جامعة محمد الصديق بن يحي – جيجل –
كليـة الحقوق و العلوم السياسة
قسم العلوم السياسية

مذكـــــرة بعنـــــــوان:

إصلاح الإدارة المحلية وتأثيـــره على التنمية المحلية في الجزائـــر (2011-2019)

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والعلاقات الدولية
تخصص: إدارة محليـــــة

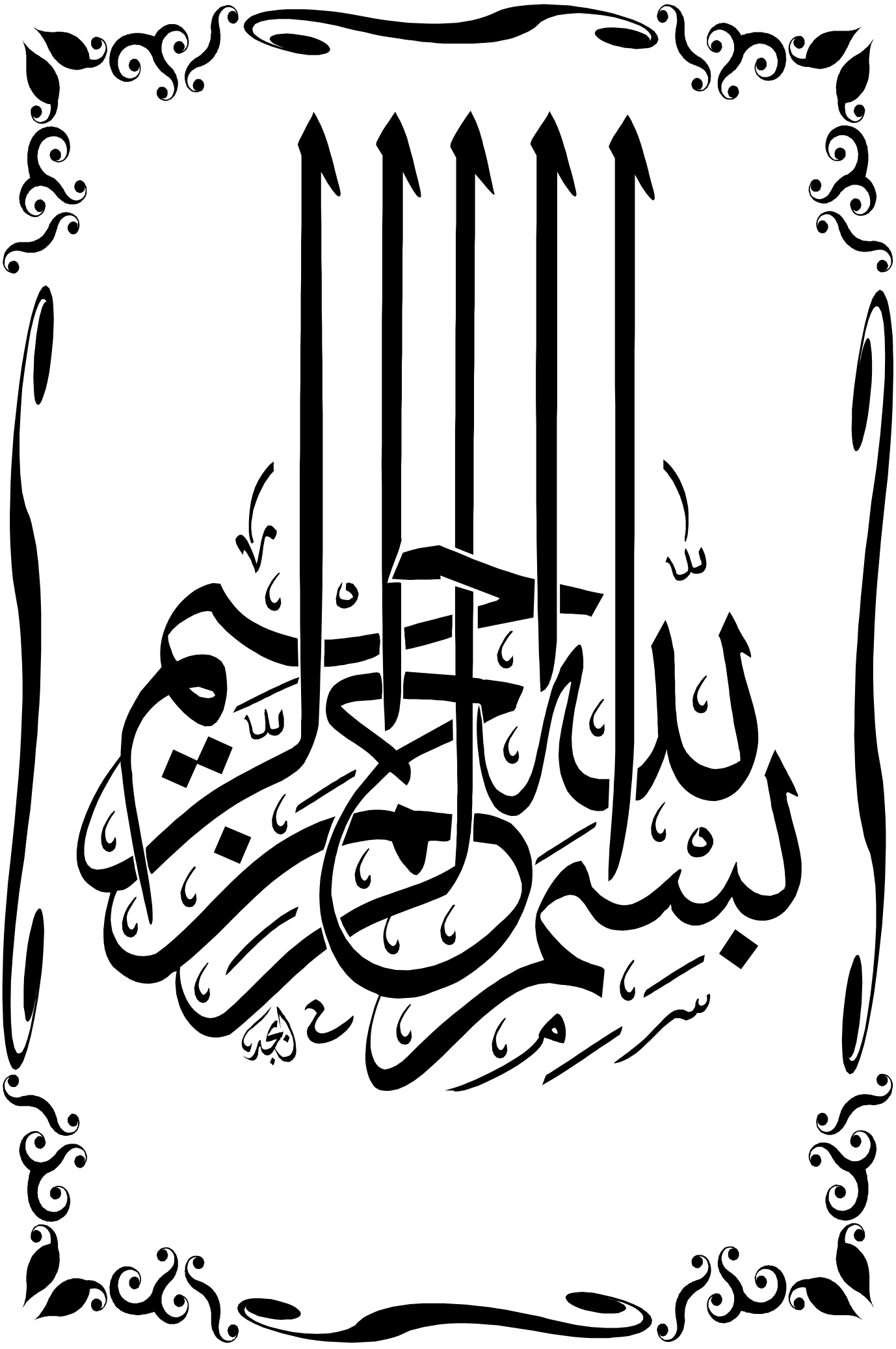
إعداد الطلبة:
✓ مخلوف مطاعي
✓ علي بلحلـــو

إشراف الأستاذة:
صيـاد بـايـة

لجنة المناقشة:

1- د- جرمولي مليكة..... رئيساً
2- أ- صياد باية..... مشرفاً و مقررا
3- أ- ضمبري عـزيـزة..... مناقشاً

السنة الجامعية: 2018/ 2019م


بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وعرفان

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله

(الأعراف الآية 43)

نحمد الله تعالى حمد الشاكرين حمداً يليق بجلاله وعظيم سلطانه الذي

أعاننا وهيأ لنا من الأسباب لإتمام هذه المذكـــــرة.

وكما يقال « من لم يشكر العباد لم يشكر رب العباد »

كما نتقدم بفائق الشكر والامتنان إلى الأستاذة الفاضلة

« صياد باية »

علـــــى متابعتهـــــا لهـــذا العمـــل بالتوجيهـــــات

والنصائـــــح فلهـــــا منـــــا عظيـــــم الشكـــــر

والشكر موصول كذلك للسيدات الأساتذة أعضاء اللجنة- كل واحدة

باسمها على قبولهم مناقشة هذا العمل ،كما نتقدم بجزيل الشكر والعرفان

لكل من ساعدنا خلال مراحل إنجاز هذه المذكرة.

و جزيل الشكر إلى كل الأساتذة الذين رافقونا في مشوارنا الدراسي.

إهداء

بإسم الله وكفى والصلاة والسلام على المصطفى

إلى أصل وجودي وكياني ،ومصدر أمني وأماني إلى قلوب دعت وعيون رعت ، من أعطيا بلا جزاء وأحبا بلا رياء والدي حفظه الله ، ووالدتي رعاها الله

الى مبعث الوحي والإلهام وشريكة الآمال والآلام ،سكني الذي أوي إليه رفيقة دربي زوجتي الغالية،إلى زينة الحياة وبهجتها ونور العين وقرتها وامتدادي في الحياة ،وأعظم منة وهبها الله أبنائي الأحبة (حنين ، وتيم الله)

إلى من شدا الله عضدي بهم إخوتي وأخواتي كل باسمه (خديجة وزوجها وأولادها ، ياسمينة عنترة وزوجته بسمة وابنه الكتكوت عبد الوكيل ،حمزة أمين ،حسناء وزوجها، إلياس ،هدى ،فاطمة)

إلى جميع أصدقائي إلى زملائي في العمل بمفتشية أقسام الجمارك بجيجل

إلى كل ذرة من ثراها وكل حبة رمل على شطاها وقراها ولذكرياتي في ربوعها

الجزائر الحبيبة

اليهم جميعا أهدي هذا العمل سداد لدين في الرقاب و أخذ بيد الأهل والأحباب

创想图库 www.cxtuku.com NO.000100772

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لهذا العمل ولم نكن لنصل إليه لولا فضل الله علينا أما بعد

إلى من ميزه الله بالهيبة والوقار ، إلى من علمني العطاء بدون انتضار أحمل اسمه بكل افتخار أبي الحبيب

* بلحلو محمد*

إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى من علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه وأعطتني من دمها وروحها وعمرها حبا وتصميما ودفعني لغد أجمل أمي الحبيبة *بوسنة الشريفة *

إلى كل عائلتي صغيرها وكبيرها وخاصة *الزوجة الغاليةوحبيبي شكري *

إلى كل من اضهروا لي كل ماهو أجمل من الحياة

إلي كل زملاء وزميلات العمل والدراسة الذين عشت معهم أجمل الأيام و اللحظات إلى أساتدتي .....و إلى كل من أعرف و على عائلة *بلحلو * أينما وجدت

وأخيرا إلى كل محارب القداسة التي ترعرعنا في أحضانه واغتسلنا بطهارته ..

إلى بلدي الجزائر الغالية

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

ومن لم تسعهم مساحة الورق فلهم في القلب مكان

لكم جميعا أهدي ثمرة عملي

مقدمة

تمهيـــــد:

تعتبر الإدارة المحلية من الأنظمة الإدارية اللامركزية لتسيير الأقاليم المحلية، فهي على عكس المركزية الإدارية تسمح للمستخدمين المحليين بتسيير شؤون الإقليم المحلي ومشاركة المواطنين المحليين في وتسيير شؤونهم بأنفسهم عبر اختيار ممثليهم وتفاعلهم مع السلطات المحلية في تسيير الشأن المحلي، وهذا لن يتم إلا في إطار الأسلوب الإداري اللامركزي، حيث أن اللامركزية الإدارية هي مسار تستطيع الدولة من خلاله إعطاء استقلالية أوسع للجماعات المحلية ومنه تنسحب الدولة تدريجياً من مجالات محددة لصالح الهيئات المحلية مما يكسب هذه الأخيرة كفاءة تسيير شؤونها.

إن الاهتمام المتزايد بتنظيم الإدارة المحلية نجد مبرره فيما تحققه هذه الهيئات من مزايا سياسية، إدارية، اقتصادية واجتماعية، فهي تعد من الناحية الإدارية جهاز يتولى القيام بمختلف الأنشطة التي تكتسي طابعاً إدارياً وتقديم الخدمات المرغوب فيها للمواطنين، ومن الناحية السياسية تعدّ جهازا لاكتساب شرعية الأنظمة الحاكمة ومن الزاوية الاقتصادية تعدّ أداة لتحقيق التنمية الاقتصادية وتنفيذ السياسة العامة للدولة،الأمر الذي أدى بالعديد من الدول إلى انتهاج الإصلاح الإداري كآلية لتفعيل برامجها التنموية محليا.

الجزائر كغيرها من الدول تتأثر بالمحيط الدولي وهذا ما يجعل من تطوير منظومتها القانونية والإصلاح الإداري وتحقيق التنمية المحلية إحدى أولوياتها لتكريس دولة الحق والقانون وحقوق الإنسان والديمقراطية وحرية المبادرة، حيث يمكن اعتبار الإدارة المحلية بصفتها جماعات قاعدية للدولة وهيئات لامركزية محور أي إصلاح يتعلق هدفه تحقيق التنمية المحلية بجميع جوانبها والمجالات المتعلقة بها، وذلك لأهميتها الكبيرة كونها أداة صلة بين السلطة والمواطنين، لأنها تشكل امتداداً إقليمياً للهياكل الإدارية للسلطة المركزية للدولة.

وفي إطار تعزيز الديمقراطية التشاركية وبلورة الحريات العامة وبغية إشراك المواطنين في تدبير شؤونه المحلية اعتمدت الدولة الجزائرية عقب الاستقلال مبدأ اللامركزية، حيث سجل تطور ملموس فيما يتعلق بالجهاز القانوني والموارد المالية والبشرية على مراحل عدة من خلال محاولة إرساء مجموعة من الإصلاحات، وذلك سعياً إلى تعزيز استقلالية الهيئات المنتخبة في سبيل جعل اللامركزية دافعاً أساسياً لتحقيق التنمية المحلية.

ولقد أفرزت الإصلاحات الإدارية قانونين جديدين (قانون البلدية لسنة 2011) وقانون (الولاية لسنة 2012)، وتضمنت هذه الإصلاحات الإدارية العديد من المستجدات فيما يخص تشكيل المجالس المحلية واختصاصاتها والمالية المحلية والرقابة الإدارية.

1) أهمية الدراسة:

تبرز أهمية هذا الموضوع انطلاقا من الدور المحوري الذي تلعبه الإدارة المحلية كفاعل رئيسي في إدارة التنمية على المستوى المحلي ، في الوقت الذي بات فيه تحقيق مستويات متزايدة من التنمية للمواطن المحلي أمرا ضروريا في ظل التطورات التي يشهدها المجتمع الدولي في مجال ترقية حقوق الإنسان في مجال التنمية.

لذلك فإن إصلاح الإدارة المحلية للقيام بالدور المنوط بها في هذا الإطار أصبح بمثابة ضرورة حتمية لمختلف المجتمعات أيا كانت درجة تقدمها أو تخلفها،و هو ما يعطي لموضوعنا هذا قدرا كبيرا من الأهمية في سياق البحث في مدى نجاعة الإصلاحات التي أعتمدتها الجزائر في سبيل تطوير آليات عمل الهيئات اللامركزية لتحقيق المعدلات المطلوبة في التنمية و كذا تحسين و تطوير المستوى المعيشي للمواطن المحلي بما في ذلك الفئات المحرومة و الهشة .

2) أهداف الدراسة:

إن أي بحث علمي له أهداف يسعى إلى تحقيقها، نظراً لوجود مشكلة أو غموض يكتنف موضوعاً معيناً ويقوم البحث العلمي بالكشف على الحقائق أو البحث عنها أو تشخيص مشكلة معينة مع إعطائها حلولاً عند الإمكان سواء ذلك عن طريق بحوث أكاديمية أو التشريعات القانونية، ونسعى في دراستنا إلى تحقيق الأهداف أدناه:

1- تحديد الإطار العام لعملية إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر وأثره في التنمية المحلية.

2- إبراز أثر الإصلاح الإداري في التنمية المحلية.

3- إبراز الصعوبات التي تعيق عملية الإصلاح المحلي.

4- إعطاء اقتراحات لتفعيل دور الإدارة المحلية في عملية تنمية المجتمع المحلي.

3)مبررات اختيار الموضوع:

يرجع اختيارنا للموضوع إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية:

1- الأسباب الموضوعية:

- إنطلاقا من الدور الأساسي الذي تلعبه الهيئات المحلية بكونها أساس التنمية المحلية الفعالة ،من خلال ترقية و تطوير معيشة المواطن المحلي و تمكينه من المشاركة في تسيير شؤونه المحلية.

– نتيجة الاهتمام المتزايد سواء محلياً أو دولياً بنظام التسيير المحلي والمناداة بضرورة تطبيق المقاربات الجديدة في التسيير كمقاربة الديمقراطية التشاركية المحلية والحوكمة المحلية وجعلها مكملة لديمقراطية النيابية في تسيير الشأن المحلي.

– نجاح نماذج عالمية في التسيير المحلي وتحقيق أهداف التنمية المحلية ومحاولة الاقتداء بهذه النماذج في تعاطيها مع الإصلاح المحلي (بورتو أليغري البرازيل).

2– الأسباب الذاتية:

تتمثل أساساً في الرغبة على الاطلاع المعمق بموضوع إصلاح الإدارة المحلية، بالإضافة إلى كون موضوع البحث يخص الجزائر التي تبنت هذه الإصلاحات من جهة، و ترتبط برغبتنا كدارسين لهذا الموضوع كوننا معنيين بهذه الإصلاحات من جهة أخرى، و من باب أن نتائجها تنعكس سلباً أو إيجاباً على مستوى الخدمات التي نتلقاها نحن بإعتبارنا مواطنين.

4)أدبيات الدراسة:

* بوضياف عمار "شرح قانون البلدية [1] ، حيث تناول هذا الكتاب الإصلاحات الإدارية التي جاءت بها القانون الجديدة للبلدية لسنة 2011 ومقارنته بالقانون القديم لسنة 1990 ومحاولة توضيح تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في ظل القانون الجديد.

* بوضياف عمار وشرح قانون الولاية[2]"، حيث تناول هذا الكتاب مجمل الإصلاحات الواردة في القانون 07/12 المتعلق بالولاية و تطرق إلى الجديد الذي حمله هذا القانون مبرزا في ذلك آليات تطبيق مؤشرات الحكم الراشد في ظل القانون الجديد.

* عبيد لخضر "l'organisation administrative des collectivités locales " وتسعى هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على مستويات التنظيم الإداري للجماعات الإدارية في الجزائر وتطورها [3]، أما دراستنا فقد تناولت إلى جانب التنظيم اللامركزي في الجزائر و ما عرفه من تطورات و إصلاحات الآثار التي ترتبت عن هذه الإصلاحات و التطورات الجديدة منذ سنة 2011 في مجالات التنمية المحلية.

---

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.

[2] عمار بوضياف، **شرح قانون الولاية**، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.

[3] Abid Lakhdar, **l'organisation administrative des collectivités locales**, Alger، op, 1998.

* قوي بوحنية وآخرون، "الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دراسة حالة تونس، الجزائر، المغرب –أنموذجاً– تناول هذا الكتاب المقاربة التشاركية وآليات إدماجها في خضم الإصلاحات السياسية والإدارية التي تقوم بها دول المغرب العربي المدروسة، فالباحث يرى ضرورة تبني خيار الديمقراطية التشاركية في هذه الدول للنهوض بالتنمية المحلية.

5) الإشكـالية:

لقد اهتمت الدولة الجزائرية منذ الإستقلال بنظام الإدارة المحلية سعيا إلى تحقيق التنمية المحلية و محاولة لتكريس مباديء الحوكمة المحلية تجسدت في عدة إصلاحات آخرها اعتماد إصلاحات سنتي (2012،2011) و الإشكال المطروح مايلـي:

- إلى أي مـــدى ساهـــم إصـــلاح الإدارة المحليـــة فـــي تحقيـــق التنميـــة المحليـــة فـــي الجزائـــر خـــلال الفتـــرة الممتـــدة مـــن (2011 إلى غاية 2019) ؟

1- ما هو الإصلاح الإداري وما هي الإدارة المحلية وما المقصود بالتنمية المحلية ؟

2- فيما تتمثل مجالات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر وهل ساهمت في تعزيز معدلات التنمية المحلية في الجزائر ؟

3- ما هي أهم المعوقات التي تقف أمام إصلاح الإدارة المحلية ؟

4- كيف يمكن تصور إصلاح الإدارة المحلية في ظل الآفاق الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر ؟

6)حدود الإشكالية:

1- الحدود المكانية: ترتبط دراستنا بعملية إصلاح الإدارة المحلية وتأثيره في التنمية المحلية في الجزائر.

2- الحدود الزمانية: سوف نركز في دراستنا هذه على القانونين الأخيرين للإدارة المحلية، قانون البلدية لسنة 2011 وقانون الولاية لسنة2012 وما حملاهما هذان القانون من إصلاحات جديدة على مستوى الهيئات المحلية المنتخبة مع إمكانية الإشارة إلى النقائص في القوانين السابقة المتعلقة بالإدارة المحلية وتطبيقها كأسلوب عملي وحل ناجع يساعد على ضمان أكبر قدر من إشراك المواطنين في السياسات العامة، بتوسيع دورهم في صنع القرار [1].

أما دراستنا فتمحورت حول الإصلاحات لسنة 2011، 2012 الخاصة بالإدارة المحلية دون مقارنتها بسابقتها من الإصلاحات، كما أننا حاولنا إبراز تأثير هذه الإصلاحات الجديدة على التنمية المحلية.

[1] بوحنية قوي، **الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية**، الأردن، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2014.

7) الفرضيات:

انطلاقا من الإشكالية الرئيسية و التساؤلات الفرعية قمنا بوضع فرضية رئيسية مفادها :

كلما تزايد إهتمام الدولة بإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر كلما تحسنت مستويات التنمية المحلية.

الفرضيات الفرعية:

- كلما كان إصلاح الإدارة المحلية شاملا و فعالا يؤدي إلى تحقيق تنمية محلية جيدة.

- لتحقيق التنمية المحلية لابد من تضافر جهود الهيئات المحلية في تنفيذ برامج الإصلاح .

- ربما يعود فشل الإدارة المحلية في تحقيق تنمية محلية حقيقية إلى المعوقات التي تصادف عمليات تنفيذ الإصلاح.

- تسعى جهود عمليات الإصلاح المحلي إلى محاولة الوصول إلى تنمية وطنية شاملة انطلاقاً من تنمية محلية جيدة.

- يتطلب تحقيق التنمية المحلية توفر الإمكانيات المادية والبشرية، وتضافر جهود السلطة المركزية مع الهيئات المحلية دون نسيان الدور الهام الذي يلعبه المواطن المحلي.

8) مناهـج الدراسـة:

يعد المنهج أساس أي دراسة علمية لأنه كفيل بقيادة الباحث في مختلف مراحل البحث ويقصد به الطريقة المؤدية إلى الكشف عن الحقيقة بواسطة القواعد العلمية حتى نصل إلى نتيجة معلومة.

كما أن تحقيق أهداف البحث يتوقف على الإختيار السليم والأنسب للمنهج الذي يتلاءم مع طبيعة الموضوع وعليه فالمنهج المناسب لدراستنا هو المنهج الوصفي الذي هو عبارة عن طريقة من طرق التحليل الذي يرتكز على معلومات كافية ودقيقة عن الظاهرة أو الموضوع المحدد من خلال فترة زمنية معلومة، وذلك من أجل الحصول على نتائج علمية تم تفسيرها بطريقة موضوعية وبما ينسجم مع المعطيات الفعلية.

ويعدّ أكثر المناهج اعتماداً في الدراسات الوصفية الخاصة بالواقع الاجتماعي إذ يهتم بتصوير الوضع الراهن وتحديد العلاقات التي توجد بين الظواهر والاتجاهات التي تسير في طريق النمو والتطور والتغيير.

وموضوع دراستنا "إصلاح الإدارة المحلية وأثره في التنمية المحلية" جعلنا نعتمد المناهج التالية:

1- **المنهج الوصفي**: أن موضوع الدراسة يتناسب مع المنهج الوصفي من أجل وصف نظام الإدارة المحلية كأسلوب من أساليب التنظيم في الدولة ودوره في تحقيق التنمية المحلية.

- المنهج الوصفي لا يكتفي بمجرد الوصف بل يسعى إلى تحليل وتفسير الظاهرة ونحن نسعى في بحثنا إلى تحليل وتفسير ظاهرة إصلاح الإدارة المحلية وأثره في التنمية المحلية في الجزائر.

2- **منهج دراسة الحالة** و ذلك بإعتبارنا سلطنا الضوء في دراستنا على الإدارة المحلية في الجزائر و كيف تعاطت مع برامج الإصلاح و مدى تحقيقها للتنمية المحلية.

3- المدخل القانوني : من خلاله يتم إبراز القوانين والمواد المنضمة للمؤسسات السياسية ،حيث تناولت دراستنا أهم الإصلاحات التي طرأت على قوانين الإدارة المحلية (البلدية والولاية 2011و 2012)

4-الاقتراب النسقي (النظمي):

تعريفه: هو المقترب الذي ينظر للظواهر السياسية من خلال البنية التي تكونها وتحكمها، ومفهوم البنية الذي يقوم عليه هذا المقترب مأخوذ من المعنى العادي المستخدم في الهندسة والفيزياء، والذي يعني الوحدة المكونة بطريقة ما من أجزاء.

يستخدم هذا الاقتراب في تعامل النظام السياسي أو السلطة المركزية مع ظاهرة معينة، ونحن في دراستنا سنتناول ظاهرة الإصلاح الإدارة المحلية وتأثيره في التنمية المحلية وهذه الظاهرة أتت جراء فشل الإصلاحات السابقة في تحقيق التنمية المحلية الفعالة وبروز مطالب جراء هذا الفشل تنادي بضرورة القيام بإصلاحات جديدة تتماشى وفقاً لطموحات المجتمع المحلي والأهداف الجديدة.

9) صعوبات الدراسة:

أثناء قيامنا بهذا البحث واجهتنا مجموعة من الصعوبات والعراقيل وهذا لكون الموضوع يعالج الإصلاح الإداري للإدارة المحلية، وأثره في التنمية المحلية، حيث أن عملية الإصلاح في الجزائر تسير بوتيرة سريعة، إضافة إلى قلة الدراسات التي تناولت الموضوع خاصة في إطار القوانين الجديدة، ضف إلى ذلك عدم منحنا الفرصة لإجراء بحث تطبيقي في الإدارات المحلية وعدم تزويدنا بالمعلومات المطلوبة والهامة مما حال دون تجسيدنا للحالة التطبيقية.

-تحديد مصطلحات الدراسة:

- الإدارة المحلية local administration: نقل سلطة القرارات الإدارية إلى المجالس المنتخبة بحرية تامة.

- الديمقراطية التشاركية participatory démocracy: مشاركة كل فرد في رسم وإنتاج مؤسسات الدولة والسياسات التي تنتج عنها.

- الحوكمة المحلية good local gouvernance: استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- المجتمع المدني civil society: المجال الذي تتجسد فيه حاجات جماعة ما واهتماماتها بصورة خلاقة ومنظمة وباستقلالية.

