للمشاركة في اتخاذ القرار إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم وتركز المشاركة على حرية التعبير والتجمع، وتنظيم المجتمع المدني[2].

إن المشاركة الإيجابية والفعالة تعتبر من المميزات الأساسية للحوكمة كونها تتيح للمواطنين في عملية صنع القرار بما يحقق قدر من الثقافة أو يعرف "بالتنشئة السياسية" والتي هي عبارة عن عملية اجتماعية تربوية متواصلة تهدف إلى تلقين الفرد، الجماعة قيما وتوجيهات سياسية صريحة للمساهمة في العمل السياسي وهو ما يؤدي بدوره إلى تطوير ثقافة سياسية جديدة تتواءم مع مقدمات العصر ومتطلبات جهود التنمية والتحديث من أجل إطفاء الشرعية للقرارات المتخذة داخل المؤسسة[3]. كما أن المشاركة ضرورية ليس للمستوى المجتمعي الواحد فقط، بل على المستوى العالمي وذلك لخدمة المواطن والمجتمع، فهناك ترابط قوي بين الحكم الراشد العالمي والحكم، الحوكمة المحلية ذلك من خلال تزود الدولة بالقواعد الرئيسية الضرورية لمراجعة وتحويل الاتجاهات المالية للعولمة[4].

2/ سيادة القانون Rule of law:

المقصود به سيادة القانون على الجميع بدءا بالحفاظ على حقوق الإنسان، وتنظيم العلاقات بين مؤسسات الدولة، واحترام مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء[5].

---

(1) كريم حسن، مرجع سابق، ص 103.

(2) أمينة فلاح، مرجع سابق، ص 54.

(3) محمد أمين لعجال، "إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم"، **مجلة العلوم الإنسانية**، العدد الثاني عشر،(نوفمبر 2007)، ص 239.

(4) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص 59.

(5) عبد القادر حسين، مرجع سابق، ص30.

3/ الشفافية Transparency:

ترتكز على حرية تدفق المعلومات بحيث تكون في متناول المعنيين بها مما يساعد على اتخاذ القرارات السليمة، وتعبر الحكومة والمؤسسات الرسمية والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة المصدر الأساسي لهذه المعلومات. 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[1].

وتتلخص الشفافية في المكونات التالية:

- الحصول على المعلومة.
- العلاقة السببية بين المعلومة والموضوع المراد مراقبته.
- الدقة في الحصول على المعلومة أو عليه يجب على الدولة أن تصدر القوانين 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 والاستقلالية[2].

4/ حسن الاستجابة Responsiveness:

قدرة المؤسسات والعمليات على تقديم الخدمات للمنتفعين والعملاء دون تفرقة أو استثناء[3].

5/ التوافق (إتجاه الإجماع): Consensus orientation:

تسعى الحوكمة إلى التوافق بين المصالح المختلفة للتواصل لإجماع ما حول قضايا عامة، أو بناء توافق عام، بما يخدم المصالحة الجماعية للأفراد.

---

(1) حليمة بومزبر، مرجع سابق، ص 77.

(2) عمراني كربوسة، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، (ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، يومي 16 – 17 ديسمبر)، ص 04.

(3) نبيل دحماني، مرجع سابق، ص47.

6/ المساواة والعدالة: Equility and Equility:

بحيث تتوفر الفرص للجميع، بكافة أنواعهم وأجناسهم، لتحسين أوضاعهم أو الحفاظ عليها. مثلما يتم استهداف الفقراء والأقل حظا لتوفير الرفاهية للجميع[1].

7/ الكفاءة والفعالية: Effectiveness and Efficiency:

إن العمليات والمؤسسات تقدم نتائج وفق حاجات، مع تحقيق أفضل استخدام للموارد[2].

8/ المساءلة: Responsabilisation:

تعتبر المساءلة من أهم المعايير التي تقاس عليها الحكومة في أي دولة والتي تعني واجب على المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواءا كانوا منتخبين أو معنيين، في أن يقدموا تقارير دورية عن أعمالهم وكذلك يعني مبدأ حق المواطنين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة، كما يعني بشكل أكثر اختصارا الحساب على أعمال معينة وهناك عدة تصنيفات لآلية المساءلة تتمثل في:

المساءلة التنفيذية: مسؤولية الجهاز الحكومي التنفيذي عن محاسبة نفسه بنفسه عبر سبل إدارية ووسائل تضبط العمل الإداري وتضمن سلامة الجهاز التنفيذي.

المساءلة التشريعية: الدور الذي يلعبه البرلمان في تقييد الحكومة والرقابة عليها، ومعارضتها في أحيان كثيرة لضمان استقامة سير العمل الحكومي.

المساءلة القضائية: تقوم بضبط جهاز العمل الحكومي، من خلال تطبيق القوانين من قبل القضاة في المنازعات والدعاوى المعروضة عليها، وبالاستقلالية تامة عن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعمالها.

المساءلة بنظام الأمير دسمان (المفتش العام): عبارة عن جهاز للرقابة والمحاسبة ينشأ بموجب دستور، أو بنص تشريعي من البرلمان، وهو مسؤول أمام البرلمان فقط ويتضح بصلاحيات منها الاستقلالية في أداء واجباته وتخويله سلطة للتحقيق وقيامه بتحميل إمكانية الوصول إليه، ويتميز بالمرونة والشخصية ذات التأثير الواسع والدقة وسرعة إنجاز المهمة ووسائل الإعلام ...إلخ[3]

---

(1) زهير عبد الكريم كايد، مرجع سابق، ص 50.

(2) عربي بومدين، مرجع سابق، ص14.

(3) عماد الشيخ داوود، **الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004)، ص ص 152 – 153.

9/ الرؤية الإستراتيجية:

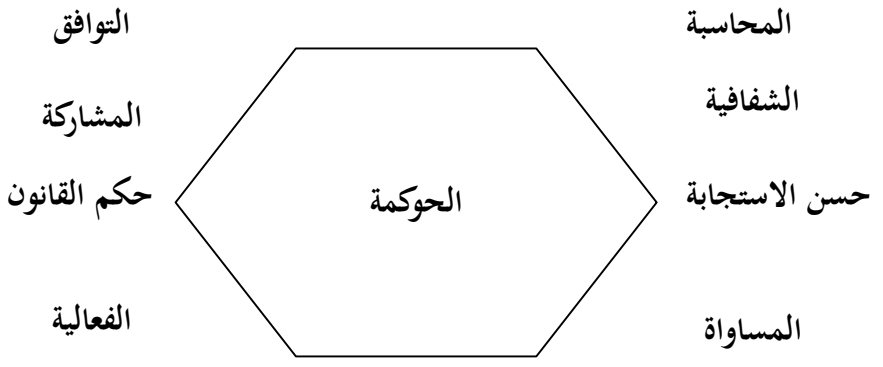
وتقوم هذه على أساس بناء علاقة سليمة وواضحة بين المواطن وبين المال العام، من خلال ثقة هذا المواطن بأن ما يؤديه من التزامات وواجبات نحو الدولة يلاقي كل تقدير واحترام من قبل السلطة، وبالتالي فإنها تقوم هي بدورها بأداء واجبها نحو هذا المواطن.

وبذلك يكون الأمر في النهاية متعلقا بحسن سلوك القائمين على الشأن العام. وما أن تتحقق هذه الثقة حتى يصبح المواطن أكثر استعدادا للقبول بالمجهود العام، وبالتالي يغدو مستعدا لتحمل كل مسؤولياته كدفع الضرائب وتأدية الرسوم والانخراط في الخدمة العامة. كما يصبح راضيا عن أي قرار تصدره الدولة ويمكن بناء مثل هذه الإستراتيجية من خلال[1]:

- تحقيق العدالة في توزيع التكاليف العامة.
- تمكين كل المواطنين بالتساوي في الحصول على حقوقهم بدون تمييز.
- جودة الخدمات والإشراع في تأديتها.
- الحرص على الملكية العامة وحمايتها.
- بيان طرق الإنفاق والكشف عن مصادر الأموال.
- اعتماد مبادئ الوظيفة العامة وأخلاقياتها

ويمكن توضيح معايير الحوكمة كما حددها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال الشكل رقم 2 :

الشكل رقم 2:



معايير الحوكمة

المصدر: كريم حسن، مرجع سابق، ص 104.

(**1**) أمين عواد المشاقبة وآخرون، مرجع سابق، ص 57.

من خلال ما قدمنا يمكن استنتاج مجموعة من الآليات التي جاء بها المفكر إبراهيم لخلف كالتالي[1]:

- النظام الديمقراطي بكل ما تحتوي عليه من الحريات، التداول، الثقافية، الرقابة، المشاركة، العدالة، المساواة.
- النظرة الليبرالية: فك ارتباط الدولة عن المجال الاقتصادي.
- الفعالية، الكفاءة، دقة الميزان، الإصلاحات الدائمة، القدرة، التكيف.
- المساءلة.
- التقييم.

من خلال ما سبق ذكره نجد أن الحوكمة تحضى بأهمية كبيرة لدى الباحثين والمفكرين، وذلك من خلال أنها تهدف إلى مجموعة من الأهداف والتي يمكن تحديدها في التالي[2]:

1. القدرة على تلبية الحاجات الضرورية بما يشمل الطعام والمأوى والصحة والأمن، وهي في مجملها الاحتياجات الأساسية لاستمرارية الحياة لجميع البشر، وبذلك تعتبر سياسات تخفيف الفقر وإتاحة فرص العمل وزيادة الدخول شروطا ضرورية، ولكنها ليست كافية لإحداث التنمية ما لم تتجه عملية التنمية في أساسها لتوفير الحاجات الضرورية.
2. توفير مقومات الحياة الكريمة الشعور بالقيمة وتقرير النفس الإنسانية، وجميع الأفراد والمجتمعات تحاول أن يكون لها شكلا أساسيا في تقرير الذات يطلق عليه أحيانا الهوية، أو الأصالة أو السيادة، وطبيعة هذا التقرير تختلف من مجتمع لآخر ومن أمة لأخرى ولكنها في العموم قيمة لابد منها.
3. تحقيق الشفافية والعدالة، وضح حق مساءلة الحكومات والسلطات التنفيذية وبالتالي تحقيق الحماية للمواد العامة مع مراعاة استغلال تلك الموارد الاستغلال الأمثل والحد من استغلال السلطة في غير المصلحة العامة، بما يؤدي إلى تنمية الاستثمار وتشجيع تدفقه، وتنمية المدخرات، وتعظيم الربحية، وإتاحة فرص عمل جديدة.
4. كما أن هذه القواعد تؤكد على أهمية الالتزام بأحكام القانون، والعمل على ضمان مراجعة الأداء المالي للحكومات، مع تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطات التنفيذية بغية تحقيق رقابة مستقلة على التنفيذ.
5. توسيع مدى الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية، بالنسبة للأفراد والمجتمعات وتقليل المعوقات الخارجية لمواصلة تحقيق الأهداف الاجتماعية من خلال التنمية.

---

(1) Brahim Lakhlef, **la bonne gouvernance**, Algérie : Dar el Khadounia, 2006, pp. 36-37.

(2) عادل رزق، **الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي**،(القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)، ص 151.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية:

تعد الإدارة المحلية نمط من أنماط التنظيم الإداري ترتبط أساسا باللامركزية الإدارية كأسلوب تلجأ له الإدارة العامة للوفاء بالتزامها بإشباع الحاجات العامة للأفراد. وهذا الأسلوب من أساليب الإدارة له مفهومه ومكوناته ووظائف ومقومات. الذي يختلف عن غيره من الأنماط الإدارية والسياسية القائمة على أساس توزيع الوظيفة الإدارية أو السياسية. وعليه سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى مختلف تعاريف الإدارة المحلية في المطلب الأول ثم البحث عن وظائف الإدارة المحلية في المطلب الثاني. وأخيرا سنتطرق إلى مستويات الإدارة المحلية.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية:

أنه من الصعب إعطاء أو تقديم تعريف دقيق للإدارة المحلية ويرجع ذلك إلى التباين والاختلاف في التعريفات التي يقدمها المفكرين في مجال الإدارة المحلية ولكي نثري الموضوع، يجب إعطاء بعض التعريفات التي تطرقت إلى الإدارة المحلية.

أولا: تعريف الإدارة المحلية:

1. تعرف الإدارة المحلية على أنها: « توزيع للوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية* وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصا تحت إشراف الحكومة ورقابتها»[1].
2. كما تعرف على أنها: « المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية».
3. وتعرف أيضا بأنها: « أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، للدولة يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية وذلك لغرض أن تتفرغ الأولى لترسيم السياسة العامة للدولة وإضافة إلى إدارة المرافق العامة في البلاد وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة وتحقيق أغراضها المرغوبة[2].
4. كما تعرف على أنها: « أسلوب الإدارة بمقتضاها يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية»[3].

---

* يعرفها الدكتور سليمان محمد الطماوي على أنها: " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة المركزية على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم: الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة" للمزيد أنظر إلى: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، ص55.

(1) حسين مصطفى حسين، **الإدارة المحلية المقارنة**،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982)، ص14.

(2) عبد القادر الشيخلي، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة**، ، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص17.

(3) خالد سمارة الزغبي، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة**، ط3، (عمان: مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1993)، ص48.

5. وتعرف أيضا على أنها: « شخص معنوي ذو اختصاص عام ضمن دائرة إقليمية معينة ويقتصر اختصاصه على رقعة جغرافية محددة»[1].

6. وتعرف أيضا على أنها: « توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية»[2].

7. كما تعرف الإدارة المحلية على أنها: « مجموعة الوحدات في الدولة، أيا كانت صورتها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة في الدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية»[3].

8. وتعرف الإدارة المحلية بأنها عبارة عن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصه على أساس جغرافي، حيث يتولى شخص معنوي عام محلي تقديم الخدمات للمواطنين ورعاية مصالحهم في جزء معين من إقليم الدولة[4].

9. الإدارة المحلية هي عبارة عن تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على نحو يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، وذلك بأن يتخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة، جهاز إداري يكون أكثر اتصالا بالجمهور وفي أغلب الأحيان منتخبا من قبل الأفراد أنفسهم، وتتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي مع خضوعه لإشراف رقابة الحكومة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية[5].

10. كما قدم مجموعة من الفقهاء تعريف للإدارة المحلية على سبيل المثال نجد أن الفقيه البريطاني يعرفها على أنها: «مجلس منتخب تتركز فيه سلطات الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية السياسية أما الناخبين سكان الوحدة المحلية ويعتبر مكملا لأجهزة الدولة.

– أما الفقيه الفرنسي أندريه دولوبادير: « يرى أنها إصلاح لوحدة محلية لإدارة نفسها بنفسها وأن تقوم بالتصرفات الخاصة بشؤونها»[6].

– ويرى الكاتب الأمريكي بلير بأنها: « منظمة لها سكان يقيمون في منطقة جغرافية معينة مع تنظيم مسموح به وهيئة حاكمة بالإضافة إلى شخصية قانونية مستقلة وسلطة تقدم خدمات عامة، مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية وفعلية على الأقل من إيراداتها».

– كما يرى الأمريكي جاكسون: الإدارة المحلية بأنها: « نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة»[1].

---

(1) على خطار شنطاوي، **الإدارة المحلية**، (عمان: دار وائل للنشر، 2002)، ص95.

(2) سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**،(القاهرة: دار الفكر الغربي، 1975)، ص71.

(3) شاهر الرواشدة، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، ، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1987)، ص31.

(4) طعيمة الحزف، **القانون الإداري**،(القاهرة: دار النهضة العربية، 1978)، ص111.

(5) محمد علي الخلايلة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)**، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009)، ص 40.

(6) حمدي ليمان القبيلات، **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص19.

ولتقييم هذه التعاريف فإننا نرى أن الإدارة المحلية هي عبارة عن عملية تقوم على توزيع الوظائف الإدارية من السلطة المخولة بذلك (المركزية) في العاصمة إلى هيئات محلية عبر التراب الوطني، وبالتالي فنظامها نظام إداري ويتمتع بالاستقلالية ولا مركزي يقوم بمنح الوحدات الإدارية المحلية بالإشراف والرقابة على أداء وظائفها ومهامها.

ثانيا: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية:

1/ المبررات السياسية:

- يعتبر نظام الإدارة المحلية مظهرا من مظاهر الديمقراطية، فهو وسيلة لإشراك المواطنين في إدارة مرافقهم المحلية.
- قد يكون نظام الإدارة حلا للمشكلات التي تقابل بعض الدول المتعددة الأجناس والديانات والقوميات، إذا تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف بنوع من اللامركزية الإقليمية للأقليات بها فيتحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة.
- يؤدي نظام الإدارة المحلية إلى التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة ويؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين وإخراج سلبيتهم ودفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية.
- أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجميع قد كبير من السلطات في يد واحدة، وتخفف اللامركزية الإقليمية من عيوب هذه الظاهرة[2].

2/ المبررات الإدارية:

- سرعة وإنجاز وتسهيل والتعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها بسبب التقدم التكنولوجي الهائل في الميادين المختلفة.
- مراعاة الظروف المحلية الخاصة وقرب صانع القرار من الجمهور.
- تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصبا لتجربة النظم الجديدة، فإذا تحققت أخذت بها الحكومة المركزية[3].

3/ المبررات الاجتماعية:

- تعتبر الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وتعمل غالبا على إدارة مصالحهم مما يؤدي إلى إشباع رغباتهم.
- يهدف نظام الإدارة المحلية إلى تقوية البناء الاجتماعي للدولة وذلك بتوزيع القوى الإيجابية بها بدلا من تركيزها في العاصمة.

(**1**) عبد الكريم محمد بلعرابي، "العلاقة بين محددات الهيكل التنظيمي وأداء الإدارة المحلية"، (رسالة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم الإدارة العامة، 2002)، ص 57.

(**2**) صفوان المبيضين وآخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، (الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2001)، ص ص 33،34.

(**3**) صفوان المبيضين وآخرون، المرجع نفسه، ص 34.

- ينتج نظام الإدارة المحلية الفرصة لتفجير طاقات الإبداع لدى أعضاء الجماعات المحلية مما يؤدي إلى النهوض في جميع المجالات الثقافية والفنية والفكرية.
- يعمل نظام الإدارة المحلية على تقوية الروابط الروحية بين الأفراد عن طريق إشراكهم سويا في مجالات العمل المحلي[1].

4/ المبررات الاقتصادية:

يؤدي الأخذ بنظام الإدارة المحلية إلى كثير من المزايا الاقتصادية، ومنها:

- يؤدي إلى جدية البحث عن مصادر جديد للتمويل.
- يؤدي إلى اللامركزية، التصنيع مما يتيح الفرصة للمناطق المحرومة النهوض صناعيا.
- يوجد نوع من العدالة في توزيع الأعباء الضريبية.
- يعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بمشاركة الحكومة المركزية أعباء هذه التنمية.
- أن الوحدات المحلية أكثر دراية بمعرفة حاجات ومشاكل المجتمع المحلي، مما يساعد في وضع حفظ تنموية فعالة[2].

ثالثا: خصائص وأهداف الإدارة المحلية:

اهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، على اعتبارها صورة من صور التضامن الاجتماعي، كذلك تقوم على فكرة تقسيم العمل، وهو ما يجعلها موضع اهتمام، وهذا يمكن لمسها من خلال مجموعة من الأهداف التالية:

أ-الأهداف السياسية:

الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة أحد الأهداف الأساسية التي تسعى لتحقيقها الغدارة المحلية، وهي تقوم على قاعدة المشاركة في اتخاذ القرارات في إدارة الشؤون المحلية تأسيسا على مبدأ حكم الناس لأنفسهم في إدارة الخدمات وتوزيع المشاريع الإنمائية، وغني عن القول بأن الإدارة المحلية هي المدرسة النموذجية للديمقراطية، وأساسا وقاعدة لنظام الحكم الديمقراطي للدولة كلها.

إن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم المحلية بما تعزز مهارات إدارة شؤون الدولة والحكم.

دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي: إن نظم الإدارة المحلية تسهم في القضاء على استئثار القوى السياسية وتسلمها داخل الدولة، مما يجهض ويضعف مراكز القوى منها والقضاء عليها نهائيا.

---

(1) هاني عرب، **محاضرات الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ**، (مصر: ملتقى البحث العلمي، 2008)، ص 17.

(2) حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص27.

تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك بتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة. ويمكن أن يظهر أثر ذلك عند تعرض الدولة إلى أزمات ومصاعب قد تضعف البناء التنظيمي المركزي للدولة. مما يكفي أن يختل النظام في أوقات الحروب أو الكوارث حتى يصاب الجهاز الإداري، للدولة كله بالشلل والتعثر[1].

أ- الأهداف الإدارية:

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها وتتلخص تلك الأهداف فيما يلي:

- تحقيق الكفاءة الإدارية: لقد أثار براونج Browing من أهم حسنات النظام اللامركزي هو ما يتعلق بالنواحي الاقتصادية، حيث أن هذا النظام من جهة نظرة أكثر جدوى اقتصادية من تبني النظام المركزي عند تقديم السلع والخدمات المحلية وكذلك القدرة على الاستجابة للطلبات المتباينة مقارنة بالنظام المركزي.
- القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الغدارة الحكومية وتنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية إلى هيئات وأشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين ومن خلال رقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات.
- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك.
- تقريب المستهلك من المنتج، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها ويقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

ب- الأهداف الاجتماعية:

- تسهم الإدارة المحلية بربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصاديا واجتماعيا.
- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حريته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.
- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدينة الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة.
- الإدارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم واتساع رغباتهم وميولهم[2].

---

(1) محمد محمود الطعامنة، **نظم الإدارة المحلية (المفهوم والفلسفة وأهداف)**، (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003)، ص15.

(2) محمد محمود الطعامنة، مرجع سابق، ص 16.

المطلب الثاني: وظائف ومقومات الإدارة المحلية:

تعد الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في أي دولة، ولدى سنعرض من خلال هذا المطلب إلى أهم الوظائف والمقومات التي تتركز عليها الإدارة المحلية من أجل تحقيق أحسن الخدمات للمواطنين التي تروق بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي.

أولا: وظائف الإدارة المحلية:

هناك عدة وظائف أسندت إلى الإدارة المحلية ممثلة في مؤسساتها المختلفة ولاية وبلدية وما يتبعها من مصالح وأقسام وغيرها، بالاستعانة بكل إمكانياتها المادية والبشرية المتاحة، وبكل قوتها التنظيمية والقانونية التي تحدد لها الأهداف والمجالات التي تخص عملها. ويمكننا أن نحصر هذه الوظائف فيما يلي[1]:

- الأمن والنظام العام.
- المصلحة العامة المحلية.
- تخليد الرموز الوطنية (شعارات وطنية، أعياد وطنية ...).
- الاتصال بالمحيط والاستماع للمواطن.

تمارس الإدارة المحلية هذه الوظائف الإلزامية المنصوص عليها في القانون الولائي والقانون البلدي بميزتها في التقسيم الإقليمي والوطني، بالاستعانة طبعا بقوتها التنظيمية البشرية خاصة، من إطارات ومشرفين وعمال في مختلف مستويات العمل والمسؤولية.

أ- فيما يخص وظيفة الأمن والنظام العام، فإنها تتعلق بتسيير الشؤون المحلية وتنظيمها، كما تعمل هنا ك ذلك على صيانة المؤسسات وتفعيل عملها، وتوفير كل ما يمكن أن يساهم في راحة المواطنين من كهرباء وغاز، وغذاء وصحة وتهيئة عمرانية. وتقوم كذلك بتفعيل الأمن العام وأمن الأشخاص والممتلكات، والحفاظ على النظام العام والقضاء على كل العوامل التي تهدده أو تحييها.

ب-أما فيما يخص النقطة الثانية، فإنها تتعلق بتنظيم الحالة المدنية وتسييرها من خلال الاعتماد على سجلات وميكانيزمات تنظيمية خاصة لكل الحالات المدنية من ولادات ووفيات وغيرها. ويعتبر هذا القسم من أهم الأقسام التنظيمية الضرورية للمواطن وللدولة على حد سواء، فمن خلالها يستطيع المواطن أن يتمتع بحقوق المواطنة وكذلك تستطيع الدولة إحصاء مواطنيها وحالاتهم الاجتماعية المختلفة.

---

(1) عبد القادر عكوشي، "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، دراسة ميدانية ببلدية العفرون"، (رسالة ماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2004 – 2005)، ص 56.

ج– وتقوم أيضا مؤسسات الإدارة المحلية بعمل هام جدا فيما يخص تسيير وتطوير المصلحة العامة المحلية، فالأهداف التي رسمتها الدولة فيما يخص الإصلاح الإداري وتطوير الخدمات المقدمة فالأهداف التي رسمتها للمواطنين وتحسينها أدرجت في أولوياتها الاهتمام بالإدارة المحلية باعتبارها أكثر قربا من المواطن وأكثر تمثيلا للدولة وأكثر تعاملا وتفاعلا مع متطلبات الحياة الاجتماعية العامة للمجتمع على المستوى المحلي.

لذلك نجد أن هذه الإدارة مطالبة اليوم أكثر من أي وقت مضى بتكييف أساليب عملها وتعاملها مع المواطنين لكل المتغيرات التي حدثت على مستوى المجتمع ونظامه الاجتماعي ككل، سياسيا واقتصاديا وثقافيا ما إلى ذلك، بحيث أنها مطالبة باعتماد وبشكل فعال أسلوب المرونة والتفهم لطبيعة العلاقات الاجتماعية وانعكاساتها على تصرفات وسلوكات المواطن، بل حتى سلوكات أفراد هذه المؤسسات.

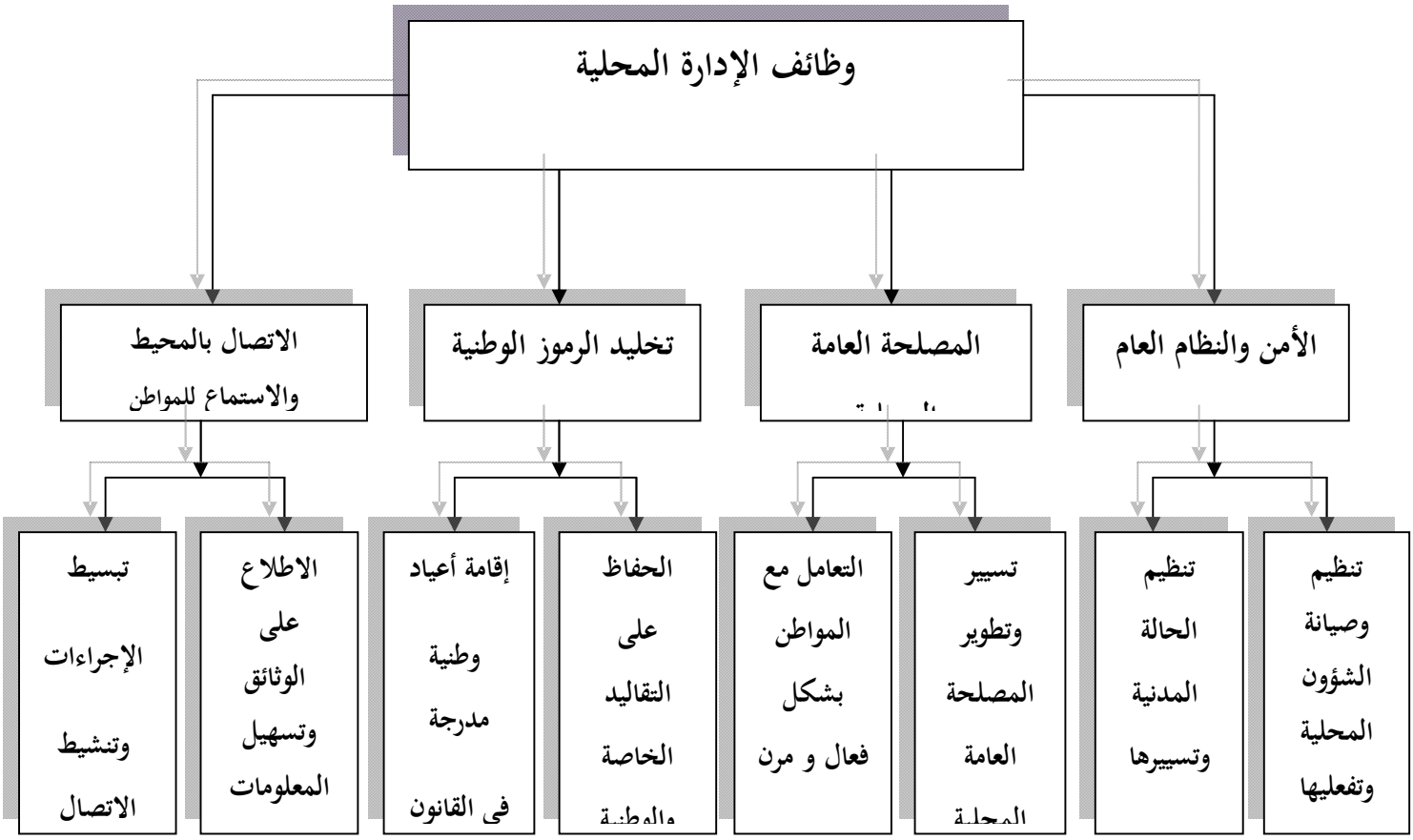
د– كما تقوم الإدارة المحلية كذلك بمهام الحفاظ على التقاليد الخاصة بالشعارات الوطنية كالأعراف الخاصة بمعارض المنتوجات المحلية والأعراف الثقافية والاجتماعية، تقاليد تراعي في بناء السياسة الإدارية المحلية وتوظف لصالحها، بما لها من رمزية في حياة المواطن، بالإضافة إلى الأعياد الوطنية المدرجة في القانون.

هـ– الاتصال بالمحيط والاستماع للمواطن: وتتم هذه العملية بإشراك المواطن في مجريات الحياة التنظيمية المحلية وإعلامه بما يجري وإطلاعه على بعض الوثائق وتسهيل مرور المعلومات بين المواطن وإدارته.

وعموما هذه هي الوظائف المناطة بكل مؤسسات الإدارة المحلية، وتبقى بعض الخصوصيات التي تميز الإدارة المحلية هي جوهر المهام محدد لها بدقة والأهداف المرسومة لها، ينبغي فقط السعي إلى بلوغها والعمل على إزالة كل العراقيل المتعلقة بنقص الإمكانيات وسوء التنظيم وتفعيل التنظيم الاجتماعي الداخلي لهذه المؤسسات والرقابة من الانحرافات التنظيمية للجماعات والأفراد[1].

(**1**) عبد القادر علوش، مرجع سابق، ص 57.

و الشكل رقم 3 يلخص أهم وظائف الإدارة المحلية و هي على النحو التالي:



وظائف الإدارة المحلية.

المصدر: من تصميم الباحث نقلا عن: عبد القادر عكوشي، مرجع سابق، ص ص 56 – 57.

ثانيا: مقومات الإدارة المحلية:

إن النظام الإداري يقوم على توزيع السلطات ووظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) أو هيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية* أو مصلحية مستقلة قانونيا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة[1].

* "هي تقسيم الدول إلى مناطق وأقاليم إدارية توزع فيها السلطة الإدارية (ليست القضائية أو التشريعية) على هذه المناطق والأقاليم بحيث يكون للمجالس المحلية بها سلطات البث في كثير من المسائل الإدارية دون الرجوع إلى الحكومة المركزية"، صفوان المبيضين وآخرون، المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 30.

(**1**) محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**،(عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص 09.

وبناء عليه، يمكن بيان المقومات والأركان التي تستند عليها الإدارة المحلية، على النحو التالي[1]:

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.
- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية.

وهي أركان متماسكة ومترابطة فيما بينها، كما سنرى.

1/ وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

نقطة البداية في الإدارة المحلية الاعتراف بأن ثمة مصالح إقليمية، من الأفضل أن يترك الإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهم الدولة كلها، فإذا كان من الضروري أن تهيمن الدولة هيمنة متاحة على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين كافة أرجاء الإقليم، فإن هناك من المرافق المحلية، كالصحة والتعليم وتوزيع المياه ....إلخ ما يحسن تركها لمن يستفيدون منها مباشرة فهمي تلبي حاجياتهم باعتبارها الأقدر على إشباعها[2].