- خطة البحث:

قسمنا دراستنا هذه إلى مقدمة وثلاثة فصول ثم تليها خاتمة:

حيث تمحور الفصل الأول حول الإطار النظري والمفاهيمي لمتغيرات الموضوع و ذلك حتى يتسنى لنا ذكر أهم التعريفات و النظريات المحيطة بدراستنا فالمبحث الأول يتضمن مدخل مفاهيمي، ماهية الإصلاح الإداري، استعرضنا فيه أهم التعريفات التي قدمت للإصلاح الإداري سواء في الفكر الغربي أو في الفكر العربي الإسلامي، أهداف الإصلاح الإداري، وخطوات الإصلاح ومستوياته، ثم المبحث الثاني و الذى تمحور حول الجانب المفاهيمي للتنمية المحلية وأهم النظريات في مجال التنمية المحلية ثم مرتكزاتها وأبعادها و ذلك بهدف إعطاء صورة نمطية دقيقة شاملة للقارئ حول بحثنا.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر خلال الفترة (2011،2019) حيث تطرقنا إلى الدوافع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية إضافة إلى الإطار التشريعي لإصلاح الإدارة المحلية وأخيرا أهم المجالات المعنية بعملية الإصلاح المحلي و ذلك حتى يتسنى لنا تسليط الضوء على جهود الدولة الجزائرية في تكريس عملية الإصلاح المحلي للوصول إلى التنمية الفعالة.

و أخيراً و من خلال الفصل الثالث قمنا باستعراض تأثير الإصلاحات المعتمدة على المستوى المحلي على التنمية المحلية و لإبراز هذا التأثير وظفنا مجموعة من المباحث بشكل تسلسلي بدءا بإصلاح الإدارة المحلية في التنمية المحلية لكل من البلدية والولاية وما الجديد الذي قدماه في مجال التنمية المحلية ، وفي المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى معوقات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر مبرزين أهم النقائص التي أعاقت عملية الإصلاح ،وأخيراً في المبحث الثالث

اقترحنا مجموعة من الحلول التي نراها ملائمة لتدعيم الإصلاح للنهوض بالتنمية المحلية في ظل القوانين السارية المفعول مع وضع حلول ممكنة لبعض المشاكل التي تعاني منها المجالس المنتخبة و القضاء على مختلف النقائص في الإصلاحات المستقبلية.

و في الأخير ختمنا دراستنا بمجموعة من النتائج التي توصالنا إليها،وبالإعتماد على هذه الأخير اقترحنا جملة من التوصيات و البدائل التي نراها مناسبة لمعاجة مجمل النقائص و العراقيل في الإصلاحات المستقبلية.

.

.

الفصـــــل الأول

ماهية الإصلاح الإداري و التنمية المحلية

الفصل الأول: ماهية الإصلاح الإداري والتنمية المحلية:

إن الإدارة من الأساسيات التي تقوم عليها الدولة المدنية باعتبارها من أهم ركائز الاستقرار لما تضمنه من ديمومة وسيرورة مختلف مرافق الدولة وهو ما يتطلب دائما القيام بالإصلاح لإداري لضمان كيانها وقوامها وضرورة القيام به كلما دعت الحاجة لذلك، كما أن الدولة تسعى دائماً لتحقيق التنمية المحلية من خلال القيام بعمليات التطوير والتحسين الإداري ومختلف الإصلاحات الأخرى سواء إقتصادية،إجتماعية،سياسية بهدف إرساء تنمية مستدامة ومواكبة للتطورات الحاصلة ولضمان أرقى الخدمات للمواطن.

قبل التطرق إلى الجانب التطبيقي من دراستنا هذه كان لزاماً علينا التطرق إلى الجانب النظري المفاهيمي وذلك لتوضيح الأسس المفاهيمية والتأصيل النظري لمتغيرات الدراسة مما يمكننا من استيعاب الجانب التطبيقي، فتطرقنا إلى مفهوم الإصلاح الإداري في المبحث الأول وتناولنا مفهوم التنمية المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري:حتى نتمكن من الإحاطة بهذا المفهوم لا بد من التطرق غلى مختلف الإسهامات الفكرية والتراكمات المعرفية حوله باعتبار أن هذا المصطلح ليس حديث النشأة .

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري:

نظراً لاهتمام الكثير من الأكاديميين بالإصلاح الإداري باعتباره من أبرز المواضيع في حقل الإدارة العامة حيث حظي بعناية كبيرة من طرف الباحثين في مجال الإدارة من خلال الكتب، المقالات والدراسات في هذا المجال حيث يتم النقاش حول الإصلاح الإداري وكيف يمكن بلورته، هذه الدراسات التي تثبت أن الوعي الأكاديمي هو المحرك الأساسي لنجاح الإدارة العامة، هذا الوعي الذي يدرس الإصلاح الإداري من ناحية الفعالية والأسس، طرق التطبيق الصحيح لمبادئه مع ضرورة إعطائه تعريف شامل وكاف ، وسنتطرق إلى أهم التعاريف التي تناولته، كما أن هذا المصطلح عرّف في منتصف الخمسينات في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية والذي أنعقد في اسبانيا سنة 1956 حيث ارتبطت نشأة المصطلح لدى الغرب.

كما أن الإصلاح الإداري لم يرتبط بنشأة الاصطلاح بل ارتبط بظهور الفن الإداري و وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتنسيق، وهذا ما يؤكده التاريخ من خلال الحضارات القديمة كالحضارة المصرية والصينية من 500 سنة قبل الميلاد.[1]

[1] أحمد بوضياف، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية**، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989، ص 366.

ولإبراز المعني الدقيق للمصطلح أعتمدنا على التقسيم التالي:

أولاً: المعنى اللغوي للإصلاح الإداري.

ثانياً: الإصلاح الإداري في الفكر الإسلامي والغربي.

1- المعنى اللغوي لمفهوم الإصلاح الإداري:

تعود كلمة الإصلاح للفعل الثلاثي أصلح والذي يدلّ على إزالة الفساد وتحسين حالة الشيء الذي أصابه الخلل،[1] كما يدل كذلك على العمل على إزالة الأخطاء وتعديل الاعوجاج، معنى أصلح العمل أي إيجاد ما هو نافع وأصلح الشيء معناه أزال الخلل والفساد فيه، كما أن الإصلاح لغةً يعني تنظيم وتوجيه بطريقة ناجحة وبعناية تامة، وقد عرف "عبد الوهاب الكيالي" هذا الاصطلاح على أنه تعديل أو تطوير غير جذري في شكل الحكم أو في العلاقات الاجتماعية دون المساس بأسسها، والإصلاح ليس التغيير الجذري أو الثورة وإنما هو إضفاء نوع من التحسين والتقويم للنظام السياسي والاجتماعي القائم دون المساس بأسس هذا النظام، فهو يشكل دعامات للحماية من الانهيار وهو بذلك الضمان الأساسي لعد حدوث ثورة جذرية.

كما يمكن تعريف الإصلاح بأنه تحسين قصد التغيير والتطوير حيث يقوم على التحسين والتطوير التدريجي في إحدى مكونات النظام، كما يمكن أن يشمل المجتمع ككل لكن دائماً بصفة تدريجية ومنظمة وفق أسس تنظيمية حيث يمكن إضفاء طابع النسبية لأنه يمس جوانب معينة، إصلاح اقتصادي، اجتماعي، سياسي، إداري، ... الخ.[2]

أما كلمة إداري مشتقة من الفعل الثلاثي دار ويعني قاد أو وجّه أو أشرف، وهي مأخوذة من الكلمة اللاتينية ADMINISTRATE والتي تنقسم إلى مقطعين: AD وتعني بالانجليزية To وMINISTRATE والتي تعني To Serve أي تقديم الخدمة للغير.[3]

ومما تطرقنا إليه يمكن القول أن الإصلاح هو نقيض إحداث ثورة جذرية وآنية بل هو عملية منظمة وفق أسس مدروسة حيث يقوم على عملية تحسين وتقويم الأوضاع والسياسات والبرامج الآنية مع ضرورة تطويرها بما يواكب التحديات المستقبلية للتنظيم.

---

[1] محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، **مختار الصحاح**، ط 2، بيروت: المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1996، ص 178.

[2] محمد الصيرفي، **إدارة الأعمال الحكومية**، الإسكندرية: مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2005، ص 4.

[3] عمر صدوق، **آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 90.

حيث يقول الأستاذ "عمر صدوق": « يعني مصطلح الإصلاح الحكم المطلق على الوضع السابق والحالي بأنه فاسد ولا بد من إصلاحه، وكذلك الحكم على الإجراءات الجديدة بأنها إيجابية وصالحة، وهو أمر نسبي في الاتجاهين لأن القضية تتعلق بمدى ما يتحقق من إيجابيات في كل مشروع عمل مستقبلي ».[1]

و مصطلح الإصلاح الإداري لا يتحدد بمفهومه اللغوي فقط، بل لا بد التطرق إلى مختلف الدراسات و الإسهامات التي قدمها الدارسين والمختصين في هذا المجال، حيث أن هناك اختلاف بين الفقهاء في تحديد تعريف موحد لــه.

وفي هذا الإطار يرى الدكتور ياسر العدوان أن هناك عوامل جوهرية أدت إلى اختلاف في المدلول اللفظي والضمني للإصلاح الإداري مما أدى إلى تعدد التعاريف ووجهات النظر والآراء، ومن هذه العوامل نذكر:[2]

- الخلفيات الفكرية والسياسية وراء مفهوم الإصلاح والمنطلقات الشخصية للدارسين والإداريين.
- أن الإصلاح الإداري مفهوم معياري قيمي له أبعاد أخلاقية متعددة ذات أهداف قيمية مختلفة وتختلف بذلك معايير قياسها.
- أن الإصلاح الإداري عملية تنموية وسياسية واجتماعية لها جوانب تنفيذية واقتصادية ووسائل وأدوات تختلف من بيئة لأخرى ومن هيئة لأخرى.
- ارتباط الإصلاح بعملية تحول من وضعية لأخرى.

2- الإصلاح الإداري في الفكر الغربي والفكر العربي الإسلامي:

بالنظر إلى تعدد واختلاف التعاريف حول مصطلح الإصلاح الإداري فقد قمنا بعرض أكبر الاختلافات وأهمها وذلك حتى نصل إلى صورة واضحة لهذا المفهوم ولو نسبياً من خلال الفكر العربي والفكر الإسلامي.

أ- الإصلاح الإداري في الفكر الغربي:

إن الإصلاح الإداري في الفكر الغربي من وجهة نظر تاريخية تعود إلى الزمن القديم وذلك من خلال إسهامات "توماس جيفرسون" الذي يعتبر من مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية الأوائل والذي اقترح أن تغير الدولة هياكلها كل عشرين سنة تقريباً.

---

[1] عمر صدوق، **المرجع السابق**، ص 90.

[2] ياسر العدوان، **نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي**، في كتاب: ناصر محمد الصائغ (محررا)، **الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 788.

ويمكن إجمال الاجتهادات الفكرية الغربية في اتجاهين اثنين: الاتجاه الليبرالي والاتجاه الاشتراكي، فيما يتعلق بالاتجاه الأول –الليبرالي– فإنه يعتمد على وضع تغييرات دائمة ومستمرة في هياكل وأجهزة الإدارة العامة من خلال استخدام المنهج التجريبي بغرض التحسين الدائم[1] ، كما أن أصحاب هذا الاتجاه ينطلقون من فكرة جوهرية واحدة تقوم على التغيير الدوري والدائم بالاعتماد على مبدأ التجربة والخطأ.

وعرف "ليمنس" LEAMANS الإصلاح الإداري بأنه: «التغيير الموجه للمعالم الرئيسية للنظام الإداري وهو عمل قد يستغرق وقتاً طويلاً تتابع فيه المجموعات العاملة على الوظائف حسب الدور المطلوب من كل منها أداؤه»[2] حيث يرى أن الإصلاح الإداري له وجهين الأول التغيير الإداري والثاني يتعلق بالتحديث الإداري بالبلدان النامية ونقل التطور لها في مجال الإدارة من الدول الغربية، حيث ربط الإصلاح الإداري بالتنمية السياسية بالتركيز على مفهوم المؤسساتية الذي طرحه "صامويل هنتنغتون" SAMUEL HUNTINGTON.

كما أن منتغمري MONTGOMERY ربط بين الإصلاح الإداري والإصلاح السياسي وجعلهما أمرين متلازمين تماماً حيث يؤكد عم جدوى الإصلاح الإداري إذا لم يرافقه إصلاح سياسي حقيقي، ذلك أن مشاكل النظام الإداري هي في حقيقتها مشاكل سياسية، وهو بذلك يعطي تعريفاً للإصلاح الإداري على أنه تلك العملية السياسية التي تصنع من جديد العلاقة ما بين السلطة الإدارية والقوى المختلفة في المجتمع.

ومجملاً يمكن القول أن الفكر الغربي الليبرالي ينظر إلى الإصلاح الإداري على أنه تلك العملية التي بموجبها تحدث تغييرات دائمة ومستمرة في الجهاز الإداري بالاعتماد على التجربة والخطأ حيث يتميز الإصلاح الإداري في هذا الفكر بما يلي:

- هو إصلاح يتم بصورة غير فجائية.
- إصلاح جزئي يقوم على إصلاح أحد أجزاء النظام الإداري.
- الإصلاح الإداري عملية ذاتية تبدأ من النظام نفسه.
- الجهاز الإداري هو هدف الإصلاح وأداته التي تضعه حيز التنفيذ.

---

[1] علي الخضر، **الإصلاح الإداري توجهات وآفاق، ورقة عمل مقدمة لملتقى الإصلاح الإداري في دمشق**، مصر، أفريل 2004،(د.د.ن)، ص 27.

[2] نبيل عبده المولد، **إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية، دراسة لمسار الإصلاح الإداري للفترة 1995–2004**،**رسالة ماجيستر** ،جامعة الجزائر، معهد العلوم السياسية،2016،**ص** 65.

أما في الفكر الاشتراكي فالإصلاح الإداري هو إحداث تغييرات جذرية في الجهاز الإداري للدولة، ولا يقتصر على إعادة التنظيم فقط بل يتعداه إلى تغيير النظم وأسلوب العمل واتجاهات الأفراد مع ضرورة مرافقة هذه التغييرات السلوكية من أجل ترسيخه، وهذا يعني أن الإصلاح الإداري في هذا الفكر يقوم على أساس التغيير الجذري في البناء التنظيمي للدولة من النواحي المادية ثم مرافقة هذا التغيير الجذري بالتوعية الثقافية الإدارية ومن أجل تثبيته وتحويله إلى اتجاه سلوكي فعلي في المجتمع الاشتراكي وأجهزته الإدارية.

وعموماً فإن الإصلاح الإداري حسب هذا الاتجاه يدل على أنه عملية تغيير جذري في البناء التنظيمي للدولة مع ضرورة متابعة هذا التغيير وتقويمه، ومن هذا نستنتج أن مفهوم الإصلاح الإداري في الفكر الليبرالي يختلف عن مفهومه في الفكر الاشتراكي، حيث أن الإصلاح الإداري في الفكر الاشتراكي يقوم على فكرة التغيير الجذري في النظام الإداري وجميع هياكله، أما في مفهوم الفكر الليبرالي فهو عملية تدريجية ذاتية وهو كذلك إصلاح جزئي يركز على أحد عناصر النظام كإصلاح الخدمة المدنية مثلاً، ومنه فإن الجهاز الإداري هو هدف الإصلاح الإداري وأداته التي تضعه حيز التنفيذ[1].

من خلال ما سبق نستنتج أن مفهوم الإصلاح الإداري في الفكر الليبرالي يختلف عن مفهومه في الفكر الاشتراكي بسبب اختلاف المنطلقات الفكرية و المنهجية التي أعتمد عليها كل إتجاه في تناوله لموضوع الإصلاح الإداري .

ب- الإصلاح الإداري في الفكر الإسلامي العربي:

إن الفكر الإسلامي العربي نابع من القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة، حيث يعتبران مصدران أساسيان للفكر الإداري الإسلامي، حيث تقوم بشكل عام على: « ...، كما أنها تقوم على أساس من القيم الإنسانية التي كانت

[1] أحمد رشيد، **الإدارة العامة في الدول النامية**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1975، ص 105.

تسود المجتمع الإسلامي في صدر الإسلام، وعلى الممارسات الفعلية للعملية الإدارية من تخطيط وتنظيم للنشاط البشري الجماعي، وتنسيق بين مؤسساته وتوجيه ورقابة ومتابعة ».[1]

والإصلاح الإداري في المنظور الإسلامي ينطلق من شمولية وتكامل النظرية الإدارية الإسلامية من جهة وشمولية وانسجام التنظيمات الاقتصادية والاجتماعية والإدارية في النظام الإسلامي من ناحية أخرى، وهو ما يظهر من خلال ما قدّمه رواد المدرسة الإسلامية حيث بلوروا ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية من فكر اجتماعي وسلوكي والدعوة للإصلاح في جميع مجالات الحياة بما في ذلك الجانب الإداري.

وقبل ذكر التعاريف في هذا الاتجاه، قمنا بالتطرق إلى تاريخ ظهور مصطلح الإصلاح الإداري عند العرب والمسلمين، حيث أن الدراسات تشير إلى أن فكرة الإصلاح ومحاربة الفساد في الفكر الإسلامي كانت مبكرة وسابقة لميلاد النظرية السياسية والاقتصادية ونظرية الدولة، حيث أنها تعود للصدر الأول للإسلام، قبل أن تنقلب الخلافة إلى ملك عضوض إلى ثورة على الخليفة الثالث عثمان بن عفان حيث نظر معارضوه في عهده على أنه عهد فساد حدث فيه إيتاء ذي القربى والتعصب القبلي وخصّهم دون سواهم بالمنافع والمناصب.[2]

ومع انتشار ظاهرة الفساد في الدولة العثمانية ظهرت محاولات عديدة تدعو للإصلاح كان من بينها ما كتبه تاج الدين السبكي في كتابه "معيد النعم ومبيد النقم" والذي يعتبر محاولة جادة في أنصبة الوظائف وواجباتها حيث استند فيه إلى الوعظ في حث الناس على التزام آداب الشريعة سعياً لتحقيق صلاح البلاد والعباد وركز من خلاله على مجموعة من المبادئ وهي:[3]

- تحقيق العدل بين المحكومين.
- الحفاظ على مال المسلمين وترشيد إنفاقه.
- الأمانة في تولي الوظائف، يقول مخاطباً نواب السلطنة الذين يقومون عن السلطان في الحكم وفي تنفيذ أمره، « ...، وإيصال الحقوق إلى مستحقيها من ذوي النهضة والكفاية والحاجة، وتولية المناصب لأهليها ».[4]

---

[1] أحمد محمد المصري، **الإدارة في الإسلام**. الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2004، ص 151.

[2] إسماعيل الشطي... وآخرون، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**. بيروت: دار الكتاب العربي، 2004، ص 21.

[3] **نفس المرجع**، ص 22.

[4] تاج الدين عبد الوهاب السبكي، **معيد النعم ومبيد النقم**، القاهرة: دار الكتاب العربي، 1948، ص 21.

وعموماً فإن السبكي يربط إصلاح الحكم بمدى تطبيق أحكام الشرع فنجده يقول: « ... ومن حقهم إلغاء مقاليد الحكم إلى الشرع، لأنه لا حاكم إلا الله تعالى، ولن تفعل العقول شيئاً، ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الفاسقون، الكافرون الظالمون ».[1]

بالإضافة إلى السبكي نجد العديد من المفكرين العرب والمسلمين الذين طالبوا بإرساء مبادئ الشريعة الإسلامية في نظام الحكم باعتباره كفيلاً بمحاربة كل أنواع الفساد وتحقيق الإصلاح نذكر مثلاً: الغزالي وابن تيمية.

فالغزالي ينطلق من نظرة دينية محضة بأفكاره ومضامين أخلاقية قيمية طغت على فكره، حيث يقول أن الدولة تقوم على أساس قوي هو الإيمان وكل أعمال وأفكار البشر ترتكز على ركنين هما الدين والدنيا ولا يمكن فصل إحداهما عن الآخر.

ويركز الغزالي في موضوع الإصلاح الإداري على ثلاث جوانب أساسية يمكن ذكرها في:[2]

1- عمارة البلاد: حيث يرى أن الغرض الأساسي من الملك هو عمارة البلاد، ويقصد في ذلك تحقيق الأمن والاستقرار والرفاهية للمجتمع.

2- الحفاظ على ممتلكات ومال المسلمين وترشيد إنفاقهم حيث يعتبر المال ركناً أساسياً لتحقيق الإصلاح الإداري لما يلعبه هذا العامل في تسيير شؤون الدولة، ويقد الغزالي وصايا وتحذيرات للسلطان من كل مظاهر الفساد المالي كالرشوة والاختلاس وغيرها.

3- الأمانة في تولية الوظائف، حيث يرى الغزالي أن الاستخدام الأمثل للمورد يقتضي تبني مبدأ الجدارة والكفاية في تعيين الموظفين العموميين، وفي هذا يقول: « ولا يجوز للسلطان أن يسلّم وزارته ولا عملاً من أعماله إلى من ليس بأهل، فإن سلّم الأعمال إلى ذلك الرجل فقد أفسد ملكه، وظهر له الخلل الوافر من كل وجه ومن كل جانب »

أما شيخ الإسلام ابن تيمية فهو بدوره يرى أن الشريعة الإسلامية هي أسمى مصدر للسلطة، والطاعة للسلطة لا تكون إلا إذا كانت متفقة مع الشريعة فهو لا يركز على إصلاح العقيدة فقط بل تعدى ذلك إلى إصلاح شامل لأمور الدنيا والعقيدة معاً من خلال إصلاح الحكم، وقد أخرج في ذلك رسالتين هما: الحسبة ومسؤولية الحكومة

---

[1] تاج الدين عبد الوهاب السبكي، **المرجع السابق**، ص 22.

[2] أبو حامد الغزالي، **التبر المسبوك في نصيحة الملوك**، بيروت: دار الكتب العلمية، 1988، ص 46، 54، 69.

الإسلامية والسياسة الشرعية وإصلاح الراعي والرعية، حيث اعتمد في إخراجه إصلاح الراعي والرعية على سلوك الإنسان في تحقيق التطوير الإداري. [1]

ويتخذ ابن تيمية من مبدأ الجدارة في سياسة التوظيف أساساً للإصلاح الإداري الذي يدعو إليه حيث يرى أن جوهر الإصلاح الإداري يكمن في إتباع سياسة توظيف رشيدة قائمة على مجموعة من القواعد والمبادئ التي نلخصها فيما يلي:

- الاعتماد على ركني القوة والأمانة لمعرفة الأصلح للوظيفة.
- عملية الاختيار مرتبط بالظروف والمواقف المختلفة في حال عدم وجود الأصلح للوظيفة تختار الأمثل لكل وظيفة بحسبها.

واستكمالاً للإصلاح الإداري نجد في كتابه الحسبة ومسؤولية الحكومة الإسلامية ينظر للإدارة الحكومية ولنظام الحسبة كنظام رقابة تنفيذي في الدولة الإسلامية يستهدف الحفاظ على الشريعة الإسلامية في الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر تقويماً لسلوك الموظفين أو المواطنين العاديين، كما أكد على دور الدولة في التدخل الإصلاحي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال منع الاحتكار وتحديد الأسعار، توفير الاحتياجات للمواطنين ...الخ.

من خلال ما سبق يمكن القول أن الأفكار الإدارية التي حاول تحقيقها رواد الفكر الإسلامي قد بلورت العديد من وظائف الإدارة التي جاء بها الفكر الإداري المعاصر سواء في مجال العمليات الإدارية أو المبادئ التي تقوم عليها الإدارة لكن مع اختلاف الطرح والهدف، وما يلاحظ في هذه التعاريف أنها تستمد فكرة الإصلاح الإداري من المصطلح إصلاح في ذاته كما نلاحظ كذلك النظرة الشمولية في التعاريف لم تركز فقط على الإصلاح الجزئي بل تعدته إلى الإصلاح الشامل لنظام الحكم حاكما ومحكومين.

نتطرق الآن للإصلاح الإداري من وجهة نظر الفكر العربي المعاصر، حيث شهدت محاولات كثيرة للعديد من المفكرين الذين حاولوا إعطاء تعريف دقيق وواضح لمفهوم الإصلاح الإداري نذكر من بينهم ما يلي:

يعرف "أحمد رشيد" الإصلاح الإداري على أنه: « عملية تغيير مقصود في عمل الأجهزة الإدارية سواء عن طريق التغيير في التنظيم أو أساليب العمل أو في سلوكيات العاملين أو في كل هذه معاً »[2]، كما يضيف أن هناك

---

[1] حمدي أمين عبد الهادي، **الفكر الإداري الإسلامي والمقارن**، ط3، القاهرة: دار الفكر العربي، 1990، ص 217.

[2] أحمد رشيد، **مرجع سابق**، ص 100.

مفهومين للإصلاح الإداري، المفهوم الذاتي والمفهوم الفوقي، أما المفهوم الذاتي فيعني أن الإدارة العامة يجب أن تقوم بالإصلاح الإداري ذاتياً، فهي مطالبة بالتطوير عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة مع ضرورة أتباع الوسائل العلمية لتحسين أساليب العمل وتطوير نظمها الإدارية، وبذلك يصبح الإصلاح الإداري سلوكاً تلقائياً مستمراً للإدارة العامة.

وعلى النقيض من ذلك نجد المفهوم الفوقي والذي يجعل من عملية الإصلاح الإداري عملية فوقية خارجة عن الجهاز الإداري حيث يبدأ الإحساس بوجود خطأ في النظام الإداري الكلي إذ لا يستطيع النظام الإداري ذاتياً اكتشافه والإحساس به، وعلى هذا فالإصلاح يأتي من خلال السياسات الفوقية من الدولة وليس نموذجاً خاصاً تضعه الإدارة المحلية وكذا الإحساس بالحاجة إليه يكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة.

وعموماً يمكن القول أن الدكتور "أحمد رشيد" يلخص الإصلاح الإداري من خلال ثلاث أسس أساسية:

1- يتبنى نظرة إصلاحية تطويرية للوظيفة الإدارية القيادية.

2- الحل العلمي المستمر لاختلالات العمل الإداري على أساس تبني نظرة مهنية سليمة وعدم الاعتماد على نموذج الإصلاح تحت وقع الأزمة.

3- السيطرة على قوة النظام الإداري وذلك من خلال تأكيد القيادة العليا على توجهات النظام الإداري ككل على أنه وسيلة وليس غاية.[1]

أما الدكتور "حمدي أمين عبد الهادي" فيعرف الإصلاح الإداري بأنه عملية الأخذ بالأصول العلمية والوسائل الفنية للنهوض بمستوى الكفاية في الأجهزة الإدارية للدولة، أو هو سلسلة التحسينات في الجهاز التنفيذي ابتداء من إعادة تنظيم هيكل الإدارة الحكومية إلى التغيير في أساليب إنجاز الأعمال.[2]

ويركز الدكتور "حسن أبشر الطيب" على النظرة الشمولية للإصلاح الإداري حيث يعرفه على أنه جهد سياسي وإداري واقتصادي إرادي هادف إلى إحداث تغييرات إيجابية وفعالة في النظم والسلوكات والأساليب بما يتماشى مع تحقيق وتنمية الجهاز الإداري.[3]

---

[1] أحمد رشيد، **مرجع سابق**، ص 22، 23.

[2] **نفس المرجع**، ص 65.

[3] حسن أبشر الطيب **الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة** ، في كتاب: **ناصر محمد الصائغ**،(ب ب ن)،(ب س ن)، ص 808.

وبذلك فإن الدكتور حسن أبشر الطيب ينظر إلى الإصلاح الإداري من وجهة نظر شمولية متكاملة ليتجاوز المعنى الجزئي للإصلاح إلى اعتماد إصلاح أعمق وأشمل.

من خلال ما تطرقنا إليه يمكن القول أن الإصلاح الإداري هو إعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بأعماله الجديدة في ضوء السياسة الهادفة لإحداث التنمية مع الأخذ بعين الاعتبار الإطار السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد إلى جانب النظام القيمي في المجتمع، وذلك بهدف تمكين الجهاز الإداري من تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة وفي أعلى كفاءة وكفاية، إضافة إلى وضع الحلول للمشكلات الإدارية بتتبع مواطنها في المجتمع.

كما أن عملية الإصلاح الإداري عملية مستمرة ومتجددة تتميز بالشمول والتكامل يتطلب نجاحها أن تشمل كافة المستويات وأن تنصب على جميع مقومات الإدارة.

المطلب الثاني: أهداف الإصلاح الإداري:

نأتي الآن للتطرق إلى أهداف الإصلاح الإداري الذي يقوم على مجموعة من الأهداف والغايات التي بدونها يفقد أهميته ومبرر وجوده ومشروعيته، وتتحدد أهدافه بالأهداف العامة للدولة والبرامج الحكومية المرتبطة بها في كافة المجالات، وبالمفهوم الذي تتبناه وتسعى إليه الدولة بالإضافة إلى ما يفرضه الواقع الإداري نفسه من غايات، فعملية تحديدها منظمة ومدروسة قائمة على أسس واعتبارات محددة تفرضها مختلف العوامل والظروف ،ولذلك نجدها تختلف من دولة لأخرى، وفي هذا الصدد يرى الدكتور "نزيه الأيوبي" أن أهداف الإصلاح الإداري تعكس إلى حدّ بعيد إيديولوجية النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في كل دولة.[1]

وعموماً يمكن القول أن أهداف الإصلاح الإداري تتضمّن أبعاداً إستراتيجية لتطوير نظم العمل والإدارة الحكومية وإرساء إدارة حديثة قائمة على الكفاءة والثقة وجعل الجهاز الإداري في الدولة هو المحرك الأساسي للتنمية الشاملة، فالبرغم من تفاوت الأهداف المعلنة للإصلاح الإداري إلا أن السّمة الرئيسية لمعظم الجهود هي السعي إلى تعزيز القدرة التي تتمتع بها هذه الأجهزة الحكومية، وبذلك فإن الهدف الأساسي للإصلاح الإداري يتلخص أساساً في إحداث تغيير فكري ومادي ملموس في إطار عناصر العمل الإداري وأساليبه و طرق التسيير بحيث يمكن من

[1] نزيه الأيوبي، **الإصلاح الإداري والتطوير المؤسساتي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة**. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص22.

القضاء على مظاهر التخلف والفساد السائدة في الأجهزة الإدارية بما ينعكس في النهاية على الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة.

ويرى الدكتور "أحمد رشيد" أنه هناك غايتان للإصلاح الإداري تنبثق عنها باقي الأهداف:[1]

أولاً: تصميم النظام الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في تنفيذ السياسة العامة ومتابعة التطورات الحاصلة سواء الاقتصادية ، الاجتماعية، السياسية وإدخال التعديلات اللازمة على النظام الإداري بطريقة تعكس تلك التطورات.

ثانياً: علاج مشكلات الجهاز الإداري علاجاً يتتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع بما يخلق جهازاً إدارياً يعكس علاقات وقيم مهنية جديدة لإدارة التنمية وفي نفس الوقت ضمان وجود قدر مناسب من السيطرة على النظام الإداري في إطار النظام السياسي والاجتماعي المتغير.

كما يمكن ذكر بعض الأهداف الأخرى لعملية الإصلاح الإداري باعتبارها مكملة للأهداف المذكورة أعلاه والتي من بينها[2]:

- العمل على تنمية الاتجاهات الإيجابية نحو العمل وتحسين وتنويع برامج التأهيل والتدريب والتطوير.
- الابتعاد عن مركزية اتخاذ القرارات وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية من الاضطلاع وتنفيذ الأعمال الإدارية باستقلالية.
- تبني الإدارة الإستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.
- دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها مسؤولية الجميع، وان خدمة الزبون مسؤولية دائمة للجهاز الإداري.
- اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وفي مقدمتها رفع مستويات الإنتاج وتقليص التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار.
- تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة، مما يساهم في تحقيق السرعة والدقة في اتخاذ القرارات.

---

[1] أحمد رشيد، **مرجع سابق**، ص 17.

[2] خديجة حوباد، كريمة بهرام،**إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر.مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس** في **العلوم الساسية** ،جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة،(ب،س،ن) ص 5.

- التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الإلكترونية تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الإلكترونية، وتعزيز نشاط البحث والتطور في هذه المجالات بما يوسع في آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة.

- تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمار ذات المردودات الأوسع.

- تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات، ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية، واستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة وقدرة للمستجدات الحالية والمستقبلية.

المطلب الثالث: خطوات الإصلاح الإداري:

إن نجاح أي عملية للإصلاح الإداري تتطلب الالتزام بمجموعة من الخطوات التي توفر الدعامات اللازمة لتحقيق أهدافه من خلال تهيئة المناخ الإداري والظروف المساعدة على تطبيق برامج الإصلاح، وقد حددت الدراسات التقليدية كدراسة "هودنا" HODNA و"والاس" WALAS خطوات الإصلاح الإداري فيما يلي[1]:

- مرحلة الإسهام والإحساس بالوضع الجديد.
- مرحلة التنظيم.
- مرحلة التأقلم بالتعود على الوضع الجديد من طرف الآخرين.

في حين أن النظريات السلوكية بزعامة "سيمون هيربرت" SIMONE HERBERT فحددت الخطوات في:

- مرحلة رفض الوضع الحالي.
- مرحلة تبني أفكار جديدة.
- مرحلة تنفيذ التغيير.

ويمكن حصر أهم هذه الخطوات فيما يلي:

[1] أحمد رشيد، **مرجع سابق**، ص 20.

1- اكتشاف الحاجة إلى الإصلاح الإداري:

إن أي تنظيم إداري أو ثقافي أو إدارة محلية تشعر بالحاجة إلى إعداد وتنفيذ الإصلاح من خلال التعرف على مستويات الأداء في مختلف أجهزة هياكل الإدارة العامة ومعرفة جودة ونوعية الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث يكمن دور القيادات السياسية بفعالية من خلال اكتشاف عملية الحاجة إلى الإصلاح الإداري وتبنيه وتدعيمه ووضع مختلف الآليات المرتبطة بنجاحه، مع ضرورة وضع خطط مرنة لتوجيهه، حيث يقدّمها "أحمد رشيد" فيما يلي:

- يجب أن يظهر وينمو الإحساس بالحاجة للإصلاح في إطار النظام السياسي الواعي والمتطور بشكل مبكّر.
- نمو الإحساس من القاعدة إلى القيادة العليا للدولة التي تتبنى فكرة الإصلاح.
- انتقال مفاهيم وأهداف القيادة العليا السياسية إلى جميع المؤسسات والمعاهد والجامعات والمراكز التي تحدد الاتجاهات والصيغ الرئيسية لعملية الإصلاح بالتعاون مع الإدارات المتخصصة.[1]
- اقتناع كل الإدارات بوجود الحاجة للإصلاح حتى لا تصطدم برامجه بالمعارضة.

2- وضع الإستراتيجية المناسبة للإصلاح الإداري:

- وفقاً للمعطيات التي تبلورت من خلال مرحلة الاكتشاف أعلاه، لا بد من تحديد الأهداف بدقة مع ضرورة توافقها مع الغايات المطلوبة وطرق تنفيذها بأعلى كفاءة ممكنة مقارنة مع القدرات المادية والبشرية المتاحة، غير أن تحديد الغايات أثناء وضع هذه الإستراتيجية قد يواجه صعوبات كثيرة وذلك راجع إلى تعدد العوامل المتدخلة في المجتمع كالقوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية، كما أن تصميما يكون عن طريق إحداث تغييرات جوهرية في مفهوم الخدمة المدنية وتحديد دورها ومهام المؤسسات التي تقوم بها، وكذا تحديد علاقاتها بالمؤسسات الأخرى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، كما يجب تحقيق المساءلة على جميع عمليات الجهاز الإداري وتقوية نظام الاتصالات وتبادل ونشر المعلومات بطريقة شفافة وسريعة ومفهومة، وتتعدد استراتيجيات الإصلاح الإداري بتعدد المتغيرات المحورية التي تتكون منها بدائل الإستراتيجيات وفي ذلك يرى الدكتور أحمد صقر عاشور أن تحديد هذه

[1] قنطري نصيرة، **الإصلاح الإداري في الجزائر،رسالة ماجستير**، جامعة أحمد بن باديس مستغانم ، كلية العلوم السياسية ، 2016، ص 19.

المتغيرات يعتبر جهدا تخطيطيا لازما ينبغي أن يسبق أي جهود للإصلاح الإداري يراد منها الفعالية، وبناء على هذه المتغيرات يمكن تصنيف الإستراتيجية المختلفة للإصلاح الإداري وفقا لهذا المنظور كما يلي:[1]

*إستراتيجية تشاركية بين كل الأطراف وأخرى غير تشاركية أو انتقائية تركز على طرف دون آخر وذلك بناء على متغير: مصدر وأطراف التغيير وديناميكيات المصالح.

*إستراتيجية تنطلق من بيئتها وأخرى مستوحاة من التجارب الخارجية وذلك حسب متغير درجة التنبؤ.

* أما بالنسبة لمتغير درجة التبلور والمبادأة والتخطيط فهو يقسم استراتيجيات الإصلاح الإداري إلى ثلاثة أنواع :

– إستراتيجية التبلور التجريبي والتي تتميز بالاستمرارية وبناء الإصلاحات بناءا على تراكم الخبرات.

– إستراتيجية رد الفعل والتي تقوم على مواجهة المشكلات التي تعاني منها المنظمات الحكومية بعد حدوثها وتراكم آثارها بالدرجة التي لا تسمح بتأجيل المواجهة والمعالجة.

– إستراتيجية المبادأة والإبداع المخطط وهي تقوم على أساس التصور المستقبلي فهي تستهدف تنمية الأداء وزيادة فعاليته ليس بسبب ضغوط تنبع من مشكلات قائمة وإنما من منطلق الإبداع والابتكار والتخطيط المسبق.

وفيما يتعلق بالمتغير الرابع المتمثل في متغير نطاق الإصلاح فهو من أكثر المتغيرات اعتماداً في تصنيف استراتيجيات الإصلاح الإداري والذي يصنفها إلى:

– إستراتيجية الإصلاح الجزئي: وتنصب جهود الإصلاح في هذه الحالة على قلة من العناصر وعدد محدود من المنظمات كأن يتم تبسيط إجراءات العمل أو تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية أو تدريب القيادات الإدارية أو تطوير نظم المعلومات في عدد قليل من المنظمات الحكومية.

– إستراتيجية الإصلاح الأفقي: تعتمد هذه الإستراتيجية على إصلاح قلة من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي لكن مع التطبيق على كل أو أغلب منظمات أو قطاعات الجهاز الحكومي.

– إستراتيجية الإصلاح القطاعي: تصب جهود الإصلاح وفقا لهذه الإستراتيجية على عدد محدود من المنظمات الحكومية أو القطاعات لكن مع محاولة إصلاح لمختلف عناصرها ومكوناتها الإدارية.

---

[1] أحمد صقر عاشور، **إصلاح الإدارة الحكومية آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**،القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1995،ص 16-38.

– إستراتيجية الإصلاح الشامل وهي تمثل جهود الإصلاح التي تتناول مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية وذلك في كل أو أغلب قطاعات أو منظمات الجهاز الحكومي ، وتقتضي هذه الإستراتيجية وضع خطة متكاملة للإصلاح الإداري تأخذ بعين الاعتبار كل المشاكل القائمة وظروف البيئة الداخلية والخارجية وتهيئة الوسائل الكفيلة بتنفيذها.

المطلب الرابع: مستويات إصلاح الإدارة المحلية:

الإصلاح المرتبط بالجانب المحلي له صفة خاصة ومتميزة عن باقي الإصلاحات الأخرى نظرا لخصوصية البيئة التي يتم فيها تطبيق هذا الإصلاح والمستوى الذي يتم فيه باعتبار الإدارة المحلية تلعب دورا هاما في تنفيذ سياسات الإصلاح من خلال المشاركة في تنفيذ السياسات العامة نظرا لتكوينها من هيئات ذات طابع سياسي مهمتها التقرير والمشاركة في صنع الساسة العامة بحكم طبيعة تكوينها القائم على مبدأ الانتخاب، ضف إلى ذلك طبيعة الاختصاصات الكثيرة وتنوعها وتعقد المهام الموكلة لها والتي تعبر عن الإرادة العامة لإقليمها.

من خلال هذه الميزة التي تنفرد بها الإدارة المحلية عن باقي الهيئات الأخرى إذ أنها تكتسي طابعا خاصا ومتميزا فعمليات الإصلاح المحلي لا يقتصر على الإصلاحات التي تمس الجانب الإداري والتنظيمي بل يتعدى إلى ما تفرزه بنية النظام السياسي القائم.

إن الهدف الأساسي من عملية الإصلاح المحلي تتمثل في معالجة أهم المشاكل والعراقيل التي تعيق عمل الأجهزة الإدارية وعلاقاتها بالمؤسسات الأخرى، ولضمان تحقيق الأهداف المنشودة من الإصلاح الإداري لا بد من غرس مبادئ الديمقراطية والتشاركية في أوساط المجتمع وتعليم المواطن فن قيادة نفسه بنفسه وإشراكه في عمليات التسيير واتخاذ القرار، حيث يشترط في عملية الإصلاح الإداري أن لا تكون سطحية وعقيمة وظرفية بل لا بد من إعطائها البعد الإستدامي وليس إصلاحاً تفرضه الظروف وتتمثل أهم مستويات الإصلاح في الإدارة المحلية فيما يلي:

1– المستوى البشري[1] :

يعتبر الإنسان هو محور عملية وهدف الإصلاح الإداري في أي تنظيم ذا طابع محلي، حيث أن التنظيم المحلي هو سبيل نجاح وتنمية الإدارة المحلية، هذه الأخيرة التي هي غايتها هو الإنسان أو الفرد وجعله اللبنة الخاصة في تنفيذ برامج الإصلاح الإداري وتوعيته لهذه البرامج وأهميتها له ويشمل هذا المستوى كل الفاعلين موظفي الإدارة المحلية ، المنتخبين المحليين والمواطن المحلي.

[1] خديجة حوباد ، كريمة بهرام ، **مرجع سابق**،ص 22 .

*** على المستوى التنظيمي:**

في هذا المستوى يتعين إقحام العنصر البشري في مرحلة تحمل المسؤولية في تحقيق الإصلاح الإداري ضمن إطار تنظيمي، حيث تحدد مهام الفرد في إطار وظيفي وهيكلي وذلك من خلال:

– مبدأ تقسيم العمل: بالنظر إلى العلاقة بين أجهزة التنظيم المحلي أو الأجهزة اللامركزية والمركزية وما تتميز به كل سلطة من صلاحيات فتقسيم العمل يعتبر عاملاً هاماً في نجاح السياسات العامة وبالتالي بعث التنمية المحلية، لـذا من الضروري تحديد صلاحيات كل تنظيم ومهامه بدقة ودون تداخل حتى يمكن من تحمل كل

الفاعلين لمسؤولياتهم وبالتالي عدم عرقلة سير برامج التنمية المحلية.

*** على المستوى المالي:**

مصادر التمويل المحلي متعددة ومتاحة من الناحية النظرية غير أنه من الناحية التطبيقية تظهر لنا هذه المصادر محدودة، حيث أن أغلبها يكون في إطار التمويل المركزي لا غير، حيث تكون السلطة المركزية الممولة دائماً لكل مشروع مثل الإعانات السنوية الممنوحة للبلديات سواء من الصندوق الوطني للجماعات المحلية أو منحة معادلة التوزيع من الحكومة، وبالتالي العجز المالي مرافق دائماً لأغلب هذه الجماعات (800 بلدية عاجزة على مستوى الوطن).[1]

وللخروج من هذا المأزق المالي لا بد من تطوير وسائل الدخل المحلي وتشجيع الاستثمار ومنح حرية أكثر لهذه الجماعات في التصرف في ممتلكاتها وبناء سياسة مالية محلية من شأنها إنشاء ثروة مالية تساهم في تحقيق التنمية المحلية بأنواعها سواء اجتماعية، اقتصادية، ...الخ.

الإدارة المحلية أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية فيما تباشره من إختصاصات محددة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدولة أساساً بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من السلطة المركزية [2]، إن الميزة الأساسية لهذا التعريف هو تحديد الغاية الأساسية من نظام الإدارة المحلية وهو دورها الكبير في تنمية المجتمع المحلي.

---

[1] خديجة حوباد ، كريمة بهرام ، **مرجع سابق**،ص 25.

[2] خالد ممدوح، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة** القاهرة، المنظمة العربية للتنمية، 2009، ص 270.

تعريف آخر للإدارة المحلية حيث يعتبرها على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون.[1]

كما أن هناك اتجاه آخر يعرف الإدارة المحلية على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية لما من شأنه تمكين هذه الأخيرة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانوناً.

ولقد كرّست أحكام المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الأولى مصطلح « الجماعات الإقليمية » أو الإدارة المحلية، حيث تشكل هذه المادة الأساس الدستوري للجماعات الإقليمية حيث تشكل قاعدة اللامركزية الإدارية، لأن الإدارة المحلية جزء لا يتجزأ منها، كما أنها تعتبر اللبنات الأساسية التي تبنى عليها الدولة وصلاح الدولة مقرون بصلاح هذه الهيئات المحلية، حيث تشكل البلدية والولاية الركيزة الأساسية في التنظيم الإداري المحلي والأسلوب الذي تسعى الدولة الجزائرية من خلاله الاستجابة لمتطلبات المجتمعات المحلية باختلاف أنواعها وأقاليمها، حيث يشترط في نجاح هذه الهيئات أن يسند تنظيمها إلى كفاءات وإطارات سواء منتخبة أو إدارية.

وبالاعتماد على المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ولاسيما الفقرة الثالثة منه والتي تنص على ما يلي: « تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية » وان تسميتها تعددت من دولة لأخرى وذلك حسب درجة الأخذ بها والاعتماد عليها، ففي بريطانيا تسمى الحكم المحلي.

من خلال ما سبق ذكر نستنتج أن مفهوم الإدارة المحلية (الجماعات المحلية) تمثل الجانب الإداري اللامركزي في الدولة، يتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، الهدف الأساسي من إنشائه هو الرغبة في تولي الشأن المحلي من قبل هذه الجماعات لتلبية حاجات المجتمع المحلي، كما أن هذه الأجهزة لا تكون منفصلة تماماً عن الدولة بل تكون تحت رقابة المصالح المركزية والهيئات الرقابية المختلفة،كما أن الهدف الأساسي لها هو تعزيز الديمقراطية التشاركية

المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية:

يعتبر مفهوم التنمية المحلية من المفاهيم الأكثر رواجاً في القرن العشرين، حيث ارتبط هذا المفهوم بالعديد من المجالات سواء الثقافية ، الاجتماعية، السياسية أو الاقتصادية، والتنمية المحلية تستوجب تدخل الدولة والهيئات المكلفة بتنفيذها وتوجيهها، وهذا يوضح الاختلاف الموجود بينها وباقي المصطلحات الأخرى، وتشكل الهدف الأساسي

[1] أحمد بلجيلالي، **إشكالية عجز ميزانية البلديات، رسالة ماجستير**، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010 ، ص 17.

الذي تسعى الدولة لتحقيقه عن طريق هيئاتها المحلية وذلك من أجل تحسين حياة المواطن في شتى المجالات مع ضرورة متابعة تنفيذ برامجها وتهيئة المناخ الملائم لنجاحها.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية:

1/ النشأة:

كانت البدايات الأولية لما عرف بالتنمية المحلية حسب معظم المؤرخين الذين درسوا مفهوم تنمية المجتمع المحلي ترجع إلى العقد الثاني من القرن العشرين وما بعد في إشارة منهم إلى العديد من السياسات والبرامج والجهود التي تبنتها الحكومات والهيئات التطوعية سواء من الولايات المتحدة الأمريكية أو في المستعمرات البريطانية في الدول التي حصلت على استقلالها في وقت مبكر، والتي استهدفت جميعها تحريك الأوضاع الراكدة في المجتمعات المحلية الريفية ورفع مستوى الحياة الاجتماعية بها.[1]

إلا أنه بعد عام 1944 البداية الأولى لاستخدام مفهوم تنمية المجتمع المحلي، حيث أطلق في ذلك العام مصطلح « تنمية المجتمع »، حيث أكدت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع، واعتبارها نقطة البداية في السياسات العامة وأقرّ مؤتمر "كامبردج" في عام 1948 ضرورة تنمية المجتمع المحلي لتحسين أحواله وظروفه المعيشية ككل اعتماداً على المشاركة الشعبية لبناء هذا المجتمع، وكذلك سنة 1954 عقد مؤتمر «أشردج » الذي ناقش المشاكل الإدارية التي كانت تحصل في المستعمرات البريطانية، حيث خلص المجتمعون إلى ضرورة تطوير وتنمية المجتمعات المحلية بهذه المستعمرات التي كانت سبباً في خلق هذه المشاكل، بحيث يعد هذا المؤتمر بداية لإرهاصات لما عرف بالتنمية المحلية.

إلى جانب ذلك فقد شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ومنتصف الخمسينات بداية تحرر معظم الدول التي كانت خاضعة للاستعمار، حيث تبنت هذه الدول فكرة التنمية المحلية بطريقة إستراتيجية للخروج من الأوضاع الاستعمارية في جميع الميادين والتي كانت متردية.

وقد بدأت تتضح للجميع أهمية وفعالية التنمية المحلية منذ فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية نظراً للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الفترة، فمعظم المؤلفين الذين تفرغوا لدراسة مسائل التنمية المحلية يتفقون على هذا التطور الذي ظهر بشكل جلي مع نهاية الستينات وبداية السبعينات من القرن الماضي، وقد تزامن ظهوره مع

[1] محمد فريد فوت القلوب، **تنظيم المجتمع في الخدمة الاجتماعية**، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2000، ص 20.

أولى عوارض الأزمة التي مست الاقتصاديات المصنعة، والذي جعل من التنمية المحلية عبارة عن إجابة سياسية مخالفة لمبادئ الاقتصاد الشمولي (التدخلي)، حيث كانت فترة الستينات والسبعينات التي تميزت بهاجس الانخراط في ركب التنمية، فإنه منذ الثمانينات أصبحت الأضواء تسلط على التنمية من طرف الباحثين[1] .