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية:

- تعيين الجهة المختصة بذلك.
- والكيفية المتبعة في عملية التحديد.

أ- الاختصاص:

الاتجاه السائد بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات.

ففي الجزائر –مثلا- يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور تنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون البلدية رقم 90 – 08 المؤرخ في 17أفريل 1990.
- وقانون الولاية رقم 99 – 09 المؤرخ في 7 أفريل 1990.

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص72.

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 15.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات المحلية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضيق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان[1].

ب–الكيفية:

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة في الإدارة المحلية وفق أسلوبين أساسيين هما[2]:

الأسلوب الأول: تحديد اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر والذي يعرف بالأسلوب الانجليزي الذي يرتكز أساسا على تعدد وذكر اختصاصات الهيئات المحلية على سبيل الحصر، ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، وبالمقابل تعتبر المصالح غير مذكورة ضمن الاختصاصات المنصوص عليها في القانون والتي يترتب عليها أن لا يجوز للوحدات المحلية واتخاذ القرارات بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في التشريع.

الأسلوب الثاني: تحديد اختصاصات السلطات المحلية طبقا لقاعدة عامة والذي يعرف أيضا بالأسلوب الفرنسي الذي يرتكز أساسا على أن يلجأ المشرع إلى وضع معيار عام يوضح بموجبه ما يعتبر اختصاصا محليا ويترك تحديد مضمونه إلى الوحدات المحلية ذاتها مباشرة تحت إشراف رقابة السلطة المركزية[3].

2/ إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلةو منتخبة:

للركن الثاني من أركان الإدارة المحلية هو وجود مجالس محلية منتخبة تتولى إدارة الشؤون المحلية وتتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة الإدارة المركزية، والاستقلال في هذا السياق يعني تمتع المجلس المحلي بالحرية في ممارسة اختصاصاته في إنشاء وإدارة والإشراف على المرافق المحلية داخل حدود الوحدة المحلية التي يمثلها وأن يكون لديه القدرة الذاتية ماليا وإداريا للقيام بالواجبات الموكلة إليه[4].

---

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 11.

(2) عتيقة كواشي، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلية مقارنة"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011)، ص 32.

(3) عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص 32.

(4) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 49.

ولعل من أهم العوامل التي تضمن استقلال المجالس المحلية على هذا النحو التالي:

أ- الاستقلال الإداري للهيئات المحلية:

إن تمتع الهيئات المحلية بشخصية معنوية مستقلة تعنى أن تضح الشخصية المعنوية لتؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، إذ أنه بموجب هذه الشخصية المعنوية يكون لها كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية، ولها أهلية وجوب وأهلية الأداء تنسجم مع طبيعة هذه الهيئات بما يخولها القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثليها، ويعد الاستقلال الإداري إلى جانب الاستقلال المالي من نتائج الشخصية المعنوية[1].

وحتى يحقق الاستقلال الإداري للهيئات يجب أن يستند إلى القانون الذي يخوله بتوزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة عن طريق الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق والتزامات وتحمل للمسؤولية[2].

ب-أسلوب الانتخاب:

بموجب هذا يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضاء المجلس البلدي المثل لوحدتهم المحلية بأنفسهم، ويعتبر هذا الأسلوب الأمل في تشكيل المجالس المحلية، ويعد هذا أيضا أكثر ديمقراطية من غيره من الأساليب (سواء كان الانتخاب مباشر وغير مباشر) وأكثر تعبيرا عن إرادة سكان الوحدة المحلية، غير أن ما يعاب على هذا أنه قد يفرز أشخاص تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجالس المحلية[3]. ومع ذلك، فقد تتطلب الأوضاع أحيانا إستبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء هيئات الإدارة المحلية، لكن تبقى طريقة الانتخاب طريقة ديمقراطية، التي تدعم استقلال الوحدات المحلية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة[4].

3/ الخضوع للرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية):

إن الوحدة المحلية ليست دولة داخل دولة، فالاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية وهو كما قلنا أحد أركان الإدارة المحلية، ليس استقلالا مطلقا بل تبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضمانا لوحدة السياسة العامة للدولة وللتأكد عن أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة ومساواة[5]. وتأخذ هذه الرقابة عدة أشكالا والمتمثل في:

---

(1) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 52.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 16.

(3) خالد سمارة الزغبي، مرجع سابق، ص 64.

(4) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 19 – 20.

(5) محمد علي خلايلة، مرجع سابق، ص 53.

أ- **الرقابة على الهيئات ذاتها**:مقتضى هذه الرقابة أن تختص السلطة التنفيذية بإيقاف وحل هذه المجالس المحلية ويلاحظ في هذا المجال أن الحل لا ينصرف إلا إلى المجلس ذاته. فلا يتناول الوحدة الإدارية خطوة إجراء الحل في المجالس المحلية. فإن الشارع عادة ما يقيد هذا الاختصاص بقيود ألحظها في:

- عدم جواز حل المجالس الشعبية إلا إسنادا لمبدأ المشروعية.
- عدم جواز حل المجلس الشعبي إلا بموجب اختيار الشعب وبطريقة ديمقراطية[1].

ب-الرقابة على الأشخاص:

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات المحلية. كما لها أيضا، وفق إجراءات معينة، ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين.

تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص والأفراد القائمين على إدارة وتسيير الهيئات المحلية في:

- توقيف العضو بهيئات الإدارة المحلية لمدة محددة عن ممارسة المهام.
- الإقالة لأسباب عملية، كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.
- العزل أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون[2].

ج- الرقابة على الأعمال:

يعد هذا النوع من الرقابة أهم أنواع الرقابة التي تباشر السلطة المخولة بها، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا.

وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواءا كان العمل مخالفا للقانون أو كان غير ملائم[3].

ويحدد الفقيه دي لوبادير "Deloubader" أربعة أوجه للرقابة:

- الموافقة المسبقة أو التصديق على القرارات المجالس المحلية.
- التعليق أو توقيف سريان مفعول قرارات المجالس.
- إلغاء واعتبار عمل الإدارة المحلية كأن لم يكن.
- الحلول وكأن يقوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلا من الإدارة المحلية بالقيام بالعمل المطلوب منها في مجالات وشروط معينة[4].

(**1**) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 20.

(**2**) علي زغدود، **الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية**، ط2، (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، ، 1984)، ص 28.

(**3**) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 22.

(**4**) عبد الكريم محمد بلعرابي، مرجع سابق، ص 59.

المطلب الثالث: مستويات الإدارة المحلية:

ترتكز الإدارة المحلية في أي دولة على اللامركزية الإدارية الإقليمية، التي تقوم على خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية، اللذين يمثلان الهيئات المحلية التي تعمل على تنفيذ برامج التنمية المحلية، ولهذا ستقوم من خلال هذا المطلب التطرق إلى الإطار العام لكل من البلدية والوطنية.

أولا: البلدية:

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري للدولة، كونها تشكل قاعدة المجتمع، وقد حضيت باهتمام السلطات المركزية من خلال النصوص القنونية والدساتير التي سنت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية. لهذا سنتطرق إلى تعريف البلدية ونشأتها وأهم الهيئات والاختصاصات التي تقوم عليها.

1/ تعريف البلدية:

عرفت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 1967 على أنها: « البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية». ولاشك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للبلدية ومهامها المتنوعة في ظل الفلسفة الاشتراكية[1].

كما عرفت بموجب المادة الأولى من قانون رقم 09 -08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية: « البلدية هي جماعة إقليمية أساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»[2].

وتعرف أيضا بموجب المادة الأولى من قانون البلدية الجديد 11 – 10 المؤرخ في 22 أفريل 2011 على أنها « البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب القانون».

ومن خلال هذا التعريف نجد أن هناك تماثل كبير من تعريف البلدية بين قانون 1990م والقانون الجديد 2011م[3].

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012)، ص 106.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 149.

(3) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011م، ص 07.

2/ إنشاء البلدية:

يتم إنشاء البلدية بموجب قانون، وتعين وتحدد حدودها الإدارية بموجب مرسوم صادر من طرف رئيس الجمهورية بناء على تقرير من وزير الخارجية[1]. كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية. وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراع من المجلس الشعبي البلدي أما فيما يخص ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزامات البلديات المنظمة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها، والشيء نفسه عند فصل جزء عن بلدية أو عدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها وتتحمل الالتزامات التي عليها[2].

3/ هيئات البلدية:

نصت المادة رقم 13 من القانون البلدي على أن تسيير البلدية عن طريق ثلاث هيئات أساسية هي:

المجلس الشعبي البلدي وصلاحياته:

المجلس الشعبي البلدي يتألف من أعضاء يتم اختيارهم وانتقاؤهم جميعا بواسطة الانتخاب العام المباشر والري وتدوم عدة عضوية المجلس خمس سنوات[3]، إذا قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعدد السكاني لكل بلدية أما النظام الانتخابي فيها. فيشترط الناخب البلدي الشروط التالية[4]:

- التمتع بالجنسية الجزائرية، بلوغ سن الثامن عشر سنة.
- التمتع بالحقوق الوطنية (المدنية والسياسية).
- عدم الوجود في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخابات بالإضافة إلى التسجيل بالقائمة الانتخابية بالبلدية وذلك إلا إذا كان موطنه بها.

هذا ويشترط في المترشح جملة من الشروط الموضوعية تتمثل أساسا في:

- بلوغ سن 25 سنة يوم الاقتراع، وأن يشترط من باب أولى باقي شروط الناخب أما الشروط الشكلية تتمثل في ضرورة اعتماد الترشيح من طرف حزب أو عدة أحزاب بموجب تدعيم شعبي، الامتناع عن الترشح في أكثر من قائمة واحدة إضافة إلى إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.

---

(1) عمار عوابدي، **القانون الإداري**،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007)، ص 279.

(2) بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، عدد 4، ص 262.

(3) عمار عوابدي، **القانون الإداري**،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007)، ص 279.

(4) عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**،(الجزائر: جسور النشر والتوزيع، 2001)، ص 193.

كما يعرف المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الإجراءات والتدابير التي تعرف بالعملية الانتخابية " Opération électorale" التي تبدأ بإعداد القائمة الانتخابية ومرورا باقتراع وما يليه من فوز إلى غاية إعلان النتائج ونجد أن قانون الانتخابات قد سن من الأحكام للحماية من العملية الانتخابية إذا أحاطها بمجموعة من الضمانات إلى حد تحريم المساس والإخلال عليها جنائيا.

ولقد حدد القانون البلدي صلاحياته المجلس الشعبي البلدي يمارسها غن طريق مداولات المجالات التالية[1]:

- التهيئة والتنمية المحلية: حيث تعد البلدية مخططها التنموي وتبادر وتشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية.
- التعمير والهياكل الأساسية والتجهيز من حيث التزود بوسائل التعمير، واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة وال حافظة على حماية التراب العمراني.
- التعليم الأساسي ما قبل المدرسي: تختصر البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، كما لها أن تشجع كل إجراء من شأنه ترقية النقل المدرسي والتعليم ما قبل المدرسي.
- الأجهزة الاجتماعية والجماعية: مثل إنجاز المراكز والهياكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.
- السكن: توفير شروط الترقية العقارية كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.
- حفظ الصحة ونظافة المحيط: تتكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة والنفايات ونظافة الأماكن العمومية وحماية البيئة.
- تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع العاملين الاقتصاديين عن طريق الاستثمار والعمل على التوجيه والتنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية.

رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصاته:

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

- **تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي:** نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام والسري للقائمة إلى تناول أغلبية المقاعد ويكون الرئيس على رأس القائمة وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع. بعد تعيينه يقوم الرئيس بتشكيل هيئة تنفيذية وذلك بتعيينه لعدد من النواب من بين 02 إلى 06 نواب حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتدوم مدة عهدة الرئاسة 05 سنوات وتنتهي مهام الرئيس عند توافر أحد الأسباب التالية: الاستقالة، الإقالة، الإقصاء والوفاة[2].

---

(1) محمد الصغير بعلي، **القانون الإداري، التنظيم الإداري**،(الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع)، ص ص 141 – 145.

(2) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 264.

- **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** قد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وممثلا للبلدية من جهة أخرى وفيما يلي يتم التطرق إلى كافة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي:

- **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة على مستوى البلدية:** هناك عدة صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي التي يمكن حصرها في:
  - ✓ القيام بنشر وتنفيذ القوانين واللوائح التنظيمية العامة في نطاق الحدود الإدارية للبلدية.
  - ✓ تمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة باعتباره مسؤول تحت رقابة وإشراف السلطات المركزية بمهمة حفظ النظام العام سواء بواسطة جهاز الشرطة البلدية أو بواسطة شرطة الدولة.
  - ✓ يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باسم ولحساب الدولة بجميع مهام الاختصاصات والوظائف الخاصة التي يكفله القانون بتنفيذها[1].
  - ✓ يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية كما يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه، الذي يقوم بتسجيل ومراقبة تطوراتها المختلفة وحفظها.
  - ✓ يقوم أيضا سنويا بإحصاء الأشخاص المعيين بالخدمة الوطنية.
- **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية:** يمارس مجموعة من الصلاحيات عن طريق الهيئة التنفيذية المتمثل في:
  - ✓ التمثيل حيث يمثل رئيس البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية.
  - ✓ رئاسة المجلس ذلك من خلال إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات، والدعوة للانعقاد.
  - ✓ إدارة أموال البلدية وال حافظة على حقوقها عن طريق تحضير ومراجعة الميزانية البلدية.
  - ✓ تحت إشراف الرئيس تقوم الهيئة التنفيذية بالعمل على إنعاش وتحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي[2].
  - ✓ يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تحقيق حفظ النظام.

---

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 191.

(2) عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 290.

اللجان البلدية:

تتكون اللجان البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما تعمل على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والاقتصادية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية والثقافية[1].

وينقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة وأخرى دائمة وذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، فالمادة 24 من قانون البلدية أوضحت مختلف مهام للجان الدائمة والمؤقتة. تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية[2].

- **الرقابة على البلدية:** تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة العامة للبلدية دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسين مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها في الوقت المناسب. وتتمثل أهم صور الرقابة على الغدارة العامة للبلدية فيما يلي:

- **الرقابة السياسية:** حيث تمارس الرقابة السياسية بطريقة مباشرة في ظل نظام الحزب الواحد، بينما في ظل التعددية السياسية (دستور 89)، فقد تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة، توجيه للحزب القائد وأعضاءه بالمجلس الشعبي البلدي.
- **الرقابة التشريعية (البرلمانية):** طبقا للمادة 161 من الدستور يمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في إطار اختصاصاته أن ينشأ في أي وقت لجنة لتحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة.
- **الرقابة القضائية:** تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة للبلدية بواسطة رفع دعاوي إدارية تتمثل خاصة في دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، وذلك أمام الجهات القضائية المختصة والمتمثلة في:
  - ❖ الفرقة الإدارية بالمجالس القضائية ومجلس الدولة، وذلك بناءا على معايير محددة وإجراءات وشروط خاصة وإرادة بقانون الإجراءات المدنية[3].
- **الرقابة الإدارية (الوصاية):** هي رقابة داخلية، مقارنة مع أنواع الرقابات السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية.

وخلافا للرقابة القضائية التي تمارس بموجب أحكام أو قرارات قضائية، فإن الرقابة الإدارية تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة، أي:

- ركن السبب، ركن الاختصاص، ركن المحل، ركن الهدف، وركن الشكل:

---

(1) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 292.

(2) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 266.

(3) محمد الصغير، بعلي، مرجع سابق، ص ص 93 – 95.

وطبقا للأحكام القانون البلدي فإن الرقابة الإدارية تنصب على:

- أعضاء المجلس الشعبي البلدي وذلك من خلال التوقيف، الإقالة، والإقصاء.
- وعلى أعمال البلدية وتصرفاتها وذلك من خلال تصديق، وإلغاء وحلول.
- وعلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة وذلك من خلال توفر الأسباب، الاختصاص، الإجراءات، والآثار والنتائج[1].

ثانيا: الولاية:

تعتبر الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات الإدارة المحلية وهي تمثل السلطة الوصية على البلدية، ولهذا سنتطرق إلى تعريف البلدية في مختلف النصوص القانونية والدساتير وأهم هيئاتها والاختصاصات التي تقوم عليها.

1/ تعريف الولاية:

عرفت المادة الأولى من الأمر 69 – 38 المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، بأنها: « الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة[2].

كما عرفت بموجب المادة الأولى من قانون رقم 09 – 0- المؤرخ في 7 أفريل 1990 على أنها: « الولاية هي جماعة كوصية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون»[3].

وتعرف أيضا في المادة الأولى من 12 – 07 المؤرخ في 29 فيفري 2012 م على أنها « الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة الإدارية غير للمركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل المجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

(1) محمد الصغير، بعلي، مرجع سابق، ص ص 95 – 108.
(2) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012)، ص 115.
(3) محمد الصغير، بعلي، مرجع سابق، ص 183.

شعارها هو بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون[1]. ومن الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 69 و 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديد عبارة للدولة. وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري، والدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية[2].

2/ إنشاء الولاية:

تحدث وتنشأ الولاية بوساطة قانون ولكن تحديد اسم الولاية ومركزها الإداري (عاصمتها الإدارية) وكذا تعديل الحدود الإدارية للولاية يتم بموجب مرسوم فقط.

إن عملية إنشاء وحدات ولائية من ولايات أو نظام الولاية ككل في الدولة الجزائرية، تتضمن عدة عناصر أساسية هي الغرض من إنشاء الولاية، هيئة الولاية، ووسائل الإنشاء المختلفة والفنية والمادية اللازمة لإنشاء الولاية. وهنا مراحل تمر بها عملية إنشاء الولاية بشكل جزئي أو إنشاء نظام الولاية ككل وهي:

أ- **مرحلة التقرير**: وهي مرحلة انعقاد الإرادة والنية للسلطات العامة المختصة على إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب-**مرحلة التحضير**: وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ قرار (قانون) إنشاء الولاية.

ج- **مرحلة التنفيذ**: والمقصود بهذه المرحلة هو الدخول فعلا في حيز التطبيق وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل دوافع مطبق، ونظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية[3].

(**1**) قانون 12 –**07**المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، عدد 12، الصادر 29 فيفري 2012، ص 09.

(**2**) عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 116.

(**3**) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 253 – 254.

3/ هيئات الولاية:

طبقا للمادة 08 من قانون الولاية فإن الولاية تقوم على هيئتين هما:

المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته:

يعتبر المجلس الشعبي للولاية هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير وإدارة الولاية باعتبارها جماعة وهيئة إدارية لا مركزية إقليمية، وهناك مجموعة من الشروط يجب توفرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الفردية هي[1]:

- الجنسية الجزائرية.
- التسجيل في القوائم الانتخابية المعدة من قبل الحزب، فالترشيحات الفردية والمستقلة ممنوعة وباطلة.
- الاستقامة والنزاهة والجدية في العمل.
- الالتزام بمبادئ الثورة ومبادئ الثورة الاشتراكية والالتزام بالدفاع عن مكاسب الثورة.
- أن يبلغ المترشح من العمر 23 سنة كاملة.

وهكذا يتم اختيار جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي بواسطة الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات.

وإن تسيير المجلس الشعبي الولائي وذلك من خلال المادة 99 من قانون الانتخاب يتكون المجلس من 35 إلى 55 عضوا على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل. وفي تسيير شؤون المجلس يقوم بعقد دورات ومداولات إلى جانب تشكيل لجان متخصصة[2].

- **الدورات:**

يعقد المجلس الشعبي الولائي دورات عادية وأخرى استثنائية، حيث يعقد أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة لا تقل عن 15 يوما، وقد حدد المشرع الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر لعقد الدورات العادية وخلاف ذلك تعد باطلة، أما الدورات الاستثنائية يكون عقدها حسب الحاجة إلى ذلك سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث $\frac{1}{3}$ أعضاء المجلس الولائي.

- **المداولات:**

خلال دوراته العادية أو غير عادية يجري المجلس الشعبي الولائي مداولات مضمونها إحدى صلاحياته، وتخضع كما هو الشأن إلى القواعد الأساسية التالية: العلانية، التصويت.

---

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 254 – 256.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 119 – 120.

- **تنصيب اللجان:**

خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة في مجال الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية، الشؤون الاجتماعية والثقافية[1].

اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

حدد قانون الولاية معالم اختصاصات المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في[2]:

- ترقية الفلاحة والري من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات.
- تهيئة طرق الولاية وصيانتها وترقية هياكل استقبال الأنشطة، الإنارة الريفية وفك العزلة.
- إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي، التقني والتكوين المهني.
- إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية.
- إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وتنمية السياحة بالولاية.

الوالي:

طبقا للمراسيم الرئاسية والتنفيذية للتعيين في الوظائف العليا للإدارة العليا المحلية، فإنه يعهد اختصاص تعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والجماعات المحلية وفيما يخص إنهاء مهام الوالي فهذا الإجراء لا يتم إلا بموجب مرسوم رئاسي وهو مطابق لإجراءات تعيينه[3].

اختصاصات الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ويمارس سلطات أخرى كممثل للدولة.

- **اختصاصات الوالي كهيئة تنفيذية:**

بهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية[4]:

(**1**) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص ص 267، 268.

(**2**) محمد الصغير، بعلي، مرجع سابق، ص 122.

(**3**) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 268.

(**4**) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 126 – 127.

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذ لها يصادق عليها جهاز المجلس الشعبي الولائي.
- يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية نشاطات الولاية وذلك عن طريق اطلاع رئيس المجلس، بين الدورات على تنفيذ مداولات المجلس.
- خلافا للبلدية فإن تمثيل الولاية مسند إلى الوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي.

– **اختصاصات الوالي كممثل للدولة:**

يمثل الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للصلاحيات المسندة إليه، فصفة ممثل الدولة تمنح للوالي الصلاحيات التالية:

- تنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير مختص باعتباره ممثل للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية.
- يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطة التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.
- يتمتع الوالي بسلطة الضبط الإداري باعتباره مسؤولا عن حماية النظام والحفاظ على امن وسلامة السكان.

كما يتمتع الوالي بسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة[1].

– **الرقابة على الولاية:**

تخضع الولاية، باعتبارها هيئة إدارية، إلى مختلف صور وأنواع الرقابة مثل:

- **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** يمارس جهة الوصاية (الإدارة المركزية، رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقالتهم أو إقصائهم وذلك في حالة توفر السبب، الاختصاص، الشكل، الهدف، والمحل.
- **الرقابة على الأعمال:** وتتمثل هذه الرقابة في التصديق والإلغاء على تصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي.
- الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي: كما يخول للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا وذلك عند توفر شروط وأسباب ونتائج الحل أو التوقيف[2].

أضاف المشرع الجزائري خلية أخرى إلى جانب الولاية والبلدية ألا وهي: الدائرة والتي تلعب دور الوسيط بين البلدية والولاية، فهي تعتبر مقاطعة إدارية تنشأ وتعين حدودها وفق القانون رقم 81 – 02 المؤرخ في 14 فيفري 1981 المتمم لقانون الولاية 1969. كما تتولى الدائرة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنشيط متابعة عمل البلديات وإنشاء المؤسسات لغرض تحقيق التنمية المحلية[3].

---

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 128 – 129.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص ص 131 – 137.

(3) بسمة عولمي، مرجع سابق، ص 269.

المبحث الثالث: إطار مفاهيمي لتقييم الأداء.

يعد موضوع الأداء وتقييمه من أهم المواضيع التي تندرج ضمن وظيفة إدارة الموارد البشرية في أي إدارة أو منظمة ما. ذلك أن نجاح أي مؤسسة ومنظمة لابد أن يرتبط بمدى كفاءة وفعالية أداء مواردها البشرية. حيث تنصب حوله جهود المدراء كافة كونه يشكل أيضا بامتياز أهم أهداف المؤسسة ولمعرفة مدى كفاءة الموظفين تقوم الإدارة بتقييم أدائهم لمعرفة مكامن الضعف والقوة في إنجاز الأعمال المنوطة لهم. وفي هذا المبحث سنتطرق إلى إعطاء مفهوم للأداء وتقييم الأداء وتبيان أهميته وأهدافه وكذا طرق التقييم الرائجة في الإدارات المختلفة.

المطلب الأول: مفهوم تقييم الأداء وأهميته:

أولا: مفهوم الأداء:

-المفهوم اللغوي:

يعتبر قاموس اللغة الفرنسية Larousse كلمة الأداء Performance كلمة إنجليزية مشتقة من الكلمة القديمة Performance المأخوذة من الكلمة Performer والتي تعني أتم وأنجز أو أدى (Accomplir) [1].

ويمكن تعريف الأداء بأنه إنجاز الأعمال كما يجب أن تنجز وهذا ينسجم مع اتجاه بعض الباحثين في التركيز على إسهامات الفرد في تحقيق أهداف المنظمة من خلال درجة تحقيق أهداف المنظمة من خلال درجة تحقيق إتمام مهام وظيفته حيث يعبر الأداء عن السلوك الذي تقاس به قدرة الفرد على الإسهام في تحقيق الأهداف المنظمة.

- **المفهوم الاصطلاحي التنظيمي:**

يشير الأداء إلى درجة تحقيق وإتمام المهام المكونة لوظيفة الفرد، وهو يعكس الكيفية التي يحقق أو يشبع بها الفرد متطلبات الوظيفة[2].

ويمكن القول بأن الأداء هو سلوك يسهم فيه الفرد في التعبير عن إسهاماته في تحقيق أهداف المنظمة على أن يدعم هذا السلوك ويعزز من قبل إدارة المنظمة وبما يضمن النوعية والجودة من خلال التدريب.

(**1**) Dictionnaire larousse de langue français :P :766 .2001.

(**2**) راوية محمد حسن، **إدارة الموارد البشرية**،(الإسكندرية: الدار الجامعية، ، 2000)، ص 215.

ويعرفه نيكولاس F.W. Nicolas بأنه: الأداء هو نتاج سلوك، فالسلوك هو النشاط الذي يقوم به الأفراد، أما نتائج السلوك فهي تلك النتائج التي تمخض عنها ذلك السلوك، مما جعل البيئة أو المحصلة النهائية مختلفة عما كانت عليه نتائج السلوك[1].

أما فيما يخص تقييم الأداء فيرى ريتشاد وارين أنه تقييم أداء العاملين وهي العملية التي تتم بعد قيام المداراء بوضع معايير أو مقاييس للأداء وذلك لبيان مدى الانحراف عن تلك المعايير.

وهناك أيضا عدة تعاريف لتقييم الأداء قدمها العلماء والباحثين، فقد عرف بأنه « عملية تحليل وتقسيم أداء العاملين لعملهم ومسلكهم وتصرفاتهم فيه وقياس مدى صلاحيتهم وكفاءاتهم في النهوض بأعباء عملهم الحالي وتحملهم المسؤولية وإمكانية توليهم وظائف ذات مستوى أعلى».

كما يعرف أيضا على أنه « عملية تحديد وتعريف الفرد بكيفية أدائه لوظيفته وأحيانا عمل خطة لتحسين وتطوير أدائه وأيضا يقصد به دراسة وتحليل أداء العاملين لعملهم وملاحظة سلوكهم وتصرفاتهم أثناء العمل ذلك للحكم على مدى نجاحهم ومستوى كفاءتهم في القيام بأعمالهم الحالية، وأيضا للحكم على إمكانيات النمو والتقدم للفرد في المستقبل وتحمله لمسؤوليات أكبر أو ترقية لوظيفة أخرى[2].

ويرى زوليف أن تعريف تقييم الأداء، هو عملية يتم بموجبها تقرير جهود العاملين بشكل منصف وعادل لتجري مكافئتهم بقدر ما يعملون وينتجون وذل بالاستناد إلى عناصر ومعادلات تتم على أساسها مقارنة أدائهم بها لتحديد مستوى كفاءتهم في العمل الذي يعملون به[3].

كما يمكن تفسيره أيضا بأنه محاولة لتحليل أداء الفرد بكل ما يتعلق به من صفات نفسية أو بدنية أو مهارات فنية أو فكرية أو سلوكية، وذلك يهدف تحديد نقاط القوة والضعف ومحاولة تعزيز الأولى ومواجهة الثانية وذلك كضمان أساسي لتحقيق فاعلية المنظمة، أو هو ذلك الإجراء الذي يهدف إلى تقييم منجزات الأفراد عن طريق وسيلة موضوعية للحكم على سلوكه وتصرفاته أثناء العمل وعلى مقدار التحسن الذي طرأ على أسلوبه في أداء العمل[4].

ثانيا: أهمية قياس أداء العاملين وأهدافه:

يعتبر تقييم الأداء عملية تهدف إلى تقييم قدرة الموظف وقابليته لتحقيق المهام المطلوب منه إنجازها، ونمو شخصيته وتطور أدائه، ويمكن تبيان أهمية تقييم الأداء حسب (yoder, 1959) في ما يلي:

(**1**) عبد الباري إبراهيم درة، "تكنولوجيا الأداء البشري في المنظمات"، **بحوث ودراسات المنظمة العربية للعلوم الإدارية**، جامعة الدول العربية، العدد 382، (القاهرة: 2003)، ص15.

(**2**) راوية محمد حسن، مرجع سابق، ص 225.

(**3**) مهدي حسن أورليف، **إدارة الأفراد**، (عمان: مكتبة المجتمع العربي، 2007)، ص ص 187، 188.

(**4**) مهدي حسن أوزليف، المرجع نفسه، ص 188.

1/ الترقية والنقل: إذ تكشف عمليات تقييم الأداء عن قدرات العاملين ومن تم يتم ترقيتهم إلى وظائف أعلى ونقلهم ووضعهم في الوظيفة المناسبة.

2/ تقييم المشرفين والمديرين: فهي تساعد في تحديد مدى فاعلية المشرفين والمديرين في تنمية وتطوير أعضاء الفريق الذي يعمل تحت إشرافه وتوجيهه.

3/ تعديل المرتبات والأجور: حيث تسهم في اقتراح المكافآت المالية المناسبة للعاملين، واقتراح زيادة مرتبات وأجور العاملين أو إنقاصها واقتراح نظام حوافز معينة.

4/ تقديم المشروة: يشكل وسيلة لتقييم جوانب ضعف أداء العاملين واقتراح إجراءات لتحسين ذلك الأداء، عن طريق التدريب مثلا[1].

وباعتبار أن عملية تقييم الأداء للموظفين نشاط مهم تمارسه الإدارة لذلك فهي تستهدف تحقيق الأهداف التالية:

- **الأهداف على مستوى المنظمة والإدارة**: نلخصها فيما يلي:

- تهدف عملية تقييم الأداء إلى الربط والتكامل بين الأهداف التنظيمية الإستراتيجية، ونشاط العاملين، وخصائصهم المناسبة لتنفيذ الإستراتيجية التنظيمية والمتمثلة بالمخرجات المحددة مسبقا لذلك لابد أن يكون نظام تقييم الأداء مرنا يستجيب لأي تغيير في إستراتيجية المنظمة.
- تحسين المحيط الاجتماعي للعمل: إذ تساعد عملية تقييم الأداء على توضيح أساليب التعايش في المنظمة، وتحسين علاقات العمل بها، حيث يمكن القول أن تقييم الأداء هي وسيلة تنمية وزيادة الانسجام والترابط بين الأفراد والمنظمة، الأمر الذي يصعب تحقيقه غالبا في المنظمات ذات الثقافة التقليدية (الجامدة) والسلطوية والبيروقراطية[2].
- تحديد تكاليف العمل الإنساني وإمكانية ترشيد سياسات الإنتاج وسياسات التوظيف عن طريق الربط بين العائد والتكلفة.
- وضع معدلات موضوعية لأداء العمل من خلال دراسة تحليلية للعمل ومستلزماته.
- تقويم برامج وأساليب إدارة الموارد البشرية، حيث تعتبر وظيفة الأداء بمثابة الوظيفة التي تعمل على مراجعة ومتابعة باقي وظائف إدارة الموارد البشرية من تدريب وترقية وتخطيط القوى العاملة ....
- توفير التوثيق الملائم للقرارات الإدارية والأسباب التي بنيت عليها.
- المساعدة في قياس الكفاءة الإنتاجية[3].