وعلى مستوى الأمم المتحدة خاصة في فترة الثمانينات وما صاحبه من تغير في المعرفة التنموية تمّ التركيز على مفهوم تطوير المجتمع وتنميته ليصبح وسيلة لتحسين ورفع مستوى المعيشة وخلق مقومات الرقي والتطور الاجتماعي المحلي وذلك بخلق ميكانيزمات وطرق المشاركة الفعالة والمبادرة التي تكون منطلقها ذاتي محلي تزامناً مع الإستراتيجيات والأهداف الحكومية، وضرورة الانطلاق من خصائص كل مجتمع على حدى، حيث يعد ما عرف آنذاك بالتنمية بالمشاركة المرتكز الأساسي في النقلة النوعية التي حصلت في التنمية التي كانت سابقاً تأتي من رأس الهرم أو من الخارج وأصبحت عملية ذات منطلق محلي ذاتي قاعدي أساسه المشاركة الكلية دون إقصاء لأي فئة أو جهة تعبر عن الحياة الديمقراطية، حيث خلص خبراء الأمم المتحدة أن التنمية عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة أساسه ليس زيادة الإنتاج فقط بل التوزيع العادل والجيد والمتساوي لعائدات التنمية على جميع أطياف المجتمع دون إقصاء أو تحيّز.

إن التراكمات المعرفية المتتالية والتجارب المجتمعية المختلفة أدت إلى الوصول إلى ما عرف حاضراً بالتنمية المحلية كمنطلق للوصول إلى التنمية الوطنية الشاملة.[2] .

2/ تعريف التنمية المحلية:

نتيجة لشمولية واتساع مدلول التنمية المحلية فقد عرفها الباحثين والدارسين كل حسب اختصاصه ومدرسته الفكرية.

1-1 تعريف التنمية لغة:

هي النمو أي ارتفاع الشيء من موضع إلى آخر وفي جانب المال تعني زاد وكثر، وفي اللغة الإنجليزية يأتي المصطلح (Développement) من الفعل (to développe) بمعنى يوسع، يوضع، ينمي، ينشيء،...الخ

---

[1] من موقع: **www.ottoubloy.com**: http تاريخ الإطلاع:2019/03/20 على الساعة الحادية عشر (11) صباحا.

[2] ياسين بوداموز،**المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وأهميتها في تحقيق التنمية.رسالة ماجيستر** في العلوم الإقتصادية ،جامعة جيجل،كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير،2011،ص 94.

كما أن مصطلح (Développement) يرمز في اللغة الإنجليزية إلى التغيير الجذري في النظام القائم واستبداله بنظام أكثر كفاءة على تحقيق الأهداف وفق رؤية المخطط الاقتصادي.[1]

1- 2 تعريف التنمية اصطلاحاً:

التنمية هي العملية التي بواسطتها تتم عملية التحول والانتقال من حالة أو وضعية مختلفة إلى أخرى أكثر منها تطوراً وتقدماً مع ملازمة العديد من التحولات الجذرية في البنيان الاقتصادي.

تعريف التنمية المحلية :عرفت الأمم المتحدة عام 1956 التنمية بأنها: « العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأكبر قدر مستطاع »، وأقرت عام 1986 تعريفاً آخر ضمن إعلان الحق في التنمية، حيث عرفت التنمية بأنها: « عملية متكاملة ذات أبعاد اقتصادية وثقافية واجتماعية وسياسية تهدف إلى تحقيق تحسن متواصل لرفاهية كل السكان وكل الأفراد والتي يمكن عن طريقها إكمال حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ».[2]

كما عرفها "محي الدين صابر": « مفهوم حديث لأسلوب العمل الاجتماعي والاقتصادي في مناطق محددة يقوم على أسس وقواعد من مناهج العلوم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا الأسلوب يقوم على إحداث تغير حضاري في طريقة التفكير والعمل والحياة عن طريق إثارة وعي البيئة المحلية جميعاً في كل المستويات عملياً وإدارياً ».

أما الدكتور "فاروق زكي" فقد عرفها: « التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي والسلطات الحكومية لتحسين الأحوال اجتماعية والاقتصادية والثقافية في المجتمعات المحلية وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة الشاملة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم وكذا توفير ما يلزم من الخدمات بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية ».[3]

كما عرفها "آرثر دورهان" Arthur Durhan « ما هي إلا نشاط منظم لتحسين الأحوال المعيشية للمجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل على تعبئة

---

[1] طالبي يمينة، **الدور التنموي للجماعات المحلية، دراسة حالة ولاية البيض، مذكرة ماستر** في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وتنمية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016/2015، ص 38.

[2] طالبي يمينة، المرجع نفسه، ص 38.

[3] من موقع: **www.ottoubloy.com**: http تاريخ الإطلاع:2019/03/20 على الساعة الحادية عشر (11) صباحا.

وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين ويصحب ذلك بمساعدات فنية من المؤسسات الحكومية الأهلية. [1]

من خلال هذه التعاريف يمكننا أن نعرف التنمية المحلية بأنها مجموعة من الطرق والعمليات المتبعة من قبل مجتمع ما والتي تقوم على الأساليب الفنية بهدف تحسين الظروف المعيشية لأفراده، وهذا اعتماداً على مشاركة جميع مكوناته وأطيافه بواسطة المبادرة الذاتية والموارد المحلية.

المطلب الثاني: مرتكزات التنمية المحلية وخصائصها:

لتحقيق التنمية المحلية الفعالة لا بد من توفر مجموعة من المرتكزات التي تعد ضرورية لنجاح مختلف العمليات المرتبطة بها كما أنها لا بد أن تتميز بخصائص و سمات معينة نوجزها فيمايلي.

1- مرتكزات التنمية المحلية:

لا يمكن أن تتحقق التنمية المحلية إلا عبر مجموعة من القواعد والأسس التي تقوم عليها وتعمل على إرساء الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها وهي كالتالي:[2]

1-1- اللامركزية الإدارية:

إن الغاية من تطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية هو إعطاء الوحدات المحلية نوع من الاستقلالية والمرونة الكافية في تجسيد البرامج والنشاطات حسب خصوصية كل منطقة والمشروعات الاستثمارية اللازمة لخطة التنمية وفقاً لأولوياتها واحتياجاتها الفعلية، وهذا لا يكون إلا بإيجاد آليات التمويل الذاتي للوحدات المحلية والقواعد القانونية التي تسمح بتجسيد اللامركزية مما يجعل المواطن المحلي مساهم ومسير في إدارته، ومنه تحقيق تنمية محلية آنية من التسيير الإداري للمواطن هدفها تحقيق غايات وتطلعات هذا المواطن، مما يسمح بالتعاون بين القطاعات الفعالة في المجتمع المحلي، واللامركزية الإدارية تساهم في دعم مكونات التنمية المحلية وتزويدها بالوسائل الضرورية للمحافظة على استمرارية نمو المجتمع المحلي وتطوره.

1-2- تفعيل المشاركة الشعبية:

إن دور المواطن داخل مجتمعه المحلي لا يقتصر على مجرد القيام بالوظائف والمهن بشكل آلي روتيني، بل دوره الأساسي يقوم على التفاعل الشعبي والتشاركية في كل الأمور الخاصة به، وهذا بإيجاد آلية وطريقة لتوجيه الأفراد

---

[1] طالبي يمينة، **المرجع السابق**، ص 39.

[2] الشيخ رحماني ،يحي سهيبي، **الحكم الجيد والتنمية المحلية في الجزائر.مذكرة لنيل شهادة الليسانس** في العلوم السياسية تخصص مقارنة ،جامعة سعيدة،2012،2013،ص 19

للمشاركة الشعبية سواء عن طريق نظام الانتخابات أو المجالس المحلية، وكذلك تشجيع المبادرات الفردية وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني لتحقيق أهداف الخدمات العامة تحت فضاء الجهات الرسمية وترك المواطن لصنع قراره المحلي.

1-3- تكريس دور المجتمع المحلي:

وهذا من خلال تفعيل وتطوير النظم القانونية المحلية التي تنمي دور المجتمع وتعزز دوره في الحياة المحلية وتشجيع مبادرات الوحدات المحلية لتطوير أفضل النماذج التنموية التي تعمل على تحقيق أفضل حياة محلية وتطورها وفق المنهج السائد، والمساعدة في تقييم وتطوير الفرص الرائدة أو المتاحة بين أفراده بشكل جماعي منظم وفق الأطر القانونية السائدة.

1-4- المسؤولية المحلية:

وتتمثل هذه المسؤولية في الحرص على تفعيل دور البلديات ومؤسسات المجتمع المدني بما يضمن الوصول إلى أهداف التنمية المحلية عن طريق تفعيل المشاركة الحقيقية وإبراز المبادرات الفردية.

2- خصائص التنمية المحلية: تتميز التنمية المحلية بمجموعة من الخصائص منها:[1]

2-1- الشمولية:

فهي تعتبر عملية شاملة لجميع مناحي الحياة المحلية وكامل الإقليم الجغرافي وتمس جميع أطياف المجتمع ومكوناته دون تمييز أو تفضيل وفقاً لتخطيط شامل متكامل لمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لتحقيق الأهداف المنشودة.

2-2- محلية المورد:

إن أهم خاصية للتنمية المحلية هي التمويل الذاتي القائم على المورد المحلي، وذلك بمشاركة المجتمع المحلي في التمويل مادياً وبشرياً.

[1] حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **التنمية (اجتماعياً، ثقافياً، اقتصادياً، سياسياً، إدارياً، بشرياً)**، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2009، ص 74.

2-3- تطوير المجتمع:

إذ هي قائمة على مجموعة من الخطط والإستراتيجيات التي تهدف إلى نقل المجتمع من حالة أقل تطوراً إلى حالة أحسن منها وفق الرؤيا الخاصة هدفها تحسين الأوضاع المعيشية والتعليمية في المجتمع وفق نظم علمية، فهي ليست عشوائية غير مخططة.

2-4- الاستفادة من الموارد وضمان استدامتها:

تعتمد التنمية المحلية على الاستفادة من كافة الموارد المتاحة بأقل تكلفة مع تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف مع مراعاة حقوق الأجيال القادمة.

2-5- ضمان توفير جميع الخدمات:

إن التنمية المحلية يجب أن تراعي في طياتها الخدمات الأساسية للمواطن المحلي كالتعليم والنقل والصحة وإشباع مطالبه وحاجاته سواء البيولوجية أو النفسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، وهذا عن طريق النظم والمؤسسات الاجتماعية.[1]

2-6- الاستمرارية:

من أهم خصائص عمليات التنمية المحلية الديمومة والاستمرارية، فمدخلات التنمية متغيرة لمواكبة تلك المتغيرات كما أن احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع في تغير مستمر مما ينعكس على تغيير أهداف التنمية، ومن ثم استمرارية عمليات التنمية لمواكبة ذلك، ومن أهم دواعي استمرارية التنمية رغبة الإنسان الدائمة في بلوغ ما هو أفضل، **فكلما** ارتقى لدرجة تطلع لدرجات أعلى. [2]

2-7- التوازن والتنسيق:

ينبغي مراعاة توازن مشروعات برامج التنمية المختلفة، ويعني ذلك الاهتمام بجوانب التنمية حسب حاجة المجتمع، فلكل مجتمع احتياجات تفرض وزناً خاصاً بكل جانب منها، فمثلاً في المجتمعات الفقيرة تمثل قضايا التنمية الاقتصادية فيها وزناً أكبر على ما عداها، مما يجعل تنمية الموارد الإنتاجية هي الأساس، والقضايا الأخرى تعدّ فروعاً

---

[1] حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **مرجع سابق**، ص 74.

[2] **نفس المرجع** نفس الصفحة.

منها، وفي مجتمعات أخرى غنية مثل دول البترول يحقق الدخل فائضاً يكون للخدمات الصحية والإسكانية والاجتماعية شأن أكبر.

وينبغي مراعاة التنسيق بين مشروعات وبرامج التنمية المختلفة، ويهدف التنسيق إلى توفير جو يسمح بتعاون جميع الأجهزة القائمة على خدمة المجتمع، وتظافر جهودها، بحيث لا تصبح مشروعات وبرامج التنمية متكررة أو متناقضة أو متداخلة.[1]

المطلب الثالث: أبعاد التنمية المحلية:

1- البعد الاقتصادي:

يرتبط هذا البعد بمجموعة من أنشطة الإنتاج والخدمات، كما تراعي التنمية المحلية البعد الاقتصادي من أجل تنمية الإقليم المحلي اقتصادياً التي يمكن أن تتميز بها المنطقة سواء عن طريق النشاط الزراعي أو الصناعي أو الحرفي، وبهذا نجد أن المنطقة التي تحدد ميزاتها مسبقاً تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها، من أجل توفير فائض القيمة عن طريق العمل في النشاط الاقتصادي وبهذا تحقق التنمية المحلية البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة وعن طريق توفير المنتجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى، سواء للاستهلاك المحلي أو للتوزيع إلى الأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء الهياكل القاعدية المحلية من الطرقات والمستشفيات ...الخ، وهذه الهياكل بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فإنها تمد الطريق نحو الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الاستثمار بهذه المنطقة. [2]

2- البعد الاجتماعي:

يكون المجتمع هو مركز التدخل، أما بالنسبة للتنمية الاجتماعية هي مرجعية لوجود الشروط المؤدية من جهة إلى تطور المجتمع ثقافياً واقتصادياً، ومن جهة أخرى إلى كل أعضاء هذا المجتمع للمشاركة في التطور والازدهار، وعليه فهي لها ارتباط وثيق بالتنمية الاقتصادية والثقافية، فالبعد الاجتماعي للتنمية المحلية يركز على الإنسان الذي يشكل

[1] حسين عبد الحميد أحمد رشوان، **مرجع سابق**، ص 77.

[2] كمال بودانة، **أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، رسالة الماجستير**، جامعة بسكرة، 2014/2013، ص 82.

جوهر التنمية والهدف النهائي لها من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر وتوفير الخدمات الاجتماعية لجميع أفراد المجتمع بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية.[1]

إذاً البعد الاجتماعي للتنمية يعتبر عامل أساسي لتحقيق الرفاهية والتطور الاجتماعي، وهذا لكون الإنسان أساس أي تطور، فالاهتمام بالفرد من خلال تعليمه وتطويره يؤدي إلى تشكيل مجتمع متماسك ومتطور اجتماعياً يتّسم بالنبل، وكذلك يعزز شعوره بانتمائه إلى الرقعة الجغرافية التي يسكنها، وهذا يستلزم الوصول إلى التنمية المحلية المنشودة.

3- البعد البيئي:

إن البعد البيئي للتنمية لا يقل أهمية عن باقي الأبعاد وخاصة في الأعوام الأخيرة وما شهده العالم الحديث من زيادة متسارعة للاهتمام بالبيئة، وكذلك تطور المنظومة القانونية العالمية في هذا المجال مما فرض على مخططات المشاريع التنموية المحلية وضع العامل البيئي ضمن الأولويات، كون المشاكل البيئية كالتصحر والتلوث ونقص المساحات الخضراء لها أثر متعدي زمانياً من خلال تهديم المقدرات البيولوجية الخاصة بالأجيال القادمة، وكذلك مكانياً كون التأثير البيئي ليس له حدود، فالاحتباس الحراري أثره ليس مقتصراً على منطقة معينة، لذلك اتجه العالم الحديث بفرض شروط بيئية صارمة على جميع المخططات الإنمائية المحلية للدول، فاتجهت الدول للتكاثف في هذا الصدد، فمثلاً عقدت الأمم المتحدة مؤتمر الأرض بـ "ريو دي جانيرو" بالبرازيل سنة 1992 والذي أعطى أولوية للأرض في أي برنامج إنمائي أو تخطيط محلي لدول العالم وضمان حقوق الأجيال القادمة من خلال ما عرف بالتنمية المحلية والصديقة للبيئة.

4- البعد السياسي:

يهدف إلى تحقيق استقرار النظام السياسي وهذا بالأخذ بالمشاركة الشعبية الجماهيرية والمتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلهم لتولي السلطة كاختيار المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية، ومن خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دوراً كبيراً في دعم مسيرة التنمية المحلية، وتعرف بأنها عملية سوسيوتاريخية متعددة الأبعاد والزوايا، تستهدف تطوير واستحداث نظام سياسي عصري يستمد أصوله الفكرية من نسق إيديولوجي تقدمي ملائم متناسق مع الواقع الاجتماعي والثقافي للمجتمع ويشكل أساسا مناسباً لعملية التعبئة الاجتماعية، ويتألف بناء هذا النظام من مجموعة من المؤسسات السياسية الرسمية التطوعية التي تتمايز عن بعضها بنائياً، وتتبادل التأثير فيما بينها جدلياً،

[1] كمال بودانة، **المرجع السابق**، ص 83.

وتتكامل مع بعضها وظيفياً، وتمثل الغالبية العظمى من الجماهير وتعكس مصالحها، وتهيئ المناخ الملائم لمشاركتها في الحياة السياسية بشكل إيجابي وفعال يساعد على تعميق وترسيخ حقائق وإمكانات التكامل الاجتماعي والسياسي ويتيح الفرصة لتوفير أوضاع مواتية لتحقيق الاستقرار داخل المجتمع بوجه عام، كما أنها عملية سياسية متعددة الغايات وتستهدف فكرة المواطنة وتحقيق التكامل والاستقرار داخل ربوع المجتمع وزيادة معدلات مشاركة الجماهير في الحياة السياسية وتدعيم قدرة الحكومة المركزية على إكمال قوانينها وسياساتها على سائر إقليم الدولة. [1]

إذاً البعد السياسي للتنمية هو بناء مجتمع محلي متطور سياسياً ضمن الأطر القانونية المركزية، وأهم الأهداف المتوخاة نجد: [2]

- تقوية لدولة المركزية في الأقاليم التابعة لها وتعزيز الانتماء القومي.
- تحقيق العدالة في التوزيع من خلال كفاءة الحكومة المركزية.
- تقوية الصلة والترابط السياسي بين أفراد المجتمع المحلي ومنه الوحدة السياسية.
- التنشئة السياسية للمواطن من خلال تحقيق المواطنة وبناء دولة المؤسسات.
- تحقيق أكبر قدر من المشاركة السياسية.
- تحقيق الرضى بالقبول للسلطة السياسية وذلك بإضفاء الشرعية عليها.

5- البعد البشري:

يعتبر الإنسان المحور الرئيسي في عملية التنمية، حيث تعتمد عليه الخطط والبرامج التنموية لأي مجتمع، كما أنه الهدف من التنمية، هذا يعني أن التنمية تتحقق بفضل الإنسان ومن أجل أيضاً، وذلك لن يكون إلا بالاهتمام بالعنصر البشري من خلال التعليم، التدريب والتأهيل الذي يضمن تغيراً وتحولاً في بعض متغيرات الحياة مثل التكنولوجيا، بالإضافة إلى الاهتمام بالصحة العامة للمجتمع. [3]

---

[1] كمال بودانة، **المرجع السابق**، ص 84.

[2] **نفس المرجع**، ص 85.

[3] **نفس المرجع**، ص 86.

وتنطلق التنمية البشرية من شعار "الإنسان أولاً" وهي تعني تلك الجهود الوطنية التي يتبعها النظام السائد في أي مجتمع من المجتمعات الإنسانية الواعية بهدف الوفاء بحاجات الأفراد فيها، وهي عملية متكاملة تمكن الإنسان من تحقيق ذاته والاعتماد على تنمية مجتمعه، وحسب تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية لعام 1990 فإن الأغلبية ترى بتوسيع خيارات الناس، وتكمن هذه الخيارات الأساسية في جميع مستويات التنمية وهي أنه على الإنسان أن يحيا حياة جيدة وصحية، وأن يحصل على الموارد اللازمة لمستوى معيشي كريم.[1]

إذاً التنمية البشرية متعلقة بالإنسان في حدّ ذاته، فهو الأساس الذي تنطلق منه وهو الغاية في نفس الوقت أو الهدف الذي تسعى إليه، وذلك باستثمار قدراته في جميع المجالات وحسب الميول والمكتسبات لأجل تشكيل مجتمع متكامل يحتوي كذلك على العدالة في التوزيع للمقدرات الاقتصادية وتكافؤ الفرص في المشاركة المجتمعية دون تحيز أو تمييز.

6- البعد الإداري:

وهي عملية تغيير مخطط تستخدم فيها طرق علمية تمكن الجهاز الإداري من تحديث الأنماط التنظيمية والسلوكية وإتباع الهياكل الإدارية الملائمة، وتكييفها في ضوء المتغيرات البيئية وتدعيمها بالمهارات البشرية الضرورية وفتح مجالات رحبة للتدريب بما ينمي قدرات القوة العاملة، وتحديث القوانين والتشريعات المعمول بها وتطوير وتنمية معلومات ومهارات واتجاهات وسلوكيات أفراد المنظمة، وتحسين بيئة العمل الإداري، وذلك من أجل تحقيق أهداف ارتيادية (إستراتيجية).

وعليه فإن التنمية المحلية هي تغيير في حيوية السياسة العامة وتطورها في كافة نواحي الحياة، ومنها النواحي الإدارية، وهي تلك الجهود التي تبدل لتحقيق رفع كفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية، وزيادة قدراتها على العمل الإيجابي بما يمكنها من إنجاز مهامها وتحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة ممكنة.[2]

إذاً فالبعد الإداري للتنمية المحلية يشمل عملية تطوير للجهاز الإداري المحلي، وذلك على جميع الأصعدة سواء من ناحية القدرات البشرية أو المنظومة القانونية التي تسيره أو أساليب وظروف العمل دون إحداث قطيعة مع البيئة المحلية التي ينتمي إليها، أي جلب الطرق الحديثة وتكييفها مع القدرات المحلية حتى تضمن تحقيق تنمية محلية مقبولة لدى المجتمع.

---

[1] كمال بودانة، **مرجع سابق**، ص 68.

[2] **نفس المرجع** ، نفس الصفحة.

المطلب الرابع: نظريات التنمية المحلية:

نتيجة قصور النموذج الاقتصادي الكلاسيكي بعد الحرب العالمية الثانية بحيث كان هناك تناقضات بين التنمية الشاملة للدولة ككل وتنمية المناطق التي ترتكز على التنمية المحلية، لذلك ظهرت أفكار وتوجهات جديدة مفسرة لهذه التنمية.

تميزت مرحلة الستينات بظهور **نظرية أقطاب النمو Theory of growth poles** [1]، والتي يمثلها كل من "فرانسوا بيرو" و"بودفيل" و"هيرشمان" وغيرهم.

لقد كانت هذه النظرية ملهمة للحكومات في تلك الفترة محاولة منهم إلى تعمير الأرياف والقضاء على الفوارق التي تميز المدينة عن الريف، تقوم هذه النظرية على أساس الفضاء المتعدد الأقطاب والذي يعرفه "بيرو" بأنه فضاء غير متجانس، حيث تتكامل أجزائه فيما بينها وتقوم بينه وبين الأقطاب المسيطرة تبادل أكبر من المناطق القريبة.

كما يعرف "فيليب إيدلو" هذه النظرية بأنها نظرية للنمو القطاعي غير المتوازن، وفي آن واحد كنظرية نمو جهوية غير متوازنة، إنها بالنسبة لنا تمثل نظرية تنمية المناطق، والنظرية التي تأخذ بعين الاعتبار عدم التساوي بين الفضاءات.

إذاً حسب رواد هذه النظرية فهي تقوم على فكرة أساسية تركز على تقسيم البلاد والذي عبر عنه بالفضاء إلى مناطق أو أقاليم غير متكافئة، يقوم كل إقليم بتطوير وتنمية ذاته بذاته اعتماداً على مقدرات وإمكانيات كل إقليم على حدى، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق التنمية الشاملة للدولة ككل، مع التركيز على الأقاليم الأكثر قدرة على التنمية (لديها إمكانيات لذلك) ثم تتوسع آثارها إلى الأقاليم لمجاورة وهكذا.

*** نظرية القاعدة الاقتصادية Economic rule theory**: [2]

هذه النظرية تعتمد على فكرة الصادرات كأساس تنمية المناطق، وحسب هذه النظرية أن مستوى الإنتاج والتشغيل لأي منطقة يعتمد على مدى قدرتها على التصدير، والذي يتحدد بدوره بحسب الطلب الخارجي، وفي هذا المجال يقول "كلود لكور" النمو الحضري يتحدد بإنشاء مناصب شغل والذي يخلق مداخيل، هذه المداخيل تأتي من

---

[1] خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق–** ، **أطروحة دكتوراه** في العلوم الإقتصادية فرع التحليل الإقتصادي، جامعة الجزائر 03، 2011/2010، ص13.

[2] خنفري خيضر، **نفس المرجع**، ص 14.

النشاطات المتميزة، هذه النشاطات تؤدي للتصدير الذي يؤمن مداخيل من الخارج، هذه المداخيل تسمح بتوفير (إشباع) مختلف الحاجيات المحلية وكذا توسع النمو.

حسب هذه النظرية فإن الأنشطة الاقتصادية تعتمد على أنشطة قاعدية ونشاطات داخلية.