---

(1) صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 266.

(2) صلاح الدين الهيتي، المرجع نفسه، ص 200.

(3) سعاد بعجي، مرجع سابق، ص 16.

- **الأهداف على مستوى الموظفين:**

- تنمية الإحساس بروح المسؤولية من خلال توليد القناعة الكاملة لديهم بأن الجهود التي يبذلوها في سبيل تحقيق أهداف المنظمة تقع تحت عملية الجهود التي يبذلوها في سبيل تحقيق أهداف المنظمة تقع تحت عملية التقييم، الأمر الذي يجعلهم يجتهدون في العمل ليفوزوا بالمكافآت ويتجنبوا العقوبات[1].
- مقياس لأدائهم: « حيث تعتبر هذه الغاية الأكثر تبريرا في العديد من أنظمة التقييم الموجودة في العديد من المنظمات، والمقصود بها هو قياس مستوى أداء العاملين بمعايير خاصة (مرتبطة بتعريف الوظيفة، المهام المستمرة الأهداف السنوية). أو مقارنة بميزات عامة في حالة التقييم النقطي المحض.

ويهدف نظام تقييم الأداء على مستوى الموظفين عامة إلى تحديد نقاط الضعف عند العاملين، تمهيدا للتغلب عليها بالإضافة إلى زيادة حفز العاملين، عن طريق استخدام طرقا موضوعية في طريقة التقييم[2].

- إشعار المرؤوسين بموضوعية عملية القياس حيث تستند إلى الأحداث الواقعية المسجلة وتعرف الرئيس على درجة وضوح المعايير وسرعة وصولها إلى المرؤوسين.

المطلب الثاني: خطوات تقييم الأداء:

عملية تقييم الأداء عملية معقدة تتداخل فيها كثير من القوى والعوامل ولذا فإنه على مقيمو الأداء من رؤساء ومشرفين ومسؤولين في إدارة الموارد البشرية أن يخططوا لها تخطيطا جيدا وأن يتبع منطقية متسلسلة لكي يحقق تقييم الأداء أهدافه.

ومن أهم هذه الخطوات:

أ- **تحديد العمل المطلوب:** ويتم ذلك بتحديد الأعمال المطلوب تنفيذها وتحديد إجراءات وسياسات العمل لتحديد كيفية أداء العمل ودراسته وظروفه والمقصود منه تخطيط العمل المطلوب قياس الكفاءة في أدائها، والتعرف على جوانب العمل المختلفة من حيث الواجبات التي ينطوي عليها العمل والمسؤوليات التي يلتزم بها شاغل العمل[3].

ب-وضع معايير تقييم الأداء وتحديد الأسلوب المثالي لتقييم الأداء وتحديد مصادر جمع المعلومات وتحديد توقيت – دورية – القياس والتقييم واختيار الجهة التي تتولى عملية القياس والتقييم وتدريبها، وتحليل تقارير قياس الأداء وتقويمه ومناقشة النتائج مع العاملين ومراجعتها[4].

---

(1) سعاد بعجي، مرجع سابق، ص 17.

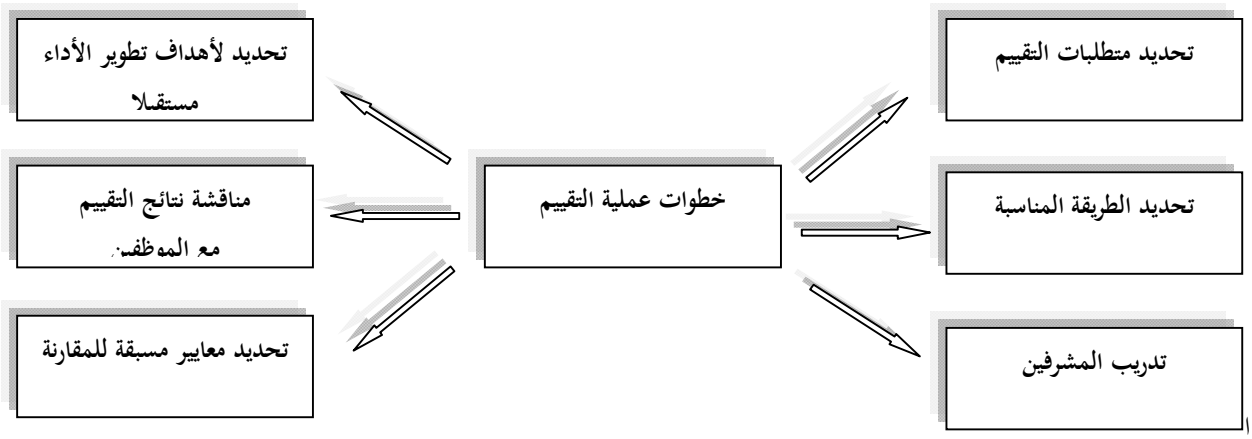
(2) Arab british Academy for higher Education، تقييم الأداء: www.ababe.c.uk

(3) موسى محمد أبو حطب، "فاعلية نظام تقييم الأداء، وأثره على مستوى أداء العاملين"، (رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة، غزة، أغسطس 2009)، ص 19.

(4) صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 259.

ج– تحديد مصادر جمع البيانات الخاصة بالتقييم: تساهم هذه الخطوة في تحديد الوسيلة المناسبة التي تساعد في جمع المعلومات المناسبة لعملية التقييم حيث أن هناك عدة مصادر لجمع البيانات والمعلومات اللازمة لقياس أداء العاملين ولكل مصدر من هذه المصادر مزاياه وعيوبه[1].

ويمكن بيان هذه الخطوات من خلال **الشكل رقم 4** الآتي:



المصدر: عدنان ماشي والي: تقييم الأداء الوظيفي، ص 21.

المطلب الثالث: طرق تقييم الأداء:

أولا: طرق التقييم:

توجد عدة طرق لتقييم الأداء تختلف وفق تلاؤمها لأغراض الجهة المستخدمة، يمكن تقسيمها إلى طرق تقليدية وتشتمل على:

1/ طرق تقليدية:

وتتضمن طريقة التدريج البياني، وطريقة الترتيب، وطريقة المقارنة الثنائية بين العاملين، وطريقة التوزيع الإجباري، وطريقة القوائم وطريقة التقييم بحرية التعبير. ويمكن تفصيلها كالآتي:

- **طريقة التدرج البياني:** وتعتبر أكثر طرق تقييم أداء الموظفين شيوعا وسهولة، ويقاس أداء الموظف فيها وفق مجموعة من المعايير الحكمية مثل نوعية الأداء، كمية الأداء، المعرفة بطريقة العمل، المظهر، التعاون، وتحدد الدرجات لكل عنصر على أساس 1 إلى 5، حيث يمثل 1 أقل درجة للتقييم و 5 أعلى درجة تقييم. ويمكن توضيحها كما يلي:

(1) موسى محمد أبوحطب، مرجع سابق،ص20.

الجدول رقم (1): يوضح طريقة التدرج البياني.

اسم الموظف: .....

الوظيفة: ..... التاريخ: .....

القسم: .....

القائم بالتقييم: .....

	التقييم				درجات
	ممتاز (5)	جيد جدا (4)	جيد (3)	متوسط (2)	ضعيف (1)

ويعاب على هذه الطريقة: احتمال تحيز الرئيس القائم بعملية التقييم وأيضا قد لا ترتبط بعض العناصر بالوظيفة المراد تقييمها[1].

- **طريقة الترتيب:** في هذه الطريقة يعطي كل فرد الفرصة لكي يتم مقارنته بباقي الأفراد في نفي القسم، ويتكون وفقا لذلك ثنائيات من المقارنات ويتحدد في كل منهما أي فرد أفضل، وبتجميع هذه المقارنات التي تمت[2].
- **وتتم هذه العملية حسب الخطوات التالية:** تعد قائمة بجميع المرؤوسين في القسم المراد تقييم أدائهم ويترتب الموظفين في القائمة حسب مستوى الأداء من الأحسن للأسفل وفي الآتي توضيح لذلك:

الجدول رقم (2): يوضح طريقة الترتيب.

بيان بأسوأ الموظفين	بيان بأحسن الموظفين
7	1
8	الأول في الأداء
9	2
10	3
11	4
12 الأسوء في الأداء	5
	6

وما يأخذ على هذه الطريقة أنها لا توضح مناطق القوة والضعف للموظف وبالتالي لا يسمح بتطوير جوانب الضعف ويصعب تطبيقها عند ما يكون عدد الموظفين كبير[3].

(1) عدنان ماشي والي، مرجع سابق، ص 22.

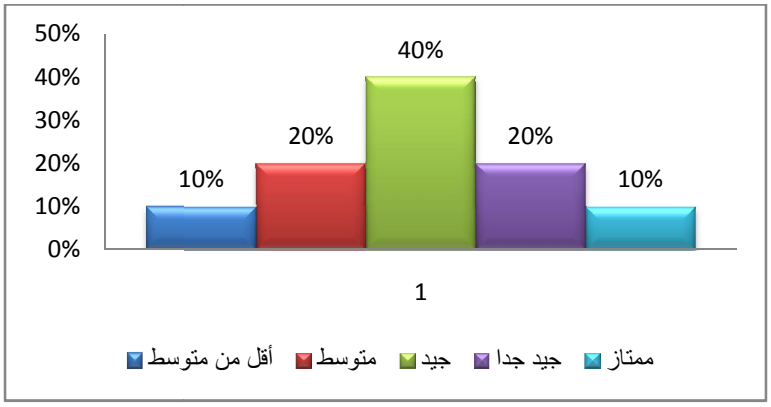
(2) موسى محمد أبوحطب، مرجع سابق، ص 15.

(3) عدنان ماشي والي، مرجع سابق، ص 23.

- **طريقة الاختيار الإجباري (التوزيع الإجباري):**

في هذه الطريقة يكون كل رئيس مجبرا نسبيا على توزيع مرؤوسين على درجات قياس الكفاءة بشكل تحدده المؤسسة، ويأخذ هذا الشكل ما يطلق عليه بالتوزيع الطبيعي، وهو يرى أن غالبية الناس يأخذون درجة وبسيطة من المقياس وتأخذ نسبة الناس في الانخفاض كلما بعدنا هذه الدرجة الوسيطة سواء بالارتفاع أم الانخفاض، والشكل التالي يوضح نظاما تتبعه كثير من الإدارات عند استخدام طريقة التوزيع الإجباري[1].

الشكل رقم (5): يوضح درجات التوزيع الإجباري.



2/ طرق حديثة:

إن الطرق التقليدية معظمها تعتمد على الحكم الشخصي القائم بالتقسيم فهو يبدو واضحا وملموسا في تطبيق هذه الطرق ولمعالجة جوانب الخلل في هذه الطرق التقليدية اتجهت الإدارات الحديثة للبحث عن طرق أفضل لتقييم الأداء وتضم هذه الطرق طريقة التقييم على أساس النتائج، طريقة الإدارة بالأهداف، وطريقة الاتجاه السلوكي، ووضع أوصاف السلوك المثالي والسلوك الخاطئ وفي التالي توضح بعضا منها[2]:

- **طريقة الإدارة بالأهداف:**

طورت هذه الطريقة من طرف العالم الإداري (Peter Ducker) في أوساط الخمسينات وهي طريقة تقوم بمقارنة نتائج الأداء بالأهداف المخططة كوسيلة للتغلب على معظم العيوب في الطرق التقليدية في الأداء، وتتم عبر المراحل التالية:

- اشتراك كل من الرئيس والمرؤوس في تحديد الأهداف.
- تحديد أهداف كمية يمكن قياسها.

(1) موسى محمد أبوحطب، مرجع سابق، ص 17.

(2) صلاح الدين الهيتي، مرجع سابق، ص 265.

- وضع خطة عمل لبلوغ الأهداف.
- تحديد المعايير التي يتم بناءا عليها قياس نتائج الأداء[1].

وتتميز هذه الطريقة بالموضوعية وإن كانت تحتاج إلى مزيد من المجهودات من الرئيس المباشر في تحديد أهداف واضحة ومحددة وكمية مقبولة مع مرؤوسيه، حيث يتضح من خلال **الجدول رقم 3** التالي:

* **الأهداف المحددة:** .... * **أي مساهمات أخرى ملموسة:** .... * **التقييم الشامل بواسطة المقيم (الرئيس المباشر):** .... **التاريخ:** * **التقييم الشامل بواسطة الرئيس الأعلى:** ..... * **ملاحظات الفرد على تقييم الأداء الخاص:** ....

وما يعاب على هذه الطريقة تأخذ وقت كبير لإتمامها[2].

- **طريقة البحث الميداني:**

وتعتمد هذه الطريقة بشكل أساسي على المشاركة الفعالة من قبل الإدارة والأفراد عملية قياس أداء العاملين في المؤسسة ويتم الحصول على البيانات عادة شفهيا ودون استعمال أي نماذج أو التأشير على قوائم محددة. وبذلك 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 وتوجه بعض الأسئلة والحصول على إجابات فيها بخصوص كل فرد يعمل تحت إشراف هذا الرئيس، وبعد عودة ممثل إدارة الأفراد يقوم بصياغة هذه الإجابات التي حصل عليها بشكل وصفي مكتوب، حيث يتم إرسال نسخة منها في شكلها الأولي

(1) سعاد بعجي، مرجع سابق، ص 32.

(2) عدنان ماشي والي، مرجع سابق، ص 26.

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 مرض.

وما يعاب على هذه الطريقة أنها أيضا مثل سابقتها تستغرق وقتا طويلا للانتهاء من عملية التقييم[1].

ثانيا: معوقات قياس وتقييم الأداء:

يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- التساهل أو التشدد من جانب الرؤساء أثناء التقييم.
- التحيزات الشخصية للرؤساء.
- الميل إلى التقييم العشوائي.
- التأثر بالمنصب الإداري وتقديم التقديرات على أساسه من طرف الرؤساء.
- غالبا ما يصعب التأكد من صحة ودقة النتائج في تقييم أداء العاملين في الوظائف الإدارية لارتباط معايير التقييم بصفات شخصية يصعب تحديد مدى توفرها في الأفراد وأن الإنتاجية في هذه الوظائف غير ملموسة[2].

ثالثا: استخدام بطاقات الأداء المتوازن كوسيلة جديدة في تقييم الأداء:

تعد بطاقة الأداء المتوازن من إحدى الوسائل الإدارية المعاصرة التي قدمها كل من Norlon و Kaplan كمفهوم جديد للإدارة الإستراتيجية. فيه أداة تتم بواسطتها ترجمة رسالة المؤسسة وإستراتيجيتها إلى أهداف ومقاييس تقوم على أربع ركائز أساسية هي الأداء المالي لإرضاء الزبائن كفاية، الأداء التشغيلي قم الفرص التي توفرها المؤسسة للموظفين فيها. والنمو بذلك يصبح التنافس فيما بين الشركات قائما على أساس ما يتواجد فيها من روح المبادرة والقدرة على الإبداع والابتكار أكثر مما هو على أساس ما لديها من موجودات ثابتة وملموسة وتهدف بطاقة الأداء المتوازن إلى ما يلي:

1. تمكين الإدارة من فحص الأداء وإجراء التعديلات أثناء تنفيذ الإستراتيجية وإن كانت جوهرية.
2. تفسير رؤية وإستراتيجية الشركة من خلال وضعها في أهداف إستراتيجية خاصة.
3. تمكين المؤسسة من ربط أهدافها الإستراتيجية بالمقاييس من خلال فهم العاملين لأهداف مستويات الإدارة العليا في الشركة.
4. مساعدة المؤسسة في التخطيط ووضع الأهداف وتحفيز الأدوات في المستويات الدنيا بما فيها (المدراء والعاملون) للنظر في تفعيل وتحسين فاعلية المنظمة

(**1**) موسى محمد أبو حطب، مرجع سابق، ص ص 21، 22.

(**2**) باباه ولد سيدي، "دور الموارد البشرية في التأثير على الأداء"، (شهادة الماجستير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، تلمسان 2010)، ص 91.

خلاصة:

تناول هذا الفصل الإطار المعرفي لكل من الحوكمة، الإدارة المحلية، وتقييم الأداء. ومن خلاله يمكن أن نصل إلى الاستنتاجات التالية:

- أعطت للحوكمة تعريفات عديدة ومختلفة لكن المتفق عليه على أنها العملية التي تدار من خلالها المؤسسات العامة والخاصة لضمان حقوق الإنسان بطريقة خالية من الفساد في ظل سيادة القانون.
- وتضمنت الحوكمة على قاعدة محدودة تقوم على مؤسسات وفاعلين في الدولة، وناشطين اجتماعيين وقدرة هاته المؤسسات على توفير الإمكانيات والموارد المتاحة من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة.

كما أن للحوكمة ثلاثة أبعاد تتجلى هذه الأخير في:

- البعد السياسي: المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.
- البعد التقني: المرتبط بطبيعة الإدارة العامة ومدى كفاءتها.
- البعد الاجتماعي والاقتصادي: تتعلق هذا الأخير بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى إستقلاليته عن الدولة من ناحية وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث نوعية الحياة من ناحية أخرى.
- وتحتوي الحوكمة أيضا على مجموعة من الخصائص والمعايير تتمثل أساسا في الشفافية، المشاركة، الفعالية والكفاءة، المساءلة، والرؤية الإستراتيجية.

أما فيما يخص الإدارة المحلية التي تعتبر أسلوب من أسلوب التنظيم الإداري وعنوان للديمقراطية عن طريق المشاركة الفعالة في التسيير. كما تتجلى دواعي الأخذ بنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- تزايد مهام الدولة، تجسيد الديمقراطية، والتفاوت بين أجزاء إقليم الدولة الواحدة.

كما أن الإدارة المحلية تحتوي أيضا على مجموعة من الوظائف والمقومات التي تتمكن من خلالها تحقيق الأهداف المسطرة ذلك من خلال مستوياتها والمتمثلة في البلدية والولاية. كما فيما يخص الأخير والمتمثل في تقييم الأداء الذي تعتبر محورا رئيسي الذي ينصب حوله جهود من أجل تحقيق أهداف المؤسسة على اعتبار أن تقييم الأداء هو عبارة عن عملية مهمة تمارسها إدارة الموارد البشرية من أجل التحكم في دقة السياسات والبرامج التي تعتمدها، وهو أمر هام بالنسبة للإدارة والموظف.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الجهود الوطنية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية.

تختلف الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى ذلك بفعل وجود عدة عوامل تاريخية واجتماعية وسياسية، كما أن نظام الإدارة المحلية في أي دولة يتأثر نظام السياسة العامة للدولة، وعلى هذا الأساس فإن الإدارة المحلية في الجزائر تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي والتي لها أهمية كبرى في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة، ولكن نتيجة التحولات السريعة التي عرفها العالم أوجب على الدولة حتمية قيام بمجموعة من الإصلاحات في نظام الإدارة المحلية التي تعتبر المسؤولة الوحيدة في تحقيق التنمية المحلية برغم من مواجهتها لمجموعة من التحديات التي تعاني منها داخل إدارتها المحلية. وعليه سوف يعالج في هذا الفصل من خلال مباحثه تطور وواقع الإدارة المحلية الجزائرية من خلال دورها في تجسيد مبادئ الحوكمة لتشخيص الواقع الحقيقي للإدارة المحلية وأهم المشاكل والعوائق التي تتعرض لها. وأيضا محاولة الكشف عن أهم الإصلاحات والأساليب التي من شأنها أن تطور من واقعها وتجعلها أكثر تجسيدا لمبادئ الحكم الراشد.

المبحث الأول: تطور وواقع الإدارة المحلية الجزائرية

يتطرق هذا المبحث إلى نشأة وتطور الإدارة المحلية في الجزائر، وواقعها من خلال مؤشرات الحوكمة، ثم يتعرض إلى أهم التحديات والمشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية الجزائرية.

المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر:

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر ذو مرجعية تاريخية والذي تعتبر من أقدم النظم المحلية، حيث يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني، وبالذات إلى بداية القرن السادس عشر (1516). تتميز هذه المرحلة بتنظيم إداري خاص يتسم بالسعي إلى ضمان السيطرة المستبدة للدولة على جميع مرافق البلاد[1]. حيث قسمت البلاد من الناحية الإقليمية إلى أربعة مناطق (البايلك) وهي دار السلطان أي العاصمة وضواحيها، بايلك التيطري وعاصمته المدية، وبايلك الغرب وعاصمته وهران، وبايلك الشرق وعاصمته قسنطينة[2]. ويتكون البايلك (المقاطعة) من تنظيمات إقليمية إدارية أخرى أقل حجما من البايلك وهي: البلدة، المنطقة، الوطن، وتتشكل المقاطعة (البايلك) من عدة أقسام وهي: أصل المخزن، والرعية وأقسام مختلفة مرتبطة بالحكومة المركزية والمتصلة في: الباي، ديوان الباي، المجلس الاستشاري، المصالح الإدارية وهذا النوع يعتبر بمثابة محاولة إيجاد الديمقراطية داخل الطبقة الحاكمة وغير أنها تعتبر قاعدة بعيدة على الطبقة الشعبية والتي أدت إلى زوالها[3].

إن بعد سقوط الدولة العثمانية وخضوع الدولة الجزائرية للاستعمار الفرنسي عام 1930، ظهرت مقاومة شعبية وطنية بقيادة الأمير عبد القادر من أجل إنشاء دولة جزائرية شعبية فتم اختيار الأمير كرئيس للدولة في سنة 1932م. ولم يقصر تنظيم الدولة على المستوى المركزي فقط والتي تظهر في الأمير عبد القادر كرئيس للدولة، مجلس الحكومة، المجلس الاستشاري الذي يتمثل في السلطة التشريعية والقضائية بل امتد التنظيم إلى المستوى المحلي ذلك من خلال إنشاء مؤسسات محلية بحيث نظمت على غرار الهيئات المركزية بنفس القواعد وقسمت البلاد إلى تنظيمات إقليمية إدارية إلى ثمانية ولايات وعلى رأس كل ولاية خليفة تعتبر ممثل الدولة وخليفة الأمير ويتمتع بصلاحيات واسعة، هذا إلى جانب الديوان وشرطة الولاية ومجلس الشورى الولائي[4].

---

(1) أحمد محيو، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط4،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص 124.

(2) عبد النور ناجي، **الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة**، (عنابة: مديرية للنشر لجامعة عنابة، 2010)، ص91.

(3) سعودي محمد العربي، **المؤسسات المركزية المحلية في الجزائر، البلدية والولاية 1516–1962**، ا(لجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006)، ص 41.

(4) عبد النور ناجي، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية"، مقال منشور **بمجلة الإفريقية للعلوم السياسية**، (بتاريخ 22 جانفي 2014 على الساعة 17:18)، على الموقع الالكتروني:(htm(Mai15,2014 :fill://C :Users/Master/Desktop

1/ المجالس المحلية خلال الفترة الاستعمارية:

في هذه الفترة اعتمدت السلطات الفرنسية العديد من السياسات في إدارة الأقاليم المحلية في الجزائر، التي اعتمدت على الشخصيات ذات النفوذ والسلطة من المواطنين ولهذا مرت هذه المرحلة بعدة مراحل وهي[1]:

المرحلة الأولى 1830 – 1987:

تميزت هذه المرحلة بتحديد قواعد النظام الإقليمي المحلي في الجزائر، حيث قسمت الجزائر إلى ثلاثة أقاليم: فالأقاليم المدنية يتمركز فيها الفئة الأوروبية وتخضع لنفس النظم الإدارية المعمول بها في فرنسا، أما المناطق المختلطة تحتوي على العنصر الأوروبي وعدد ضئيل من الجزائريين تخضع للإدارة المدنية العنصر الأوروبي بينما الجزائريين تخضع للإدارة العسكرية، وفي الأخير المناطق العسكرية وهي مناطق لا يسكنها سوى العنصر الوطني ويطبق فيها الإدارة العسكرية. وإلى جانب آخر تم تأسيس المكاتب العربية* من أجل تسهيل الاتصال بين الحاكم والمحكومين.

المرحلة الثانية:

أما المرحلة الثانية، أعبرت الجزائر بعد احتلالها من قبل الاستعمار الفرنسي عام 1830 أرض محتلة تخضع للحكم العسكري وعلى إثر ذلك قسمت الجزائر إلى ثلاث ولايات: الجزائر، وهران، وقسنطينة يرأس كل منها والي يساعد مجلس الولاية، على غرار النمط الذي كان سائد في فرنسا.

وقدمت الولايات إلى البلديات حسب التواجد الأوروبي: القسم الأول يضم البلديات الأهلية المتواجدة في مناطق الجنوب (الصحراء) وفي بعض الأماكن النائية في الشمال كان تسييرها الفعلي من قبل رجال الجيش الفرنسي وبعض الأعيان من الأهالي يتم تعيينهم من قبل السلطات الفرنسية. أما القسم الثاني والذي يضم البلديات المختلطة، فهي تلك المناطق الإقليمية التي يقيم فيها الجزائريين إلى جانب حركة الاستيطان في هذه المناطق، تتميز بخليط من الوحدات الإدارية القانونية الانتقالية. وفي القسم الثالث يضم العنصر الأوروبي والذي يتمتع بالتصرف التام. فهي قائمة المناطق التي يتواجد فيها الأوروبيين بكثافة، لاسيما المدن الكبرى والمناطق الساحلية وتتميز بخضوعها لإدارة الحكم العسكري[2].

---

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، 131.

* المكاتب العربية: هي عبارة عن مؤسسة وحلقة وصل بين الأوروبيين والجزائريين، مسيرة من طرف ضباط الاستعمار بهدف تمويل الجيش الفرنسي والسيطرة على مقاومة الجماهيرية، تعمل طبق القواعد المعمول بها في فرنسا والتي مواجهة لخدمة المواطن واحترام حقوق الإنسان، لمزيد من المعلومات أنظر: ناجي عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة.

(2)محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 121، 122.

أما من حيث الدور الذي لعبته البلديات في هذه الفترة، فإنها لم تقم بأي دور لخدمة الشعب الجزائري، بل كانت أداة إدارية لتقديم الخدمات للعنصر الأوروبي[1].

2/ المجالس المحلية أثناء الثورة التحريرية: 1954 – 1962:

بعد اندلاع الثورة التحريرية في أول نوفمبر 1954م فكر القادة في عقد مؤتمر الصومام سنة 1956 بعد مرور عامين من اندلاع الثورة، ذلك من اجل تنظيم وإعادة هيكلة الثورة، ومن القرارات الهامة التي جاء بها هذا المؤتمر هو إنشاء تنظيم إقليم محلي للدولة، ووضع إدارة محلية خاصة بكل وحدة محلية وعليه قسمت الجزائر إلى ستة ولايات والتي بدورها قسمت إلى مناطق والمناطق إلى نواحي. ولقد تميزت هذه المرحلة بقيام تنظيم إداري يقوم على مبدأ القيادة الجماعية، ذلك من خلال إنشاء مجلس للولاية وتتمتع بدورها بمجموعة من الصلاحيات موزعة على الشؤون السياسية والعسكرية والاتصال والإخبار.

أما المجالس البلدية فقد نشأت من قبل قيادة الثورة لتوعية وتنظيم جيش التحرير الوطني، كما تسير هذه المجالس من قبل هيئة جماعية منتخبة من قبل الأهالي، يرأس هذه الهيئة شيخ البلدية ويساعده مجلس، ومن أهم اهتماماته الإشراف على التعليم ومحو الأمية والشؤون الدينية والمالية، وبذلك أصبحت إدارة البلدية موازية للإدارة الاستعمارية[2].

3/ المجالس المحلية خلال فترة الاستقلال:

عرفت الجزائر غداة الاستقلال نوع من الفراغ الإداري على المستوى الحكومي والمحلي نتيجة الهجرة الجماعية للإطارات الأوروبية، ولقد ورثت الجزائر بنية إدارية فرنسية ملائمة مشاكل في شتى المجالات الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية كالفقر، والبطالة، والأمية، والعجز المالي والإداري، وارتفاع النفقات نتيجة تقديم المساعدات التي قدمتها البلديات للمتضررين من الحرب التحريرية[3]، وفرضت هذه الحالة وضع الدولة آنذاك مجموعة من الإجراءات على المستوى الإقليمي الإداري. فعلى مستوى البلدية: عمدت على الإبقاء على الإطار القانوني الموروث بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1963، غير أن الظروف السياسية فرضت إعادة التنظيم بصفة محدودة الهيئات الإدارية والسلطات التي تمارسها هذه الهيئات في انتظار إصلاح شامل للإدارة المحلية، فقد تم تخفيض بصفة تدريجية عدد البلديات الذي كان 1535 بلدية إلى 676 بلدية، عن طريق تغيير ودمج أسماء بعض البلديات على أساس متوسط عدد السكان (يقارب 180 ألف ساكن)[4]. وعلى ضوء هذا الإصلاح يكون توزيع البلديات حسب الولايات.

---

(1) عبد النور ناجي ، مرجع سابق، ص 94.

(2) عبد النور ناجي ، المرجع نفسه، ص ص 94، 95.

(3) عبد النور ناجي، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر:واقع و الاتجاهات المستقبلية"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني "مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات – حالة الجزائر–") مدخلة منشورة بتاريخ 2011/12/28 على "، الساعة 15:13، منتديات العلوم السياسية والعلاقات الدولية، على الموقع الالكتروني: (htm(Mai 12,2014 :fill://C :Users/Master/Desktop

(4) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 109.

الجدول رقم (4): يبين توزيع البلديات حسب الولايات غداة الاستقلال.

الولاية	عدد البلديات	الولاية	عدد البلديات
الجزائر	56	الواحات	29
عنابة	60	وهران	42
باتنة	59	سعيدة	21
قسنطينة	63	الساورة	23
الأصنام	41	سطيف	69
المدية	491	تيارت	63
مستغانم	56	تيزي وزو	50
		تلمسان	30

المصدر: أحمد محيو، المرجع السابق، ص 177.

أما الإصلاح في المجال التشريعي فقد كرسه دستور 1963م، حيث أعتبر البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، كما ورد في المادة 09 منه[1].

وفي هذا السياق ذهب الميثاق الجزائري لسنة 1964، حيث جاء في "ضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية، هدفها جعل مجلس البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاجتماعي للبلاد...." [2].

وبعد ذلك صدر الأمر رقم 24/69 الصادر بـ 18 جانفي من 1967م والمتضمن قانون البلدية ثم صدور الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969م والمتضمن لقانون الولاية، ومن خلال هذين القانونين أوكلت للبلدية والولاية عدة مهام سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، إلى أن الشيء الملاحظ هو محاولة جعل الجماعة المحلية اللبنة الأولى في بناء الدولة والنظام السياسي الجزائري يهدف إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وتجسيد اللامركزية على مستوى الإدارة المحلية[3].

(1) عبد النور ناجي، مرجع سابق، ص 96.

(2) عبد النور ناجي، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية"، **في الدفاتر السياسية والقانون**، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 01، (ماي 2009)، ص 155.

(3) عبد النور ناجي، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية"، مرجع سابق، ص 155.

4/ المجالس المحلية خلال فترة التعددية الحزبية:

بعد تبني الجزائر التعددية السياسية والحزبية في بداية التسعينات القرن الماضي وذلك من خلال دستور 1989، والتي تعتبر مظهر مميز للنظام الدستوري الجزائري الحالي عن طريق الديمقراطية المحلية والتأكيد على سن العديد من الآليات القانونية ضمن أطر تشريعية متنوعة تكرس مبدأ التعددية الحزبية مثل اللامركزية الإدارية، والانتخاب التعددي لتمثيل الإرادة الشعبية على مستوى المؤسسات المحلية، وتشجيع المشاركة لمواطنين في تسيير الشؤون العامة، وتقاسم السلطات بين الجهاز المركزي والمؤسسات المحلية في اتخاذ القرار وتنفيذ السياسات. وتماشيا مع هذا الإصلاح السياسي والإداري، جاء القانون البلدي رقم (08/1990) وقانون الولاية رقم (09/1990) ليحدد مسار جديد في التنظيم الإداري المحلي[1].

وعلى غرار هذه القوانين جاءت قوانين جديدة تكرس مبدأ اللامركزية الإدارية وذلك من خلال القانونين الجديدين للبلدية والولاية والمتمثلين في قانون البلدية 11-10 المؤرخ في 22 جانفي 2011 وقانون الولاية 12-07 المؤرخ في 12 فيفري سنة 2012م[2].

وتتجلى مظاهر التعددية الحزبية في المجالس المحلية من خلال القوانين الجديدة (البلدية والولاية) في:

- **حماية حق الترشح:** يمكن إجمال هذه الضمانات في تسيير وتبسيط شروط الترشح للانتخابات المحلية وحيادة الإدارة في الحملة الانتخابية، تسبب قرار رفض الترشح وحق الطعن القضائي. نوجز ذلك كله فيما يلي[3]:

أ- تبسيط الشروط للترشح: جاء في المادة 50 من الدستور التي حددت المادة 87 من القانون العضوي 12-01 الشروط التالية:

- أن يكون مسجل في القائمة الانتخابية.
- أن يكون بالغ سن 23 على الأقل يوم الاقتراع.
- أن يكون حلل الجنسية الجزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها.
- أن يكون محكوما عليه في الجنايات أو معاقبا بسبب التهديد للنظام العام.
- وأن تكون قائمة المترشح مدعمة ومقبولة من طرف الحزب أو عدة أحزاب ضمن الشروط المحددة في الدستور.

(**1**) عبد النور ناجي، **النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية**،(الجزائر: مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006)، ص 154.

(**2**) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص 93.

(**3**) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، مرجع سابق، ص ص 102، 104.

ب– حيادة الإدارة: وطبقا للمادة 23 من الدستور يلزم حياد الإدارة بتسليم المصرح وصل بإيداع القائمة ولا يسمح للإدارة بإدخال أية تعديلات على قائمة المترشحين باستثناء حالة الوفاة وحالة وجود مانع قانوني. ويعتبر مبدأ حياد الإدارة المكرس في النظام القانوني الجزائري من أهم الضمانات التي تطالب بها الأحزاب السياسية.

ج– تسيير قرار رفض المترشح: إذا كان ترشح مقيدا بجملة من الشروط فمن الطبيعي أن الإدارة تقوم بالرقابة على قوائم الترشح للتأكد من توافر الشروط القانونية المرشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة وقد تصدر قراراتها برفض شخص أو مجموعة أشخاص.

د– خضوع قرار الرفض للطعن القضائي: وتكرس ذلك من خلال حماية الحق في الحملة الانتخابية ونظرا لخصوصية مرحلة الحملة الانتخابية وما قد ينجم عنها من تجاوزات من جوانب عدة متعددة حرص المشرع الجزائري على توفير مختلف الضمانات لتأكيد حيادة الإدارة من جهة في تسيير العملية الانتخابية، وضبط الأطراف المتنافسة من جهة أخرى بفرض قواعد موضوعية وآداب الدعاية الانتخابية[1].

بالإضافة إلى مظاهر على مستوى اختيار رئيس المجلس البلدي أو الولائي ولجان المجلس.

وعلى غرار هذه المظاهر نجد أن أكثر مظهر اهتمت به الهيئات المركزية هو وضع تنظيم إقليمي يتناسب مع إصلاحات المؤسسات المحلية وذلك من خلال تجديد عدد البلديات على أساس متوسط عدد السكان. وعلى هذا الضوء يكون توزيع البلديات حسب الولايات، حيث يبلغ 48 ولاية موزعة على 1541 موزعة كما يلي:

(**1**) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص ص 96، 99.

الجدول رقم (5): يبين توزيع عدد البلديات حسب الولايات خلال فترة التعددية الحزبية.

الرمز	الولاية	عدد البلديات	الرمز	الولاية	عدد البلديات	الرمز	الولاية	عدد البلدي
1	أدرار	28	19	سطيف	60	37	تندوف	02
2	الشلف	35	20	سعيدة	16	38	تيسمسيلت	22
3	الأغواط	24	21	سكيكدة	38	39	الوادي	21
4	أم البواقي	29	22	سيدي بلعباس	52	40	خنشلة	26
5	باتنة	61	23	عنابة	12	41	سوق أهراس	28
6	بجاية	52	24	قالمة	34	42	تيبازا	26
7	بسكرة	33	25	قسنطينة	12	43	ميلة	28
8	بشار	21	26	المدية	64	44	عين الدفلى	36
9	البليدة	25	27	مستغانم	32	45	النعامة	12
10	البويرة	45	28	المسيلة	47	46	عين تيموشنت	28
11	تامنراست	10	29	معسكر	47	47	غرداية	13
12	تبسة	28	30	ورقلة	21	48	غليزان	38
13	تلمسان	53	31	وهران	26			
14	تيارت	42	32	البيض	22			
15	تيزي وزو	67	33	إليزي	06			
16	الجزائر	57	34	برج بوعريريج	34			
17	الجلفة	36	35	بومرداس	32			
18	جيجل	28	36	الطارف	24			

المصدر: عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 151، 154.

المطلب الثاني: واقع الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحوكمة:

قبل أن نتطرق إلى واقع الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحوكمة في البداية يتوجب علينا دراسة خصوصية بيئة الإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال مقارنة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم البيئي أو غير صالح (Poor Governance) وهذا حتى يسهل علينا معرفة الأسباب المتكررة في العجز داخل الإدارة المحلية في التوصل إلى تحقيق تنمية محلية وشاملة في الجزائر وثمة يمكن تحديد الإجراءات والآليات القانونية التي يمكن من خلالها التخلص منها ومعالجتها وهذه الخصائص تتمثل في[1]:

(1) بومدين طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، **في مجلة التواصل**، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، العدد 26، (الجزائر:جوان 2010)، ص ص 35، 36.

1. الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح العامة والخاصة والمال العام والخاص.
2. الحكم الذي لا يقوم على اطر قانونية ولا يطبق فيه مفهوم حكم القانون.
3. الحكم الذي لديه العديد من المعوقات القانونية والإجرائية، أما الاستثمار الإنتاجي بها يدفع نحو أنشطة الربح السريع.
4. الحكم الذي لديه أولويات تتعارض مع تحقيق التنمية.
5. الحكم الذي يتميز بوجود كل أنواع الفساد الإداري.
6. الحكم الذي لديه قاعدة ضيقة ومغلقة وغير شفافة للمعلومات.

أولا: واقع البلدية من منطلق مؤشرات الحوكمة:

تعتبر البلدية خلية أساسية في الإدارة المحلية، واعتبار أن اللامركزية تعد من مؤشرات الحوكمة حيث لا يمكن وصف حكم بدون رشادة ذلك من خلال إشراك المواطنين في صنع القرار لدى يتوجب علينا التطرق إلى تطبيق بعض مؤشرات الحوكمة على مستوى المجالس البلدية من أجل معرفة مدى تطبيقاتها.

1/ مؤشر المشاركة وتطبيقه في البلدية:

يقصد مؤشر المشاركة تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات، من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، أما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنين من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم وكما يعني مشاركة المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين، الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية[1].

و إذا كانت البلدية طبقا للمادة 02 من قانون البلدية الجديد هي « القاعدة الإقليمية اللامركزية، تكرس سبيل المشاركة للمواطنين في اتخاذ القرارات العامة على المستوى البلدي وعن طريق ممثلين منتخبين»[2].

---

(1) لطفي محمد الصالح قادري، "الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني، إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، يومي 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 24.

(2) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص 154.

ويمكن تحديد تطبيق مؤشر المشاركة على مستوى المجالس البلدية ضمن قانون البلدية من خلال:

- **شكل المجلس البلدي وتجسيد مبدأ المشاركة:**

يحدد مؤشر المشاركة في البلدية عن طريق كفاءة المجالس المحلية وتحكمها في الدور المنوط بها من خلال تشجيع الكفاءة والتأهيل في العنصر البشري داخل البلدية خاصة وأن الأمر يتعلق بمهام معقدة ومتشعبة وبمجالات وميادين مختلفة اقتصادية ومالية واجتماعية وثقافية وغيرها. إن الاهتمام بهذا العنصر بالذات في تركيبة المجلس المحلي من شانه أن يكون دافع قوي إلى الأمام ومن أجل تحقيق الأهداف المسطرة ذلك من خلال وضع مجموعة من الخيارات والمتمثلة في[1]:

أ- خيار المجلس المعين والمنتخب كليا وآليات الحوكمة:

إن إتباع أسلوب انتخاب المجلس المحلي ضمن المجالس البلدية تعتبر مظهر من مظاهر الديمقراطية المحلية. كما أن الأخذ بهذا الأسلوب من شانه ينفي تبعية المجالس المحلية لأي جهة كانت ويضمن له استقلالية عضوية تجعله بعيدا عن ضغوط السلطة الإدارية المركزية حين القيام بمهام واختصاصاتها القانونية. حيث أن هذا الأسلوب تبنته العديد من البلدان النامية لاسيما الجزائر فقد قام المشرع الجزائري منذ قانون البلدية الأول لسنة 1967 مبدأ الانتخاب الكلي للأعضاء والمجالس المحلية البلدية وكذلك كرس نفس المبدأ في قانون البلدية لسنة 1990.

أما القانون الجديد للبلدية فقد خصص الباب الثالث منه تحت عنوان « مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، حيث نصت المادة 11 منه: تشكل البلدية بالإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجواري».

ب- خيار الأسلوب المختلط أو المزج بين أسلوب التعيين وأسلوب الانتخاب:

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إليه ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض من الضروري التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعينين على أن تكون الأولوية لمجلس المنتخبين وتزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في البلدان النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة وأن هذا الأسلوب يحتاج التفكير فيه ضمن المجالس المحلية الجزائرية من اجل تحقيق الكفاءة للمنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوط بهم. وأن الهدف الأساسي هو الاستفادة من الإطارات والكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية من مشاكل عدة[2].

ولقد أثبت الواقع أن المعنيين لعبوا دورا كبيرا في توظيف قدراتهم في شتى المجالات القانونية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية وفي جميع لجان المجلس وذلك من اجل تحقيق التنمية المحلية. وتظل الازدواجية بين نظام والتعيين والانتخاب أفضل طريقة بنظرنا لأنها

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص ص 154، 156.
(2) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص ص 156 ، 159.

تكفل لعديمي التأهيل حقهم في الترشح لذوي الكفاءات الدراسية من جهة ومن جهة أخرى تكفل للإطارات المحلية حق الالتحاق بالمجلس المحلي خاصة حين لا يكون أمامها خط الدخول بطريق الانتخاب.

الشفافية وتطبيقه في البلدية:

تعتبر الشفافية من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري والتي يقصد بها في مجملها حرية تدفق المعلومات في مختلف المجالات عن طريق توفير المعلومات الضرورية والعمل بطريقة منفتحة من اجل الحفاظ على المصالح واتخاذ القرارات الهامة في الوقت المناسب واكتشاف الأخطاء[1].

ويعد مؤشر الشفافية من اكبر الدعائم لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وهي عبارة عن إحدى معايير الحوكمة، ليس فقط فيما يخص قواعد وآليات تسيير الأجهزة المحلية والمرفقية وذلك من خلال توسيع مجال هذا المبدأ عن طريق المصادقة عليه في العديد من الاتفاقيات مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 وأن تفعيل مبدأ الشفافية في تسيير المجالس المحلية ذلك عن طريق العلاقة التفاعلية بين الإدارة والأجهزة الرسمية والجمهور، التي من شانها تؤسس لنظام معلومات واضح ومعلن. وهذا الأمر يولد لاشك علاقة متينة بين المواطن والإدارة تقوم على أساس النزاهة و والفاعلية في المعاملة وهذا في النهاية يؤدي إلى تقريب الإدارة من المواطن وزيادة الثقة بين الحاكم والمحكوم[2].

ولعل أن أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة أهمية مبدأ الشفافية هو التطور الحاصل الذي عرفته وسائل الإعلام والاتصال وجعل العالم قرية صغيرة وهذا ما أدى إلى الولوج في الحصول على أي معلومة أن كان نوعها في هذا العالم القياسي والحالي.

وإن الدول اليوم، على اختلاف أنظمتها السياسية تعيش مرحلة من المراجعة والتعديل الشامل لقوانين الإصلاح الإداري ذلك من أجل تقريب المواطن بالإدارة على درجة من الوضوح والشفافية من أجل تقريب المواطن بالإدارة على درجة من الوضوح والشفافية من اجل تحقيق التنمية الإدارية وإن أبرز أهداف مؤشر الشفافية يتجلى في[3]:

- تقريب المواطن من الإدارة عن طريق إمكانية من ممارسة الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة.
- تفعيل الإعلام وحرية الصحافة كسلطة رابعة من أجل مكافحة الفساد ونشر القيم الفاصلة.
- وضع المعلومات اللازمة بين يدي المعنيين كاملة وغير ناقصة.
- تفعيل مؤشر الشفافية ومبدأ الفصل بين السلطات.

(**1**) مليكة بوضياف، "الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، (ورقة مقدمة في ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010)، ص 41.

(**2**) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص 161.

(**3**) مليكة بوضياف، مرجع سابق، ص ص 42، 43.

مكانة مؤشر الشفافية في قانون البلدية الجديد:

يمثل مبدأ الشفافية مركزا هاما في قانون البلدية الجديد، حيث تم تكرسه في العديد من المواد في هذا القانون. إذ جاء في المادة 11 من القانون 11-10: « يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون».

ويمكن من خلال هذا استعمال على وجه الخصوص الوسائط الإعلامية المتاحة..

ويجسد مبدأ الشفافية أيضا من خلال المادة 14 من القانون نفسه حيث تمكن لكل شخص الاطلاع على أشغال مداولات المجلس الشعبي البلدي.

والمادة 22 منه فقد أوجبت على ضرورة تعليق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعة الاجتماعات وفي أماكن المخصصة لإعلام الجمهور وأما المادة 26 من قانون البلدية الجديد جسدت مؤشر الشفافية في أن تكون جلسات المجالس البلدية علنية ومفتوحة لجميع المواطنين.

وكذا تجسدا لمبدأ الشفافية جاءت المادة 97 من قانون البلدية الجديد بقاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات، حيث أقرت على « لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ يتضمن أحكاما عامة أو بعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى»[1].

كما فرضت المادة 98 من نفس القانون على ضرورة إرسال نسخة من هذه القرارات للوالي خلال 48 ساعة، وأوجبت على إلصاقها في اللوحات المخصصة للجمهور[2].

ثانيا: واقع الولاية من منطلق مؤشرات الحوكمة:

تعد الولاية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي، على اعتبار أن الإدارة المحلية أحد أهم أطراف الحوكمة لدى يتوجب علينا التطرق إلى تطبيق بعض مؤشرات الحوكمة على مستوى المجالس الولائية.

(1) القانون رقم 11-10 المتضمن قانون البلدية الجديد، **الجريدة الرسمية**، مرجع سابق، ص 08.

(2) عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، مرجع سابق، ص 165.

1/ مؤشر المشاركة وتطبيقه على مستوى الولاية:

يقصد بالمشاركة على أنها مشاركة لجميع أفراد المجتمع سواء مباشرة أو من خلال ممثلين عبر مؤسسات وسيطة في اتخاذ القرار والتي تضمن حرية الرأي والتعبير والمعايير الأساسية لحقوق الإنسان[1].

وإذا كانت الولاية طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية الجديد شعارها بالشعب وللشعب، وهذا يتعين العمل وتهيئة السبل والآليات الولائية وهذا على طريق هيئات الولاية (المجلس الشعبي الولائي) التي تقوم بمختلف الاختصاصات متنوعة في شتى المجالات والميادين ويمكن تحديد تطبيق مؤشر المشاركة على مستوى المجالس الولائية من خلال[2]:

- **شكل المجلس الولائي وتجسيد مبدأ المشاركة:**

يحدد مؤشر المشاركة في المجالس الولائية عن طريق الكفاءة والتأهيل للعنصر البشري خاصة وأن الأمر يتعلق بمهام معقدة ومتشعبة وبمجالات وميادين مختلفة اقتصادية ومالية واجتماعية وإن وجود العنصر البشري في تركيبة المجلس المحلي من شأنه أن يعطيه دفعا قويا إلى الأمام ومن أجل الوصول إلى الأهداف المرجوة.

وإن تحقيق الكفاية المجالس المنتخبة على طريق رفع مستوى أدائها لابد الاهتمام بمجموعة من الخيارات التي تكون أكثر استجابة مع متطلبات الحوكمة لقد ازداد اهتمام لهذه الخيارات مع ظهور مفهوم الحوكمة في مختلف الآليات الدستورية والقانونية والمتمثلة في[3]:

أ- خيار المجلس المعين كليا وآليات الحوكمة: ما لا شك فيه أن إتباع خيار أو أسلوب التعيين في اختيار أعضاء المجالس المحلية أمر لازم في الجزائر لأسباب دستورية وتاريخية. حيث أن النظام السائد في الجزائر يقوم على الشرعية الشعبية التي تفرض مشاركة الشعب في تسيير شؤون كل المجالس المحلية والوطنية من الاستقلال إلى يومنا هذا كما أن الأخذ بهذا الأسلوب جاء في جملة من المبادئ الدستورية خاصة في المواد 6 و 7 و 14 و 15 و 16. وهذا ما أدى إلى تكريس مبادئ الحوكمة ضمن المجالس الولائية.

ب- خيار المجلس المنتخب كليا وآليات الحوكمة: 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 الجديد لسنة 2012 في نص المادة 12 التي يعترف أن تعيين المجلس الولائي يقوم عن طريق الاقتراع العام و السري والمباشر.

---

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، مرجع سابق، ص 180.

(2) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 181.

(3) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص ص 181، 183.

ج- خيار الأسلوب المختلط: نتيجة العيوب للأسلوبين السابقين ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، حيث يرى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية مختلط بين أعضاء منتخبين وأعضاء معينين على أن تكون الغلبة للمجالس المحلية المنتخبة.

إن ازدياد الاهتمام بعمل هذا الأسلوب خاصة في البلدان النامية، جعل من المهم التفكير فيه في الجزائر، وذلك سبب الافتقار للإطارات المؤهلة في المجالس المحلية المنتخبة وعدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم وأن الهدف الرئيسي من التفكير في هذا الأسلوب هو الاستفادة من الكفاءات في شتى المجالات خاصة ما تعانيه الإدارة من مشاكل عدة. وهذا ما شجعنا أكثر على التمسك بالأخذ بهذا الأسلوب المختلط للمجلس المحلي حيث يضم منتخبين ومعنيين ولقد أثبت الواقع أن المعنيين لعبوا دورا مهما وعملوا بكفاءة في جميع الميادين القانونية والاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق التنمية المحلية شرط أن تكون الأغلبية للمنتخبين وذلك عن طريق وضع مجموعة من الشروط في الانتخابات المحلية و داخل المجالس الولائية المعتمد عليها في مختلف الانتخابات الأخرى.

وتظل الازدواجية بين نظام التعيين والانتخاب أفضل طريقة برأينا لأنها تكفل لعديمي التأهيل حقهم في الترشح من جهة ومن جهة أخرى تكفل للكفاءات المحلية حق الالتحاق بالمجلس المحلي خاصة حين لا يكون أمامها حظ الدخول بطريق الانتخاب[1].

2/ مؤشر الشفافية وتطبيقه على مستوى الولاية:

يعتبر مبدأ الشفافية من أهم مؤشرات الحوكمة الذي يقوم على ضرورة توفير المعلومات الضرورية من أجل الحفاظ على مصالح أصحاب الشأن واتخاذ القرارات الهامة في الأوقات المناسبة وضرورة كشف الأخطاء من أجل تصحيحها.

لدى يمثل مؤشر الشفافية مركزا مرموقا ضمن المجالس الولائية ومن أجل تفعيل هذا المبدأ في تسيير مختلف أنشطة الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقتها مع المواطنين[2].

فقد أعطى قانون الولاية الجديد 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 أهمية كبيرة لهذا المبدأ من خلال وضع مجموعة من التدابير والإجراءات 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.

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، مرجع سابق، ص ص 183، 185.
(2) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 190.

- وفي المادة 26 أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية ولقد قرر المجلس ت داول الجلسة مغلقة إلا في حالات نادرة.
- ولقد فرضت المادة 27 منه أن يتولى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس بغية السير الحسن لهذه المناقشات. وهذا يعني أنه لا يمكن حضور إلا الأعضاء للجلسات العامة.

إن هذه المواد يجسد مبدأ الشفافية في المجالس الولائية وكما أقرت المادة 60 من القانون المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الولائي بمكتب مؤقت بأن يلصق محضر النتائج النهائية لانتخابات الرئيس في مقر الولاية والبلديات التابعة لها والملحفات الإدارية والمندوبات البلدية وكل هذا يكرس مبدأ الثقافية داخل المجالس الولائية[1].

المطلب الثالث: التحديات التي تواجه الإدارة المحلية الجزائرية:

قبل أن نتطرق إلى الجهود المبذولة في سبيل إصلاح وضع الإدارة المحلية في الجزائر لابد من الإشارة إلى تشخيص واقع الإصلاحات ومن مظاهر هذا الواقع التي تراها جديرة بالدراسة والتحليل للوصول إلى إصلاحات عاجلة لها ونذكر ما يلي:

أولا: تحديات قانونية وتشريعية:

تعاني الإدارة المحلية في الجزائر العديد من المشاكل خاصة المتعلق بجانب التشريع وذكر منها[2]:

- **مشكلة التشريع:**

يعتبر هذا العائق من اكبر المشاكل التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر ويرجع ذلك إلى:

- وجود بطء في إصدار بعض التشريعات والإسراع في إصدارها في بعض الأحيان دون اكتمال دراستها.
- التعبير المستمر في التشريعات التي تنظم أعمال أجهزة الدولة فترات متقاربة نسبيا.
- تعدد القوانين والتنظيمات وما يصاحبها من تعديلات سريعة تؤدي إلى نتائج سلبية على العمل الإداري نذكر منها:

✓ تضارب الاختصاصات الوظيفية بين الأجهزة وداخل الجهاز الإداري مما يؤدي إلى التهرب من تحمل المسؤوليات.

✓ كثرة التحايل على القوانين ومحاولة تقصي الثغرات الموجودة سواء من المواطن أو الموطن.

✓ عدم استطاعة الباحثين والدارسين إجراء دراساتهم في هذه العوائق.

✓ عدم استقرار المعاملات الإدارية مما يضعف كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري.

---

(1) عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، مرجع سابق، ص 191.

(2) عبد اللطيف باري، "الإصلاحات الإدارية في الجزائر واقع وآفاق"،(ورقة دراسية تحت عنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر الواقع والآفاق، من إعداد أستاذة علوم السياسة بجامعة محمد خيضر، بسكرة، 16 ماي 2012)، ص 05.

ولهذا يتوجب على الجهات المختصة في الدولة تشجيع دراسات ميدانية وعليه للموضوعات المراد تنظيمها تشريعيا والبحث عن الكفاءات التي تتمتع بقدرات علمية وتجارب متخصصة للاستفادة منهم في وضع تشريعات مدروسة تكون انعكاسا للبيئة، فالأنظمة المنقولة من البيئات الأخرى قد تكون عقبة في وجه المسؤولين عن تطبيقها كما يجب أن لا تترك وضع القوانين للقانونين فقط بل لابد الاستفادة من خبرات المختصين[1].

ثانيا: تحديات سياسية:

تعاني الإدارة المحلية في الجزائر من العديد من المشاكل السياسية تتمثل أساسا في[2]:

1. نقص مظاهر المشاركة السياسية داخل المجالس المحلية ما أدى إلى ضعف درجة الإقبال عن التصويت في الانتخابات المحلية.
2. تعدد المشاكل داخل المجالس المحلية مما أدى إلى توقيف المشاريع التنموية وتجميد الاجتماعات والمداولات في المجالس المحلية المنتخبة (سحب الثقة، عدم المصادقة على المداولات).
3. ضعف مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي على اعتباره أحد أطراف الحوكمة في اتخاذ القرارات وتنفيذها، وتكريس الديمقراطية وهذا رغم وجود نصوص قانونية تفعل دور المواطنين في القيام بأنشطة داخل البلدية وتشجيع إنشاء الجمعيات الأهلية.
4. انخفاض أداء الأحزاب وقيامها بدورها في تكريس التنشئة والتجنيد وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية.
5. عدم وضع معايير موضوعية للانتقاء والترشح داخل المجالس المحلية المنتخبة مما أدى إلى ربط ترشح مواطنين المجالس المنتخبة في إطار الأحزاب السياسية لجملة من العوامل المتحكمة فيها العروشية والجهوية على حساب المصلحة العامة.

ثالثا: تحديات إدارية:

وتقوم هذه المشاكل على أساس الرقابة داخل المجالس المحلية وذكر منها ما يلي[3]:

1. **الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي:** حيث أنها تخضع غلى الرقابة الإدارية التي تمارس من طرف الوزير والوالي والدائرة والتي تؤدي غلى متابعة قضائية وتعليق العضوية والإقالة والتوقيف.
2. **الرقابة على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة):** حيث تخضع كل قرارات المجلس البلدي إلى سلطة الوالي وهو دوره يحق له إلغاء أي قرار بلدي وذلك يمكن أن يحيل رؤساء مجالس البلدية واتخاذ قرارات متعلقة بالمحافظة على النظام العام في إقليم البلدية.

(**1**) عبد اللطيف باري، مرجع سابق، ص 6.

(**2**) عبد النور ناجي، **الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة**، مرجع سابق، ص ص 110، 111.

(**3**) عبد النور ناجي، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، واقع وتحديات"، مرجع سابق، ص 05.

3. **الرقابة على الأعمال:** حيث تأخذ عدة أشكال منها: التصديق على المداولات الخاصة بالميزانية والحسابات العمومية للبلدية كما يمكن إبطال أو إلغاء بعض المداولات من قبل الوالي.
4. **الرقابة على ميزانية البلدية:** تعتبر الميزانية عبارة عن مجموعة نفقات البلدية حيث أنها تعد من قبل رئيس المجلس البلدي ويموت عليها من قبل أعضاء المجلس ولا ينفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي وبالتالي فإن البلديات ليست لها سلطة على ميزانية البلدية.
5. **الرقابة على خطط التنمية والمشاريع:** حيث تعمل كل من السلطة المركزية وسلطة البلدية على إعداد خطط تنموية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطط الوطنية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطط الوطنية وذلك من خلال تقديم مساعدات مالية وكيفية تسيير ميزانية لتجهيز القطاعات وبرامج التنمية من أجل تحقيق التنمية المحلية وتكون هذه من صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة على المستوى المحلي.

رابعا: تحديات مالية:

1. تعاني المجالس المحلية من محدودية في الموارد المالية والعجز في التحصيل الجنائي.
2. المديونية وكثرة النفقات المحلية.
3. تفشي ظاهرة التهرب الضريبي وهذا العجز المالي كان بسبب أن المسؤولين المحليين لا يهتمون إلا بالأجور على حساب الإيرادات[1].

خامسا: تحديات ظاهرة الفساد وانعدام معايير تقييم أداء رؤساء المجالس المحلية:

إن غياب معايير تقييم أداء أعضاء المجالس المنتجة تعتبر من أكبر المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية الجزائرية بسبب تفشي ظاهرة الفساد الإداري بكل أشكاله من جهة ومن جهة أخرى غياب الثقافية وعدم تناسب أهداف البرامج مع الإنجازات ،وكل هذا يؤثر على الأداء المحلي لتحقيق التنمية المحلية[2].

سادسا: تحدي الموارد البشرية والأساليب الحديثة في التسيير:

1. سوء استخدام الموارد البشرية ذلك يرجع إلى[3]:

(1) عبد النور ناجي، **الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة**، مرجع سابق، ص 112.
(2) عبد النور ناجي، المرجع نفسه، ص 113.
(3) عبد اللطيف باري، مرجع سابق، ص 06.

- غياب الكفاءة بسبب طبيعة المسار الوظيفي للموظف.
- سياسة التوظيف المنتهجة بعد الاستقلال.
- نقص التحفيز وذل يرجع إلى:
  - ✓ الأجور والعلاوات وهذا ما أدى إلى ظهور وتفشي الآفات الاجتماعية مثل الرشوة.
- الترقية.
- التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعارف.

2. عدم الاعتماد على الوسائل الحديثة للتسيير: ولعل أن أهم الأسباب التي أدت إلى عدم استعمال الأساليب الحديثة في التسيير، ومراقبة ترشيد استعمالها، فمراقبة التسيير العمومي وسيلة حديثة رغم استعمالها في الغدارة إلا أنها لم تحقق أهدافها المطلوبة منها بسبب سوء تطبيقها.
3. عدم التحكم في النفقات وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة.

المبحث الثاني: سياسات واستراتيجيات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية.

تعتبر جهود الإصلاح الإداري أنجع طريقة لتخليص الغدارة المحلية من كل المشاكل التي تعيق سيرها الحسن، وهذا من خلال الآليات والسياسات والإجراءات التي تطرحها لنا عملية الإصلاح الإداري، بالإضافة إلى التقنيات الإدارية الحديثة التي تعتبر كوسيلة معظم جميع هذه المشاكل وكمدخل للتطوير وتحقيق التنمية.

ولهذا سنحاول في هذا المبحث توضيح أهم الإجراءات التي يمكن أن تقوم بها الإدارة المحلية خصوصا لمكافحة جميع العراقيل مرورا بإعطاء مفهوم عام للإصلاح الإداري لتصل في النهاية إلى أهم المعوقات التي تحول دون إنجاح برامج الإصلاح الإداري

المطلب الأول: سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر:

أولا: مفهوم الإصلاح:

قبل الولوج إلى أهم إستراتيجيات الإصلاح التي اهتمت بتنفيذها الحكومة الجزائرية في إدارتها المحلية والعمومية نتطرق أولا إلى إعطاء مفهوم للإصلاح بشكل عام والإصلاح الإداري بصفة خاصة.

فحسب الأستاذ هاشم حمدي رضا فالإصلاح هو عملية مستمرة باستمرار الزمن ذلك أن معالجة معوقات النهوض وبالذات في الإطار الاجتماعي لا يمكن أن يحددها سقف زمني محدد، وذلك بكونها تمس القيم والأفكار وطرق التفاعل الاجتماعي، ومن ناحية أخرى أنه لن يأتي الذي يتم فيه معالجة كل شيء، لكن المهم في كل مرحلة التشخيص العلمي للواقع وتبيان المشاكل والإشكالات التي في بعض الأحيان تعبر عن حالة الأزمة، والتي تتطلب فعلا إصلاحيا جذريا وسريعا وخصوصا عندما تكون المشكلة القائمة تهدد وحدة وسلامة المجتمع[1].

أما من الناحية اللغوية للإصلاح في المعاجم العربية كواحد منها "لسان العرب المحيط" لابن منظور فيظهر المعنى اللغوي للإصلاح ضد الفساد. أصلح الشيء بعد إفساده أي أقامه، فالإصلاح نقيض الإفساد كما جاء في كتابه أيضا، أصلح الدابة أي أحسن إليها ونقل الفراء: أصلح أيضا بالضم، وإصلاح ضد الفساد والاستصلاح ضد الفساد[2].

أما الإصلاح اصطلاحا فهو الإرادة الباحثة عن الخير وتقويم الاعوجاج ويمكن القول أيضا بأنه تغيير قواعد عمل النظام المجتمعي، ومعالجة القصور والاختلال، التي تعوق التنمية والنهوض بالمجتمع من جميع نواحيه: الاقتصادية، الاجتماعية السياسية والإدارية[3].