- النشاطات القاعدية: ويتمثل في كل النشاطات التي تساهم في خلق مناصب العمل وجلب العملة الصعبة عن طريق التصدير.
- النشاطات الداخلية: والتي تهدف إلى تلبية حاجات المناطق الداخلية في الدولة، والذي تقوم عليه لنمو وتطور البلد ككل من خلال تكامل هذه النشاطات فيما بينها.

*** نظرية التنمية من تحت Theory of développement from Under** :[1]

هذه النظرية ترتكز على فكرة تنظيم الاقتصاد من طرف أعضاء المجموعات المحلية لصالحها، ظهرت هذه النظرية في بداية السبعينات، وقد تميزت هذه الفترة بعدة محاولات مست الاقتصاد العالمي أهمها ارتفاع أسعار الطاقة (البترول) وتكاليف النقل وانخفاض المالية العمومية، مما طرح أفكار جديدة وبدائل تمثلت في البحث عن تنمية تنطلق من الأسفل نحو الأعلى خصوصاً بعد التحولات التي مست المجتمعات واهتمامها أكثر بالجوانب الاجتماعية والبيئية ومطالبة المجتمعات المحلية بمساهمة أكبر في القرارات التي مست حياتهم، حيث يقول "جون لويس قويقو" حسب هذه النظرية التنمية المحلية بأنها « تعبير في تضامن محلي، هذا التضامن يخلق علاقات اجتماعية جديدة ويظهر إرادة سكان منطقة معينة لتثمين الثروات المحلية، والذي يخلق بدوره تنمية اقتصادية ».

من خلال هذه النظرية يمكننا معرفة مكونات التنمية المحلية من خلال:

- الجانب الثقافي: والذي يكون أساسه التضامن بين أبناء المنطقة.
- الجانب الاقتصادي: والذي يقوم على أساس استغلال ثروات المنطقة من قبل سكانها المحليين.

[1] خنفري خيضر، **المرجع السابق**، ص 15.

*** نظرية المقاطعة الاقتصادية District Industriel**:[1]

تعود هذه النظرية في بدايتها إلى الأعمال التي قدمها "ألفريد مارشال" (1890) الذي كان أول من تحدث عن التجمعات التي تنشأ من تمركز مجموعة من المؤسسات تنشط في نفس المجال في منطقة واحدة والتي أطلق عليها إسم (مناطق صناعية).

هذه الأفكار طورها الاقتصادي "بيكاتيني" (1979)، حيث تقوم هذه النظرية على فكرة أن تركز مجموعة من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في منطقة واحدة سوف يعود عليها بالنفع حيث يؤدي إلى:

- تخفيض تكلفة النقل سواء عند الشراء أو عند البيع.
- الاستفادة من يد عاملة مؤهلة وقريبة.
- تسهيل تحويل المعارف والمعلومات بين المؤسسات.

إذاً هذه النظرية تقوم على فكرة المقاطعة الصناعية، وهذه الأخيرة تحتوي على تمركز مجموعة من المؤسسات تقوم بنشاط معين بداية من الإنتاج الأولي إلى التسويق مما يسمح بتضافر هذه المؤسسات وتعاونها مما يؤدي إلى قدرة مرنة في الإنتاج وطلب متزايد الذي يؤدي إلى تنمية هذه المناطق.

*** نظرية الوسط المتجدد Renewable Medium Theory** : [2]

هذه النظرية ظهرت نتاج بحث قام به مجموعة من الباحثين الأوروبيين حول الوسط المتجدد (GREMI) والتي يرأسها "فيليب إيدلو" والتي تعتبر الإقليم هو الوسط المجدد والمنشأ لكل الأنشطة، حيث يرى أصحاب هذه النظرية أن التنمية المحلية هي نتاج تطور متسلسل ومتجدد عبر إقليم معين، أي أن التنمية لا يمكن أن تحدث إلا بوجود وسط، هذا الوسط هو الإقليم الذي فيه عناصر وعوامل قادرة على استيعاب مختلف المعارف والتأقلم مع مختلف المتغيرات، وهذا من خلال التراكمات التاريخية التي توجد داخل الوسط، وفي هذا الإطار يقول "دينيس مايلات" Denis Mailât « أن الوسط (الإقليم) يضم مجموعة متكاملة من أدوات الإنتاج وثقافة تقنية وعناصر تساعد المؤسسة على المعرفة والتنظيم واستعمال التكنولوجيات ودخول السوق، وبذلك الوسط يقدم كوسيلة للاستيعاب والفهم والحركة المتواصلة ».

---

[1] خنفري خيضر، **مرجع سابق**، ص 15.

[2] **نفس المرجع** ، ص 16.

إذاً حسب هذه النظرية يعتبر الوسط والذي يعني الإقليم أساس تحقيق تنمية محلية بمنطلقات وقدرات ذاتية.

خلاصة وإستنتاجات:

إنطلاقا مما سبق توصلنا إلى أن الإصلاح الإداري هو عملية منظمة تهدف إلى تطوير الجهاز الإداري عند عجز هذا الأخير عن إنجاز المهام المنوطة به وكذا محاولة مواكبة التطورات الحاصلة سواء الداخلية او الخارجية ولا يكون هذا الإصلاح ناجحا على المستوى المحلي إلا بتوفر مجموعة من الشروط والمقومات والخطوات تتعلق ببرامج التخطيط في حد ذاتها من تخطيط ومتابعة من جهة ومن جهة تظافر جهود الفواعل المحلية منتخبين ومواطنين مع جهود الهيئات المركزية المشرفة على عملية الإصلاح ،و تعد التنمية المحلية الهدف الأساسي للإصلاح المحلي ونجاح هذه الأخير يتوقف على التنسيق الجيد لجهود جميع الفواعل ولتحقيق مستويات أفضل للتنمية المحلية يتطلب إصلاح إداري ناجع وفعال قائم على ترشيد الأداء الإداري.

الفصل الثاني

إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

(2011،2019)

شهدت الإدارة المحلية الجزائرية عدة تغيرات وتحولات متأثرة بالعوامل السياسية والأمنية والاقتصادية المختلفة التي مرت بها البلاد، وسنتطرق في فصلنا هذا إلى مجمل الإصلاحات التي مست كل من الولاية والبلدية في ظل آخر قانون لهما مع التطرق إلى أهم الدوافع التي حتمت على الدولة إصدار هذه القوانين وما تحملها من إصلاحات واعتمدنا في تحليلنا هذا على تقسيم هذا الفصل إلى مبحث أول يتضمن أهم دوافع الإصلاح المحلي والمبحث الثاني نتطرق فيه إلى أهم الإصلاحات التي جاء بها قانون البلدية رقم 10/11 وكذا قانون الولاية 07/12 وانطلاقا من هذه التغيرات التي جاءت بها النصوص التشريعية سنتوصل إلى تبيان المجالات التي مسها الإصلاح و هو ما سيتضمنه المبحث الثالث في هذا الفصل.

المبحث الأول: دوافع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر

كما نعلم فالإدارة المحلية ليست بمنعزل عن التطورات الحاصلة في المجتمع من جهة والتدهور الحاصل داخلها حتم على الدولة القيام بهذه الإصلاحات بالنظر إلى العديد من الدوافع المحيطة من أجل الإصلاح الإداري والتي يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

المطلب الأول: الدوافع السياسية:

تعد المشاكل السياسية التي عرفتها الإدارة المحلية من أهم الأسباب التي سرعت الإصلاح وجعلته حتمية واجبة وقد لخص "الدكتور عمار بوضياف" في شرحه لسباب صدور القوانين الخاصة بإصلاحات الإدارة المحلية هذه الأسباب فيما يلي:[1]

- الاتجاه نحو إعطاء السلطة المحلية نظاماً مبنياً على المشاورة والحوار السياسي داخل المجالس وخارجها.
- وضع الآليات والميكانيزمات السياسية لضمان المشاركة الفعالة للمواطن المحلي.
- التطور السياسي للمواطن المحلي وزيادة وعيه بضرورة وضع إصلاحات سياسية كافية وضامنة لطموحه المحلي.
- تفشي ظاهرة انسداد المجالس الشعبية المحلية وأثرها على سير برامج التنمية المحلية.
- وعي السلطات المركزية وإدراكها بحتمية الإصلاح السياسي للإدارة المحلية.
- الاتجاه العالمي الحديث نحو إعطاء الوحدات المحلية أكبر حرية لتحقيق التنمية.
- إدراك السلطات المركزية أن أساس التنمية الشاملة هي التنمية المحلية والتي تقوم على الحرية السياسية المحلية.
- تزايد مظاهر الفساد السياسي والإداري على مستوى الإدارة المحلية.

[1] عمار بوضياف، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، (ب.س.ن)،(ب.ت.ن)، ص 115.

- تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية وتفعيل دورها في المجالس الشعبية.
- الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد أفرز ظهور منتخبين ذو مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى إجماع والذي يعد ضرورياً لصنع القرار البلدي.

وفي ذات السياق ترى الباحثة "وفاء معمري" أن الإصلاح المحلي في الجزائر يرتبط بمجموعة من الظروف والإشكالات السياسية التي عجلت بضرورة الأخذ به ومن ذلك نذكر: [1]

- عزوف المواطن المحلي عن المشاركة السياسية المحلية بسبب فقدان الثقة في هذه المجالس مما أوجب إعادة النظر في هذا المشكل.
- تغلب المصالح الشخصية واتخاذ قرارات لا تخدم المصلحة العامة.
- ضعف مشاركة الشباب في المجال السياسي.
- تزايد المطالب الشعبية بضرورة تفعيل عمل المجالس المحلية في تطوير التنمية المحلية مما فرض ضغوط الممارسة على الإدارة المحلية.
- المطالبة الشعبية بضرورة المشاركة في تحديد الأهداف التنموية المحلية والمسامة الفعلية في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.
- البحث عن آليات سياسية تضمن عدم تدخل المصالح الشخصية لأعضاء المجالس المحلية في اختيار البدائل واتخاذ القرارات العامة.
- التوجه نحو زيادة المشاركة على المستوى المحلي، حيث أن الاعتراف الصريح ضمن قوانين الإدارة المحلية بضرورة فتح سبل المشاركة أمام المواطنين في مجال تسيير شؤونهم على المستوى المحلي، إلا أن في الواقع المعيش عكس ذلك وهذا ما استوجب على الإدارة المحلية أن تضع إطار قانوني للتنفيذ الفعلي من خلال تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية وإعادة النظر في علاقة هذه الإدارة مع المواطنين، وذلك بإعادة تنظيم هذه العلاقة بناءاً على قواعد المشاركة والمساواة والشفافية.
- العمل على معالجة العزوف الانتخابي الذي يعود إلى أسباب متعددة ومتنوعة ولعل أبرزها الظروف الاجتماعية التي يعشها المواطن المحلي، إضافة إلى الفكرة السائدة في المجتمع الجزائري بفوز الأحزاب الحاكمة

[1] وفاء معاوي، **نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية**،جامعة باتنة، جانفي، العدد 10، 2015، ص 93.

دائماً بالانتخابات، وهو ما يعدّ عامل إضافي يؤدي إلى العزوف الانتخابي [1]، وبالتالي الحل يكمن في بعث الثقة في المواطنين من جهة وفي الإجراءات القانونية التي على ضوئها تراقب الانتخابات بصفة فعالة، ويجب ألا يحس الناخب بأن واجبه قد انتهى بمجرد تأديته لواجبه الانتخابي بل يجب منحه حق الرقابة والمساءلة والضغط على أعضاء المجلس بضرورة العمل عل تلبية رغباتهم في إطار القانون.

المطلب الثاني: الدوافع الاقتصادية والاجتماعية:

من خلال دراستنا للشأن المحلي والذي تعد فيه الإدارة المحلية في الجزائر الأساس القاعدي لتحقيق التنمية ولتحقيق هذه الأخيرة أعطاها المشرع الذمة المالية المستقلة والتي تعاني من ضعف التمويل المحلي إلى جانب:[2]

- اعتماد الجماعات المحلية على التمويل المركزي لميزانياتها بشكل كبير.
- عدم الاستغلال الجيد للموارد الذاتية المتاحة.
- إتجاه الدولة الجزائرية إلى تحقيق تنمية شاملة مبنية على تنمية محلية تقوم على ذاتية التمويل.
- السعي إلى جلب وتسهيل عمليات الاستثمار المحلي بهدف تشجيع الدخل الناتج عن الضرائب على النشاط.
- ضعف الجباية المحلية خاصة في البلديات النائية، مثلاً عدم تحصيل عائدات استهلاك المياه الصالحة للشرب.
- معاناة أغلب الجماعات المحلية من محدودية وانعدام الموارد المحلية وهذا ما يؤدي إلى عجز ميزاني كبير.
- ضعف تحضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير المالي الذي يعتد على الخبرة.
- ضعف الاستثمار الاقتصادي المحلي ونقص تمويله للميزانيات المحلية.
- ضعف أداء المؤسسات الاقتصادية وعدم قدرتها على استغلال الموارد المالية بشكل فعال.
- تزايد الأعباء على ميزانيات الجماعات المحلية من خلال اتساع الحاجات وتنوعها للمواطنين.
- تزايد الأعباء المالية على ميزانيات الإدارة المحلية بغرض التوجه الحديث نحو تطبيق الإدارة الإلكترونية وما يصاحبه من استعدادات مالية وهيكلية هائلة.
- زيادة المتطلبات الاقتصادية والمالية ضمن الأعباء على ميزانية الإدارة لمحلية من أجل تحقيق تنمية محلية مستدامة.

---

[1] حليمة بومزبر، **الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد في الجزائر، رسالة ماجستير** في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة ،كلية الحقوق، فرع الرشادة والديمقراطية، ، 2010/2009، ص 147، 148.

[2] عمار بوضياف، **مرجع سابق**، ص 115.

- وضع منظومة قانونية التي من شأنها توضيح الإطار القانوني للمورد المحلي الذاتي الذي يوضع آليات الاستغلال.
- محاولة تثمين ممتلكات الإدارة المحلية سواء العقارية أو المنقولة والسماح لها بالتصرف التام في العقار وفقاً لإجراءات قانونية وتنظيمية وذلك من خلال إيجاد طرق تمويل جديدة بعيداً عن المصادر التقليدية.

فيما يخص الدافع الاجتماعي للإصلاح الإداري للإدارة المحلية فقد قمنا بإلحاقه بالدافع الاقتصادي لما لهما من ترابط كبير، ونذكر أهم هذه الدوافع كالآتي:

- السعي إلى مسايرة التطورات والتحولات أو التغيير في جميع مناحي الحياة.
- تلبية المطلب الاجتماعي للسكان المحليين مع تحسين مستوى الخدمات المحلية المتنوعة مع مراعاة جميع فئات المجتمع.
- تنوع وزيادة المشكلات الاجتماعية وتزايد الطلب على الخدمات.
- تنوع الحاجات المجتمعية المحلية واتساعها يتطلب إجراء إصلاحات لمواكبة هذا التنوع مع ضرورة تحقيق التوازن.

المطلب الثالث: الدوافع الإدارية:

باعتبار الإدارة المحلية القاعدة الأساسية لتنفيذ سياسات التنمية للدولة وبهدف محاولة القضاء على المشاكل التي تعاني منها الإدارة المحلية كان لزاماً على الدولة القيام بإصلاح إداري لتحسين الأداء التنموي للإدارة المحلية وذلك من خلال:

- بطء الإجراءات الإدارية وتعقدها على مستوى إدارة الجماعات المحلية ونقص التخصص النوعي للموظفين والمتخصصين في المجالات التقنية. [1]
- ضعف التكوين وغياب برامج تحسين مستوى العاملين على مستوى هذه الهيئات.
- مواكبة التطورات الحاصلة على مستوى المجتمع المحلي.

[1] حمادو سليمة، **إصلاح الجماعات المحلية كخيار إستراتيجي، رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر 03، ص 21.

- تلبية الحاجات والمطالب المحلية الجديدة.
- ازدواجية العمل وما ترتب عنه من مشاكل نتيجة عدم التنسيق بين الأجهزة الإدارية.
- تداخل العمل السياسي مع العمل الإداري وما ترتب عنه من مشاكل حالت دون تجسيد مختلف البرامج التنموية.
- اعتماد الإدارة المحلية على الإدارة المركزية في اقتراح أو تنفيذ مختلف السياسات والقرارات.
- ضعف المستوى الثقافي للمواطن في الولوج إلى التقنيات المتعلقة بتسيير الإدارة المحلية.
- انعدام التنسيق والتوجيه بين المنتخبين المحليين مما يؤدي إلى ضعف التسيير المحلي وطغيان الأغراض الشخصية والحزبية على العمل التنموي المحلي.
- غلبة المصالح الشخصية على المصالح العامة وذلك نظراً لضعف الرقابة الإدارية.[1]
- غياب تكوين مستمر للمنتخبين المحليين وعدم درايتهم بالعمل الإداري.
- ثقل الوصاية وهيمنة التسيير البيروقراطي المركزي على المصالح الإدارية المحلية والذي من شأنه عرقلة السير الحسن لتنفيذ برامج التنمية.
- التأخر الواضح من طرف الهيئات المكلفة بالرقابة على أعمال الأجهزة الإدارية المحلية، وبالتالي التأخر في تجسيد مختلف البرامج التنموية والقرارات.
- عدم منح التأشيرة على مختلف القرارات الإدارية في الآجال المحددة.
- محاولة تكرسي إدارة محلية قائمة بذاتها من خلال بناء جهاز إداري محلي فعال.
- ثقل العمل الإداري على المصالح المركزية يتطلب تفويض الصلاحيات لهذه الهيئات المحلية في جميع المجالات.
- التعداد الكبير للإدارات المحلية (1541 بلدية) و (48) ولاية .

[1] حمادو سليمة، **مرجع السابق**، ص22.

المبحث الثاني:الإطار التشريعي لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر:

تعتبر كل من البلدية و الولاية الخلية الأولى لتكريس العمل السياسي و صنع السياسات العامة لهذا خصتها الدولة بمجموعة من الإصلاحات لتنمية قدراتها و تأهيلها لتأدية أدوارها بالكفاءة و الفعالية المطلوبة.

المطلب الأول: إصلاح البلدية في ظل أحكام القانون 10/11:

من خلال ضعف التسيير على المستوى المحلي خاصة في المجالس المنتخبة وفشل الآليات الواردة في القوانين السابقة فقد كرست الجزائر إصلاحات في النظام الإداري لإدارتها المحلية من خلال التعديلات والإصلاحات الضرورية على قوانين الإدارة المحلية، باعتبارهما قاعدتين أساسيتين لتسيير متطلبات المجتمع المحلي وذلك بإصدار القانون 10/11 المتعلق بالبلدية.

1- الإصلاحات المتعلقة بهيئات البلدية:

حيث تتكون من ثلاث هيئات ، المجلس الشعبي البلدي كهيئة للمداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا إدارتها ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نجد هذه الإدارة من صميم الإصلاحات التي جاء بها القانون الأخير والمتعلق بالبلدية.

1-1- المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويتشكل حسب المادة 79 من القانون العضوي رقم 11/12 المتعلق بالانتخابات كما يلي:[1]

- 13 عضو في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 15 عضو في البلديات التي عدد سكانها ما بين 10.001 و 20.000 نسمة.
- 19 عضو في البلديات التي عدد سكانها ما بين 20.001 و 50.000 نسمة.
- 23 عضو في البلديات التي عدد سكانها ما بين 50.001 و 100.000 نسمة.
- 33 عضو في البلديات التي عدد سكانها ما بين 100.001 و 200.000 نسمة.

[1] **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، المادة 79 من القانون العضوي رقم: 01/12 المؤرخ في: 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، **الجريدة الرسمية** العدد: 50، الصادرة بتاريخ: 28غشت 2016.

من خلال القانون الجديد المتعلق بالبلدية أراد المشرع دعم إصلاحات البلدية باعتبارها هيئة قاعدية تعنى بالشأن المحلي، وذلك بزيادة عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وذلك لتزايد عدد السكان من جهة لفتح المجال للمشاركة الشعبية في البلدية لتسيير الشؤون المحلية من جهة أخرى، كما يعزز نظام التعددية الحزبية، حيث يقوم المجلس المشكل بممارسة الوظائف طيلة العهدة المقدرة بـ 05 سنوات، كما يمكن تمديدها في حالة تطبيق التدابير الدستورية والتي تمثل حالات استثنائية، كما أن القانون العضوي للانتخابات يحدد الشروط العامة والخاصة للترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي، حيث يمكن القول أن عملية الإصلاح شملت اغلب القوانين وهذا من خلال إعطاء فرصة أكبر للشباب حيث خفض سن الترشح لرئاسة المجلس الشعبي البلدي إلى 23 سنة كاملة يوم الاقتراع، بينما كانت في القانون العضوي للانتخابات رقم 07/97 محددة بـ 25 سنة.

فيما يخص اللجان الدائمة فقد تميزت في ظل أحكام القانون الجديد للبلدية بأنها أكثر ضبطاً وتنظيماً حسب المادة 31 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية التي نصت على ما يلي: « يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يلي:[1]

- الاقتصاد والمالية والاستثمار.
- الصحة والنظافة وحماية البيئة.
- تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية.
- الري والفلاحة والصيد البحري.
- الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب».

حيث يتم تشكيل هذه اللجان الدائمة بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

* **اللجان الخاصة:** حيث تنشأ إلى جانب اللجان الدائمة.[2]

[1] **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**،المادة 31 من القانون 10/11. المؤرخ في:22 يوليو 2011 ،المتعلق المتعلق بالبلدية ،**الجريدة الرسمية** العدد:37 الصادرة بتاريخ:03 يوليو 2011.

[2] بوضياف عمار، **مرجع سابق**، ص 170.

*** نظام المداولات:**

يجب أن تجرى وتحرر مداولات أشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية وهذا طبقاً للمادة 53 من قانون البلدية، حيث تتخذ القرارات خلال المداولة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس ولمعالجة حالات الانسداد التي عرفتها العديد من المجالس المحلية وأثر ذلك على سير مداولاتها فقد تداركت الإصلاحات هذا الخلل خاصة فيما يتعلق بمراجعة آلية سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي

2/ الإصلاحات المتعلقة بصلاحيات البلدية:

تتمتع البلدية بمجموعة من الصلاحيات وتمارسها عن طريق المجلس الشعبي البلدي ضمن المجالات الممنوحة لها قانوناً.

2-1- مجال التهيئة العمرانية:

من خلال المادتين 107/107 نجد أن المشرع أعطى للمجالس صلاحية إعداد مخططها التنموي الموافق لعهدتها ويتم تنفيذ هذا المخطط على المدى القصير والمتوسط والطويل بالتنسيق مع برامج الحكومة ومخطط الولاية، كما تبدي آرائها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، حيث يخضع أي مشروع إلى إبداء الرأي المسبق من المجلس الشعبي البلدي.[1]

2-2- مجال التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

تقوم البلدية بتجميع الأعمال المتعلقة بتهيئة الهياكل القاعدية والأجهزة الخاصة والشبكات التابعة لها وتسهر على الرقابة الدائمة لشروط البناء المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

2-3- في مجال التربية والحماية الاجتماعية والنشاطات الثقافية:

قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية وضمان صيانتها وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والعمل على توفير وسائل النقل أعطى المشرع للبلدية كامل السلطة للقيام بكل هذه الإجراءات طبقاً للمادة 122 من قانون البلدية، كما يتوجب على البلدية توفير مرافق الطفولة والمحافظة على الأجهزة المختلفة بالشبيبة والثقافة والرياضة مع تشجيع الحركات الجمعوية ضمن هذا المجال.

---

[1] المواد 107، 108 القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

2-4- في مجال الصحة العمومية:

تقوم البلدية بتشييد المراكز الصحية وقاعات العلاج مع ضرورة صيانتها، إضافة إلى القيام بالعديد من الإجراءات المتمثلة في جمع النفايات ونقلها ومعالجتها للحفاظ على الصحة العمومية وسلامة المواطنين.

3- المجلس التنفيذي:

إن أهم ما ميّز القانون 10/11 خاصة في مجال تنظيم الإدارة هو النص صراحة على منصب الأمين العام للبلدية وإدخاله ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية باعتباره هيئة من هيئات البلدية طبقاً لنص المادة 15 من قانون البلدية، حيث يقوم الأمين العام وتحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بضمان التحضير لاجتماعات المجلس الشعبي البلدي والتنشيط والتنسيق بين المصالح الإدارية والتقنية للبلدية مع ضمان تطبيق المداولات.[1]

المبحث الثاني: إصلاح الولاية في ظل قانون 12-07:

نشير في هذا المطلب إلى الإصلاحات التي اعتمدت في ظل القانون 12-07 الذي أتى بمجموعة من الإصلاحات، ولعل أهمها التي حددت هيئات الولاية وكذا الأحكام التنظيمية الأخرى.