---

(1) هاشم حمدي رضا، **الإصلاح الإداري**، (عمان: دار الراية للنشر، 2011)، ص 13.

(2) ابن منظور، **لسان العرب المحيط**، المجلد الثالث، (بيروت: دار الجبل، ، 1988)، ص 462.

(3) عبد الله حسن عبد الباقي، مفهوم الإصلاح ... المعنى والدلالة، صحيفة عكاظ، منشورة عل الموقع الالكتروني:
www.okaz.com.sa/okaz/OSF/20080208/com20082081711563.htm

أما المدلول الديني للإصلاح: فالإصلاح عام للحياة والمجتمع الذي يعود صلاحه بالخير على كل فرد وكل جماعة فيه وهو إصلاح على منهج الأنبياء، نجاحه متوقف على توفيق الله – عز وجل – بالرجوع إليه سبحانه وتعالى عند السير في خطواته والعمل من أجل تحقيقها[1].

أما الإصلاح الإداري فيسعى إلى تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري للدولة، من خلال تحديث طرق العمل وأساليبه وإجراءاته والوصول إلى إدارة أكثر فاعلية للموارد البشرية. ومن ذلك تأخذ له عدة تعاريف:

فيعرفه محمد حسين حافظ حجازي: بأنه تحسين وتطوير كافة فعاليات الأداء في المنظمات العامة، بما ينعكس أثره على العلاقات بينها وبين الجمهور بحيث يسوده الرضا[2].

كما عرفه أيضا مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية المنعقد من طرف هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساكسي البريطانية لعام 1971م، على أنه « حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى النظام جمعية أو على الأقل من خلال معايير لتحسين واحد أو أكثر من عناصره الرئيسية مثل: الهياكل الإدارية والأفراد والعمليات الإدارية[3].

والإصلاح الإداري له بعدين (شمولي، جزئي) فالمفهوم الشمولي له يعني به عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع.

والمفهوم الجزئي فيقصد به النظر للجهاز الإداري وتطويره على أنه عمليات ترميم للأجزاء المكونة لهذا الجهاز، فالإصلاح في جزء ما يؤدي في النهاية إلى إصلاح كلي في الجهاز الإداري[4].

وتهدف عمليات الإصلاح الإداري إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما تكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وتخفيض نسبة القلق للمواطنين، وإحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف.

ومجملا يمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري فيما يلي:

1. تبني توجهات الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.

---

(1) عبد الله حسن عبد الباقي، المرجع نفسه.

(2) محمد حافظ حجازي، **المنظمات العامة**، (القاهرة: (ب.د.ن)، 2002)، ص 357.

(3) المعهد التطوري لتنمية الموارد البشرية، مفهوم الإصلاح الإداري غربا وشرقا: www.alsader-sis.net.

(4) محمد الصريفي، **الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري**،(الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ، 2008)، ص 68.

2. تبيني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي.
3. إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية[1].
4. اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات.
5. تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة لهم هو سبب ومبرر وجود الأجهزة الإدارية من خلال إظهار المزيد من الشفافية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية.
6. تبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور.
7. الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولا إلى المنظومات الالكترونية تمهيدا لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية.
8. وضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية[2].

إذن فالإصلاح الإداري تحركه ثلاث عوامل رئيسية:

- السعي إلى تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري للدولة من خلال تحديث طرق العمل وأساليبه وإجراءاته والوصول إلى إدارة فعالية للموارد البشرية.
- عملية التغيير اللازم إجراؤها في قطاع الإدارة الحكومية.
- الاهتمام المتزايد لكفاءة وفعالية تقديم الخدمات العامة من خلال اللامركزية القائمة على توزيع وتفويض السلطات والاختصاصات إلى المستويات الإدارية الأدنى وذلك من خلال تعديل وظائف الإدارة والآليات الحكومية لتنسيق السياسات[3].

ثانيا: إستراتيجيات الإصلاح الإداري:

تتمثل محاور إستراتيجية الإصلاح الإداري حسب هاشم حمدي رضا في 5 محاور هي:

1. التنظيم وإعادة التنظيم.
2. رفع كفاءة الأداء وتطوير الجودة في إنتاج السلع والخدمات.
3. تطوير نظم وأساليب العمل.
4. إعادة النظر بالقوانين والتشريعات.

(**1**) محمد الصيرفي، ، مرجع سابق، ص 94.

(**2**) هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص ص 15، 16.

(**3**) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، دراسة حالة خمسة دول آسيوية**، (القاهرة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998)، ص 07.

5. تنمية الموارد البشرية وتطويره[1].

يقسمها الأستاذ نور الله إلى ثلاث استراتيجيات:

إستراتيجية الثورة الإدارية: التي تقوم على إحداث التغيير والإصلاح المطلوب دفعة واحدة وبإدارة منفردة من السلطات، حيث تتميز هذه الإستراتيجية بأن الأفكار فيها تكون صالحة للإصلاح ومتقلبة لعملية التغيير، وتكون السلطة قادرة على فرضه، وتتميز بأبعادها عن الضغوط التي تحدث عن عملية الإصلاح التدريجي وعملية الإصلاح فيها تتم دفعة واحدة غير قابلة للتدرج والتجزئة ويتم تحصيل النتائج لعملية الإصلاح في فترة زمنية قصيرة.

أما الإستراتيجية الثانية: فهي الإصلاح التدريجي، الذي يقوم على السير في عملية الإصلاح بخطوات متعددة، بحيث تكون متكاملة فيما بينها من أجل تحقيق الإصلاح المنشود.

وثالث إستراتيجية: التخطيط الشامل الذي يتم عن طريق خطة متكاملة أخذا بعين الاعتبار كل الظروف المحيطة بالجهاز الإداري (البيئة الداخلية والخارجية)، وترتبط بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية[2].

وإجماعا لا يمكن القول أن معظم إستراتيجيات الإصلاح الإداري تتمحور حول العناصر التالية:

- **إستراتيجية التركيز على النواحي الهيكلية والتنظيمية:**

وتنطلق هذه الإستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة وقدرتها على التحسين والإصلاح وتهدف جهود الإصلاح الإداري وفق هذه الإستراتيجية إلى تحقيق الكفاءة في عمل الأجهزة الحكومية وتقليل النفقات التي تتكبدها أثناء عملية تقديم الخدمات والسلع المختلفة، وإلى زيادة القدرة على تحصيل ما يستحق للأجهزة الإدارية من أموال على قطاع المخدومين بشكل كفؤ يضمن عدم التفريط بحقوق الدولة، فالتركيز وفق هذه الإستراتيجية يستلزم الاستعانة بالمتخصصين والخبراء في العلوم الإدارية، لدراسة التنظيمات الموجودة وتقديم خبراتهم للوصول إلى البدائل الأفضل للعمل[3].

ويمكن تحديد خصائص هذه الإستراتيجية في الجدول رقم 6 على النحو الآتي:

---

(1) هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص 16.

(2) كمال نور الله، **البيروقراطية والتغيير**، (دار الأطلس للدراسات والترجمة والنشر، 1992)، ص 94.

(3) عبد الفتاح محمد الفرجاني، "واقع إستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني"، (بحث في متطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008)، ص 23.

الجدول رقم 6: يبين ملامح إستراتيجية الإصلاح الهيكلي.

الهدف من الإصلاح	تحقيق الكفاية الإدارية
المدخل لتحقيق الإصلاح	تطبيق ومراعاة الإدارة العلمية في التنظيم
النتائج الملموسة	هياكل تنظيمية جديدة، وقواعد وإجراءات عمل جديدة
أصحاب الدور الرئيسي في عملية الإصلاح	الخبراء والمستشارون الإداريون
المؤيدون لهذا المنهج في الإصلاح	الجمعيات الإدارية المتخصصة.

المصدر: محمد القاسم القريوتي، ص 51.

- **إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة واعتماد الشفافية والوضوح:**

فمن جهة التفتيش والرقابة فهي تركز على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية، من خلال زيادة الرقابة على الصرف عن طريق إنشاء الأجهزة الرقابية المختلفة للحد من الهدر والإسراف والحيلولة دون استغلال الوظيفة العامة للأغراض الخاصة سواء من استغلال الوظيفة العامة للأغراض الخاصة سواء من قبل الموظفين أو الجهات المنتفعة من خدمات البرامج الحكومية[1].

أما من جهة أخرى فتؤكد إستراتيجية الشفافية والوضوح على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية ومع معايير السلوك العام من خلال إتاحة المجال والفرص للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح المختلفة للاطلاع على سير العمل في الأجهزة المختلفة والحصول على المعلومات التي يرغبون في الاطلاع عليها[2].

الجدول رقم 7: يبين إستراتيجية إعتماد الشفافية والوضوح.

الهدف من الإصلاح	تحقيق العدالة
المدخل الرئيس للإصلاح	تعريف المواطنين بحقوقهم
النتائج الملموسة	توفير مزيد من المعلومات والتميز بالشفافية
المشاركون الرئيسيون في جهود الإصلاح	وسائل الإعلام، جماعات الضغط، أفراد الجمهور
المؤيدون	البرلمان والقضاء

المصدر: محمد القاسم القريوتي، ص 54.

(**1**) عبد الفتاح محمد الفرجاني، المرجع نفسه.

(**2**) عبد الفتاح محمد علي الفرجاني، المرجع نفسه، 24.

الجدول رقم 8: يبين إستراتيجية الرقابة والتفتيش

الهدف من الإصلاح	الاقتصاد في الإنفاق
النتائج الرئيسية المتوقعة	الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات التحقيق والمراجعة والتدقيق.
المؤيدون لهذه الإجراءات	السلطة التشريعية انطلاقا من دورها الرقابي على الجهاز الإداري.

المصدر: محمد القاسم القريوتي، ص 53.

- **أما إستراتيجيات إصلاح الإدارة والجماعات المحلية:**

فيمكن تقسيمها حسب الدكتور ناجي عبد النور إلى أربع اقترابات هي:

أ- اقتراب الإصلاح التشريعي: من خلال:

1. إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق ومتطلبات المرحلة بحيث يخصص فصل في الدستور خاص بالسلطات المحلية يمنح المزيد من السلطات والصلاحيات للجماعات المحلية، ويفصل بين الاختصاصات المركزية والمحلية والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة.
2. تعديل قانوني للبلدية والولاية بما يتماشى والمتغيرات المحلية وتفعيل النصوص القانونية وترجمتها إلى الميدان العملي (معظم رؤساء البلديات لا يمارسون صلاحياتهم).
3. ضمان استقلالية المجالس البلدية، وتحديد الاختصاصات والحد من تدخل الجهات المركزية.

ب-اقتراب الإصلاح الإداري:

1. احترام مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى البلدي (رئيس البلدية، الأمين العام، الوالي) وبين الإدارة والمجالس المنتخبة.
2. ضرورة الاهتمام بالعنصر البشري في الإدارة المحلية عن طريق تدعيم التأطير وتأهيل الإطارات المحلية وتنمية مهاراتها وتدريبها على أساليب التسيير العصرية وتوفير الحوافز المادية والمعنوية حتى تصبح الإدارة المحلية جاذبة لأصحاب الكفاءات والخبرة.
3. توفير المعلومات للمواطنين المحليين وبيانات التنمية.
4. ترقية التعاون والتنسيق والعلاقات بين البلديات وفي ميدان الاستثمار والتنمية والعمل الإداري.

5. إعادة تنظيم الهياكل والمصالح البلدية والدائرة والولاية وترقية المؤسسة المحلية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة (الإدارة الالكترونية) [1].

ج- اقتراب الإصلاح السياسي: وذلك من خلال:

1. تعزيز المشاركة السياسية المحلية عن طريق تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من اجل المساهمة في عمليات صنع القرار عن حضور الاجتماعات وتنظيم لقاءات مع المواطنين وفتح نقاش حول القضايا المحلية.
2. تفعيل دور الأحزاب حتى تقوم بدورها في التعبئة والتنشئة والتجنيد وتقديم البرامج والسياسات المحلية وتشجيع العمل الأهلي.
3. تفعيل العمل البلدي على مستوى أصغر، وتعميم مفهوم لجان الأحياء.
4. تعبئة الأفراد والجماعات في حقل التنمية المحلية وخلق الوعي البلدي المحلي وذلك بحث المواطنين على المشاركة والتعريف بمشاكل البلدية وهنا يظهر دور الإعلام المحلي في التنمية ونشر الوعي.

د- اقتراب الإصلاح المالي:

1. حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها.
2. إشراك القطاع الخاص في القيام ببعض المهام عن طريق الكراء والامتياز.
3. تثمين ممتلكات البلديات (الأسواق، الملاعب، خدمات عامة لتوفير مصادر جديدة للتمويل) [2].

معوقات الإصلاح الإداري:

ومن أهم المعوقات التي تحول دون تحقيق الإصلاح الإداري هي:

- معوقات مرتبطة بالتنظيم: كعدم توفر المعلومات وخاصة لاتخاذ القرارات وعدم التطابق بين النظري والعلمي.
- معوقات تتعلق بالبيئة الإدارية: كعدم وجود قيادات إدارية مؤهلة بشكل كاف.
- معوقات مرتبطة بالطابع البيروقراطي في الإدارة كالروتين والبطء وانتشار الرشاوي والمحسوبية.
- معوقات مرتبطة بالأسلوب العلمي المتبع في الإدارة: كضعف الرقابة وعدم فاعليتها وضعف العلاقات العامة[3].

وهذه المعوقات مرتبطة بشكل وطيد مع الفساد الإداري عامة.

المطلب الثاني: سياسات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية:

---

(1) عبد النور ناجي، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، واقع الاتجاهات"، مرجع سابق ص4.

(2) عبد النور ناجي، المرجع نفسه، ص5.

(3) هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص ص 32، 33.

اتبعت الحكومة الجزائرية العديد من الإصلاحات الإدارية التي من شأنها أن تطور وترقي من أداء الجهاز الإداري في الجزائر ويمكن إعطاء بعض منها فيما يلي:

أولا: تفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية:

حيث تعد عملية إصدار القوانين والتشريعات الرادعة لكل تصرف سلبي وفساد إداري، مدخل للحد من ميل الأفراد لارتكاب الفساد، ولهذا تعتمد معظم الدول القوانين العرفية بالإضافة إلى القضاء العادي من أجل الحيلولة دون اتساع رقعة الفساد، وتسعى إلى تغليظ قانون العقوبات[1]. ولكن المشكلة الأساسية في تفعيل هذه القوانين والتشريعات الموجودة تجاوزها وجعلها م جرد قوانين جامدة داخل الدفاتر، وهذا ما لزم وجود إرادة سياسية لمصلحة الوطن والصالح العام، ويتم ذلك عن طريق القيام بجولات ميدانية للتعرف على مستوى الخدمات المقدمة، والحرص على تطبيق القوانين، ومن هذه القوانين:

1. القوانين التي تحدد المعايير الدقيقة والحالات التي تشكل فيها الأعمال الفساد والجرائم أو المخالفات، تقع ضمن المحاسبة القضائية من رشوة.
2. القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد، وتشجيع المجتمع المدني والأفراد على الانخراط الفعال في مكافحة الفساد.
3. القوانين التي تعزز الشفافية ومكافحة الفساد، وتشجيع المجتمع المدني والأفراد على الانخراط الفعال في مكافحة الفساد.
4. القوانين التي تعزز الهيئات الرقابية القضائية والإدارية المختلفة المسؤولة على حسن تطبيق القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد والحرص على عدم تدخل السياسيين في عمل الإداريين[2].

1/ إنشاء وزارة مستقلة للإصلاح الإداري في الجزائر:

وإذا ما اعتمدنا على المنطلق التاريخي لمعرفة مسار الإصلاح الإداري في الجزائر، نجد الحكومة الجزائرية أولت اهتماما كبيرا للإصلاح الإداري من خلال:

- 1962/09/18: إنشاء مديرية عامة مكلفة بالإصلاح الإداري والوظيف العمومي.
- 1964/12/02: نقل مهام المديرية إلى الوزارة الجديد ة للإصلاح الإداري والوظيف العمومي.
- أوت 1965: تم إلغاء هذه الوزارة وألحقت هياكلها إلى وزارة الداخلية، وتم إنشاء المديرية العامة للتنظيم والإصلاح الإداري والشؤون العامة والمديرية العامة للوظيفة العمومية.
- 1978: بقيت مديرية الإصلاح الإداري والتكوين تحت وصاية وزارة الداخلية، وألحقت نيابة مديرية الوظيف العمومي لرئاسة الجمهورية.

---

(1) ناصر عبد الناصر، تفكيك ظاهرة الفساد، ص 02: http://www.annaba.org/nbahome/nba80/011.htm

(2) برلمانيون عرب "ضد الفساد: دور البرلمان في مكافحة الفساد، واقع وتجارب من العالم العربي":
www.arpachetwoek.org/role.doc

- 1982: نشأت كتابة الدولة للوظيف العمومي والإصلاح الإداري، تابعة للوزير الأول تشكلت منها اللجنة الوطنية للإصلاح الإداري عام 1983م، حيث فصلت الوظيفة العمومية عن رئاسة الجمهورية سنة 1984، أين حذفت كتابة الدولة للإصلاح الإداري والوظيف العمومي[1].

2/ إصلاح الإدارة المحلية بمنحها وسائل عمل كافية:

فالنشاطات الأساسية للجماعات الإقليمية لا تتم إلا عن طريق ركائز مالية متينة، وكذا تسيير عصري حديث يواكب التطورات المتسارعة التي تعرفها الجماعات المحلية. ونظرا للتطورات المحلية المتعددة في الوقت الراهن لابد من إعادة النظر في المالية المحلية تبعا للدور الأساسي الذي تلعبه في هذا التطور ولذلك نص برنامج الحكومة على ما يلي:

« إن الجماعات الإقليمية لا يمكنها الاضطلاع بالشكل الطبيعي بالمكانة والدور المحددين لها على ضوء الحالة الراهنة لماليتها، سواء بسبب الظرف أو بسبب النقص في ترشيد استعمال وسائلها أو بسبب تنظيم أو توزيع الموارد الجبائية بين المستويين المركزي والمحلي للدولة ومن ثم يصبح التكفل بذلك وإعادة التنظيم والمراجعة أمرا حتميا لمواجهة هذه الوضعية»[2].

فاعتمدت الحكومة من خلال هـ ذا ما يلي:

- اعتماد نظام عصري للجباية المحلية وتوزيع الموارد.
- خلق جباية محلية فعالة.
- ضمان التمويل الأحسن للتجهيزات.
- تعزيز التضامن بين البلديات (Intercommunalité) لإزالة الفوارق بين البلديات.
- تشجيع الاستثمارات المحلية من خلال الاهتمام ببرامج التنمية ومراجعة مجال تدخل البرامج القطاعية اللامركزية بما يطابق ويتكفل بالخصوصيات المحلية والأخذ بعين الاعتبار مقاييس الفاعلية، فهذا التشجيع من شأنه أن يعود بموارد معتبرة لصالح الإدارة المحلية[1].

---

(1) نسيمة مراح، "التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية"، (مذكرة للحصول على درجة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001)، ص 42.

(2) سليمة حمادو، مرجع سابق، ص 115.

3/ إقامة اللامركزية الإدارية وإعادة النظر في التدخلات المالية:

تعتبر اللامركزية الإدارية نظاما محفزا للطابع المركزي الشديد للجهاز الإداري للدولة بحيث استمرار الطابع المركزي يساهم في تعطيل الطاقات والكفاءات، وسرعة إصدار القرارات. ويصف مجال بروز صف ثاني من المديرية القادرين على اخذ المبادرة في العمليات التنموية[2] اللامركزية الإدارية تقوم بتخفيف العبء على الغدارة المركزية، بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ بذلك الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.

وأيضا إعادة النظر في التدخلات المالية للدولة فليس من صلاحياتها (الدولة) أن تتدخل بصفة مستمرة في شؤون الإدارة المحلية وتفرض عليها التدابير أو إستراتيجية تسيير معينة بل يجب تحديد المسؤوليات بوضوح، وينبغي التأكيد على أن الإدارات المحلية مطالبة بالاضطلاع على أهم الأنشطة الإدارية للدولة، ويجب أن لا تحتفظ الغدارات المركزية إلا بمهام التصور والتنسيق والتنظيم[3].

4/ اعتماد مبدأ الشفافية ومبدأ الرقابة باستمرار:

إن الشفافية والوضوح بما تعنيه من نشر المعلومات والبيانات الحكومية والحرص على تدفقها وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة يعتبر عنصرا رئيسيا في مكافحة مختلف أشكال الفساد وتحقيق التواصل بين المواطنين والمسؤولين بما يسهم في تطويق ومعاصرة الفساد، فالشفافية هي وضوح ما تقوم به الإدارة ووضوح علاقتها مع الموظفين والمواطنين من الخدمة ومموليها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف[4].

كما تعتبر الرقابة أيضا الآليات الرئيسية في نجاح السياسات الإصلاحية فبدونها لا يمكن الحد من مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها و زيادة فعالية أدائها، فالرقابة لابد أن تستهدف أولا الأفراد لرسالتهم، فتكشف أخطاءهم وتصحح مسارهم، وتوجههم إلى الطريق السوي، وهي بذلك تحتاج إلى قدر من الحكمة والحصافة* والإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين وتتوفى العدالة في تقويم أدائهم، فلا يكون فيها إفراط يؤدي إلى قتل الحافز في نفوسهم، كما لا يكون فيها تفريط يؤدي إلى التسيب الإداري وهذا ما يحول بين المنظمة الإدارية وبين تحقيق أهدافها وخططها[5].

(**1**) عمار بريق، "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، 2012) ، ص120.

(**2**) إسماعيل بوقنور، "التنمية الإدارية في ظل الفساد الإداري، دراسة حالة الجزائر 1991 – 2006"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، علوم سياسية، جامعة الجزائر، 2006).

(**3**) سليمة حمادو، مرجع سابق، ص 121.

(**4**) سعيد يوسف كلاب و آخرون، "دور التقنيات الحديثة في مجال الكشف عن الغش والفساد"، (ورقة بحثية مقدمة للقاء العلمي الذي تنظمه المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، مقر الجهاز المركزي للمحاسبات، جمهورية مصر، 2006)، ص 06.

* **الحصافة:** المهمة التي تقوم على جمع وتحليل الأخبار والتحقق من مصداقيتها وتقديمها للجمهور وغالبا ما تكون هذه الأخبار متعلقة بمستجدات الأحداث على الساحة السياسية أو المحلية أو الثقافية أو الرياضية أو الاجتماعية وغيرها ...

5/ تقريب الإدارة من المواطن ومشاركته في صنع القرار المحلي وتفعيل دور المجتمع المدني:

فمن بين أهم القنوات التي من خلالها يمكن المواطن أن يشارك مشاركة فعالة في صنع القرار نجد المجتمع السياسي والمجتمع المدني.

فالمجتمع السياسي يختار من خلاله المواطن ممثليه عن طريق الانتخاب، فيزكيهم ويعطيهم الشرعية التي تضعهم في مختلف المستويات العمومية للسلطة، لتمثيله والتكلم بصوته والدفاع عن حقوقه بنزاهة وشفافية. أما المجتمع المدني فلابد للمواطن من قناة أخرى تسمح له بالبقاء على اتصال دائم بممثليه وإبلاغهم بمطالبه المتجددة والمتغيرة كلما اقتضى الأمر[1]. حيث تنص المادة 16 من دستور 1996: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"[2].

وتدعيما لهذه الفكرة ينص كل من قانون البلدية والولاية على أنه يمكن لأي شخص بحكم اختصاصه تقديم معلومات لأشغال لجان المجالس المحلية المنتخبة إذا أراد رئيس اللجنة الاستفادة من خبراته ومن هذا يتضح أن للمجتمع المدني إمكانية المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي، إذا أرادت السلطات المحلية إشراكه في العملية عبر مستويين:

- المشاركة الغير المباشرة للمواطن: عن طريق انتخاب مجموعة أشخاص لتمثيلهم في المجالس المنتخبة.
- المشاركة المباشرة للمواطن: ويقصد بها التدخل المباشر للمواطن لتوجيه تسيير الشؤون المحلية من طرف الإدارة المحلية كاقتراح مشاريع معينة أو طرح بديل للمشاريع المبرمجة.

ولتسهيل اتصال المواطن بالإدارة المحلية أيضا كان لابد من تبسيط الإجراءات الإدارية والتقليل من الأوراق المعتمدة التي تعتبر المشكل الأساسي بالنسبة للمواطنين والتي أدت إلى ظهور عادات سيئة في المجتمع الجزائري كاستعمال القنوات غير الرسمية (المحسوبية والمحاباة) للاستفادة من خدمات الإدارة العامة[3].

وبالإضافة إلى إعادة النظر في تنظيم المصالح المختصة في استقبال المواطنين وتوجيههم وتكوين الأعوان المكلفين بالاستقبال والإعلام، واطلاع المواطنين على حقوقهم وواجباتهم باستعمال الطرق الملائمة والمتوافقة مع المستوى الثقافي[4].

ثانيا: الأساليب الحديثة لإصلاح الإدارة المحلية:

تتعدد وتتنوع الأساليب والتقنيات الحديثة في إصلاح الإدارات المحلية وعلاج مشاكلها المختلفة ومن بين هذه الأساليب:

(**5**) خليل بن علي، مرجع سابق، ص 61.

(**1**) سليمة حمادو، "إصلاح الجماعات المحلية كخيار إستراتيجي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة جماعات محلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامع ة الجزائر، ديسمبر 2012)، ص 125.

(**2**) الموارد 24، 26 من قانوني البلدية والولاية على الترتيب 90-08- و 90-09.

(**3**) سليمة حمادو، مرجع سابق، ص 127.

(**4**) بومدين طاشمة،" الحكم الراشد و مشكلة بناء القدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، **مجلة التواصل**، مرجع سابق ،ص 37.

1/ إدارة الجودة الشاملة:

حيث أن هذه الأخيرة تعتبر من الاتجاهات الحديثة في الإدارة والتي تقوم فلسفتها على مجموعة من المبادئ التي يمكن للإدارة أن تتبناها من اجل الوصول إلى أفضل أداء ممكن، كما تعتمد على استخدام عدد من الأدوات الكمية والنوعية لقياس مدى التحسن في الجودة وتحقيق الأهداف. فتعرف بأنها شكل تعاوني لأداء الأعمال، يعتمد على القدرات المشتركة لكل من الإدارة والموظفين بهدف تحسين الجودة، ويؤدي تطبيقها إلى تقليل العمليات الإدارية والمكتبة، وتبسيط النماذج، وتقليل شكاوي العملاء، والاهتمام بقضايا أخرى بالغة الأهمية كالالتزام الإداري، وتفادي مقاومة التعبير. تمر إدارة الجودة الشاملة على مراحل يلزم توفرها لحسن تطبيقها وحصد نتائج إيجابية منها وهي حسب جوزيف جايلونسي 5 مراحل:

المرحلة الصفرية: أي مرحلة الإعداد وهي من أهم مراحل التطبيق وفيها يقرر المديرين عزمهم على الاستفادة من مزايا (أ ج ش). وخلالها يتلقى المديرين تدريبا يستهدف إكسابهم الثقة بالنفس، وعدم الخوف من التغيير ومن الأفضل أن يتم هذا التدريب خارج الإدارة، ثم يتولى المديرون بعد ذلك نقل الأفكار إلى مرؤوسيهم[1].

المرحلة الأولى التخطيط: وفيها يتم وضع الخطط التفصيلية للتنفيذ، ويحدد الهيكل الدائم والموارد اللازمة للتطبيق واختيار أعضاء المجلس الاستشاري.

المرحلة الثانية: التقدير والتقويم: وتشمل هذه المرحلة التقويم الذاتي، التقدير التنظيمي، المسح الشامل، التغذية العكسية المكتسبة.

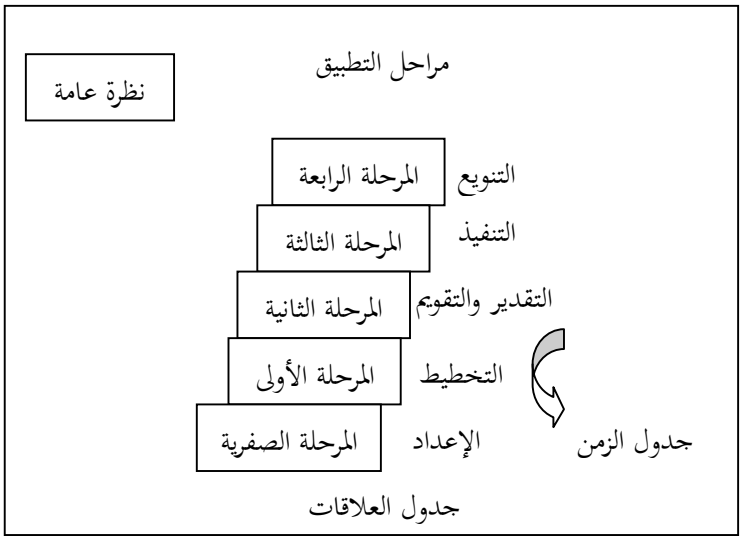
المرحلة الثالثة: التنفيذ: وتبدأ هذه المرحلة باختيار من سيعهد إليهم بمهمة.

المرحلة الرابعة: تبادل ونشر الخبرات: يتم نشر الخبرات إلى كافة الفروع والوحدات في الجهاز الإداري، ويتم تعميمها على جميع الإدارات والأقسام الفرعية[2].

الشكل رقم 06: يوضح مراحل تطبيق (إ ج ش) بالتفصيل.

(1) جوزيف جابلونسكي، **إدارة الجودة الشاملة، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال**، ا(لقاهرة: إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، العدد السادس، فبراير 1993)، ص 4.

(2) جوزيف جابلونسكي، مرجع سابق، ص7.



المصدر: جوزيف جايلونسي، (إ ج ش)، ص 4.

2/ إعادة الهندسة:

تعتبر إعادة هندسة الإدارة طريقة جديدة للتفكير، وتغييرا جذريا بهدف التطوير. وحسب مايكل هامر وجيمس شامبي فالقدرة هي البدأ من جديد أي من نقطة الصفر، وليس إصلاح وترميم الوضع القائم أو إجراء تغييرات تجميلية تترك البنى الأساسية كما كانت عليه، كما لا يعني ترقيع الثقوب لكي تعمل بصورة أفضل بل تعني التخلي التام عن إجراءات العمل القديمة الراسخة والتفكير بصورة جديدة ومختلفة في كيفية تصنيع المنتجات أو تقديم الخدمات لتحقيق رغبات العملاء[1].

وتقوم القدرة أو إعادة الهندسة في الإدارة على عدة مبادئ نلخصها في الآتي:

- التنظيم على أساس النتائج وليس المهام.
- معرفة الأشخاص الذين يستعملون مخرجات العملية.
- تصنيف عمل تشغيل المعلومات إلى الأعمال الحقيقية التي تنتج المعلومات.
- التعامل مع الموارد في كل أنحاء الإدارة.
- إعادة النظر بكل الأنشطة من المدخل حتى وصول الخدمة للمواطن.
- وضع نقطة القرار حيث ينجز العمل.
- الحصول على المعلومات من المصدر المناسب.
- معرفة نقاط الضعف من الجذور.

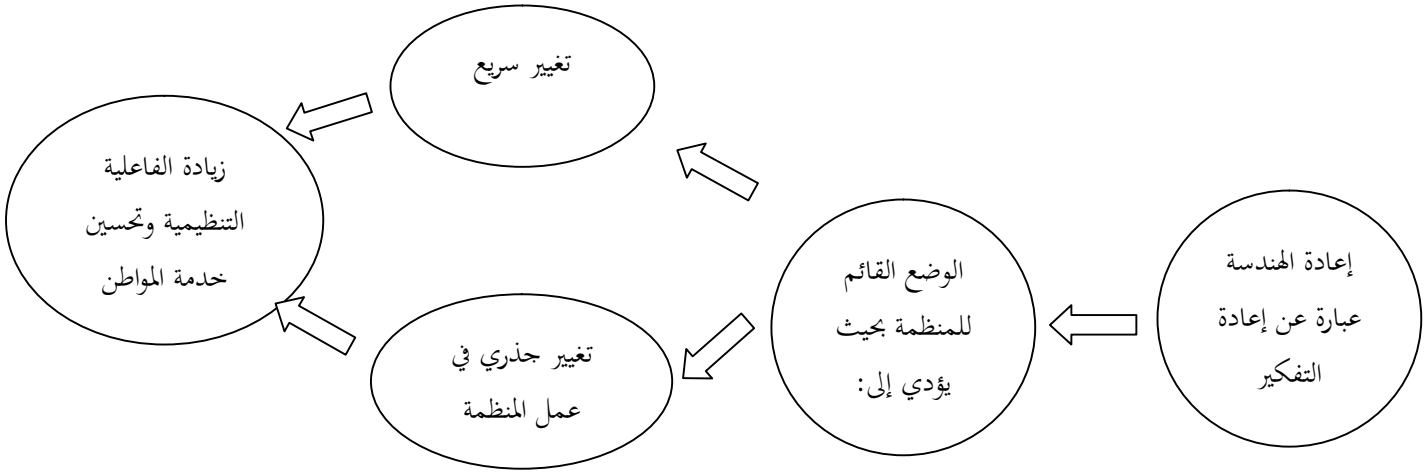
(1) رفيق بن مرسلي، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، ديسمبر 2011)، ص 61.

وينتج عن تطبيقها في الإدارة المحلية فوائد عديدة:

- تغيير وحدات العمل من الأقسام إلى الفرق العلمية.
- تغيير دور الفرد من المراقب للداعم.
- تغيير العمل من التدريب إلى الثقافة.
- تغير المدراء من مشرفين إلى مديرين.
- تغيير معيار التقدم من الأداء إلى القدرة.

والشكل رقم 9 التالي يوضح إستراتيجية إعادة الهندسة[1]:

الشكل رقم 07:



المصدر: عبد الفتاح محمد علي القرجاني، وقاع إستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري، ودورهما في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني، ص 40.

ويجدر القول بنا عموما أن الإدارة المحلية الجزائري وإن سعت لاعتماد هذا الأسلوب إلا أن عجزها يبقى واضحا في عدم تحقيق أهداف ونتائج هذه الهيكلة نظرا للمعوقات التي تعترضها خصوصا الفساد الإداري وهذا الوصف ينطبق على الإدارات ذات الوضع المتدهور.

(**1**) عبد الرحمن تيشوري، "القدرة على إعادة هندسة نظم العمل"، **الحوار المتمدن**، العدد 1474، 2006: www.aheuvar.org

3/ الإدارة الالكترونية:

إن تطبيق الإدارة الالكترونية على المستوى المحلي يهدف إلى تحسين مستوى إدارة الجماعات المحلية، وهو يقوم بتحديث الخدمات الهامة وذلك من حيث نوعية وسرعة الإنجاز وتخفيض التكاليف، والحاجة الماسة لتطوير الهيكل التنظيمي للإدارة المحلية، وإن اعتماد تقنيات المعلوماتية يساعد الأجهزة اللامركزية إلى تحسين علاقتها مع فروعها ومع السلطات المركزية.

وباعتبار أن العنصر البشري العامل الأساسي لقيام الإدارة المحلية بدورها التنموي في مختلف الميادين، فإن استخدام الوسائل التقنية الحديثة يساعده على أداء مهامه، كما يتطلب الخضوع بشكل مستمر للتأهيل والتكوين والتحفيز[1].

ولذلك يرتكز نظام الإدارة الالكترونية على ثلاثة أهداف أساسية هي:

- رفع كفاءة أداء الجهاز الحكومي.
- أداء الخدمات المرفقية للمواطنين كافة والمستثمرين عن طريق شبكة المعلومات دون الحاجة إلى الذهاب إلى المؤسسات الإدارية.
- ممارسة الديمقراطية الالكترونية بزيادة مساهمة المواطنين في عمليات اتخاذ القرار والاستفتاءات وتوجيه عمل الحكومة والمؤسسات التابعة لها عن طريق وسائل الاتصال[2].

وإجمالا نخلص إلى أن الإدارة الالكترونية تعني تحويل العمل الإداري من يدوي إلى إلكتروني لتسهيل وتبسيط كل الإجراءات الإدارية، والقضاء على كل جوانب القصور الإداري ومظاهر الفساد التي نجدها في الممارسات التقليدية القديمة.

وبالرغم من وجود موارد مالية عند بعض الإدارات المحلية إلا أن غياب الإطارات البشرية المؤهلة يحول دون الاستفادة منها، وعليه فإنه من الأولوية بما كان الاهتمام بإعادة النظر في التقسيم الإداري المحلي للإدارات المحلية بناء على ما يناسب ظروفها السياسية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية[3].

---

(1) علي محمد، "الإدارة الالكترونية ودورها في تفعيل دور الجماعات المحلية"، (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: واقع الإدارة الالكترونية في الجزائر، قسم العلوم التجارية بأدرار، مارس 2012)، ص7.

(2) عبد الله بكراوي، "واقع الحكومة الالكترونية في الجزائر في ظل المجتمع الالكتروني والتكنولوجيا الرقمية"، (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول :واقع الإدارة الالكترونية بالجزائر، قسم العلوم التجارية بأدرار، مارس 2012)،ص10.

(3) علي محمد، نفس مرجع سابق، ص 8 .

المطلب الثالث: معوقات حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر:

تقابل عملية الإصلاح الإداري العديد من الصعوبات المعوقات التي ربما تكون عقبة في وجهها وتحول دون تحقيق الأهداف المسطرة للإصلاح. وفي هذا المطلب سنتطرق لأهم المعوقات التي تقف في وجه إصلاح الإدارة المحلية:

1/ انتشار ظاهرة الفساد:

يرى دانيال كوفمان أن هناك مجموعة من الأخطاء الإجارائية في سياسات مكافحة الفساد وأدت إلى فشلها في مختلف الدول وعلى رأسها الجزائر ومن بينها:

- نزعة معالجة الأعراض يدل تحديد الأسباب الأساسية الدفينة للفساد.
- النزعة البعدية بدل النزعة القبلية والتي تهدف إلى تحقيق مكاسب سياسية في أغلب الأحيان بتركيزها المفرط على نهج الإنقاذ المؤسسي والقانوني وتغفل دور التغيرات الشاملة في الحوافز التي تدفع إلى الأنشطة الفاسدة.
- نزعة الحل الترقيعي (بدل تغيير المناخ العام) باستحداث هيئات حكومية ومنظومة قانونية.
- النزعة الخطابية بدل الاستخدام العميق للأدلة الملموسة وذلك بإلقاء المسؤولين للخطب والإسهاب في التصريحات يدل العمل على تطبيق القوانين فعليا.
- نزعة الحلول الجاهزة بدل تصميم حلول وفق خصوصيات البيئة المحلية[1].

ولابد من التأكيد على التأثير الخطير لانتشار ظاهرة الفساد في الإدارة المحلية، فبدلا من أن تكون ركيزة في تحقيق التنمية المحلية وتلبية حاجات المواطنين أصبح هاجس الفساد عائقا يقف أمام الخروج من دائرة التخلف على جميع الأصعدة والتي تعاني منها معظم ولايات الوطن حيث أن هذا الفساد المحلي لا تقتصر أضراره على الجوانب السياسية والاجتماعية وحتى الشقافية[2].

2/ الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائرية:

فبالرغم من وجود دوافع والقوى الداخلية والخارجية لأحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة المحلية ما زالت تعتمد في تعاملاتها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الإداري والتنظيمي الموروث وسلوك القيادة البيروقراطية ما زال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة عوض الاعتماد على مدخل إدارة التغيير[3].

---

(1) منتدى الشفافية، "الفساد والشفافية في الوطن العربي"، **بحوث ودراسات**: www.transparen cyforum.net

(2) بلال خروفي، "الفساد في المجال المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر": www.el.hourria.com

(3) بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص 11.

إضافة إلى هذا فإنها تعاني أيضا من فكر التبعية في الاستيراد الغير واعي للنماذج الإدارية في الإصلاح الإداري والتقليد الغير مدروس بحجة عالمية المبادئ وأسس الإدارة ومناهج التطوير والإصلاح الإداري بدون مراعاة الخصائص البيئية بكافة أركانها، فكان سببا في عدم جدوى غالبية الجهود الإصلاحية وفشلها في تحقيق النتائج المستهدفة[1].

ويعود هذا إلى سببين أساسيين هما:

- أن بعض القيادات الإدارية تعرف أنها تتحمل بدرجة ما مسؤولية الخلل الإداري بسبب عدم تأهيلها وكفاءتها، ولحصولها على المراكز الوظيفية لاعتبارات لا علاقة لها بالكفاءة.
- والسبب الثاني قد يكون في القيادات ذات مصلحة في الخلل الإداري، وتستفيد منه أما على مستوى العاملين ومن الطبيعي أن يكون هناك تخوف من أن الإصلاح الإداري يؤثر عليهم سلبا: إما بتخفيض عدد منهم، أو المس برواتبهم أو المزايا التي يتمتعون بها أو بزيادة الرقابة على أداتهم[2].

خلاصة:

عالج هذا الفصل الجهود الوطنية لإصلاح الإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال:

- أن واقع الإدارة المحلية الجزائرية لها مرجعية تاريخية بدأت من العهد العثماني ومرت بمجموعة من المراحل التي يمكن حصرها في الفترة الاستعمارية، فترة الاستقلال، وفترة التعددية الحزبية حتى وقتنا الحالي.
- حسب تشخيص واقع الإدارة المحلية فهي تعاني من مجموعة من العراقيل والمتمثلة أساسا في نقاش ظاهرة الفساد الإداري.
- وهذا ما جعل الدولة الجزائرية في التسارع في وضع مجموعة من السياسات لإصلاح الإدارة المحلية عن طريق إدخال أساليب حديثة داخل الجهاز الإداري مثل الإدارة الالكترونية والإدارة بالأهداف وغيرها.
- وضع مجموعة من القوانين والتشريعات من أجل القضاء على ظاهرة الفساد الإداري.
- استحداث قانون الإدارة المحلية وذلك من خلال وضع آليات ومعايير الحوكمة ضمن الإدارة المحلية التي تقوم أساسها على المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار.
- ولكن رغم هذه الجهود لكن تواجه الإدارة المحلية الجزائرية مجموعة من التحديات والتي تتمثل في:
  - تفشي ظاهرة الفساد الإداري بكل أشكاله.
  - الأمية الحاصلة في الإدارة المحلية الجزائرية.

---

(1) محمد قاسم القريوتي، مرجع سابق، ص 73.

(2) محمد قاسم القريوتي، المرجع نفسه، ص 79.

الفصل الثالث

الفصل الثالث: دراسة ميدانية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية "بلدية القل نموذجا"

بعد التطرق إلى الإطار المفاهيمي للحوكمة والإدارة المحلية في الفصل الأول، وتوضيح علاقة الحوكمة بالإدارة المحلية من خلال الجهود التي قامت بها الدولة الجزائرية لحوكمة الإدارة المحلية في الفصل الثاني ، وانطلاقا من هذا سنعمد إلى دراسة واقع الحوكمة في الإدارة المحلية من خلال اختيارنا للإدارة المحلية كنموذج للدراسة وهي بلدية القل في ولاية سكيكدة في الفصل الثالث.

سنتعرض في هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، مبحث أول نتطرق فيه للتعريف بميدان الدراسة، ومبحث ثاني نعالج فيه عرض وتحليل البيانات من خلال الاستبيان، وفي الأخير سنتطرق إلى مجموعة من المتطلبات التي من شأنها أن تنهض بإدارة محلية فاعلة وفعالة.

المبحث الأول: التعريف بميدان الدراسة.

حيث سنتطرق من خلال هذا المبحث النشأة و تطور بلدية القل على اعتبار انها ميدان دراستنا في المطلب الاول و في المطلب الثاني سنعالج الهيكل التنظيمي لبلدية الدراسة .

المطلب الأول: نشأة و تطور بلدية القل:

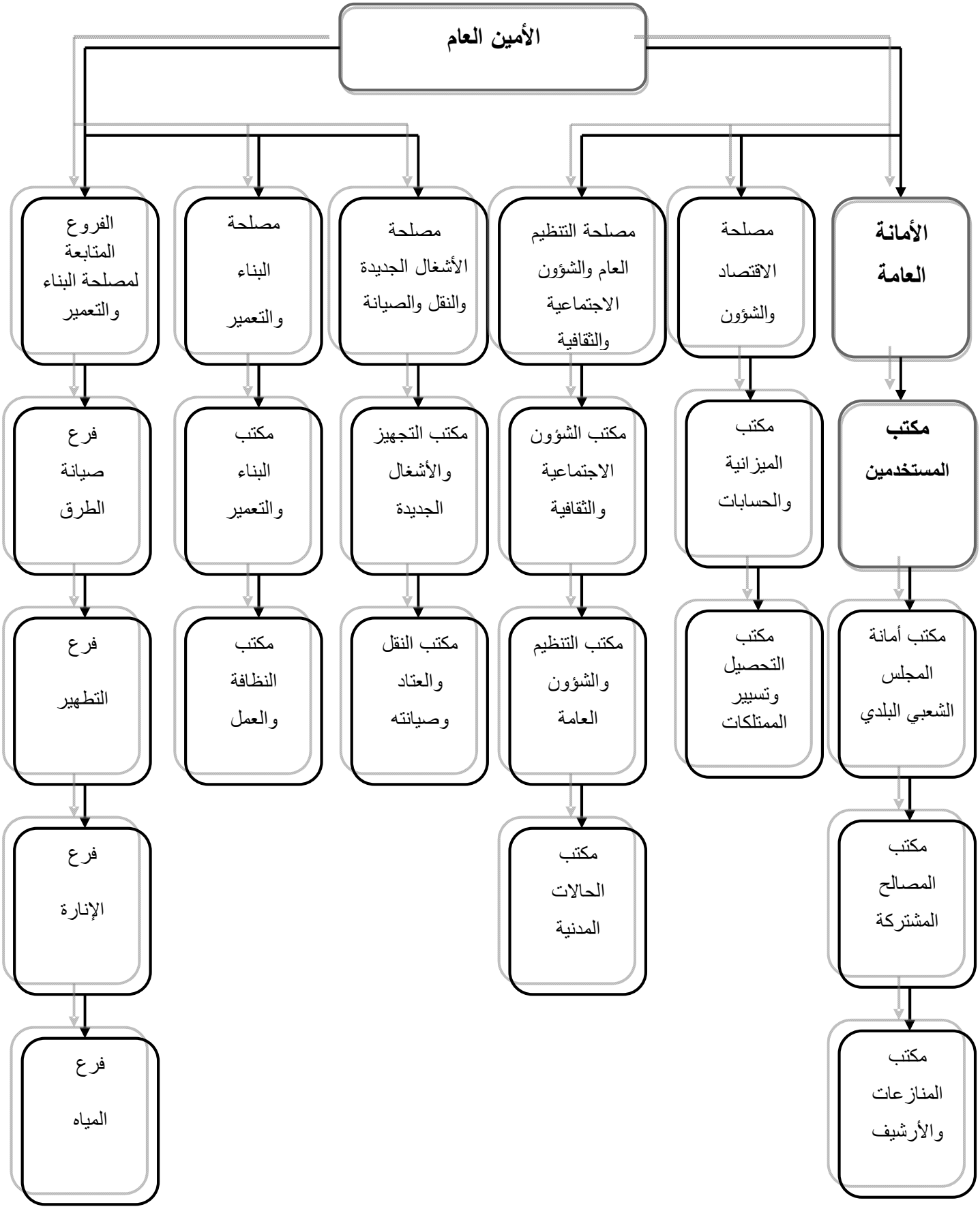
تقع مدينة القل على الساحل الشرقي للجزائر بين مدينة سكيكدة ومدينة جيجل وتتميز بشبه جزيرة (الجردة) التي تمتاز بمنارتها الهامة. هذه المدينة التي نقش اسمها في كتب التاريخ هي مدينة القل (شولو) فهي تقع على خط °35.4 الطول و °37.21 على خط العرض. فموقعها الجغرافي الهام جعلها عرضة الأطماع الأجنبية، وهو ما عكسته تلك الحضارات المختلفة التي تعاقبت عليها ونذكر منها الحضارة الفينيقية والقرطاجية والرومانية باستثناء الوينذال الذين عملوا على تهديمها، ثم بعد ذلك العثمانيين لتنتهي بالاستعمار الفرنسي. ويذكر أنه قد سبق الفينيقيين في الشمال الشرقي للجزائر أقوام آخرون من أصل بربري حيث يذكر المؤرخين أن قبيلة كتامة كانت تقطن الساحل البحري.

كما تعتبر البلدية من البلديات العريقة على مستوى الوطن، وقد أصبحت القل بلدية واسعة الصلاحية إبان الاستعمار حيث بدأ النشاط بها كبلدية في 05 نوفمبر 1880 وهي تقع غرب ولاية سكيكدة وتبعد عن مقر الولاية على بعد 70 كلم يحدها من الشرق بلدية كركرة ومن الغرب بلدية الشرايع ومن الشمال البحر الأبيض المتوسط ومن الجنوب بلدية بني زيد تبلغ مساحتها 24 كلم مربع أغلب أراضيها وعرة التضاريس ما عدا سهل تلزة الذي يوجد شرق البلدية الممتد على مساحة 300 هكتار حيث 20% منه فقط مستغلة في الزراعة.

كما تعتبر بلدية القل قطب إداري وتجاري للناحية الغربية للولاية التي تضم حوالي 14 بلدية ويقدر عدد سكان البلدية بـ 33541 نسمة حسب إحصائيات 2008 يغلب عليه النشاط الفلاحي والسياحي إضافة إلى الصيد البحري[1]. (أنظر إلى الملحق رقم 01).

(**1**) **منشور رقم 37** المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 حول توحيد إجراءات تسيير وثائق الأرشيف لبلدية القل.

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية القل:



1/ الأمانة العامة:

1-1- مكتب المستخدمين:

- تتبع مختلف ملفات ووضعيات المستخدمين الإداريين والتقنيين.
- إحصاء الاحتياجات من المستخدمين.
- وضع جدول فئات العمال.
- متابعة مختلف الترقيات (في الدرجة، في الرتبة) لكل فئات العمال والموظفين.
- متابعة نشاطات اللجان المتساوية الأعضاء.
- التكوين والتأهيل للمستخدمين البلديين.
- إدماج العمال بالوظيف العمومي.
- تحرير القرارات المتعلقة بالعمال.
- تحرير الوثائق المتعلقة بوضعيات العمال والخاصة بمكتب المستخدمين.
- إعداد ملفات التقاعد ومتابعتها.
- شهادة العمل.

1-2- مكتب الشؤون القانونية والمنازعات والأرشيف:

- متابعة القضايا والمنازعات أمام المحاكم والمجلس القضائي.
- متابعة جميع القضايا المتنازع فيها.
- الاستقبال والرد على عرائض وشكاوي المواطنين.
- استغلال تسجيل الاحتجاجات.

1-3- مكتب أمانة المجلس الشعبي البلدي:

- استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- تحرير محاضر جلسات المجلس الشعبي البلدي.
- تدوين المداولات.
- تسجيل القرارات والمقررات.
- يتولى المهام الإدارية لديوان رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1-4- مكتب المصالح المشتركة:

- تسجيل البريد الصادر والوارد.
- تسجيل البريد، توزيع البريد عبر المصالح.
- الهاتف، الأمر بمهمة.
- تحرير جداول الإرسال.

2/ مصلحة الاقتصاد والشؤون المالية:

2-1- مكتب الميزانية والحسابات:

- إعداد الميزانية الأولية.
- إعداد الميزانية الإضافية.
- الحساب الإداري.
- الإحصائيات المالية.
- متابعة مختلف الإيرادات والنفقات.
- أجور العمال.
- تحرير الفاتورات.
- إصدار الصفقات.
- كل أعمال المحاسبة بالتسيير.
- ترتيب سجل الجرد.
- أشغال مصالح البلدية.

2-2- مكتب التحصيل وتسيير الممتلكات:

- عقود الإيجار.
- السوق.
- المذبحة.
- المحاشر ...إلخ
- تحصيل رسوم الماء.
- تحصيل الإيجارات.
- رسوم الحفلات.

- رسم الأشغال والترميم.
- إيرادات أخرى.

3/ مصلحة التنظيم والشؤون الاجتماعية والثقافية:

- ملف الشبكة الاجتماعية والحماية الاجتماعية.
- إعانات اجتماعية (معوقين، مسنين، عجزة) ومتابعة مختلف الملفات المتعلقة بها.
- ملف تشغيل الشباب.
- إحصاءات عامة (الشغل والتشغيل).
- ترقية التربية الثقافية والفنية.
- الأماكن الأثرية والتاريخية – معارض.
- الوقاية المدرسية.
- المكتبة البلدية.
- ترقية سياسة الرياضة الجماهيرية وتنظيم تظاهرات رياضية
- تنسيق وتنشيط الشباب.

3-1- مكتب التنظيم والشؤون العامة:

- ترتيب البطاقات والقوائم الانتخابية.
- الخدمة الوطنية.
- إحصاء السكان.
- استقبال وتوجيه المواطنين.
- سجل الحرفيين.
- العمليات الإدارية المتعلقة بالحج إلى البقاع المقدسة.
- مخطط الكوارث الطبيعية.

3-2- الحالة المدنية:

- ترتيب سجلات الازدياد، الزواج والوفاة.
- إحصاء الحالة المدنية.
- تسليم وثائق الحالة المدنية ووثائق أخرى.

- ملف بطاقة التعريف الوطنية.
- مصلحة السيارات.
- ترتيب جدول الجثث ورخص الدفن.

4/ مصلحة الأشغال الجديدة والنقل والصيانة:

4-1- مكتب التجهيز والأشغال الجديدة:

- متابعة مختلف مشاريع البلدية.
- صيانة مختلف البناءات التابعة للبلدية والورشات التابعة لها.
- التموين والتخزين.
- تسيير المخزن البلدي.

4-2- مكتب النقل وصيانة العتاد:

- صيانة العتاد المتنقل.
- تسيير حظيرة النقل.
- تنظيم النقل العادي والمدرسي.
- تسيير ورشات الحدادة والميكانيك والتلحيم.
- توزيع عمال الحظيرة ومتابعتهم.

5/ مصلحة البناء والتعمير:

5-1- مكتب البناء والتعمير:

- الاحتياطات العقارية العامة.
- دراسات الهندسة.
- ترتيب الممتلكات العقارية.
- ترتيب منح القطع الأرضية.
- إعداد ملفات نزع الملكية.
- رخص التخصيصات.
- رخص البناء.
- رخص الترميم.

- رخص البنايات الفوضوية.
- الهدم.
- متابعة مشاريع داخل إقليم البلدية ومراقبتها.
- المصادقة والتأشيرة على كشوف وضعية الأشغال.
- جمع الأموال التقنية.

5-2- مكتب النظافة والأمن:

- المتابعة والعمل على نجاح البرامج والتوصيات الخاصة بمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
- مراقبة شبكة التطهير والتدخل لإصلاحها.
- تنشيط وتوعية ومراقبة فرق التنظيف وعمليات رفع القاذورات عبر الأحياء والتجمعات السكانية.
- الإشراف على عمليات قتل الحيوانات المتشردة وحرق ودفن جثثها وغسل الطرق وتطهيرها.
- إجراء التحاليل للمياه بالتنسيق مع المصالح الصحية.
- إحصاء الآبار الفردية.
- إحصاء الآبار الجماعية.
- إحصاء الآبار الفلاحية.
- إحصاء الينابيع والخزانات الموجودة على تراب البلدية ومراقبتها ونظافتها.
- إعداد بطاقة لجميع الآبار والخزانات والينابيع.
- التنسيق مع البيطري في مختلف أعماله الداخلة تحت نطاق مسؤولية البلدية.
- مراقبة المحلات التجارية والمؤسسة المستقبلة للجمهور.
- مراقبة ومنع الحيوانات من التجول داخل النسيج العمراني وعند الضرورة الإشراف على عملية الحجز الخاص بها.
- تنشيط لجنة النظافة والأمن للبلدية.
- القيام بما هو متعلق بالنظافة والوقاية.

6/ الفروع التابعة لمصلحة البناء والتعمير:

6-1/فرع صيانة الطرق:

- إصلاح وترميم الطرق العمومية.
- حركة المرور (إرشادات وتوجيهات).
- مختلف التدخلات المتعلقة بالاختصاص.

6-2- فرع التطهير:

- الكهرباء والإنارة العمومية.
- مختلف التدخلات المتعلقة بالاختصاص.

6-3- فرع المياه:

- شبكة المياه الصالحة للشرب والآبار والموارد المائية التابعة للبلدية.
- تزويد الأحياء والتجمعات السكانية بالماء الصالح للشرب.

المبحث الثاني: حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر (بلدية القل نموذجا) "تحليل البيانات".

من أجل الوصول إلى تشخيص واقع الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية قمنا ببناء استقصاء اعتمدناه كمنهجية في البحث من اجل الوصول إلى حقيقة مستوى الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية حيث تناولنا فيما يخص هذا العنصر أهم المراحل التي اعتمدناها في الاستبيان كوسيلة للبحث لنصل بعدها للمرحلة الثانية لتقديم النتائج والتعليق عليها.

المطلب الأول: مراحل ومجالات الدراسة الميدانية:

إن عملية اختيار أدوات الدراسة التي تسمح بجمع البيانات ومعلومات موضوع البحث تحكمها طبيعة الموضوع والمناهج المتبعة في ذلك وهذا بعد التطرق إلى جزء نظري وتم إجراء مراحل خاصة للدراسة من أجل تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية باستخدام مجموعة من الأدوات التي تمكننا من جمع معلومات حول الموضوع ويمكن إبراز ذلك من خلال المراحل التي مررنا بها كالتالي:

- **المرحلة الأولى:**

تعتمد هذه المرحلة على الملاحظة باعتبارها مهمة للباحث وتمكنه من ملاحظة سلوك وعلاقات وتفاعلات المبحوثين، ولقد استفدنا منها انطلاقا من الزيارات المتكررة لبلدية القل وذلك من أجل جمع المعلومات الداخلية المتعلقة بالموضوع ومختلف الأقسام الموجودة في الإدارة وملاحظة سلوك الموظفين أثناء تأدية مهامهم وعلاقتهم بمرؤوسيهم. وهذا كله بالاعتماد على الملاحظة التي أعطتنا تصور عام للبلدية.

- **المرحلة الثانية:**

وفي هذه المرحلة اعتمدنا على المقابلة، حيث قمنا باختيار عينة عشوائية من مختلف الإطارات والموظفين وقدمت لهم مجموعة من الأمثلة مجهزة في شكل استبيان والتي كانت تهدف إلى جمع المعلومات والبيانات حول موضوع الدراسة تحدد الاستبيان في أسئلة مغلقة وذلك لتكون النتائج مضبوطة ودقيقة وكانت مرتبة ترتيبا منطقيا عبر ثلاث محاور: أسئلة متعلقة بالتنظيم والتسيير وثقافة السلوك سعيا منا للإلمام بكافة خصائص العينة.

- **المرحلة الثالثة:**

وقد قمنا من خلال هذه المرحلة بفرز البيانات الإحصائية تداولناها في جداول حتى تسهل علينا عملية التحليل والتقييم.

المطلب الثاني: عرض نتائج الاستبيان:

بدأ تحليلنا للاستبيان بالبيانات الخاصة بالموظفين الذين شكلوا العينة محل الدراسة والتي شملت 60 موظفا. (أنظر إلى الملحق رقم 02).

أولا: تحليل البيانات الخاصة بالموظفين الذين يشكلون العينة:

الجدول رقم9: يبين البيانات الخاصة بالموظفين:

المستوى التعلمي	المجموع	النسبة %
مستوى جامعي	30	%50
مستوى ثانوي	15	%25
مستوى متوسط	12	%20
مستوى ابتدائي	3	%5
المجموع	60	%100

الجدول رقم10: يبين مناصب الموظفين داخل الإدارة:

المنصب	المجموع	النسبة %
إطار سامي	18	%30
إطار	15	%25
عون تحكم	12	%20
عون تنفيذ	15	%25
المجموع	60	%100

من خلال الجدولين السابقين يتضح لنا توزيع النسب حسب المستوى التعليمي والمنصب الذي يشغله أفراد العينة المستجوبين في الاستبيان وهو من إطارات ذوي المستوى الجامعي بنسبة 50% من المجموع الكلي بالإضافة إلى نسب متقاربة بين أعوان التحكم 20% وأعوان التنفيذ 25% بين المستوى الثانوي والمتوسط كما هو موضح أعلاه. وبالتالي فأفراد العينة تمس جميع مستويات الوظيفة على اختلاف مستوياتهم التعليمية، كما أردنا التحصل على معلومات معمقة أكثر حول المستوى التعليمي من خلال التعرف عن لغة دراسة الموظف فكانت النتائج كما هو مبين في الجدول التالي:

الجدول رقم 11:يبين اللغات المستعملة داخل الإدارة:

اللغة المستعملة	المجموع	النسبة %
اللغة العربية	12	%20
اللغة الفرنسية	3	%5
المزدوجة	45	%75
المجموع	60	%100

يظهر لنا من خلال الجدول أن أغلبية الموظفين داخل البلدية درسوا باللغتين العربية والفرنسية أي المزدوجة وذلك بنسبة 75%، فيما تمثل نسبة 20% الذين تلقوا تعليمهم باللغة العربية، في المقابل تمثل نسبة 5% فقط قد درسوا باللغة الفرنسية وهذا ما يتضح لنا من خلال الجدول أعلاه ومن خلال هذا يوضح لنا أن هناك اختلاف في اللغة العملية والمعرفة التي يكتسبها كل موظف داخل البلدية.

الجدول رقم 12: يبين سنوات الخبرة داخل الإدارة:

عدد سنوات التوظيف	المجموع	النسبة %
أقل من سنة	–	–
من سنة إلى 5 سنوات	24	%40
من 5 سنوات إلى 10 سنوات	15	%25
أكثر من 11 سنة	21	%35
المجموع	60	%100

نلاحظ من خلال الجدول عدد سنوات التوظيف تنوعا من حيث الخبرة. فهناك أقل من 5 سنوات وهناك أكثر من 11 سنة وهذا يدل على أن الإدارة تحتوي على موظفين جدد وموظفين لديهم أقدمية في العمل.

ثانيا: تحليل البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل الإدارة:

الجدول رقم13:يبين البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل الإدارة

السؤال	عدد الموظفين				النسب			
	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
هل هناك هيكل تنظيمي في إدارتكم؟	54	.	6	60	%90	.	%10	%100
هل هذا الهيكل التنظيمي مطبق في إدارتكم؟	45	12	3	60	%75	%20	%5	%100
هل حجم إدارتكم يتماشى مع تنظيمها؟	30	21	9	60	%50	%35	%15	%100
هل أنت راض بهذا التنظيم الموجود في إدارتكم؟	48	9	3	60	%80	%15	%5	%100
كيف يتم توزيع الموظفين داخل إدارتكم؟	**الكفاءة**	**المهام**	**التخصص**	60	**الكفاءة**	**المهام**	**التخصص**	%100
	21	30	9		%35	%50	%15	
هل تمتلك إدارتكم:	**نعم**	**لا**	**لا أدري**	**نعم**	**لا**	**لا أدري**	.	%100
- إدارة جودة شاملة؟	51	9	.	60	%85	%15		
- إدارة بالأهداف؟	45	15	.	60	%75	%25	.	%100
- إدارة أزمات؟	.	60	.	60	.	%100	.	%100

التعليق:

الملاحظ من نتائج الاستبيان وإجابات العينة أن هناك هيكل تنظيمي في الإدارة (البلدية) ومطبق بشكل فعال حسب الأغلبية أما فيما يخص عن الإجابات التي تم رصدها في سؤال مدى رضا الموظفين سواء كانوا أعوان تحكم أو أعوان تنفيذ وإطارات على الهياكل التنظيمية بين لنا أن نسبة محتشمة منهم، هي الراضية عن عنصر التنظيم على إدارة البلدية مما يعني أن طموحهم يتجه نحو التغيير، خاصة وأنه سجلت نسبة لا بأس بها من الممتنعين فيما يخص هذا السؤال، ولذلك دلالة سلبية تتيح دائما إلى عدم الرضا بمستوى التنظيم القائم.