1- هيئات الولاية:

بالنظر إلى المحتوى الذي جاء به القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية نجد أن الولاية تتكون من ثلاث هيئات، الأولى ممثلة في المجلس الشعبي الولائي والثانية ممثلة في السيد الوالي وأخرى إدارة تحت سلطة الوالي وسنتطرق إلى ذلك فيما يلي:

1/ الإصلاحات المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة أساسية وضرورية في تشكيل وسير إدارة الولاية، حيث يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس منتخب عبارة عن هيئة مداولة ويحدد عدد أعضائه وفقاً للمادة 82 من القانون العضوي 12-01 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات كالآتي(2):

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 250.001 و 650.000 نسمة.

[1] المادة 15 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 و 950.000 نسمة.
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.
- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
- 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها عن 1.250.001 نسمة. [1]

ولقد جاء قانون الولاية المذكور أعلاه أكثر ضبطاً للجان الدائمة داخل المجلس الشعبي الولائي، حيث نصت المادة 33 من القانون 12-07 على اللجان الدائمة [2]، حيث رفع عدد اللجان الدائمة كما أعطى أكثر توضيح من حيث اختصاصاتها مقارنة بالقانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية لسنة 1990، فنجد أن هذه اللجان تتشكل بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.

كما تم ذلك بموجب هذا القانون المذكور أعلاه إنشاء لجان خاصة على مستوى المجلس الشعبي الولائي حيث أعطاها المشرع حق دعوة أي شخص يمكنه تقديم أي معلومات مفيدة لأشغال اللجنة وهذا وفقاً لما نصت عليه المادة 34 من القانون 12-07.[3]

وبالحديث عن دورات المجلس فتتمثل الإصلاحات التي جاء بها قانون الولاية الجديد بخصوص دورات المجلس الشعبي الولائي في نص المادة 15 التي أقرت أنه في حالة وقوع كارثة طبيعية أو خطر دائم يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حيث ألزم المشرع المجلس الشعبي الولائي بالانعقاد في الظروف الاستثنائية وفي الكوارث الطبيعية، كما أن المادة 64 من هذا القانون حملت جديداً فيما يخص غياب أحد أعضاء المجلس عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يكون في وضعية التخلي عن العهدة بعد مداولة المجلس في ذلك.

أما فيما يخص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في المواد 73 إلى المادة 101 فنذكر أهم الصلاحيات كما يلي:

* في مجال السكن حيث نص قانون الولاية 12-07 فيس المادتين 100 و 101 على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن بمساهمته في إنجاز برامج السكن ويساهم كذلك في التنسيق مع البلديات والمصالح التقنية وذلك لوضع برامج فعالة للقضاء على مشكلة السكن الهش ومحاربته.

---

[1] المادة 82 من القانون رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات، **مرجع سابق**.

[2] **الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية**، المادة 31 من قانون12/07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ، **الجريدة الرسمية**،العدد 12 ، الصادرة في 29 فبراير 20112 .

[3] المادة 34 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

* في مجال التنمية الاقتصادية والهياكل القاعدية يقوم المجلس الشعبي الولائي بإعداد مخطط التنمية المحلية على المدى المتوسط للولاية ويبين فيه وسائل الدولة وبرامج التنمية التابعة لجميع البلديات تحت الوصاية.

* في مجال الشؤون الاجتماعية والثقافية والصحة نصت المواد 93-99 على مجمل الأعمال التي تندرج ضمن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من خلال القيام بإنشاء الهياكل الصحية التي لا تستطيع البلديات إنشاءها[1] ، ويقوم كذلك المجلس الشعبي الولائي بترقية برامج التشغيل وتفعيلها.

2- الإصلاحات المتعلقة بمنصب الـوالي:

يعدّ هذا المنصب منصباً سامياً ويعين بمرسوم رئاسي، ويتمتع الوالي بصلاحيات واسعة ومختلفة، حيث يمارس صلاحيات بصفته ممثلاً للولاية وأخرى بصفته ممثلاً للدولة، ومنها كذلك بصفته ممثلاً للهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، فمجمل الصلاحيات بصفته ممثلاً للدولة نذكر منها ما جاء في المادة 110 من قانون الولاية رقم 12-07 « الوالي ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة »[2] ، حيث يعتبر همزة وصل بين الحكومة والولاية حيث يكلف بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

- يمارس مهام الضبط الإداري.
- يراقب نشاط المصالح الغير ممركزة للدولة.

أما بصفته ممثلاً للولاية فقد نصت المادة 105 من قانون الولاية 12-07 على أن الوالي يمثل الولاية في جميع المسائل المدنية والإدارية والقضائية،كما يمثل الولاية في جميع المناسبات الرسمية ويسهر على التنظيم الهيكلي لعمل أجهزة الولاية، كما يعد الآمر بالصرف ويعد مشروع الميزانية ثم يعرضها على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة ثم تنفيذ هذه الميزانية بعد المصادقة عليها من طرف هيئة المجلس الشعبي الولائي.[3]

أما الوالي وفي إطار صلاحياته كهيئة تنفيذية فهو يقوم بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي طبقاً لنص المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية [4]، كما يتوجب عليه تقديم تقرير كل دورة يتطرق فيه إلى مدى تنفيذ مداولة

---

(1) المواد93-99 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

(2) المادة 110 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

(3) عمار بوضياف، **مرجع سابق** ،ص 242، 243.

(4) المادة 102 و 124 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

المجلس الشعبي الولائي السابقة، كما يزود المجلس بكامل الوثائق والمستندات والمعلومات، كما يسهر كذلك على إشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ مضمون مداولات المجلس الشعبي الولائي.

وفي الأخير يمكن القول أن أبرز الإصلاحات المتعلقة بالولاية في ظل أحكام القانون رقم 12-07 قدمت جوانب عديدة نلخصها فيما يلي:

1- فيما يخص انعقاد المجلس حيث من بين الأحكام الجديدة في ظل قانون الولاية الجديد 12-07 نص صراحة في المادة 22 منه حيث يعقد المجلس دوراته في الأماكن والمقرات الخاصة بالمجلس، وفي حال وجود مانع أو قوة قاهرة يمكن للمجلس أن يجتمع في أي مكان آخر شرط أن يكون داخل إقليم الولاية ذاتها بعد أخذ مشاورات مع السيد الوالي وذلك حتى لا تتعطل الشؤون العامة للمواطنين والدولة.

2- بإمكان أي عضو بالمجلس الشعبي الولائي تقديم سؤال كتابي عن طريق الإشعار بالاستلام أي مدير أو مسؤول تنفيذي على مستوى الولاية طبقاً لأحكام القانون السالف الذكر المتعلق بالولاية، فمن بين المسائل التي تهم المواطن مجال الصحة العمومية وهنا يمكن لعضو المجلس الشعبي الولائي توجيه سؤال لمديري الصحة المعنيين على المستوى المحلي مع إلزامية هذا الأخير بالردّ في أجل أقصاه 15 يوماً من تاريخ تبليغه السؤال.

3- في حال وقوع كارثة طبيعية وحسب المادة 15 من نفس القانون يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في هذه الظروف، وهذا ما نلمسه في رغبة المشرع في الاهتمام بالشأن المحلي في كل الظروف سواء العادية أو الاستثنائية.[1]

إلى جانب إصلاحات القوانين المتعلقة بالهيئات المحلية البلدية والولاية نجد مجموعة من النصوص القانونية التي تنظم وتستكمل عمل وسير هده الهيئات من ذلك قانون الانتخابات وقانون الأحزاب لارتباطهما المباشر بالمنتخب المحلي الذي يعتبر أساس ومحرك مسار الإدارة المحلية .

[1] المادة 15 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

المبحث الثالث: مجالات إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر:

إن النهج الديمقراطي الذي انتهجته الدولة الجزائرية ومدى تماسكها بمبادئ اللامركزية يجعل الإدارة المحلية فضاء للتعبير الديمقراطي الحر، فقد تعددت مجالات الإصلاح ابتداء من سنة 2011 والتي تنوعت وتراوحت بين المجال البشري والمجال التنظيمي والسياسي.

المطلب الأول: مكافحة الفساد:

يعد مكافحة الفساد في الإدارة المحلية من بين الأولويات لتحقيق الإصلاح المحلي المنشود، فلا يكون هناك رشد في القيادة والتسيير إلا إذا تمّ القضاء على مختلف صوره وأشكاله، وتتجلى آليات مكافحة الفساد في ظل الإصلاحات المتعلقة بالإدارة المحلية فيما يلي:

1- المشاركة:

تعني المشاركة حق المرأة والرجل في التصويت وإبداء الرأي مباشرة أو عبر المجالس الشعبية المنتخبة ديمقراطياً بالبرامج والسياسات والقرارات، وهذا بكل حرية ولا يقبل ممارسة هذا تحت أي ضغط مباشر أو غير مباشر، كما تتطلب المشاركة توفر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب وحرية التعبير والانتخاب وكل الحريات بشكل عام ضماناً لمشاركة فعالة بترسيخ الشرعية السياسية، والمشاركة تضمن كذلك التخفيف من المركزية الإدارية الذي يتم بتوسيع نطاق التفويض في الاختصاص مع تقدير مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرض سلطة الرؤساء الإداريين حيث أجبرت المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات أن يختار في غضون الخمسة عشر يوماً الموالية للانتخابات البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي رئيساً له للعهدة الانتخابية.

يقدم المترشح للانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة للأغلبية المطلقة على عكس قانون 1990 الذي لم يشر إلى طريقة اختيار الرئيس مكتفياً بذكر أنه يختار من بين القائمة الفائزة بأغلبية المقاعد وهو ما يعني أنه ليس كل أعضاء المجلس البلدي الفائزين في الانتخابات من يعرّف لهم بحق اختيار رئيس المجلس البلدي بل فقط أولئك الذين ينتمون للقائمة الفائزة بأغلبية المقاعد [1] حيث نصت المادة 65 من قانون البلدية، وهذا لتغطية النقص الذي كان في المادة 48 من قانون 1990.

[1] عمار بوضياف، **مرجع سابق**، ص 101.

فتح قانون الانتخابات مجالاً أوسع لاختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي ومكّن كل أعضاء المجلس من المشاركة في اختيار رئيس المجلس دون إقصاء أو تهميش وهو ما يكرّس نظام التعددية. [1]

2- الشفـافيـة:

تعني الشفافية قبل كل شيء حق الشعب في معرفة الكيفية التي يتم بها اتخاذ القرارات التي تعنيه، ومن الذي يتخذها وفي أية ظروف تم ذلك، وكيف تسير الموارد العامة ومن الذي يسيرها ومن أجل ماذا، فهي تعبير حر توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية الموثقة، حيث تساهم الشفافية في محاربة الرشوة والفساد.[2]

إرساء مبادئ الشفافية من خلال إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في التسيير المحلي لضمان أكبر قدر ممكن من الشفافية والمساءلة وهذا من خلال تبني الحوكمة التي تعد كآلية للإصلاح السياسي والإداري ومحاربة الفساد وما تتضمنه من تعزيز للمساءلة والشفافية وحكم القانون وتحسين أداء المؤسسات وتطوير الأجهزة الإدارية.

احتل مبدأ الشفافية مكانة متميزة في قانون البلدية الجديد، وورد تجسيده في العديد من مواد القانون 11-10، حيث نجد المادة 11 منه نصت على: « يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ».[3]

الملاحظ لهذه المادة أن المجلس مجبر على العمل في إطار الشفافية التامة والابتعاد عن السرية، فقد خوّل له إعلام المواطنين بكل الوسائل والطرق المتاحة بالمسائل المتعلقة بالتنمية، بحيث جاء بشيء جديد لم يكن في قانون 1990 والمتمثل في العرض السنوي لنشاطات المجلس أمام المواطنين، وهذا ما يضمن الشفافية في العمل وقدرة المراقبة للمواطنين.

أما المادة 14 أعطت الحق لكل مواطن إمكانية الإطلاع على مداولات المجلس الشعبي وكل ما ينتج عنها من قرارات، كذلك إمكانية كل من له مصلحة أن يأخذ نسخة مكتوبة وتكون شاملة.[4]

---

[1] المادة 65 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، **مرجع سابق**.

[2] نبيل بوفليح، سارة بوجريو، **مرجع سابق**، ص 127.

[3] المادة 11 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[4] المادة 14 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

أما المادة 22 منه فقد ألزمت أن يلصق جدول أعمال دورة المجلس البلدي في قاعة اجتماعات المجلس وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور [1]، وفرضت المادة 26 أن تكون جلسات المجلس البلدي علنية ومفتوحة لمواطني البلدية [2]، إذ مكّن هذا القانون كل مواطن من الإطلاع ولو بعد حين على أعمال الدورة ومتاح لكل مواطن وكذلك الإطلاع المباشر من خلال الحضور أثناء إجراء المداولات، وكذلك كرّست الشفافية المادة 97 والتي نصت على: « لا تصبح قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي قابلة لتنفيذ إلا بعد إعلام المعنيين بها عن طريق النشر إذا كان محتواها يتضمن أحكاماً عامة وبعد إشعار فردي بأي وسيلة قانونية في الحالات الأخرى » [3]، وكذلك المادة 32 « يحق لكل شخص له مصلحة أن يطلع في عين المكان على محاضر مداولات المجلس الشعبي الولائي وأن يحصل على نسخة كاملة أو جزئية منها على نفقته ».[4]

3- حكم القانون:

يعني مرجعية القانون وسيادته على الجميع من دون استثناء انطلاقاً من حقوق الإنسان بشكل أساسي من خلال تجسيد وإقامة دولة الحق والقانون باعتباره من القيم التي تمنح للسلطة السياسية مشروعيتها لتمكينها من التحرك ومباشرة عملها في إطار المصلحة العامة، فهو الإطار الذي ينظم العلاقة بين المواطنين من جهة وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى.[5]

تحقيق الكفاءة والفعالية من التسيير المحلي وذلك باستغلال الموارد المحلية المتاحة استغلالاً عقلانياً وفق التنظيمات القانونية وتحقيق الكفاءة الإدارية المحلية وفعالية التسيير داخل الإدارات المحلية وضمان عدم تداخل الوظائف وتحديد المسؤوليات والجزاءات المترتبة عنها.

4- المساواة والمساءلة:

وهذا بضمان الحقوق للجميع دون تمييز أو استثناء مبني على الدين أو العرف أو الانتماء السياسي المحلي وقدرة الشعب على القضاء على الفساد وعلى فرض قبول مساءلة وإبعاد القادة الغير فاعلين كما يصبح لدى القادة على المستوى المحلي تقربهم من المواطنين، تقبل المساءلة والشفافية وشرح وتبرير ما يصدر عنهم من قرارات الشيء

---

[1] المادة 22 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[2] المادة 26 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[3] المادة 97 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[4] المادة 32 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، **مرجع سابق**.

[5] نبيل بوفليح، سارة بوجريو، **مرجع سابق**، ص 129.

الذي يدعو إلى الشرعية [1]، وهذا ما نصت عليه هذه الإصلاحات في مجملها، مثلاً المواد 43، 44، 100 101، 102. [*]

5- الفعالية والمحاسبة:

أي توفير القدرة للإدارات المحلية وإعطائها الحرية الكاملة في تنفيذ مشاريعها حسب إمكانياتها واحتياجات الموطنين والمساهمة في تحقيق تنمية محلية فعالة مع وجود نظام رقابي فعال سواء بتفعيل دور الهيئات الوطنية والمحلية المختصة في الرقابة ومحاربة الفساد أو مؤسسات المجتمع المدني أو القطاع الخاص، إذ هذه الإصلاحات تهدف إلى ضمان نظام متكامل لمساءلة سياسية وإدارية فعالة على المستوى المحلي.[2]

المطلب الثاني: عصرنة الإدارة وتطوير الموارد البشرية:

1- عصرنة الإدارة:

ونعني بها الوصول إلى ما يعرف بالإدارة الإلكترونية وهي استخدام تكنولوجيا المعلومات الخاصة وتطبيقات الانترنت المبنية على شبكة المواقع الالكترونية لدعم وتعزيز وصول المواطنين إلى الخدمات المختلفة بشفافية وكفاءة عالية ما يحقق العدالة والمساواة.

لقد باشرت الدولة الجزائرية الإصلاح الإداري في مجال التسيير التكنولوجي ضمن ما عرف بمشروع الجزائر الالكترونية سنة 2013 لتحقيق فعالية الإدارة عامة والمحلية خاصة للوصول إلى تنمية مستدام وفعالة وبأقل تكلفة حيث تضمن مشروع الجزائر الالكترونية عدة محاور من بينها: [3]

- تسريع واستخدام تكنولوجيات الإعلام والاتصال في الإدارة العمومية والشركات.
- تطوير الآليات والإجراءات التنفيذية الكفيلة لتمكين المواطنين من الاستفادة من تجهيزات وشبكات تكنولوجيات الإعلام والاتصال.

---

[1] محمد فهمي درويش، **مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الجيد**، الأسكندرية ،دار النهضة العربية، ص 192.

[*] للمزيد انظر المواد 43، 44، 100، 101، 102 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[2] أحمد مصطفى، تنمية المجتمعات المحلية: **الاتجاهات المعاصرة – الإستراتيجيات، بحوث العمل وتشخيص المجتمع**، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2005، ص 266.

[3] رفيق بن مرسلي، **الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق**-دراسة حالة الجزائر (2001، 2011)، **رسالة ماجستير**، جامعة مولود معمري،مدرسة الدكتوراه للقانون السياسي والعلوم السياسية تيزي وزو ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2011، ص 155.

- دفع تطوير الاقتصاد الرقمي من خلال تهيئة الظروف المناسبة لتطوير صناعة تكنولوجيا الإعلام والاتصال تطويراً مكثفاً.
- تعزيز البنية الأساسية للاتصالات ذات التدفق السريع والفائق السرعة، تكون مؤمنة وذات خدمات عالية الجودة.
- تطوير الكفاءات البشرية من خلال وضع إجراءات ملموسة وذات خدمات عالية الجودة.
- تطوير الكفاءات البشرية من خلال وضع إجراءات ملموسة في مجال التكوين والتأطير الجيد.
- ضبط مستوى الإطار القانوني الوطني مع أخذ بعين الاعتبار التجربة المعاشة وكل النقائص الملاحظة والصعوبات المسجلة.
- آليات التقييم من خلال مواكبة كل مراحل إعداد وتنفيذ وتحقيق العمليات التي من شأنها السماح بتجسيد أهداف إستراتيجية الجزائر الالكترونية.

في سنة 1994 تم الربط الدولي للجزائر بشبكة الانترنت، حيث بلغ سنة 1996 عدد الهيئات المشتركة بالانترنت 130 هيئة، ومن أجل تحسين نوعية الخدمة العمومية ومسايرة التطورات الحاصلة قامت مثلاً بإنشاء بوابة الكترونية خاصة بوزارة العدل تسمح باستخراج شهادة السوابق العدلية من أي مكان وكذلك في وزارة البريد استحدثت نظام يسمح للزبون بسحب أمواله من أي وكالة بنكية "نظام بين بنكية" بالإضافة إلى قطاعات أخرى وكذلك الإدارة المحلية التي لم تكن بمعزل عن هذا المشروع.

ومن أهم الإنجازات في مجال عصرنة الإدارة المحلية والتي تبنتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية ضمن مشروع الجزائر الالكتروني:

- رقمنة جميع سجلات الحالة المدنية على المستوى الوطني بإحداث السجل الوطني الآلي للحالة المدنية وربط كل البلديات وملحقاتها الإدارية وكذا البعثات الدبلوماسية والدوائر القنصلية به، وهذا ما نصت عليه تعليمة الوزير الأول رقم 1435 المؤرخة في 13 فيفري 2014 الخاصة بالشروع في بداية العمل بالسجل الوطني الأوتوماتيكي للحالة المدنية[1]، ولتحديد كيفيات وإجراءات العمل تم إصدار التعليمة رقم 1436 عن وزارة الداخلية خاصة بالإجراءات العملية للشروع في استغلال السجل الوطني الآلي للحالة المدنية.[2]
- إنشاء السجل الوطني الآلي لترقيم المركبات والذي يمكّن المواطنين من الحصول على بطاقتهم الرمادية في أسرع وقت، بالإضافة إلى تمكين المواطنين القيام بإجراءات الحصول على جواز سفر بيومتري وتحميل الصورة الرقمية

[1] **التعليمة رقم 1435 المؤرخة في 2014/02/13** صادرة عن الوزير الأول.

[2] **التعليمة رقم 1436 المؤرخة في 2014/02/13** صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

وكذلك أخذ مواعيد إيداع الملفات ومتابعة مراحل إنجاز جواز السفر عن بعد، وهذا ما نصت عليه تعليمة الوزير الأول رقم 1099 المؤرخة في 24 مارس 2010 والمتعلقة بشروط معالجة ملفات طلب الحصول على بطاقة التعريف الوطنية وجواز السفر البيومتريين الالكترونيين.[1]

- تمكين المواطنين من استخراج شهادة الإقامة من أي مكان عبر التراب الوطني.
- الاستغناء عن الشكل الورقي لبطاقة التعريف الوطنية واستبدالها بنسخة بيومترية والاتجاه نحو تعميمهما على رخصة السياقة والبطاقات الرمادية.
- في مجال تقريب الإدارة من المواطن والتكفل الفعلي بانشغالات المواطنين تم وضع مركز النداء لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الذي دخل حيز الخدمة يوم الأربعاء 31 ديسمبر 2014 وهو عبارة عن مركز إعلام واتصال يهدف إلى إنشاء قناة اتصال مباشرة بين المواطن والإدارة بهدف الاطلاع والاستفسار عن بعد ومجاناً على كل الإجراءات الإدارية وطرح الشكاوي والعرائض سواء محلياً أو وطنياً وإبداء الاقتراحات في إطار مسعى تشاركي.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وتنظيم العمل في الإدارة المحلية وإعادة تشكيل هياكل التنظيم الإداري على أسس علمية وتخفيف الملفات الإدارية والإجراءات وتحسين الخدمات الصادرة عن الإدارة المحلية، وهذا ما نصت عليه التعليمة رقم 1599.[2]
- تخفيف الإجراءات الإدارية، بحيث تم إعفاء المواطنين من تقديم وثائق الحالة المدنية في تشكيل الملفات الإدارية بالنسبة للمصالح الموصولة بالسجل الوطني الآلي للحالة المدنية، وهذا ما حدده المرسوم التنفيذي رقم 15-204 المؤرخ في 17 جويلية 2015.[3]

2- تطوير الموارد البشرية:

نظراً لأهمية الموارد البشرية في تسيير الإدارة المحلية فقد خصّ بمكانة كبيرة ضمن البرامج الموجهة لتطوير وإصلاح الإدارة المحلية في الإستراتيجية العامة للموظف العمومي.

إن المورد البشري المحلي لم يكن بمعزل عن الأهداف التكوينية والتأهيلية التي سطرتها الدولة الجزائرية داخل الإدارة العمومية، حيث أدرج القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966 التكوين كآلية لتأهيل الموارد البشرية وكذلك الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الذي تضمّن بابه

---

[1] **التعليمة رقم 1099 المؤرخة في 2014/03/24** صادرة عن الوزير الأول.

[2] **التعليمة رقم 1599 مؤرخة في 2011/05/25** صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

[3] **مرسوم تنفيذي رقم 15-204 مؤرخ في 2015/07/17** صادر عن الوزير الأول.

الرابع كيفيات التوظيف والتربص والتسيير الإداري والمسار المهني للموظف، وتعميم برامج التقييم والتكوين لكل فئة من فئات العاملين على مستوى هيئات الإدارة المحلية وكذا آليات وطرق الترقية ومختلف المكافآت والأوسمة.[1]

وهذا القانون قد ألزم الإدارة المحلية بإلزامية إجراء التكوين وتحسين المستوى للعاملين مع تبيين شروط الالتحاق بمختلف برامج التكوين وتحسين المستوى المعدة من طرف هيئات السلطة المركزية.

وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 19جانفي2008 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية، إذ أوجب إخضاع الموظفين في هذه المؤسسات للتكوين وبصفة إجبارية.[2]

ولقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 20سبتمبر2011 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات الإقليمية والذي احتوى على شروط التوظيف في هذه الهيئات وكيفيات وطرق وآليات الترقية كما أدرج في فصله السادس التكوين ملزماً بذلك الجماعات الإقليمية وبصفة دائمة إجراء دورات تكوينية وتحسين المستوى لفائدة موظفيها بغرض تجديد معلوماتهم وتحسين كفاءتهم وإعدادهم لتقلد مناصب ومهام جديدة أعلى من التي كانوا يشغلونها.[3]

إن المنتخب المحلي باعتباره يقدم خدمة عمومية فقد أدرج ضمن عمليات التكوين والرسكلة المحلية، فقد نصت المادة 39 من القانون الأساسي للمنتخب البلدي « يلزم المنتخب البلدي بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه ».

في إطار مرافقة سياستها الإصلاحية وبغرض تطوير الكفاءات وتحسين نوعية الخدمات التي يقدمها موظفيها من منتخبين محليين ومستخدمي الإدارة المحلية تبنت وزارة الداخلية و الجماعات المحلية إستراتيجية تكوين للفترة الممتدة من سنة 2015 الى سنة 2019 تتمحور حول :

- الاعتماد على التكوين القاعدي و التكوين التحضيري

---

(1) **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية** العدد 46 المؤرخة 16 يوليو2006، الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 2006/07/15 متعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

(2) **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية** العدد 40 المؤرخة 10 أفريل 2008 **مرسوم تنفيذي رقم 08-04 المؤرخ في 2008/01/19** متضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في الإدارة العمومية.