أما فيما يخص طبيعة النتائج المتحصل عليها في كيفية توزيع الموظفين داخل الإدارة إذ سجل نوع من التوازن ما بين الكفاءة والمهام في تقلد المناصب. وبالنسبة للسؤال الذي يتضمن وجود إدارة جودة شاملة وإدارة بالأهداف وإدارة أزمات فكانت النتائج الغالبة لوجود إدارة جودة شاملة ونتائج معتبرة في الإدارة بالأهداف وانعدام وجود إدارة أزمات حسب العينة.

ثالثا: تحليل البيانات المتعلقة بالتسيير داخل الإدارة:

الجدول رقم14:يبين البيانات المتعلقة بالتسيير داخل الإدارة:

السؤال	عدد الموظفين				النسب			
	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
هل تعتمد إدارتكم على التخطيط؟	54	6	.	60	%90	%10	.	%100
هل هناك هيئة تقوم بالتخطيط على مستوى إدارتكم؟	12	14	3	60	%20	%75	%5	%100
هل تغطي الميزانية المخصصة لإدارتكم كل الاحتياجات؟	24	36	.	60	%40	%60	.	%100
هل هناك استقرار للإطارات في إدارتكم؟	6	54	.	60	%10	%90	.	%100
هل هناك هيئة تقييم على مستوى إدارتكم	48	12	.	60	%80	%20	.	%100
هل توجد رقابة ومساءلة داخل إدارتكم؟	57	3	.	60	%95	%5	.	%100
ما هو مستوى الرقابة الموجودة في الإدارة؟	داخلية	خارجية	داخلية/خارجية	60	داخلية	خارجية	داخلية/خارجية	%100
	51	9	.		%90	%10	.	
هل هناك توزيع واسع للمعلومات واستخدام أساليب حديثة في ذلك؟	نعم	لا	لا أدري	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
	42	18	.		%70	%30	.	
هل تنقل المعلومات بشكل رسمي من الأعلى إلى الأسفل؟	نعم	لا	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
	45	15	.		%75	%25	.	
هل يوجد اتصال بين الاتجاهين؟	نعم	لا	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
	48	12	.		%80	%20	.	

التعليق:

إن النتائج المتحصل عليها من خلال عنصر التسيير تسجل انسجاما مع ما تم التحصل عليه من نتائج التنظيم، إذ يمكن رصد النتائج التالية:

- لوحظ من خلال النتائج المتحصل عليها أن إدارة البلدية تعتمد عنصر التخطيط في تسييرها. إلا أن ذلك تزامن مع غياب هيئات متخصصة أو محدوديتها كفيلة بمهمة التخطيط كونها تحتاج إلى تخصص لا تتوفر عليها إدارة البلدية بشكل كاف.
- أما فيما يخص تغطية الميزانية المخصصة للاحتياجات فكانت النتائج متفاوتة النسب، فدارت إجابات الأغلبية حول عدم تغطية الميزانية للاحتياجات وبالتالي يؤدي هذا العجز إلى عدم تحقيق الأهداف المرجوة منها خاصة ونحن بصدد البحث عن دعائم إصلاح الإدارة المحلية.
- أما من حيث استقرار الإطارات سجل في هذه النقطة وجود استقرار لهذه الفئة وهذا بسبب نظام الوظيفة العمومية المغلق التي اتبعتها الحكومة الجزائرية منذ الاستقلال.
- أما من حيث الرقابة والمساءلة فقد لاقى هذا السؤال رضا الأغلبية المطلقة من العينة على الرقابة والمساءلة داخل الإدارة وذلك من خلال النتائج المحصلة من الاستبيان. كذلك فتعتمد إدارة البلدية على الرقابة الداخلية حسب إجابات الأغلبية.
- وفيما يخص السؤال المتعلق بتوزيع المعلومات واستخدام الأساليب الحديثة في توزيعها فقد لاقى هذا الآخر قبول ورضا الأغلبية حيث أن المعلومات حسبهم تكون متوفرة وحرة التدفق بين مختلف المستويات وعبر وسائل إلكترونية حديثة.

رابعا: تحليل البيانات المتعلقة بثقافة السلوك:

الجدول رقم15: يبين البيانات المتعلقة بثقافة السلوك:

السؤال	عدد الموظفين				النسب			
	جيدة	متوسطة	ضعيفة	المجموع	نعم	لا	لا أدري	المجموع
كيف تبرز علاقة الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة؟	36	24	.	60	%60	%40	.	%100
	مرضي	غير مرضي	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
كيف تقيم استقبال الإدارة للمواطنين ورد على انشغالاتهم بحسب رأيك؟	42	18	.		%70	%30	.	
	نعم	لا	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
هل هناك سجل الملاحظات على مستوى إدارتكم؟	60	.	.		%100	.	.	
	نعم	لا	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
هل هناك انضباط وروح العمل بين الموظفين؟	30	30	.		%50	%50	.	
	نعم	لا	لا أدري	60	نعم	لا	لا أدري	%100
كيف تقيم مكانة المرأة داخل الإدارة ؟	36	24	.		%60	%40	.	

التعليق:

أما النتائج المتحصل عليها من خلال البيانات المتعلقة بثقافة السلوك سجلنا النتائج التالية:

- كان السؤال الخاص بعلاقة الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة فكانت النسب متقاربة ما بين الجيدة والمتوسطة وهذا دليل على أن الإدارة تسودها الروح الجماعية والاحترام المتبادل بينهم وبين الموظفين والإدارة وهذا يهيئ لتجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية. وفيما يخص علاقة الإدارة والمواطن فقد سجلت كذلك ملاحظات مرضية وذلك ما تبين لنا من خلال الاستبيان وإن دل على شيء فهو يدل على وجود علاقة مرضية بين الإدارة والمواطن.
- أما فيما يخص وجود سجل شكاوي وملاحظات فكانت النتيجة مؤكدة لعدم خلو معظم الإدارات من هذا السجل.

ومن حيث مكانة المرأة داخل الإدارة فسجلت بنسب متقاربة بين المعتبرة والمتوسطة وهذا ما لوحظ من خلال نتائج الاستبيان.

المبحث الثالث: آليات تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية (آفاق مستقبلية).

تعتبر الإدارة المحلية بمثابة المحرك الوحيد والحقيقي لسياسات الدولة، لذا فإن أي تغير في أدوار هذه الأخير يجب أن يصحبه بالضرورة تغيير في مهام الإدارة المحلية بطريقة تتفق والدور الجيد الذي يجري داخل الدولة. ونتيجة التطورات المتسارعة التي عرفها دول العالم، يرى بعض المختصين في هذا المجال أن عجز الدول النامية في التقدم والنمو برغم ما تملكه من إمكانيات بشرية وثروات طبيعية ضخمة يرجع إلى ضعف في الجهاز الإداري، الذي أصبح كذلك عائقا كبير أمام أي تحول للدول النامية من أجل الالتحاق هذه الأخيرة بركب العولمة والتكتلات العالمية الحديثة خاصة الاقتصادية والتكنولوجية منها، ولعل ما يحدث اليوم أكثر دليل على ذلك وهذا ما أدى إلى سعي هذه الدول إلى وضع مجموعة الاستراتيجيات ومعايير لمواجهة هذا الوضع المتأزم، ونظرا لما سببه هذه الدول من عجز وعرقلة لعملية التحاق الجزائر بالركب الدولي، وفي هذا الصدد اهتمت الجزائر بتشكيل مختصين في مجال الإدارة من تشخيص الواقع والاختلالات التي تحدث على مستوى الإدارة المحلية الجزائرية وتحديد المجالات التي يجب أن تشملها عملية الإصلاح على مستوى المؤسسات المحلية أي وضع مجموعة من المعايير لتجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية في الجزائر.

وبذلك سنحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى أهم الآليات المؤدية إلى تحسين أداء الإدارة المحلية الجزائرية والمتمثلة في آليات التنظيم، التسيير، وثقافة السلوك كذلك من خلال وضع مجموعة من الاقتراحات والتوصيات من أجل النهوض بإدارة محلية جزائرية فعالة على المستوى المحلي والوطني.

المطلب الأول: آليات متعلقة بالتنظيم:

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى أهم الآليات التي يمكن تفعيلها على مستوى الإدارة المحلية الجزائرية وخاصة البلدية والمتمثلة في:

1/ التخفيف من حدة المركزية وتقرير اللامركزية:

على غرار الدول الحديثة اعتمدت الجزائر في تنظيمها الإداري، على أسلوبي المركزية واللامركزية ولكن الواقع أظهر أنه هناك إفراطا شديدا في المركزية في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإدارية خاصة.

فمن الناحية الإدارية وإن السلطات المركزية هي التي لها السلطة في صنع القرارات البسيطة منها والاستراتيجية مما أدى إلى تقليص دور المؤسسات المحلية وتهمشها في عملية اتخاذ القرار وإذا كانت التخفيف من حدة المركزية يجسد من خلال عملية التخطيط التي تتكفل به لمصلحة المركزية بمشاركة الجماعات المحلية منها المخططات التنموية التي تسعى إلى تحقيقها وبالإضافة إلى مخططات البلدية لتحقيق التنمية المحلية والتي تتجسد في تثمين دور البلديات كجماعات إقليمية في التنمية الوطنية. غير أن التجربة أثبتت نوع ما أن الجماعات المحلية ما زالت تابعة للمؤسسات المركزية وهو ما أفقدها أهميتها وخصوصيتها في تحقيق التنمية المحلية الشاملة.

وإذا كان التخطيط الإداري المحلي (البلدية) يسعى إلى وضع برامج متوافقة وواضحة مع سياسة الدولة فإنه من الضروري التقصير من دور السلطة المركزية وحيث يقتصر دورها على المراقبة ومدى توافق تلك المخططات مع السياسة المسطرة من طرفها من جهة ومتابعة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والعمل على تقويتها وإصلاحها من جهة أخرى. وبالتالي فإن إعادة صياغة مفهوم اللامركزية وتعززه وتدعيمه بالاستقلال المالي وإعادة هيكلة الإدارة غير كافي لتحقيق تسيير فعال[1] لهذه الإدارة (البلدية) بل يجب اعتماد طرق ومناهج عملها عن طريق إنجاز شبكات معلوماتية داخلية وخارجية لتسهيل نشر المعلومات وترقية سبل الاتصال والحوار وبث ثقافة الإعلام وفتح المجال أمام المرتفقين للمشاركة في تسيير شؤونهم لتكريس الثقافية على مستوى كل أعمال الإدارة التي تتطلب بدورها مراجعة طرق معالجة الملفات والإجراءات الإدارية من أجل تحسين الإدارة المحلية لتحقيق أهدافها المسطرة وذلك الابتعاد عن الرقابة كوسيلة للضغط والعقاب لأن ذلك يخلق جو من النفور والهروب وانعدام الثقة بين القاعدة والمركز مما ينتج عنه تنصل المسؤولين المحليين عن أداء مهامهم خشبية الوقوع في الأخطاء وبالتالي ترتيب مسؤوليتهم كما أن تعدد أشكال الرقابة يعمل على إرهاق وتعب المسؤولين وتعطيل إنجاز الأهداف، فضلا عن أنها تكون مكلفة للغاية، فمثلا الرقابة المسبقة تؤدي أحيانا إلى تأخير إنجاز الأعمال وطول الإجراءات.

ويتجلى من كل هذا أن الحوكمة الرشيدة يحتاج إلى الرقابة الفعلية التي تساعدها على تقوية السلطات المركزية وتقرير سيطرتها على السلطات المحلية خشية تجاوز هذه الأخيرة الاختصاصات المخولة لها سواء كانت الرقابة على المهام أو على الوسائل التي تستخدمها لأداء مهامها.

2/ تجنب تضخم الجهاز الإداري:

تتجسد ظاهرة التضخم الإداري في وجود توسع أفقي على مستوى التنظيم الإداري في وجود تعدد في المستويات بناء التنظيم وذلك من خلال تزايد عدد الوزارات باستمرار وكذا المصالح الحكومية والمؤسسات المحلية (البلدية والولاية) والذي ترتب عنه عدة مشاكل التي يمكن معالجتها من خلال[2]:

- التحكم في عملية الإشراف والتوجيه من أجل توصيل المعلومات من أسفل القاعدة إلى قمة التنظيم وكذا الإسراع في وصول الأوامر والقرارات من قمة التنظيم الإداري إلى قاعدته.
- التقليص في أجهزة الرقابة لتجنب التضارب بشأن المسائل ومحتوى التقارير التقييمية.
- التخفيف من الإجراءات لضمان الفعالية التنظيمية بشكل عام وذلك من خلال تفعيل وتوفير القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب إلى احتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس عقلانية وراشدة للموارد.

---

(1) عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 66.

(2) عبد العزيز جراد، المرجع نفسه، ص 67.

- التقليص من أجهزة ولجان فرعية التي تزيد في حجم الدولة المرتبطة بالأجور والرواتب دون قيمة مصادفة مقابلة. وإن استنادا إلى واقع الجزائر في تفعيل الحوكمة ضمن الإدارة المحلية تبين التجربة من خلال تنمية الاستثمارات مرتبطة بحجم الإدارات والمفروض التخفيف من حدة الإجراءات الإدارية وخاصة الوثائق ومدة الحصول عليها[1].

3/ التقليص من عدد الموظفين داخل الإدارة وإصلاح نظامها:

إذا كانت الإدارة العصرية ضرورة الاستثمار في العنصر البشري الذي يعد أغلى الثروات جميعا، فإن هذا يتطلب الاهتمام به من أجل استغلاله في تطويرها.

وبذلك فإن تطوير الإدارة المحلية الجزائرية يتطلب إصلاح الوظيفة العمومية ذلك من خلال التخفيف من العدد الهائل للموظفين الذين يفتقدون إلى مهام واضحة بإيجاد منطق تسييري فعال تستند عليه عملية التوظيف من خلال تشخيص حقيقي للاحتياجات البشرية وإسناد عملية التوظيف إلى معايير موضوعية والمؤهلات التي يتمتع بها من كفاءة جدارة وأمانة بعيدا عن المؤثرات الشخصية والعلاقات والأنساب والارتباطات السياسية، مع تفعيل أنظمة التدريب والتأهيل والاستفادة من المعلومات الجديدة في مجال العمل ولذا وجب تعديل قانون الإدارة المحلية بترشيح من تتوفر فيهم المؤهلات العملية والأخلاقية حتى لا تسير الجماعات المحلية من طرف أشخاص لا تتوفر فيهم إلا شروط الأمية[2].

4/ ضرورة توفر الدعم السياسي داخل الإدارة:

إذ تتوقف درجة نجاح برنامج الإصلاح الإداري، على مدى دعم وتبني القيادة السياسية العليا في الدولة له، ويشرط في ذلك ارتكازة على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة إتباعها، بدل أن يكون مجرد حلول ترقعية مؤقتة للأزمات العاجلة.

إن تحقيق مطلب الرشادة الإدارية يستلزم توفر القائد الرشيد القادر على التسيير العقلاني والشفاف والعادل للموارد المادية والبشرية للمجتمع بهدف القضاء على أشكال الفساد الإداري، وذلك بتشجيع اللامركزية والذي يستلزم بدوره فرص المسؤولية بالجزاء. فلكي يحقق الإصلاح الإداري، أهدافه لابد من قوة تدفعه وتوجهه وعادة ما تكون هذه القوة هي القيادة الرشيدة والفعالة التي من شأنها اتخاذ القرارات الرشيدة وكذا نجاح سياسة الإصلاح لابد من وجود استقرار سياسي.

(1) عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 68.

(2) خليل بن علي، مرجع سابق، ص 61.

المطلب الثاني: آليات متعلقة بالتسيير:

إن تجسيد دعائم الحوكمة تكون وفق هذه الآليات من خلال تدعيم المشاركة الجماعية في التحضير للأعمال الإدارية وتنفيذها وتقبل مبادئ وآليات الرقابة الدورية على أعمال الإدارة ومستخدميها، ومنح المواطن سبل وآليات المشاركة في تسيير الشؤون المحلية من خلال تفعيل دولة القانون التي تكون مرجعية قانونية يستند عليها الجميع بدون استثناء ويمكن تجسيد هذه الآليات المتعلقة بالتسيير على واقع الإدارة المحلية الجزائرية يكون من خلال[1]:

1/ تسيير وتثمين العنصر البشري (الموارد البشرية):

رغم المشاكل المتعلقة بتسيير الموارد البشرية التي ظهرت عبر القرون الماضية، فإن المهمة الأساسية للإدارة المحلية تكمن في إدخال أسلوب جديد لتسيير الموارد البشرية يتلاءم مع التطلعات الجديدة للإدارة وإمكانياتها.

وما دام المورد البشري هو المسؤول الوحيد عن تحقيق الحوكمة على المستوى المحلي والابتعاد عن الحكم الفاسد وغير الصالح الذي يتوجب من إصلاح العنصر البشري والاهتمام به، ذلك أن إصلاح الهياكل الإدارية دون إصلاح الإنسان يعتبر إصلاحا قاصرا – الذي يؤدي إلى الإصلاح الجذري المنشود.

وبذلك فإن إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية لن ينجح إلا من خلال إصلاح العنصر البشري واحترام الأخلاقيات الوظيفية، وبناء الإنسان الذي يعد أساس كل تطور وتقدم ذلك من خلال تدعيمه وتشجيعه والاهتمام بقدراته وهذا يتطلب التركيز على الأخلاقيات الوظيفية وذلك من خلال إصلاح الأسرة التي تعد النواة الأولى لتكوين القادة والموظفين النزهاء، لإضافة إلى وجود مناهج تعليمية في المدارس والمعاهد والجامعات تهتم بغرض القيم وتزويد الأفراد بالمعارف التي تكسب لهم خصائص المواطن الصالح.

ومن أجل الوصول إلى إدارة جزائرية فعالة، تتحكم في تسيير الموارد البشرية وتحاول تجسيد الحوكمة يجب عليها الأخذ بآليات التسيير الحديثة ويمكن تلخيصها فيما يلي:

- تحديد الاحتياجات من الموارد البشرية وفقا لمتطلبات العمل ثم البحث والاستقطاب للموظفين الأكثر كفاءة وجدية.
- الاهتمام أكثر بالعلاقات الإنسانية بين الموظفين، إذ أن نجاح أية إدارة متوقف على درجة التفاهم والرضا والتعاون بين مختلف الفاعلين[2].
- وضع إستراتيجية محددة من خلال إعداد خطة العمل التي تقسم إلى شقين[3]:

1. تحديد عدد الوظائف والمهام والمناصب الشاغرة والتي يتحتم شغلها.

(**1**) خليل بن علي، مرجع سابق، ص 60.

(**2**) عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 69.

(**3**) عبد العزيز جراد، المرجع نفسه، ص ص 69، 70.

2. تحديد مسؤولية وكفاءة وواجبات من يشغل هذه الوظيفة.

- تحسين الموظف بالانتماء إلى الجماعة التي تعمل معها أو الشعور بالعمل الجماعي.
- تهيئة كل الظروف والإمكانيات للموظف لمنع أسباب القلق وعدم الاستقرار.
- تحقيق الاستخدام الأمثل للطاقات الكامنة لكل فرد لصالحه ولصالح الإدارة في نفس الوقت.

وإذا كانت هذه التوصيات أو الآليات التي يجب أخذها مأخذ جد بصفة عامة ومن أجل استثمار المورد البشري ذلك من خلال:

أ- تفعيل الاتصال بين مختلف الوحدات:

إن إرساء دعائم الحوكمة في الإدارة المحلية يقوم على دولة القانون القائمة على إدارة متينة يستدعي وجود شفافية كبيرة في العمل القائم على مختلف المستويات والأصعدة، يظهر هذا في تكييف وتفعيل ما يدور حول الاتصال النازل والصاعد وكذا الأفقي بين مختلف مستوياتها وهيئاتها. وذلك من خلال نشر المعلومات الخاصة بالتنظيم بين جميع الهيئات التي تسهم في الحوار بين قادة الإدارة ومستخدميها، الشيء الذي يضفي على القرار الطابع الجماعي والترشيدي[1].

ب-ربط الترقية بالكفاءة:

حيث يقصد الكفاءة مجموع الإمكانيات والمؤهلات التي يكتسبها ويتوفر عليها الموظف والتي تتضح له بمباشرة مهامه والاستمرار فيها ومن ثمة تفعيل النشاط الإداري لخدمة المواطن بالدرجة الأولى. وإلحاق الكفاءة بالترقية يتعلق أساسا بتولي الوظائف العليا لما لها من دفع لأصحاب الكفاءات لتفعيلها وبالتالي الوصول لهذه المناصب يعكس الأقدمية ذات الطابع الجمودي يظهر دور الكفاءة في هذا الإطار خصوصا في دفع الإطارات إلى البروز وقيادة العمل الإداري، ومن ثمة الإصلاحي كما يساهم في فعالية النشاط الإداري.

ج- الاهتمام بفئة الإطارات:

ذلك من خلال تحفيز هذه الكفاءات من خلال تكوينها في مختلف المحطات التعليمية والتكوينية التي يكتسبها في مسارها الدراسي ذلك وفق سلوك عقلاني وراشد الذي يتكيف مع دهنيات الموظف والتلاؤم مع الأوضاع الحالية.

د- إصلاح نظام الأجور:

يعد نظام الأجور أحد الآليات الرئيسة المتعلقة بالتسيير ذلك من خلال أداء الموظفين لمسؤولياتهم بكل فاعلية، وذلك يجب أن يتماشى هذا النظام مع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة. ذلك من أجل أن يحقق الموظف الأمن والأمان والعيش الكريم وهذا

(1) عبد اللطيف باري، مرجع سابق 06.

ما يولد لديه عنصر الانتماء والولاء للإدارة، مما يجعله يعمل على رفع أدائه وعدم قبول الرشوة أو قيامه باستغلال وظيفته، أما إذا فقد الأمن وغياب العيش الكريم فإن ذلك يدفعه إلى البحث عن سبل أخرى غير مشروعة من أجل تأمين تكاليف المعيشة.

2/ تفعيل دور الرقابة الإدارية:

تفعيل الرقابة الفعالة التي تعتبر من أهم متطلبات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال وضع قوانين صارمة سواء كانت مالية أو إدارية من أجل القضاء على مظاهر الفساد في الإدارة الجزائرية والتي تتطلب ضرورة عصرنتها وزيادة فعالية أداءها. حيث أن الرقابة تستهدف أداء المسؤولين لوظائفهم ذلك من خلال توجيههم إلى الطريق الصحيح والكشف على أخطائهم ومعاقبتهم في حالة التخلي على سيادة القانون.

3/ وجود نظام متكامل من المحاسبة والمساءلة:

ولابد لهذا النظام أن يتصل الجميع من سياسيين وإداريين ومسؤولين في القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني وهذا من أجل حماية الصالح العام، هذا إضافة إلى ضرورة إضفاء الشفافية في التعامل مع الجمهور واختيار المنتخبين والموظفين.

إن من أهم أسباب التخلف الإداري الذي تعرفه الإدارة المحلية الجزائرية هو عدم مواكبتها مع التغيرات العالمية والتي تكون في مقدمتها استخدام التكنولوجيا الحديثة التي تعد آلية كفيلة لتحسين أداء الإداري ورفع مستوى الفعالية.

ولعل معوقات استخدام هذه التكنولوجيا في الإدارة المحلية الجزائرية راجع إلى الأمية الالكترونية التي يعاني منها العديد من الموظفين.

المطلب الثالث: آليات متعلقة بثقافة السلوك:

إن وصول أي تنظيم على اختلافه إلى تحقيق أهدافه بفعالية يستوجب عليه الاهتمام بالعنصر البشري وأخلاقياته الوظيفية ذلك من خلال تحقيق الكفاءة والفعالية للإدارة المحلية الجزائرية وذلك من خلال:

1/ تقريب الإدارة من المواطن[1]:

على اعتبار أن الإدارة هي الأداة لتنفيذ البرامج والقوانين التي يكون المواطن بحاجة ماسة لها وهذا ما يجعل إلى تعزيز هذه الفكرة وترسيخها في أدهان المواطنين.

إذ كانت هذه الفكرة ضرورة وحتمية للإدارة في علاقتها بالمواطن، فإنه في الجزائر هناك أسباب متواترة وعوامل متزايدة تؤكد حاجة العلاقة بين المواطن والإدارة إلى اعتماد وتطبيق هذه الفكرة وتعزيزها وهذا لتزايد ظاهرة شك المواطنين اهتزاز ثقتهم في الإدارة

(1) عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 81.

وهذا بفعل تفشي مظاهر البيروقراطية والفساد من أجل التخلص من هذه المظاهر داخل الإدارة المحلية الجزائرية وضع الجزائر مجموعة من الآليات القانونية للقضاء على هذه الظاهرة ومن أجل زيادة ثقة المواطنين بالإدارة والتقرب منها.

2/ إضفاء الشفافية في التعامل مع الإدارة:

وذلك بتبسيط الإجراءات الإدارية والرد على الشكاوي التي يتقدم بها المواطنين وكذا مشاركة المجتمع المدني من خلال اعتماد الشفافية في اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وإعداد برامج تعليمية وتربوية بمخاطر الفساد على الإدارة المحلية والمجتمع[1]. وتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد عن طريق وسائل الإعلام، مع مراعاة مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

3/ دعم مبادرات في الأخلاق والسلوك[2]:

أنه لا يكفي الإدارة المحلية وضع معايير للسلوك والأخلاق، فأنظمة المؤسسة على احترام القواعد يمكن من خلال أن تفعل ما من شأنه أن يكون تصرفا مخالفا للسلوك والأخلاق، ما لم تكن هناك إستراتيجية متابعة وتقييم دوري لكل الأنظمة السلوكية المعمول بها، بل يجب على الإدارة المحلية الجزائرية في نظام السلوك والأخلاق على ما يمكن أن يستعين به الموظفون لتطوير الأخلاق والسلوك.

4/ وضع إجراءات تأديبية مناسبة[3]:

ينبغي على الإدارة الجزائرية وضع مجموعة من الآليات التأديبية الصارمة التي يمكن من شأنها أن يكشف على السلوكات الخاطئة مثل الرشوة وعليه يجب أن تتوفر هذه الآليات على المرونة في العقوبات التأديبية التي تكون لها الإدارة بحاجة ملحة لهذه الآليات لجعل الإدارة فضاء ثقافي للقيم المقبولة والعادية والتي تعكس ملامح المجتمع الجزائري، فمثل هذه الثقافات والقيم أثرت سلبا على مناهج وأساليب الإدارة وطريقة تسييرها وهذا ما يشكل عائقا أمام تقدمها وتفتحها، وبالتالي فإن الإدارة الجزائرية كنسق تحتاج إلى أساليب لتنظيم السلوك وهذه الأساليب والآليات ستجد فاعليتها إذا كان مناخ الإدارة الجزائرية ومحيطها الداخلي والخارجي يدعم الحوكمة.

ومن خلال ما سبق يتضح أن نجاح أي إستراتيجية لإصلاح الإدارة الجزائرية يتوقف على توفر العناصر الأساسية التالية[4]:

- عنصر بشري أمين ومؤهل.

---

(1) خليل بن علي، مرجع سابق، 60.

(2) عبد العزيز جراد، مرجع سابق، ص 84.

(3) عبد اللطيف باري، مرجع سابق، ص 06.

(4) خليل بن علي، مرجع سابق، ص 62.

- إرادة سياسية حازمة ومصممة على إنجاز الإصلاح الإداري.
- رأي عام مساند.
- أجهزة إدارية متطور.

خلاصة:

من خلال هذا الفصل سنخلص إلى مجموعة من الاستنتاجات يمكن حصرها في النقاط التالية:

- أن البلدية محل الدراسة تبقى مجرد عينة أردنا أن نظهر من خلالها أهم نتائج دراستنا النظرية وتتمثل هذه النتائج في:

- أن البلدية تسعى جاهدا إلى تجسيد آليات الحوكمة من خلال فرص الرقابة وتفعيل المساءلة وتدعيم طرق الاتصال بينها وبين المواطنين والموظفين رغم وجود المشاكل والصعوبات التي تحول دون ذلك.
- وتسعى البلدية أيضا إلى إشراك المواطنين في المساهمة في تحقيق التنمية المحلية عن طريق الاستماع لآرائهم ومشاكلهم.

الخاتمة

الخاتمة:

لقد استقطب مفهوم الحوكمة اهتمامات العديد من الخبراء والباحثين على مختلف الأصعدة، نظرا لما تتمتع به هذه الظاهرة من مكانة علمية في الفكر السياسي المعاصر، كإطار فكري له قدرة تحليلية كبيرة، وبنية منهجية متينة تساعد على تحقيق الأهداف التي ترجوها الدولة للنهوض بإدارة محلية فعالة وتحقيق دولة الحق والقانون التي تتطلع لها كافة الدول، وتتحكم الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفها العالم في الوقت الراهن في بروز مفهوم الحوكمة إلى الواقع، كما عدم وجود تطابق عوامل ظهورها في العالم المتقدم والعالم النامي، أدى إلى تنوع واختلاف تعاريفها، حسب اهتمام المختصين في هذا المجال. إذ تتنوع من التركيز على مؤشرات التنمية الإنسانية حسب معظم تقارير التنمية البشرية إلى التركيز على الجانب المؤسساتي والإداري لدى البنك الدولي واعتماد آليات الشفافية والمساءلة والرؤية الاستراتيجية لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. مهما كان هذا الاختلاف إلا أنه لا يختلف معظم الباحثين أن الحوكمة هي أساس تحقيق التنمية، بما فيها التنمية المحلية.

ومن خلال هذا البحث يمكن القول أن ترشيد الإدارة المحلية هو أساس تحقيق التنمية الشاملة، لدى فإن ترشيد الإدارة المحلية صار أحد أولويات النظام السياسي الجزائري، ولكن نجاح العملية الإصلاحية لا يتم عن طريق تغيير النصوص القانونية بقدر ما يتم عن طريق مساهمة السلطة السياسية والجهود الشعبية المحلية وكل الفواعل الرئيسية بما فيها المجتمع المدني والقطاع الخاص وذلك من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إشراك المواطن كطرف فاعل في صنع القرار المحلي وهذا يتطلب ضرورة إتباع أساليب المساءلة والشفافية والقضاء على المحسوبية وإجراءات البيروقراطية، وتوسيع المشاركة الشعبية وضمان الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وإرساء دعائم الديمقراطية عن طريق منظومة قانونية وقيمية نابعة من البيئة الداخلية مع تجسيد مشاركة مختلف منظمات المجتمع المدني وكل الأطراف المعنية من أجل بناء الدولة الجزائرية الحديثة وفق أسس عصرية مكرسة لمبادئ الحوكمة. ومن هنا نستنتج أن هناك ارتباط وثيق بين مفهوم الحوكمة والإدارة المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية الشاملة.

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

1. لتجسيد الحوكمة في الجزائر، لابد من توفر نظام سياسي يؤمن بضرورة دمقرطة مؤسساته وإعطاء الصلاحيات الكاملة والاستقلالية التامة للسلطات العامة.
2. إن النهوض بنظام الإدارة المحلية في الجزائر ومحاولة تحقيق تنمية محلية شاملة لا يأتى بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف ومقتضيات التطور الذي يستوجب مشاركة جميع الأطراف في خدمة مصالحهم، فنجاح العمل التنموي المحلي يرجع أساسا إلى الاعتماد على الموارد المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري.

3. ضرورة مواكبة الدولة للإصلاحات الجارية في البيئة الدولية لكي تكون في معزل عن المتغيرات الحاصلة والمستجدات الراهنة بما يمكنها من الانضمام إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية دون أن يقف تأخرها عائقا في وجه انسجامها مع المجتمع الدولي والإصلاحات المالية والفنية التي تطبع منظماته من حين إلى آخر.
4. لا يمكن ترشيد الإدارة المحلية من دون أن تكون هناك بيئة مساعدة تتبنى اللامركزية في اتخاذ القرار وتوفير موارد كافية ومستوى من القدرات في المؤسسات المحلية، وثقافة تساعد على عملية المشاركة من أجل تحقيق التنمية المحلية الشاملة.
5. إن اعتماد الحوكمة داخل الإدارة المحلية من شأنه أن يقوي من مساهمة المجتمعات والفواعل الرئيسية في القيام بدور رئيسي في عملية الرقابة والمساءلة، لتصبح وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة محليا ووطنيا.
6. إن الإدارة المحلية الصالحة تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي ظل غياب ذلك لن تستطيع الجماعات المحلية وإدارة الخدمات العامة بشكل دقيق، على اعتبار أن المشاركة الشعبية ضرورة لإيجاد المساءلة داخل الوحدات المحلية التي تتجاوب مع مقتضيات المجتمع المحلي على جميع مستوياته.

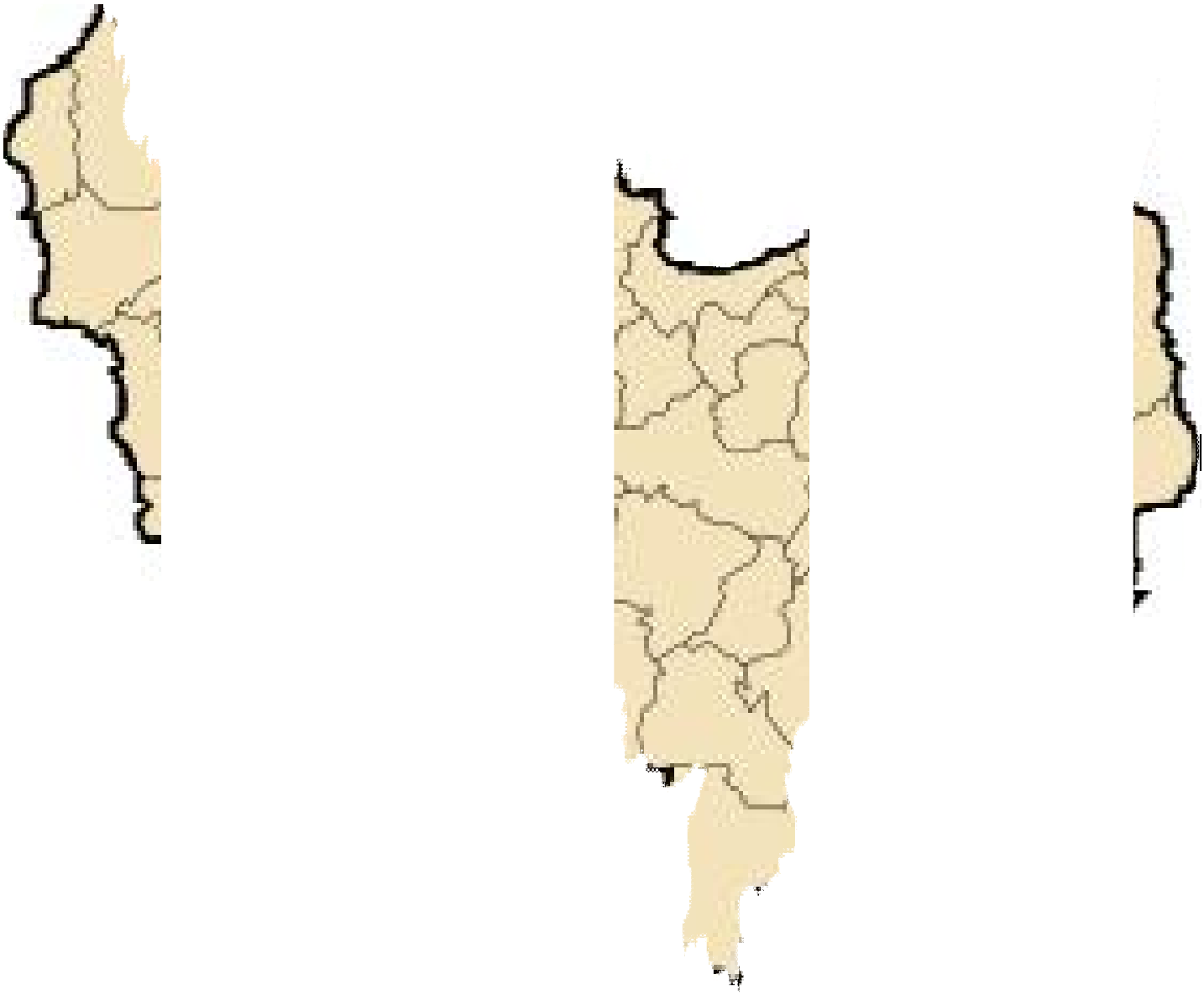
وبناءا على هذه النتائج يمكن الخروج ببعض التوصيات:

- بناء وتفعيل آليات الحوكمة داخل الإدارة المحلية للمشاركة الشعبية تتجمع فيها كل القوى الفاعلة في المجتمع المحلي (الحكم المحلي، مجتمع مدني، قطاع خاص).
- العمل على إيجاد بيئة مناسبة يمكن من تعزيز دور المشاركة الشعبية في التفاعل والمساهمة في رسم السياسات، من خلال تكامل الأدوار بين الحكم المحلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص.
- وضع رقابة صارمة وفعالة التي من شانها تفعيل آليات والأسس الضرورية للحوكمة من بينها: الشفافية، حكم القانون، النزاهة، والتسيير الجيد.
- ترسيخ روح الديمقراطية والمشاركة السياسية.
- منح أكبر قدر إلى مؤسسات المجتمع المدني في مجال الحكم المحلي اللامركزي وإدماج هذه المؤسسات في جهود التنمية بشكل خاص.
- ضرورة خلق إدارة محلية حكومية فعالة، تعتمد معايير الجودة والكفاءة والفعالية من خلال العمل على إدخال تكنولوجيا المعلومات والاتصال في جميع الأجهزة الحكومية وتطبيق الحكومة الإلكترونية على اعتبارها أهم مقومات الحوكمة في أي دولة.
- ضرورة تحديد صلاحيات المجالس المحلية بدقة في مجال إدارتها.
- تحسين الكفاءة في الأداء داخل الإدارة المحلية.
- مكافحة الفساد بكل أنواعه والعمل على استئصاله بتفعيل القضاء ومؤسساته.

الملاحق

الملحق رقم (01):

خريطة القل



الملحق رقم (02):

استمارة الاستبيان:

ملاحظة:

وضع علامة (X) في خانة الإجابة الصحيحة، ثم اختر الإجابة على هذه الأسئلة، بصفتك موظفا في هذه الإدارة.

I/ بيانات خاصة بالموظفين:

1. **الجنس:**

ذكر ☐ أنثى ☐

2. **السن:**

أقل من ثلاثين ☐ أكثر من ثلاثين ☐

3. **الحالة العائلية:**

أعزب (ة) ☐ متزوج ☐ مطلق ☐

4. **المستوى التعليمي:**

جامعي ☐ ثانوي ☐

متوسط ☐ ابتدائي ☐

5. **منصب الشغل:**

إطار سامي ☐ عون تحكم ☐

إطار ☐ عون تنفيذي ☐

6. **اللغة المستعملة في الإدارة:**

عربية ☐ فرنسية ☐ مزدوجة ☐

7. **عدد سنوات الخدمة (الخبرة):**

أقل من سنة ☐ من 5 إلى 10 سنوات ☐

من سنة إلى 5 سنوات ☐ أكثر من 11 سنة ☐

II/ أسئلة متعلقة بالتنظيم داخل الإدارة:

1. **هل هناك هيكل تنظيمي في إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

2. **هل هذا الهيكل مطبق في إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3. **هل حجم إدارتكم يتماشى مع تنظيمها؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4. **هل أنت راض بهذا التنظيم الموجود داخل إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

5. **كيف يتم توزيع الموظفين داخل إدارتكم؟**

الكفاءة ☐ المهام ☐ التخصص ☐

6. **هل تمتلك إدارتكم؟**

عربية ☐ فرنسية ☐ مزدوجة ☐

- **إدارة جودة شاملة؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

- **إدارة بالأهداف؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

- **إدارة أزمات؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

III/ أسئلة متعلقة بالتسيير داخل الإدارة:

1. **هل تعتمد إدارتكم على التخطيط؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

2. **هل هناك هيئة تقوم بالتخطيط على مستوى إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

3. **هل تغطي الميزانية المخصصة لإدارتكم كل الاحتياجات؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4. **هل هناك استقرار للإطارات في إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

5. **هل هناك هيئة تقييم على مستوى إدارتكم؟**

الكفاءة ☐ المهام ☐ التخصص ☐

6. **هل توجد رقابة ومساءلة فعلية داخل إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

7. **ما هو مستوى الرقابة الموجودة في الإدارة؟**

داخلية ☐ خارجية ☐ داخلية/خارجية ☐

8. **هل هناك توزيع واسع للمعلومات واستخدام أساليب حديثة في ذلك داخل الإدارة؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

9. **هل تنتقل المعلومات بشكل رسمي من أعلى لأسفل؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

VI/ أسئلة متعلقة بثقافة السلوك:

1. **كيف تبرر علاقة الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالمواطنين؟**

جيدة ☐ متوسطة ☐ ضعيفة ☐

2. **كيف تقيم استقبال الإدارة للمواطنين والرد على انشغالاتهم حسب رأيك؟**

مرضي ☐ غير مرضي ☐ لا أدري ☐

3. **هل هناك سجل الملاحظات على مستوى إدارتكم؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

4. **هل هناك انضباط وروح العمل بين الموظفين؟**

نعم ☐ لا ☐ لا أدري ☐

المراجع

قائمة المراجع

الكتب:

1. الكتب باللغة العربية:

1/ أوزليف مهدي حسن، **إدارة الأفراد**، (عمان: مكتبة المجتمع العربي، 2007).

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

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

4/ بوحوش عمار، **الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة**، ط2، (الجزائر: دار البصائر للنشر والتوزيع، ، 2008).

5/ بوضياف عمار، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق**،(الجزائر: جسور النشر والتوزيع، 2001).

6/ بوضياف عمار، **شرح قانون البلدية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012).

7/ بوضياف عمار، **شرح قانون الولاية**، (الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012).

8/ حجازي محمد حافظ ، **المنظمات العامة**، (القاهرة: (ب.د.ن)، 2002).

9/ الحزف طعيمة، **القانون الإداري**،(القاهرة: دار النهضة العربية، 1978).

10/ حسن كريم، **مفهوم الحكم الراشد في الفساد والحكم الراشد في البلاد العربية**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004).

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

12/ الخلايلة محمد علي، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر، (دراسة تحليلية مقارنة)**، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009).

13/ داوود عماد الشيخ، **الشفافية ومراقبة الفساد، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2004).

14/ رزق عادل، **الإدارة الرشيدة والإصلاح الإداري والمالي**، (القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009).

15/ رضا هاشم حمدي، **الإصلاح الإداري**، (عمان: دار الراية للنشر، 2011).

16/ الرواشدة شاهر، **الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها**، ، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1987).

17/ الزغبي خالد سمارة، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة**، ط3، (عمان: مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، 1993).

18/ زغدود علي، **الإدارة المركزية في الجمهورية الجزائرية**، ط2، (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، ، 1984).

19/ شنطاوي على خطار، **الإدارة المحلية**، (عمان: دار وائل للنشر، 2002).

20/ الشيخلي عبد القادر، **الإدارة المحلية دراسة مقارنة**، ، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001).

21/ الصريفي محمد ، **الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري**،(الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، ، 2008).

22/ الطماوي سليمان محمد، **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**،(القاهرة: دار الفكر الغربي، 1975).

23/ عرب هاني، **محاضرات الإدارة المحلية دراسة في المفاهيم والمبادئ**، (مصر: ملتقى البحث العلمي، 2008).

24/ العربي سعودي محمد، **المؤسسات المركزية المحلية في الجزائر، البلدية والولاية 1516–1962**، ا(لجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006).

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

26/ القبيلات حمدي ليمان، **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2010).

27/ كايد زهير عبد الكريم، **الحكمانية وقضايا وتطبيقات**، (القاهرة: المنطقة العربية للتنمية الإدارية، 2003).

28/ المبيضين صفوان وآخرون، **المركزية واللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية**، (الأردن: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2001).

29/ محمد حسن راوية، **إدارة الموارد البشرية**،(الإسكندرية: الدار الجامعية، ، 2000).

30/ محيو أحمد، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط4،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006).

31/ المشاقبة أمين عواد وآخرون، **الإصلاح السياسي والحكم الرشيد، إطار نظري**، (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، 2012).

32/ ناجي عبد النور ، **الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة**، (عنابة: مديرية للنشر لجامعة عنابة، 2010).

33/ ناجي عبد النور، **النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية**،(الجزائر: مديرية النشر لجامعة قالمة، 2006).

34/ نور الله كمال، **البيروقراطية والتغيير**، (دار الأطلس للدراسات والترجمة والنشر، 1992).

35/ وزير عبد العظيم، **الحوكمة**، (القاهرة: إدارة دراسات وبحوث التنمية والإدارة).

2. الكتب باللغة الفرنسية:

1/ Daniel Kaufman, « **Repenser la bonne gouvernance** : **dialogue sur la gouvernance et développement au moyen–oriet et en Afrique du nord** » (Paris, Beyrouth, Rabat et
2/ Washington : AC. 21 novembre 2003).
3/ Brahim Lakhlef, **la bonne gouvernance**, Algérie : Dar el Khadounia, 200.
4/ Dictionnaire larousse de langue français.

الدوريات العلمية:

1/ برلمانيون عرب "ضد الفساد: دور البرلمان في مكافحة الفساد، واقع وتجارب من العالم العربي".

2/ جابلونسكي جوزيف، **إدارة الجودة الشاملة، خلاصات كتب المدير ورجل الأعمال**، ا(لقاهرة: إصدار الشركة العربية للإعلام العلمي (شعاع)، العدد السادس، فبراير 1993).

3/ خروفي بلال ، "الفساد في المجال المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر".

4/ درة عبد الباري إبراهيم، "تكنولوجيا الأداء البشري في المنظمات"، **بحوث ودراسات المنظمة العربية للعلوم الإدارية**، جامعة الدول العربية، العدد 382، (القاهرة: 2003).

5/ عبد الرحمن تيشوري، "القدرة على إعادة هندسة نظم العمل"، **الحوار المتمدن**، العدد 1474، 2006.

6/ عبد الناصر ناصر ، تفكيك ظاهرة الفساد.

7/ عوملي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، **مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا**، عدد 4.

8/ لعجال محمد أمين، "إشكالية المشاركة السياسية وثقافة السلم"، **مجلة العلوم الإنسانية**، العدد الثاني عشر،(نوفمبر 2007).

9/ منتدى الشفافية، "الفساد والشفافية في الوطن العربي" **بحوث ودراسات**.

10/ ناجي عبد النور، "دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة، تجربة البلديات الجزائرية"، مقال منشور **بمجلة الإفريقية للعلوم السياسية**، (بتاريخ 22 جانفي 2014 على الساعة 17:18).

11/ ناجي عبد النور، "دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الرشيد في الجزائر، دراسة الأحزاب السياسية في الجزائر"، **مجلة المفكر**، العدد الثالث.

الصحف:

1/ عبد الباقي عبد الله حسن، مفهوم الإصلاح ... المعنى والدلالة، صحيفة عكاظ.

الرسائل الجامعية:

1/ أبو حطب موسى محمد، "فاعلية نظام تقييم الأداء، وأثره على مستوى أداء العاملين"، (رسالة الماجستير في إدارة الأعمال، كلية التجارة، غزة، أغسطس 2009).

2/ أزروال يوسف، "الحكم الراشد بين الأسس النظرية وآليات التطبيق، دراسة في واقع التجربة الجزائرية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2008 – 2009).

3/ بروسي رضوان، "الديمقراطية والحكم الراشد في إفريقيا دراسة في مداخل النظرية والآليات والعمليات ومؤشرات قياس نوعية الحكم"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم س، 2008 – 2009).

4/ بريق عمار، "مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011، 2012).

5/ بلعرابي عبد الكريم محمد، "العلاقة بين محددات الهيكل التنظيمي وأداء الإدارة المحلية"، (رسالة ماجستير في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم الإدارة العامة، 2002).

6/ بن مرسلي رفيق، "الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، ديسمبر 2011).

7/ بوقنور إسماعيل، "التنمية الإدارية في ظل الفساد الإداري، دراسة حالة الجزائر 1991 – 2006"، (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، علوم سياسية، جامعة الجزائر، 2006).

8/ بومدين عربي، "الإدارة العامة والحكم الراشد"،(رسالة ماجستير في العلاقات الدولية والأمن الدولي، جامعة وهران، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2011-2012).

9/ بومزبر حليمة، "الديموقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد إسقاط على التجربة الجزائرية"،(رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية)، 2009-2010.

10/ حسين عبد القادر، "الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، سنة 2011، 2012).

11/ حمادو سليمة، "إصلاح الجماعات المحلية كخيار إستراتيجي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة جماعات محلية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامع ة الجزائر، ديسمبر 2012).

12/ خلاف وليد، "دور المؤسسات الدولية في ترشيد الحكم المحلي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2009، 2010).

13/ دحماني نبيل، "الديمقراطية كآلية لتجسيد الحكم الراشد في الجزائر خلال الفترة الممتدة من 1999 إلى غاية 2009"،(رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011).

14/ طه حسين أحمد أيمن، "المؤشرات المفاهمية العملية للحكم الراشد في الهيئات المحلية الفلسطينية"، (رسالة ماجستير في التخطيطي الحضري والإقليمي، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2008).

15/ عكوشي عبد القادر، "التنظيم في مؤسسات الإدارة المحلية، دراسة ميدانية ببلدية العفرون"، (رسالة ماجستير في التنظيم والعمل، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2004 – 2005).

16/ الفرجاني عبد الفتاح محمد، "واقع إستراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز أمن المجتمع الفلسطيني"، (بحث في متطلبات الحصول على درجة الماجستير في إدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008).

17/ فلاح أمينة، "دور النيباد في تفعيل الحكم الراشد والتنمية المستدامة في إفريقيا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011).

18/ لعجال ليلى، "واقع التنمية وفق مؤشرات الحكم الراشد في المغرب العربي"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، سنة 2009 – 2010).

19/ مراح نسيمة، "التسيير الحديث والإدارة العمومية الجزائرية"، (مذكرة للحصول على درجة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2000-2001).

20/ ولد سيدي باباه، "دور الموارد البشرية في التأثير على الأداء"، (شهادة الماجستير، تخصص إدارة أعمال، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، تلمسان 2010).

الموسوعات:

1/ ابن منظور، **لسان العرب المحيط**، المجلد الثالث، (بيروت: دار الجبل، ، 1988).

التقارير الرسمية:

1/ المعهد التطوري لتنمية الموارد البشرية، مفهوم الإصلاح الإداري غربا وشرقا: www.alsader-sis.net.

2/ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، **تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري، دراسة حالة خمسة دول آسيوية**، (القاهرة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1998).

الوثائق الرسمية:

1/ **القانون رقم 06-06** المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة.

2/ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 11 – 10 المتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011م.

3/ قانون 12 –**07** المتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، عدد 12، الصادر 29 فيفري 2012.

4/ **منشور رقم 37** المؤرخ في 17 أكتوبر 2010 حول توحيد إجراءات تسيير وثائق الأرشيف لبلدية القل.

5/ المواد 24، 26 من قانوني البلدية والولاية على الترتيب 90-08- و 90-09.

الملتقيات والأيام الدراسية:

1/ جدو فؤاد، "التنمية المستدامة بين متطلبات الحكم الراشد وخصوصية الجزائر"، (ورقة بحث مقدمة إلى ملتقى وطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر – واقع وتحديات، الشلف)، 16 – 17 ديسمبر 2008.

2/ طاشمة بومدين، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، (ورقة مقدمة للملتقى الوطني حول: التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، 16 – 17 ديسمبر، 2008).

3/ عثماني أمينة، "الحكم الراشد والتنمية المحلية المستدامة"، (ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة يومي 12 و 13 ديسمبر 2010).

4/ جراد عبد العزيز، "الحكم الراشد في الإدارة العمومية"،(ورقة مقدمة إلى ملتقى في المدرسة الوطنية للإدارة تخصص إدارة عامة، جامعة الجزائر، 2005-2006).

5/ بن علي خليل، "تحديات ترشيد الإدارة المحلية الجزائرية"، (ورقة مقدمة إلى ملتقى الوطني حول: إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، ورقلة، يومي 12، 13 ديسمبر، 2010).

6/ كربوسة عمراني، "الحكم الراشد ومستقبل التنمية المستدامة في الجزائر"، (ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، الشلف، يومي 16 – 17 ديسمبر).

7/ كواشي عتيقة، "اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية – دراسة تحليلية مقارنة"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010 – 2011).

8/ ناجي عبد النور، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر:واقع و الاتجاهات المستقبلية"، **(**ورقة مقدمة في الملتقى الوطني "مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات – حالة الجزائر-") مدخلة منشورة بتاريخ 2011/12/28 على "، الساعة 15:13، منتديات العلوم السياسية والعلاقات الدولية.

9/ قادري لطفي محمد الصالح، "الآليات القانونية والتنظيمية والسياسية لتطبيق الحكم الراشد في الجماعات المحلية"، (ورقة مقدمة في الملتقى الوطني، إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، يومي 12 و 13 ديسمبر 2010).

10/ بوضياف مليكة، "الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري"، (ورقة مقدمة في ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 12 و 13 ديسمبر 2010).

11/ باري عبد اللطيف، "الإصلاحات الإدارية في الجزائر واقع وآفاق"،(ورقة دراسية تحت عنوان: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر الواقع والآفاق، من إعداد أستاذة علوم السياسة بجامعة محمد خيضر، بسكرة، 16 ماي 2012).

12/ محمد علي، "الإدارة الالكترونية ودورها في تفعيل دور الجماعات المحلية"، (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول: واقع الإدارة الالكترونية في الجزائر، قسم العلوم التجارية بأدرار، مارس 2012).

13/ بكراوي عبد الله، "واقع الحكومة الالكترونية في الجزائر في ظل المجتمع الالكتروني والتكنولوجيا الرقمية"، (ورقة مقدمة في اليوم الدراسي حول :واقع الإدارة الالكترونية بالجزائر، قسم العلوم التجارية بأدرار، مارس 2012).

المصادر الالكترونية:

1/ http://www.woldbank.org/wbi/gouvernance.
2/ Arab british Academy for higher Education :تقييم الأداء، www.ababe.c.uk
3/ fill://C :Users/Master/Desktop :htm(Mai15,2014)
4/ fill://C :Users/Master/Desktop :htm(Mai 12,2014)
5/ www.okaz.com.sa/okaz/OSF/20080208/com20082081711563.htm.
6/ www.el.hourria.com.
7/ http://www.annaba.org/nbahome/nba80/011.htm
8/ www.arpachetwoek.org/role.doc.
9/ www.aheuvar.org.
10/ www.transparen cyforum.net.

فهرس الجداول

الرقم	العنوان	الصفحة
الجدول رقم 01	طريقة التدرج البياني	58
الجدول رقم 02	طريقة الترتيب	58
الجدول رقم 03	طريقة الإدارة بالأهداف	60
الجدول رقم 04	توزيع البلديات حسب الولايات غداة الاستقلال	68
الجدول رقم 05	توزيع عدد البلديات حسب الولايات خلال فترة التعددية الحزبية	71
الجدول رقم 06	ملامح إستراتيجية الإصلاح الهيكلي	86
الجدول رقم 07	إستراتيجية اعتماد الشفافية والوضوح	87
الجدول رقم 08	إستراتيجية الرقابة والتفتيش	87
الجدول رقم 09	البيانات الخاصة بالموظفين	110
الجدول رقم 10	مناصب الموظفين داخل الإدارة	110
الجدول رقم 11	اللغة المستعملة داخل الإدارة	111
الجدول رقم 12	الخبرة داخل الإدارة	111
الجدول رقم 13	البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل الإدارة	112
الجدول رقم 14	البيانات المتعلقة بالتسيير داخل الإدارة	113
الجدول رقم 15	البيانات المتعلقة بثقافة السلوك	115

فهرس الأشكال

الرقم	العنوان	الصفحة
شكل رقم 01	فواعل الحوكمة	24
شكل رقم 02	معايير الحوكمة	29
شكل رقم 03	وظائف الإدارة المحلية	38
شكل رقم 04	خطوات تقييم الأداء	57
شكل رقم 05	درجات التوزيع الإجباري	59
شكل رقم 06	مراحل تطبيق إدارة الجودة الشاملة	94
شكل رقم 07	إستراتيجية إعادة الهندسة	95

فهرس المحتويات

العنوان الصفحة

تشكر وعرفان

إهداء

مقدمة.....02

الإطار العام للموضوع.....02

أهمية الدراسة.....02

أهداف الدراسة.....03

إشكالية الدراسة.....03

التساؤلات الفرعية.....04

أسباب اختيار الموضوع.....04

فرضيات الدراسة.....04

مناهج الدراسة.....05

أدوات الدراسة.....05

أدبيات الدراسة.....06

تقسيم الدراسة.....07

صعوبات الدراسة.....08

الفصل الأول: التأصيل المعرفي لـ: الحوكمة، الإدارة المحلية، تقييم الأداء.....10

المبحث الأول: الإطار المعرفي للحوكمة.....11

المطلب الأول: نشأة وأسباب ظهور الحوكمة.....11

أولا: نشأة الحوكمة.....11

ثانيا: أسباب ظهور الحوكمة.....12

المطلب الثاني: مفهوم الحوكمة.....16

أولا: تعريف الحوكمة.....16

ثانيا: فواعل وأبعاد الحوكمة.....19

المطلب الثالث: آليات تجسيد الحوكمة.....24

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المحلية.....31

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية.....31

أولا: تعريف الإدارة المحلية.....31
ثانيا: مبررات الأخذ بنظام الإدارة المحلية.....33
ثالثا: خصائص وأهداف الإدارة المحلية.....34
المطلب الثاني: وظائف ومقومات الإدارة المحلية.....36
أولا: وظائف الإدارة المحلية.....36
ثانيا: مقومات الإدارة المحلية.....38
المطلب الثالث: مستويات الإدارة المحلية.....43
أولا: البلدية.....43
ثانيا: الولاية.....48
المبحث الثالث: إطار مفاهيمي لتقييم الأداء.....53
المطلب الأول: مفهوم تقييم الأداء وأهميته.....53
أولا: مفهوم الأداء.....53
ثانيا: أهمية قياس أداء العاملين وأهدافه.....54
المطلب الثاني: خطوات تقييم الأداء.....56
المطلب الثالث: طرق تقييم الأداء.....57
أولا: طرق التقييم.....57
ثانيا: معوقات قياس وتقييم الأداء.....61
ثالثا: استخدام بطاقات الأداء المتوازن كوسيلة جديدة في تقييم الأداء.....61
خلاصة.....62
الفصل الثاني: الجهود الوطنية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية.....64
المبحث الأول: تطور وواقع الإدارة المحلية الجزائرية.....65
المطلب الأول: تطور الإدارة المحلية في الجزائر.....65
المطلب الثاني: واقع الإدارة المحلية من منطلق مؤشرات الحوكمة.....71
أولا: واقع البلدية من منطلق مؤشرات الحوكمة.....72
ثانيا: واقع الولاية من منطلق مؤشرات الحوكمة.....75
المطلب الثالث: التحديات التي تواجه الإدارة المحلية الجزائرية.....78
أولا: تحديات قانونية وتشريعية.....78
ثانيا: تحديات سياسية.....79
ثالثا: تحديات إدارية.....79
رابعا: تحديات مالية.....80
خامسا: تحديات ظاهرة الفساد وانعدام معايير تقييم أداء رؤساء المجالس المحلية.....80
سادسا: تحدي الموارد البشرية والأساليب الحديثة في التسيير.....81

المبحث الثاني: سياسات واستراتيجيات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية.....82
المطلب الأول: سياسات الإصلاح الإداري في الجزائر.....82
أولا: مفهوم الإصلاح.....82
ثانيا: إستراتيجيات الإصلاح الإداري.....85
المطلب الثاني: سياسات إصلاح الإدارة المحلية الجزائرية.....89
أولا: تفعيل القوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية.....89
ثانيا: الأساليب الحديثة لإصلاح الإدارة المحلية.....93
المطلب الثالث: معوقات حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر.....97
خلاصة.....98
الفصل الثالث: دراسة ميدانية لحوكمة الإدارة المحلية الجزائرية "بلدية القل نموذجا".....100
المبحث الأول: التعريف بميدان الدراسة.....101
المطلب الأول: نشأة و تطور بلدية القل.....101
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لبلدية القل.....102
المبحث الثاني: حوكمة الإدارة المحلية في الجزائر (بلدية القل نموذجا) "تحليل البيانات".....109
المطلب الأول: مراحل ومجالات الدراسة الميدانية.....109
المطلب الثاني: عرض نتائج الاستبيان.....110
أولا: تحليل البيانات الخاصة بالموظفين الذين يشكلون العينة.....110
ثانيا: تحليل البيانات المتعلقة بالتنظيم داخل الإدارة.....112
ثالثا: تحليل البيانات المتعلقة بالتسيير داخل الإدارة.....113
رابعا: تحليل البيانات المتعلقة بثقافة السلوك.....115
المبحث الثالث: آليات تجسيد الحوكمة في الإدارة المحلية الجزائرية (آفاق مستقبلية) 116
المطلب الأول: آليات متعلقة بالتنظيم.....116
المطلب الثاني: آليات متعلقة بالتسيير.....119
المطلب الثالث: آليات متعلقة بثقافة السلوك.....121
خلاصة.....123
الخاتمة.....125
المراجع
الملاحق
الملخص

الملخص:

ظهر في بداية التسعينات مفهوم الحوكمة في عدة تقارير دولية ليشغل مكان الصدارة بين مختلف الأوساط العالمية. وقد أرجعت هذه التقارير الدولية ضعف التنمية في الدول النامية إلى ضعف وسيلة ممارسة السلطة في إدارة وتنفيذ السياسات العامة وأن هناك عناصر وآليات تحد من الحكم السيئ الذي يفتقر إلى الكفاءة والفعالية. كما أشارت التقارير أيضا إلى أهمية المعلومات ومدى شفافية الأنشطة الحكومية، وتفعيل المشاركة المجتمعية، والاتجاه إلى المزيد من اللامركزية وتقوية الوحدات المحلية حتى يمكن رفع مستوى كفاءة وفعالية الخدمات المحلية.

ومن خلال أن الإدارة المحلية هي أسلوب تنظيمي لإدارة الخدمات العامة المحلية والذي يعرف باللامركزية، فإن إدخال مفاهيم الحوكمة عليها يعطيها نفسا جديد في مسيرة تحسين أدائها والنهوض بإدارة محلية فاعلة في التنمية المحلية.

Résumé :

Apparu au début des années nonante, le concept de gouvernance dans plusieurs rapports internationaux le manque de développement dans les pays en développement à doubler la façon dont l'exercice du pouvoir dans la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques, et qu'il existe des éléments et des mécanismes pour limiter la mauvaise gouvernance qui manque à l'efficacité. Comme indiqué les rapports internationaux aussi à l'importance de l'information et de la mesure de saint.

Grâce à l'administration local, c'est le style de gestion de l'organisation des services publics locaux et qui sait la décentralisation, l'introduction des concepts de gouvernance par donner un nouveau souffle dans le processus d'amélioration de leur performance et une meilleure gestion des acteurs locaux dans le développement local.