(3) **الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الجريدة الرسمية** العدد 53 المؤرخة 28 سبتمبر 2011 ، مرسوم تنفيذي رقم 11-334 المؤرخ في 2011/09/20 متضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي إدارة الجماعات المحلية.

- تكوين الإطارات
- الانفتاح على القطاعات المكونة
- انتهاج نظام التكوين عن بعد
- الانفتاح على التجارب الدولية.

حيث استفاد من هذه الدورات التكوينية منذ سنة 2015: 40389 موظف و 10389 موظف سنة 2017 حيث تم تكوين 13000 موظف في رتبة ملحق الإدارة الإقليمية، ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية، عون الإدارة الإقليمية، ملحق رئيسي للإدارة الإقليمية، عون الإدارة الإقليمية، عون رئيسي للإدارة الإقليمية، محاسب، محاسب رئيسي للإدارة الإقليمية، دورة تكوينية لـ 5200 متصرف على المستوى الوطني منهم 440 متصرف على مستوى البلديات.

أما على المستوى الدولي تم تكوين 331 موظف خارج الوطن ما بين 2016 و2017.[1]

وبخصوص عصرنة وتطوير الموارد البشرية المحلية وفي إطار عصرنة الخدمة العمومية فقد تم تبني نظام معلومات الموارد البشرية في الإدارة المحلية، وهو عبارة عن نظام شامل بجميع المعلومات الخاصة بالمورد البشري، حيث يسمح بمتابعة مسار الموظف المحلي من أول يوم تم توظيفه إلى غاية إحالته على التقاعد.

إذا الملاحظ لإستراتيجية وزارة الداخلية والجماعات المحلية عبر المراسلات أنها تهدف إلى:

- الوصول إلى تنمية محلية حقيقية عبر تنويع المورد المحلي.
- تحسين الخدمة العمومية وترقيتها عبر عصرنة الإدارة المحلية والاهتمام بالعنصر البشري.
- الاهتمام بالإطارات المعينين، وكذلك المنتخب المحلي عبر التكوين وترقية معارفهم.
- الاستفادة من المدارس والمراكز المتخصصة في التكوين على غرار المدرسة العليا للإدارة.

المبحث الثالث: الإصلاح المالي:

كي يكون دور الإدارة المحلية فعال يجب أن يكون مبني على ركائز مالية متينة، وتسعى الجزائر إلى إحداث قفزة نوعية نحو مسايرة التطورات والتحولات الاقتصادية وهذا ضمن إستراتيجية اقتصاد السوق، ومن ضمن الإصلاحات نجد الإصلاح المالي أو الجبائي بحيث كانت هناك إجراءات صارمة لتطوير مصادر التمويل المحلي وتعزيزه وذلك :

[1] نوال صويلح، **تأهيل الموارد البشرية في الجماعات المحلية ودوره في تحسين الخدمة العمومية**: دراسة حالة ولاية جيجل، **مذكرة ماستر**، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2017-2018، ص 62.

الفصل بين الضرائب العائدة للدولة وتلك الخاصة بالإدارة المحلية، وهذا راجع إلى الاتجاهات الحديثة والعالمية في هذا المجال، وسعي الدولة إلى تكريس مبادئ الحكم المحلي، وعليه تم تشكيل لجنة وزارية مشتركة سنة 2007 مكلفة بإصلاح المالية والجباية المحلية.

أ- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

نظير عدم تمكن الصندوق المشترك للجماعات المحلية من بلوغ هدفه والمتمثل بتمويل التنمية المحلية والنهوض بها والنقائص المسجلة به ، فقد المشرع الجزائري في إطار سياسة الإصلاح المالي المحلي بإعادة النظر في عمل هذا الصندوق وذلك بإنشاء صندوق وعرف بإسم التضامن والضمان الإجتماعي بواسطة المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس والذي حدد مهام الصندوق وذلك بتسيير صناديق الضمان والتضامن بين البلديات والولايات بالنسبة للبلدية حددتها المادة 211 من قانون البلدية التي نصت تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي مابين البلديات وضمان مداخيل جبائية على صندوقين : الصندوق البلدي للتضامن وصندوق الجماعات المحلية للضمان أما بالنسبة للولاية فقد نصت المادة 176 من قانون الولاية على ذلك (تتوفر الولايات قصد تجسيد التضامن المالي وضمان المداخيل الجبائية على صندوقين :صندوق التضامن الجماعات المحلية، صندوق ضمان الجماعات المحلية حيث أن صندوق التضامن يساهم في تقديم إعانات سنوية إلى الميزانية المحلية بهدف التقليل من الإختلالات المالية بين البلديات،وتكون مساهمته في ذلك بمنح الجماعات المحلية إعانات مالية مراعيا في ذلك نسبة الفقر أي نسبة التفاوت المالي يبن الادارات المحلية ، حيث تتم عملية التوزيع الجبائي بين البلدية والولاية كما يلي :

07 % من الناتج الجبائي تخصص لصندوق التضامن البلدي، وخمسة وعشرون بالمائة لصندوق التضامن الولائي أما صندوق الضمان فيقوم بتقديم مساعدات مالية بهدف تغطية النقائص المتوقعة في حصيلة ضرائب البلدية.[1]

ب- القيام بتوعية دافعي الضرائب:

وهذا بالقيام بتنظيم الملصقات وأيام دراسية بهدف توعية المواطن المحلي بضرورة دفع الضرائب وأنها ليس عبء عليه وفقط وإنما هي في الأخير تعود عليه بالتنمية و المنفعة وهذا الإجراء يؤدي إلى القضاء على التهرب الضريبي الذي سمح برفع العائد المالي المحلي الذي كان يهدف إليه إصلاح الجماعات المحلية بهدف تحقيق تنمية محلية فعالة.[2]

ج- **تطبيق الجزاءات الردعية:** وهو أهم إجراء في عملية إصلاح المالية المحلية والذي يقوم على تحديد الجزاءات والعقوبات الردعية المطبقة على دافعية الضرائب المحددون قانونا ووفق التنظيمات سارية المفعول عند أي تأخر أو

---

[1] خالد يحياوي، فواز صناد،**الإصلاح المحلي في الجزائر:بين الإنجازات و الإخفاقات.مذكرة ماستر** في الحقوق، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 36.

[2] **نفس المرجع**، ، ص 79.

الامتناع عن الدفع وهو إجراء أقره قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة حيث تفرض غرامات مالية بنسب معينة لأي محل تجاري سجل في حقه ذلك وقد يصل في بعض الأحيان إلى الغلق المؤقت حتى تتم تسوية وضعيته الضريبية والمالية والهدف من هذا الإجراء هو تحصيل أكبر عدد ممكن من الضرائب المحلية والقضاء على التهرب الضريبي المحلي.[1]

ج-المخطط البلدي للتنمية PCD:

- هو عبارة عن مخطط شامل للتنمية، ويعتبر أكبر تجسيد للامركزية على مستوى الجماعات المحلية بعد مخطط تقوم البلدية بإحصاء وتسجيل مختلف جوانب الاستثمارات والمشاريع المعدة لصالح تنمية البلدية، كما يعدّ هذا المخطط دعماً للقاعدة الاقتصادية، حيث يعمل على تلبية حاجيات المواطنين الضرورية على المستوى المحلي، ويحتوي هذا المخطط على عدة قطاعات ونشاطات تشمل التجهيزات الأساسية القاعدية، التجهيزات المنتجة والتجهيزات الفلاحية.[2]
- وقصد خلق فضاء تعاوني واستثماري بين بلديتين أو أكثر وقصد خلق تكامل اقتصادي ولتحقيق التنمية فقد خصص قانون البلدية 11-10 باب كامل سمي التعاون المشترك بين البلديات، حيث نصت المادة 215 منه على ما يلي: « يمكن لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لإقليمها وتسير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقاً للقوانين والتنظيمات »، ويسمح التعاون المشترك بين البلديات لتعاضد وسائلها وإنشاء مصالح أو مؤسسات عمومية مشتركة.[3]
- أما المادة 217 نصت على « يقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات »، أما المادة 216 فقد وضعت الآلية القانونية لهذا التعاون وكيفية تجسيده.[4]
- كان المشرع يهدف من وراء استحداث هدا التعاون المشترك إلى تغطية النقائص المسجلة في القانون السابق وكذلك من أجل خلق دخل مالي إضافي للجماعات المحلية وهذا في إطار الإصلاح المالي لها حيث سجل أن بعض البلديات تحتوي على إمكانيات أو ثروات مختلفة عن تلك الموجودة بنظيرتها وكذلك بالنسبة للولايات لذلك استحدث المشرع هذه الآلية القانونية من أجل السماح بهذا التعاون من أجل ضمان دخل مالي إضافي للإدارة المحلية.

---

[1] خالد يحياوي، فواز صناد. **مرجع سابق**، ص 41.

[2] المادة 215 من القانون11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[3] المادة:216، 217 من القانون11-10 المتعلق بالبلدية، **مرجع سابق**.

[4] خالد يحياوي، فواز صناد. **مرجع سابق**، ص 79.

خلاصة واستنتاجات:

بعد عرضنا لمجمل ما ورد في مضمون الفصل الثاني والمتضمن أهم إصلاحات الإدارة المحلية في الجزائر من خلال قانوني الولاية والبلدية، حيث سعت الدولة الجزائرية إلى تجسيد هده الإصلاحات و تقريب الإدارة المحلية من المواطن وتطويرها بما يتماشى والمتغيرات الداخلية والخارجية للبلاد مما يجعلها تسير في الطريق الصحيح للوصول إلى إدارة محلية تشاركية قائمة على حوكمة محلية بهدف الوصول إلى تنمية وطنية شاملة.

الفصل الثالث

التنمية المحلية في ظل إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر (2011، 2019)

إن هدف التنمية المحلية هو النهوض بالمجتمعات والوحدات المحلية للتعبير عن حاجات أفرادها وتطويرها بما يتماشى وطموحات وميولات هذه المجتمعات المحلية، فنجاح العملية التنموية يحتاج إلى تنظيم، وهذا التنظيم لا بد أن تكون له حركة وفاعلية وتجديد داخل الإدارة المحلية عبر الإصلاحات المبرمجة.

بعد تطرقنا إلى الإطار التشريعي الخاص بالإدارة المحلية في الجزائر والمتمثلة في الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في ظل القوانين الأخيرة، سنتطرق في هذا الفصل إلى آثار تلك الإصلاحات على التنمية المحلية حيث قمنا في المبحث الأول بتناول أهم آثار الإصلاح على البلدية والولاية، ثم حاولنا في المبحث الثاني إبراز أهم المعوقات التي صاحبت التطبيق الفعلي لتلك الإصلاحات، ثم تطرقنا في المبحث الثالث إلى أهم البدائل التي نراها ملائمة مستقبلاً.

المبحث الأول: أثر إصلاح الإدارة المحلية على مجالات التنمية المحلية:

الجزائر كغيرها من الدول تسعى إلى إحداث تنمية وطنية شاملة انطلاقاً من التنمية المحلية باعتبارها جزء لا يتجزأ من التنمية الوطنية، فقد وسع المشرع الجزائري من صلاحيات المجالس المنتخبة في جميع المجالات من أجل تنمية المجتمع المحلي وإدارة شؤونه المختلفة، وهذا من خلال الإصلاحات الأخيرة التي عرفتها منظومة الإدارة المحلية.

المطلب الأول: إصلاح البلدية وأثره في التنمية المحلية:

البلدية هي الجماعة القاعدية في الدولة طبقاً لأحكام المادة 01 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدد بموجب قانون [1]، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.[2]

1- أثر الإصلاح في الجانب الاقتصادي:

استهدف القانون 10/11 إلى جانب القوانين الأخرى المرافقة له تطوير الأنشطة الاقتصادية وتشجيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى البلدية بالإضافة إلى إنشاء الهياكل الأساسية، حيث ودعماً للخطة التنموية الوطنية أعطيت للبلدية أدواراً في تدعيم وتعزيز الأنشطة الاقتصادية المحلية وكذلك إنشاء المرافق العمومية الاقتصادية

[1] المادة 01 من قانون البلدية، **مرجع سابق**.

[2] المادة 03 من قانون البلدية، **مرجع سابق**.

وتسييرها وفقاً لاحتياجات السكان ومتطلباته المحلية، بالإضافة إلى دورها في تشجيع الاستثمار المحلي ومرافقة المستثمرين المحليين بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية.[1]

وطبقاً لأحكام المادة 109 من القانون 10/11 السالف الذكر « يخضع إقامة مشروع أو أي استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي، ولاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير في البيئة ».[2]

كما تقوم البلدية ببعث تنمية النشاطات الاقتصادية تماشياً مع طاقاتها ومخططها التنموي لما له من أثر كبير في التنمية المحلية، فمثلاً حين توفير الأموال وأماكن البيع والشراء كالأسواق وتدعيم التجارة المحلية يساهم في التقليل من البطالة وخلق مناصب الشغل من جهة وخلق دخل إضافي لتدعيم خزينة البلدية من جهة أخرى، من خلال مجمل الضرائب والإتاوات على مرتادي الأماكن التجارية.

تشجيع المتعاملين الاقتصاديين وتوفير المناخ الملائم لنشاطه من اجل توفير مداخيل إضافية لخزينتها وهذا ما نلاحظه في ترقية الجانب السياحي حيث أجاز قانون البلدية للمجلس الشعبي البلدي إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية.

ومن أجل خلق فضاء مشترك للجماعات المحلية في المجال الاقتصادي فقد أجاز المشرع الجزائري على إمكانية تعاون مشترك بين البلديات لترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو عدة ولايات[3] وهذا ما من شأنه تخفيف الأعباء على البلديات مع تكثيف الجهود وتبادل الخبرات والتسيير خاصة أن بعض البلديات لديها إمكانيات طبيعية ولا تمتلك إمكانيات مادية، وبالتالي ضمان تسيير هذه النشاطات وتوفير المداخيل للخزينة.

عرفت موارد البلديات زيادات محسوسة سنة 2011 حيث انتقلت من 54 مليار دينار جزائري سنة 2007 ووصلت في حدود 107 مليار سنة 2014، وهذا الارتفاع في الموارد سببه دخول الضرائب والرسوم الجديدة المفروضة والرفع من قيمة هذه الرسوم والضرائب.[4]

---

[1] رتيبة زرقاوي، **مرجع سابق**، ص 106.

[2] المادة 109 من قانون البلدية، **مرجع سابق**.

[3] المادة 217 من قانون البلدية، **مرجع سابق**.

[4] سعداوي يوسف، **تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر، مجلة الحقيقة**، جامعة أدرار، العدد 29، 2014، ص 24.

2 – أثر الإصلاح في الجانب الاجتماعي:

من خلال قانون البلدية الأخير 10/11 أعطى المشرع للبلديات دورا أساسيا في المجال الاجتماعي، فالمادة 89 منه خوّل المشرع للمجلس حق المبادرة بإتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومدّ يد المساعدة لها في مجالات الصحة والسكن، وألزم البلدية ببناء مراكز صحية وقاعات العلاج وصيانتها وذلك في حدود قدراتها المالية، كما ألزمها بإنجاز مؤسسات التعليم وفقا للبرنامج المسطر في الخريطة المدرسة مع صيانة هذه المؤسسات واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي.[1]

فلتسهيل التعليم وتعميمه في القرى والبلديات وتشجيع المواطنين على تعليم أبنائهم تم الترخيص للخواص بممارسة النقل المدرسي عن طريق عقد الامتياز ومنح المساعدات المدرسية للفئات الهشة والمتمثلة في الكتب المدرسية لكل تلميذ في جميع الأطوار، وكذلك منح ما يعرف بمنحة التمدرس والمقدرة بـ 3.000 دج لكل طفل متمدرس.

فيما يخص برنامج السكن فقد عرف تطور ملحوظ عبر صيغ وبرامج تراعي خصوصيات كل بلدية، فالسكن الريفي بالنسبة للمناطق الريفية ذات الطابع الفلاحي والممونة من طرف الصندوق الوطني للسكن، وبرنامج صيغة عدل 2 الذي أعيد بعثه سنة 2013، غير أنه بالرغم من هذه الإجراءات إلا أننا نلاحظ تأخراً كبيراً في مجال السكن، والمواطن المحلي مازال يعاني من أزمة السكن بأنواعها.

بالرغم من الإصلاحات والقوانين الرامية إلى إعطاء الهيئات المحلية دوراً في مكافحة الآفات الاجتماعية والأمراض والأوبئة إلا أن الواقع يثبت عودة أمراض خطيرة جداً كانت موجودة في الماضي كالبحمرون، فالملاحظ أن هناك فرقاً واضحاً بين النص القانوني والواقع الفعلي المعاش.

كما أن للبلدية أثراً على المستوى الديني باعتبار المجتمع الجزائري مسلم وذلك بصيانة المساجد والمدارس القرآنية على مستوى ترابها، حيث كرس هذا القانون ترقية وتوفير مرافق الطفولة ودور الأيتام والعجزة، مما ساهم بالتكفل بهذه الفئات والتقليل ولو نسبياً من ظاهرة التشرد ومتابعة هذه الفئات بالاشتراك مع مؤسسات المجتمع المدني صحياً ومعنوياً.

[1] باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص 263.

3-أثر الإصلاح على المستوى البيئي:

طبقاً لأحكام القانون 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية لاسيما المواد 107 و 108 منه والتي تنص صراحة على أن: « المجلس الشعبي البلدي يكلف بوضع برامج تنموية سنوية في إطار المخطط الوطني للتنمية والتنمية المستدامة للإقليم ويقوم بالتنفيذ سواء على المستوى المتوسط أو البعيد لهذه البرامج آخذاً بعين الاعتبار متطلبات البلدية وكذا برامج الحكومة ومخطط الولاية ».[1]

وبالتالي إعداد وتنفيذ هذه البرامج ينعكس إيجاباً على المواطن حيث تنوع هذه البرامج ونجاعتها يمكن من تحسين الحياة اليومية للمواطن، كما يكون على عاتق البلدية رسم النسيج العمراني بما يتوافق مع النصوص القانونية السارية المفعول من جهة ومحاولة إعطاء نسيج عمراني يساعد في تحسين المنظر العام للسكنات من جهة أخرى، وهذا ما يؤدي إلى تنظيم البناءات والقضاء على البناء الفوضوي، وهو ما ينعكس إيجاباً على حياة المواطن والشعور بالتطور والتحضر مع ضرورة مراعاة الأراضي الخاصة بالفلاحين والمساحات الخضراء وإعطاء المدينة أو القرية منظراً لائقاً.

نلتمس كذلك أثر الإصلاح في التنمية المحلية في قانون البلدية الجديد من خلال المحافظة على البيئة والصحة العمومية والنقاوة حيث يلزم المشرع هذه الهيئات على موافقة كل ما يتعلق بالمشاريع التي تحتوي على مناظر صحية [2]

حيث نجد في بعض المشاريع التي تهدد صحة المواطن تعد الإدارة دفتراً على مستواها تسجيل اعتراضات المواطنين على المشروع أو قبولهم به، وهذا ما يعد وسيلة ناجحة في تكريس مشاركة المواطن في تسيير شؤونه، غير أن في الواقع نجد مشاريع التي تضر بصحة المواطن تشيد بالرغم من اعتراض غالبية السكان، ومثال ذلك قضية الغاز الصخري ومصنع الحديد والصلب ببلارة ولاية جيجل.

كما نجد أثراً هاماً للإصلاح البلدي من خلال الدور الهام التي تقوم به في حماية المواقع الطبيعية والتراث العمراني والآثار والمتاحف وكل شيء له قيمة تاريخية، كما تبادر بكل العمليات التي من شأنها المحافظة على الوعاء الحضاري وتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بها، كما تقوم بتهيئة المساحات الموجهة لاحتضان النشاطات التجارية والرياضية والخدماتية.

كما نلتمس أثراً كبيراً في التنمية المحلية وذلك من خلال الضبط الذي تمارسه هذه الهيئات للسهر على النظافة العمومية والطرق ومعالجة المياه القدرة وتوزيع المياه الصالحة للشرب والقيام بمهام مكافحة تنقلات الأمراض المعدية

---

[1] عمار بوضياف، **مرجع سابق**، ص 199.

[2] **نفس المرجع**، ص 100.

وحماية التربة والثروة المائية وهذا بغرض المحافظة على المكاسب الصحية للمواطن والتقليل من الأمراض المعدية وانتظام التزويد بالمياه الصالحة للشرب، غير أن هذه الأثار ليست بصفة متساوية فهي تختلف من بلدية لأخرى والملاحظ أن البلديات الحضرية أكثر تطوراً في هذه المجالات، أما الريفية الفقيرة فما زالت تعاني بالرغم من النصوص القانونية المذكورة أعلاه.

4- أثر الإصلاح على المستوى السياسي:

1- تعزيز الديمقراطية التشاركية:

تعتبر مشاركة جميع الأفراد المحليين في العملية السياسية مهمة جداً وعنصر فعال في نجاح العملية الانتخابية، حيث أنه كلما كانت المشاركة قوية كانت النتائج المتحصل عليها إيجابية.

فالمشاركة السياسية تعتبر حقاً وواجباً على الأفراد في نفس الوقت، وتتكرس المشاركة الاجتماعية من خلال إبداء الرأي و المشاورة في المجتمع ومناقشة السلطات المحلية، يزيد هذا في نجاح عملية اتخاذ القرار، فمن خلال قانون البلدية 10/11 الذي نصّ على أن المجلس الشعبي البلدي يمثل الإطار العام الذي يتم فيه التعبير عن الديمقراطية المحلية أو المكان الذي يمكن للمواطنين تسيير شؤونهم، وتتضمن مشاركة المواطنين في أعمال المجالس المحلية بصفة مباشرة وذلك من خلال العضوية في اللجان التي تشكلها المجالس، واستناداً إلى علنية الجلسات وعمومية قرارات المجالس المحلية وذلك بصفة غير مباشرة وحضور المداولات.[1] و قد حرص المشرع الجزائري من خلاله وضعه لنص القانون الجديد على تحديد صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي وكيفية انتخابه، ويهدف حسب المبررات التي ساقها المشرع إلى ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في إدارة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة، كما يهدف إلى القضاء على الغموض القائم ويحدد الأدوار والمهام على أساس الحقائق والمتطلبات المحلية، وينص صراحة على ضرورة التأسيس للديمقراطية التشاركية باعتبار أن البلدية هي الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية المحلية والتسيير الجواري، ويلزم المشرع المنتخبين بإبلاغ المواطنين واستشارتهم عبر ممثليهم في منظمات المجتمع المدني في كل الخيارات ذات الأولوية لاسيما في مجال تنفيذ مشاريع التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية.[2] وهذا ما نصت عليه المواد التالية:

---

[1] زرقاوي رتيبة، **إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثرها على التنمية – واقع وآفاق– 1990–2015، مذكرة ماستر**، جامعة الجيلالي بونعامة،ص 79.

[2] باديس بن حدة، **الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي دراسة مقارنة**، ط1، الإسكندرية،مكتبة الوفاء القانونية ، ص 305، 306.

المادة 11 ألزمت المنتخبين المحليين ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كل التدابير الرامية إلى إعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول الخيارات والأولويات المتعلقة بالتهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث يمكنهم في هذا المجال استعمال جميع الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض سنوي عن جميع نشاطاته أمام المواطنين.

وحسب نص المادة 12 من قانون البلدية رقم 10/11 قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجواري المذكور في المادة 11، يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.[1]

أما المادة 13 من القانون المذكور سالفاً تنص على أنه لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بشخصيات تقيم بالبلدية أو جمعية معتمدة للحصول على اقتراحات تخص مشاريع تنموية يمكن للجان المجلس أن تتبناها في المناقشة.[2]

ونتيجة النقائص المسجلة في مجال الانسداد في القانون البلدي لسنة 1990 فقد تداركها المشرع وأدرج مجموعة من المواد عالجت هذه الحالات والوضعيات التي أثّرت على سير المجالس المنتخبة وتعطيل مصالح المواطنين من جهة أخرى، حيث يمنع المشرع سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي.

2- إرساء مبادئ الحكم الراشد:

من خلال قراءتنا لهذه الإصلاحات نلاحظ أن المشرع سعى إلى تكريس مبادئ الحكم الراشد باعتباره أساس دولة الحق والقانون وهذا من خلال المواد التالية:

المادة 02 من القانون 10/11 نصت على وجوب المشاركة الفعالة والدائمة للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية « البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة، وتشكل في إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ».[3]

---

[1] المادة 12 من **القانون 10/11** المتعلق بالبلدية **مرجع سابق**.

[2] باديس بن حدة، **مرجع سابق**، ص 307.

[3] المادة 02 من القانون 10/11 مرجع سابق.

أما فيما يخص تثمين مبدأ المساءلة خاصة في المواد 37 إلى 44 والتي تنص في مجملها على تفعيل مبدأ المساءلة حيث تلزم الإدارة المحلية بتقديم إجابات وتفسيرات عن جميع الواجبات التي تمارسها، حيث أن هذه المواد أعطت قواعد المساءلة للمنتخبين المحليين سواء عن طريق الرقابة أو دعاوى الرجوع في حالة حدوث خسائر مادية.

فيما يخص مبدأ مكافحة الفساد فإن قانون البلدية قد قام بوضع آلية جديدة فعالة لمكافحة الفساد والقضاء عليه في البلدية متمثلة في الرقابة التي تمارسها مصالح الدولة على أعمال وتصرفات البلدية وهذا تماشياً مع القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الثاني: آثار الإصلاح الإداري للولاية في التنمية المحلية:

سنتطرق في هذا الجانب إلى أهم الإصلاحات في قانون الولاية 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 وما مدى تأثيرها في بعث لتنمية المحلية، كما نذكر المجالات التي عالجها هذا القانون الجديد، وتعتبر الولاية فاعلاً أساسياً مهماً في التنمية المحلية، حيث تقوم بجميع الأعمال والتصرفات المتعلقة بالتنمية المحلية سواء اقتصادية، ثقافية اجتماعية، ...الخ.

ويمكن ذكر هذه الأثار من خلال العناصر التالية: التهيئة العمرانية، الصحة، الثقافة، السياحة، السكن الفلاحة، الري، الهياكل الاقتصادية والتجهيزات التربوية والنشاط الاجتماعي. [1]

1- الجانب الصحي:

للولاية أثر بارز في الاهتمام بالجانب الصحي وذلك من خلال احترام المعايير الصحية في مجال الصحة العمومية وكذلك انجاز تجهيزات الصحة العمومية، كما تسهر على تطبيق تدابير الوقاية الصحية، كما تقوم مصالح الولاية باتخاذ كل التدابير التي من شأنها إنشاء هياكل مكلفة بمرافقة وحفظ الصحة العمومية، وبالتالي توفير الأمان الصحي للمواطن المحلي، كما تقوم بالتنسيق مع بلدياتها بإعداد مخطط الكوارث وتنظيم الإسعافات خلال حدوث كوارث سواء طبيعية أو صناعية [2]، ومن هنا نلتمس الأثر الإيجابي لقانون الولاية لجديد والذي يلزم لولاية بالاهتمام بصحة المواطن، وبالتالي يصبح المواطن هو محور نشاط الولاية.

---

[1] ناصر لباد، **القانون الإداري، التنظيم الإداري**، الجزء الأول، ط3، الجزائر، ص 82.

[2] المادة 94، 95 من قانون الولاية، **مرجع سابق**.

2- جانب التهيئة العمرانية:

تعتبر الولاية فاعلاً أساسياً ومحورياً في هذا المجال، حيث أن القانون الجديد منح للولاية حق تحديد مخطط التهيئة العمرانية بما يتوافق مع السكان المحليين مع ضرورة وضع النسيج العمراني وتطبيق الرقابة عليه، كما تبادر مصالح الولاية بكل نشاط من شأنه توفير التجهيزات والوسائل اللازمة التي تعجز البلديات عن توفيرها بهدف خدمة الصالح العام وفك العزلة عن الأرياف خاصة وبالتالي تحسين الظروف المعيشية لسكان إقليم الولاية سواء الحضرية أو الريفية.

3- جانب الميدان السياحي:

تلعب الإمكانيات السياحية دوراً هاماً في التنمية المحلية وكذا تمويل الدخل المحلي للولاية وبالتالي توفير أموال يمكن استخدامها في تمويل المشاريع التنموية المختلفة [1] وتشجيع الاستثمار والتنسيق مع البلديات في تسيير هذه المرافق الهامة التي تجلب السياح وبالتالي توفير مناصب شغل للمواطنين وتحسين الدخل وتوفير مصادر أخرى للميزانية سواء الولاية أو البلدية من جهة أخرى.

4- جانب السكن:

حيث تساهم الولاية مساهمة فعالة في إنجاز برامج السكن وبالتنسيق مع البلديات دائما في تحسين السكن والقضاء على البناءات الهشة التي تعرض حياة المواطن للخطر وتوفير مختلف صيغ السكن المختلفة للقضاء على هذه المشكلة التي تؤرق حياة المواطن البسيط، وكذلك تعزيز برامج السكن الريفي للبلديات الريفية وإمدادها بالإنارة العمومية.

5- الجانب الاجتماعي:

تساهم الولاية في دعم برامج ترقية التشغيل وخلق فرص العمل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين ولاسيما اتجاه الشباب الذي يشكل الفئة الأكثر انتشاراً وتضرراً ، كما يؤثر في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى المساعدة في إنشاء مراكز الطفولة ومساعدة المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة والمعاقين والمعوزين والمشردين والمختلين عقلياً، وهذا ما يضمن لهذه الفئات العيش الكريم والحماية من جميع الآفات والأمراض، كما يوفر مناصب العمل للقائمين على هذه المراكز وتكريس روح المبادرة والتآزر في أوساط المجتمع من خلال برامج التضامن والأيام التحسيسية التي تقوم بها الولاية.

[1] فريدة مزياني، **المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه**، قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص 207.

المبحث الثاني: معيقات التنمية المحلية في الجزائر –دراسة في أسباب ضعف نتائج الإصلاحات–:

تواجه الجزائر على غرار الدول النامية مجموعة من الصعوبات والعوائق التي تعرقل السير الحسن لعملية الإصلاح الإداري الخاص بنظام الإدارة المحلية، هذه المعوقات التي أثرت سلباً في التنمية المحلية.

المطلب الأول: المعيقات السياسية:

إن عامل الاستقرار السياسي يعد من اكبر المشكلات التي تواجه عملية إصلاح الإدارة المحلية، حيث أن عدم استقرار النظام السياسي يؤدي إلى عدم وضوح السياسات والتغير المتواصل في أجهزة النظام يؤدي إلى بروز سياسات متضاربة، فمثلاً عند انتهاج حكومة لسياسة معينة وبمجرد البدء في ترجمتها على أرض الواقع تغير هذه الحكومة وتأتي حكومة أخرى وبرنامج جديد آخر.[1]

إن أزمة عدم استقرار الدولة والتي تتمثل في محاولة المساس بمؤسساتها أو تجميدها أو الوصول إلى كرسي الحكم بطريقة غير شرعية أو ظهور حركات انفصالية تستخدم كل وسائل العنف بغية الوصول إلى أهدافها، ما يعد خطراً كبيراً على مؤسسات الدولة، بما فيها الوحدة المحلية وبالتالي تأخير وإلغاء عملية الإصلاح لهذه المؤسسات.

كما أن أزمة النظام السياسي تتمثل في إيديولوجية النظام في حدّ ذاته وضعية مؤسساته القائمة والعلاقة القائمة بين هذه المؤسسات المركزية من الإدارة المحلية، فكلما كان النظام السياسي منفتح وديمقراطي تكون سياساته واضحة، وهذا ما نلاحظه في قانون الجماعات المحلية الجديد والذي يسعى إلى تكريس مبادئ الديمقراطية.

غير أن طبيعة الحكم في الجزائر لا تساعد دائماً في عملية الإصلاح الإداري للإدارة المحلية، حيث أنه من النوع البيروقراطي العسكري، أي امتزاج بين السياسي والعسكري، وهذا المزج ليس بالضرورة متجانس، لأن الجيش أسس تقاليد خاصة مستمدة من حرب التحرير، حيث سمحت له فترة الاستقلال بتجسيد الإدارات وتجسيد مسعاه، فهذا النظام تسيطر عليه جماعة عسكرية تأتي برجالها خزانات متعددة [2]، وبالتالي عملية الإصلاح لا تخرج عن الطابع البيروقراطي.

كما أن ضعف اللامركزية وخاصة الإدارية تعيق عملية تحقيق التنمية المحلية ويلغي وجودها، حيث أن الجانب السياسي اللامركزي له دور هام في تحقيق الديمقراطية والمشاركة السياسية بشكل فعال كما يحقق التوازن بين الأهداف

---

[1] مدني بن شهرة، **الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (تجربة الجزائر)**، ط1، عمان، دار الحامة للنشر والتوزيع، 2009، ص 150.

[2] عبد القادر بيمان، **التسيير والرهان الديمقراطي في الجزائر**، الجزائر، جامعة الجزائر، 1992، ص 156، 158.

القومية والمحلية، ويعطي الفرصة لوجود الخدمات المتكاملة، ويؤدي كذلك إلى إشراك القاعدة الشعبية وترقية إحساس المواطن بالمشاكل الوطنية عامة وليس التركيز فقط على المطالب المحلية، بل يجب المشاركة الفعالة فيها، بالإضافة إلى غياب المفهوم الحقيقي للحكم الصالح الذي يعبّر عن المعنى الحقيقي للحقوق الفردية والجماعية والذي يسمح باستعادة المعنى الحقيقي للديمقراطية ويزيد من قيمة ومصداقية القانون ويخلق الشفافية والنزاهة والاحترام بين الأفراد والمؤسسات والأجهزة القانونية والتشريعية ويعزز الثقة فيما بينها، والسعي إلى عدم تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي ونبذ الصراعات الداخلية بينهم.

المطلب الثاني: المعيقات الإدارية:

إن الطابع المميز للإدارة الجزائرية عموماً بخدمة المصالح الفردية على حساب المصالح العامة للمواطن المحلي، أي أنها أقيمت على معايير ذاتية شخصية وليست علمية بالرغم من الخطابات المتكررة للمسؤولين الجزائريين وإلحاحهم بضرورة الاعتماد على الكفاءات في التسيير و الجدارة، غير أن الواقع يثبت عكس ذلك، فنجد مثلاً أغلب شاغلي الوظائف العليا سواء الهيكلية أو الوظيفية ليس لهم مستوى علمي بل اكتسبوا هذه الوظيفة عن طريق معايير الأقدمية والموالاة والمحسوبية.

ومن هذا المنطلق فقد عرفت الإدارة المحلية الحالية ركوداً وتفشي ظاهرة الفساد والرشوة والمحاباة وتوسعت المسافة بين المواطن والإدارة وفتور هذه العلاقة وفقدان الثقة في هذه المؤسسات جراء الأداء الهزيل الذي تقدمه، إضافة إلى غياب البعد الإنساني في المعاملات الإدارية [1] وتفشي ظاهرة البيروقراطية بمعناها السلبي الضيق.

إن استغلال السلطة من طرف النخبة العسكرية والبيروقراطية صاحبه فجوة بين الحاكمين والمحكومين، وبالتالي العزوف عن المشاركة السياسية مما أدى إلى هيمنة السلطة المركزية على تسيير شؤون إقليم الدولة على حساب الإدارة المحلية، حيث أصبحت هذه الأخيرة عاجزة عن أداء دورها التنموي المنوط بها.

*** مستوى التشريعات المنظمة لعمل الإدارة المحلية :**

لقد مرت الجزائر منذ الاستقلال بالعديد من الإصلاحات الإدارية على مستوى المنظومة القانونية التي تسير الإدارة المحلية، لكن هذه القوانين لم تخل في كل مرة من بعض الثغرات التي شكلت عائقاً أمام هذه الهيئات بمهامها

[1] محمد السويدي، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري، تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، (د.ت.ن)، ص 59.

حيث أن وضع المنظومة القانونية يجب أن يتضمن ما يسمى بمبدأ الأمن القانوني والذي أفرزت تطبيقاته العديدة ثلاث عناصر مكونة له:[1]

- قابلية القانون للتوقع.
- وضوح القاعدة ووضعها في المتناول.
- استقرار الوضعيات القانونية.

ومن خلال مراجعة مجمل النصوص الأساسية للإدارة المحلية يتبين أن الأمن القانوني أكثر تعقيداً مما ذكر ويحتاج إلى تفعيل سريع إزاء النصوص التي تتضمن تعقيدات سواء في صياغتها من جهة أو في مضمونها من جهة أخرى إلى حدّ يستلزم إدماج عنصر رابع آخر إلى مكونات الأمن القانوني وهو ضرورة الالتزام بواقعية النص القانوني وضمان تلاؤمه مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي السائد في هذه الهيئات، خاصة أن الواقع لا يواكب دائماً الإصلاحات القانونية المفروضة.

إن ضعف الإطار القانوني الخاص بشروط الترشح لعضوية الهيئات المنتخبة المحلية البلدية والولائية، أعضاؤها لا تتوفر فيهم شروط المستوى العلمي الذي يعدّ ذا أهمية بالغة لتسيير هذه الجماعات، خاصة وأن الجامعة الجزائرية تخرج العديد من الكفاءات والإطارات الذين بإمكانهم تسييرها، وانعدام شرط المستوى العلمي والدراسي والأخلاقي كشروط ضرورية للترشح لعضوية هذه المجالس سواء الولائية أو البلدية.

*** المستوى التنظيمي:**

1- تداخل الاختصاصات:

يشكل تداخل اختصاصات بين الجماعات المحلية والدولة وبين هذه الهيئات فيما بينها انعكاساً سلبياً على الحكامة الجيدة، إذ أنه لا يساعد على التدبير الجيد للشؤون المحلية المختلفة والتوظيف الأمثل للطاقات والوسائل المتاحة، ومن تم لا يخدم تماماً التنمية المحلية المنتظرة من قبل الجميع سواء مجتمع محلي أو الهيئات المشرفة على التنمية المحلية، حيث بتداخل الاختصاصات لا يمكن اعتماد تخطيط عقلاني وجيد للمشاريع ومختلف العمليات والأنشطة، إذ انه تصعب عملية تحديد الأولويات المراد إنجازها، خاصة وأن لكل هيئة أولويات تحددها وتراها هي الأمثل.

[1] Rapport public du conseil d'état, 2006, **sécurité juridique et complexité**, par études et documents C.E , P 228.

في حالة برمجة المشاريع تتسابق جهات أخرى إلى إنجاز بعضها حتى ولم تكن هذه المشاريع من اختصاصها وهذا بسبب سوء فهم النصوص القانونية المعمول بها وما تكتنفه من غموض، كما أن عدم التنسيق بين هيئات الإدارة المحلية المتداخلة في مشاريع معينة يترتب عنه ازدواجية المشاريع، بالتالي يؤثر سلباً على التسيير الرشيد، وتشتيت الجهود والأموال العامة والحيلولة دون تحقيق العوائد الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة.

2- تشدد الرقابة المركزية:

تتخذ الرقابة المركزية معنى الوصاية المهمة وذات التشدد المتصاعد، حيث تبرز هذه الرقابة في كل عناصر الحياة القانونية للإدارة المحلية أولاً بإحداثها لنظام الانتخاب مروراً إلى الاختصاص والتصرف وصولاً التغيير والإحلال، فكل الإصلاحات التي أدخلت على الإدارة المحلية شهدت تشديد الرقابة حيث تخضع رقابة الإدارة المحلية سواء البلدية أو الولاية إلى ثلاث أشكال رئيسية تتمثل في رقابة على الأشخاص وهم أعضاء هذه المجالس المنتخبة ورقابة على الأعمال والتي تخص المداولات وأخيراً رقابة على الهيئة والتي يمكن فيها حل هذه المجالس مثل ما حدث في التسعينات.

ففي مثل هذه الحالات ظهرت الإشكاليات التي تجعل الرقابة عائقاً لتحقيق اللامركزية، فمثلاً في حالات حل المجلس الشعبي الولائي ذكر القانون أنه يحل المجلس في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس لكنه لم يحدد طبيعة هذه الظروف مما يضع تحديد هذه الظروف في يد السلطة المركزية.

أما في الرقابة على الأعمال ففي قانون البلدية 10/11 وطبقاً للمادة 57 فإنه: « يلغى تنفيذ أي مداولة ما لم يتم المصادقة عليها من طرف الوالي وخاصة في مسائل الميزانية، الحسابات وقبول الهبات والوصايا وغيرها »[1] وهنا نلاحظ وجود رقابة مشددة من جهة معينة في شخص الوالي على جهة منتخبة من طرف الشعب.

3- ضعف الهيكل البشري:

العنصر البشري هو المحور الجوهري في نجاح أي إدارة وهو العامل الأساسي في مواجهة التحديات والتحولات الاقتصادية والتنمية المحلية، فالمورد البشري يشكل إلى جانب الوسائل المادية القاعدة الأساسية لتدعيم الاستقلال الذاتي للإدارة المحلية وعقلنة الإدارة في سبيل تحقيق تطور التنظيم اللامركزي، والعنصر البشري يمكن تقسيمه إلى مستويين:

[1] المادة 57 من القانون 10/11 ، **مرجع سابق**.

3-1- على مستوى المنتخب المحلي:

يشكل الحجر الأساس في البناء الديمقراطي، فمن خلاله تتجلي تطبيقات الحكم المحلي ومشاركة السكان في اتخاذ القرارات التي تخص الشأن المحلي، والقصور في التشريع مرتبط بالمنتخب المحلي وهو بصدد ممارسة مهمة تداولية أو تسييرية يؤثر بلا شك في عمل المجالس المحلية حيث أن قوانين الانتخابات في المجالس المحلية لا تشترط المستوى الدراسي للترشح للانتخابات وهذا ما من شأنه أن يوصل أشخاص أميين وغير قادرين على تمثيل المواطن على مستوى المجالس المحلية، ضف إلى ذلك عدم وعيهم بالمهمة الملقاة على عاتقهم، زيادة على ذلك غياب تشريع قانوني يلزم المنتخب المحلي بالتكوين إلا نادراً في بعض الدورات المنظمة من طرف السلطات المركزية.

إلى جانب ذلك فالمنتخب المحلي لا يخضع إلى تكوين سياسي الذي يقع على عاتق الأحزاب السياسية محاولتها في هذا الإطار ظلت محدودة جداً واقتصرت على بعض الندوات لبعض الأحزاب فقط، وضعف الحس المحلي للمنتخبين المحليين وهو ما نراه من خلال سوء التسيير المحلي نتيجة أنواع الصراعات الهامشية والخلافات الشخصية الانسياق وراء المصالح الشخصية.

3-2- على مستوى الموظف العام:

إن نجاح تجربة الإصلاح الإداري للجماعات المحلية مرهون بتوفر موارد بشرية وإطارات كفأة تستطيع القيام بمهام الإصلاح الإداري الملقاة على عاتقها، فالموظف العام نجده يعمل في ظروف صعبة إلى جانب ضعف الرواتب وغياب التحضير بحيث لا يتماشى مع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة، هذا ما من شأنه ما يؤدي إلى القيام بالأعمال الغير شرعية كالرشوة والتزوير.

غياب نظام تدريبي للموظف المحلي والقيادات المحلية، ضف إلى ذلك أن استقطاب العاملين خاضع إلى قوانين الوظيفة العمومية المركزية بدل الوحدات المحلية، وبالتالي غياب معايير الشفافية والعدالة في عملية الاختيار وهذا ما يفرز لنا موظفين غير مؤهلين لتولي المهام المنوطة بهم في ظل عمليات الإصلاح وهذا ما يؤثر على السير الحسن لسياسة الإصلاح المحلية وتعطلها لعدم فهم آلياتها.[1]

[1] عطوات عبد الحاكم، **الإصلاح الإداري للجماعات المحلية في الدول المغاربية – دراسة مقارنة، رسالة ماجيستر**،جامعة قاصدي مرباح، ورقلة كلية العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 2015،2016 ص 71.

4- تفشي ظاهرة الفساد في الإدارة المحلية:

يشكل الفساد Corruption ظاهرة خطيرة تتعدد أسبابها وتأخذ أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية لها انعكاسات سلبية على استقرار اقتصاد الدولة عامة والوحدات المحلية خاصة.[1]

وقد كشفت أرقام وزارة الداخلية والجماعات المحلية بالنسبة للعهدة الانتخابية 2007-2012 عن توقيف 206 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية من بينهم 43 رئيس وأعيد إدماج 49 منهم و09 رؤساء بلديات.

وبهذا فإن الفساد في المجالس المحلية المنتخبة بلغ درجة كبيرة وهو متابعة 1648 منتخباً محلياً من بين 15839 منهم 13879 منتخباً بلدياً و 1960 منتخباً ولائياً خلال عهدة انتخابية واحدة تمتد لـ 05 سنوات.[2]

وبالرغم من تأسيس إطار قانوني وتنظيمي للقضاء على الفساد والاحتيال وإهدار المال العام، إلا أن الدولة الجزائرية بقيت عاجزة على القضاء التام على هذه الظواهر خاصة في مجال هدر المال العام وبقيت هذه البلديات مرهونة بالدعم المالي للدولة.

المطلب الثالث: المعيقات المالية:

يعتبر المورد المالي أحد أهم العوامل الأساسية في تطوير الجماعات المحلية، حيث أنه لا يمكن تصور وجود جماعات محلية قائمة بذاتها ومتحكمة في شأنها المحلي دون توفرها على الموارد المالية الكافية والذاتية، ويرتبط العجز المالي للجماعات المحلية عموماً بضعف الموارد المالية الذاتية وغياب تسيير عقلاني يخلق الثروة المحلية من جهة أخرى وهذا ما يؤدي إلى تكريس تبعية هذه الأجهزة المحلية للهيئات المركزية من خلال سياسة التمويل المالي المركزي والقروض وبالتالي لا يوجد استقلال مالي فعلي.

وتعاني الهيئات المحلية الجزائرية خاصة البلديات منها من صعوبات مالية كثيرة نتيجة الأعباء المالية الملقاة على عاتقها مما جعلها غير قادرة على تغطية هذه الأعباء المتزايدة والمستمرة، ومنذ نهاية الثمانينات وعدد البلديات العاجزة في تزايد مستمر ووصل إلى 1100 بلدية، وهذا العجز سببه حالات الاستدانة المتراكمة عبر السنوات من جهة وعدم

---

[1] بوحنية قوي، عصام الشيخ، **فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر**، مقال من **كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية**،الأردن ، دار الحامد ، ص 85.

[2] بلال خروفي، **الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر**، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، 04 مارس 2013، www.maspolitique.com، تاريخ الاطلاع 2019/05/25.

كفاية الموارد المالية وسوء تقدير المشاريع من جهة أخرى، إضافة غلى ما نتج عن الإصلاحات الاقتصادية من غلق للمؤسسات وما يسببه من نقص في الإيرادات الجبائية للبلدية، وكذا توسيع مهام ومجالات تدخل هذه الهيئات.

كما أن مصاريف أعباء أجور المستخدمين تستحوذ على نفقات التسيير بنسبة 70% إضافة إلى ارتباطها الشديد بالتمويل خارج الميزانية وهو التمويل من الصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما نفقات التجهيز فتتكون أساساً من مساعدات الدولة خاصة بعنوان المخططات البلدية للتنمية (PCD).[1]

إن مشكلة التمويل المحلي للهيئات المحلية في الجزائر يعود إلى احتكار الدولة للسلطة الجبائية، فإنشاء الضرائب المحلية هو من اختصاص الهيئات المركزية حيث لا تملك هذه الهيئات أي حق لتأسيس الضريبة ولا حتى وعائها أو معدلاتها ولا مجالات تطبيقها، فالدولة هي الوحيدة المخولة في القيام بتعديل القوانين الخاصة للضرائب المحلية وتوزيع الناتج الضريبي بينها وبين الإدارات المحلية على مستوى الأقاليم.[2]

بالرغم من كثرة النصوص التشريعية التي تخص نظام اللامركزية وتأهيل الجماعات المحلية للقيام بمهامها ومحاولة منحها كافة الصلاحيات التي تمس شأنها المحلي ومنحها الاستقلالية المالية للتصرف بحرية في تسيير ميزانيتها وتغطية مختلف النفقات، إلا أن في الواقع هذه الهيئات المحلية تعد طرفاً في تحديد الأوعية الضريبية العائدة لها وليست طرفاً رئيسياً في ذلك، كما أنها تبقى تابعة للسلطة المركزية باعتبار هذه الأخيرة هي المسؤولة عن المالية وتحديد الضرائب بمختلف أنواعها، ويقتصر دور الإدارة المحلية في تقدير المبالغ المالية الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية والتي تحول لها من قبل خزينة الدولة، وبالتالي حدوث مشكلة عدم توازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية.

إن عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية، حيث يبقى استقلال الإدارة المحلية متفاوت حيث كلما كانت هذه الهيئات قادرة على تمويل مشاريعها ذاتياً كلما كانت أكثر استقلالية، كما أن عدم كفاءة الجهاز الإداري المحلي لقيامه بأعباء النشاط التنموي، إضافة إلى محدودية وتدني الوعي بالمسؤولية الملقاة على عاتق المسؤولين المحليين.

إن سوء تسيير الموارد البشرية والتوزيع الغير منطقي للمستخدمين مقارنة بالوظائف نظراً للنقص الكبير في التأطير وكذا المحاباة في تقلد الوظائف، فمثلاً نجد في بعض الأحيان أعوان إداريين يوظفون أو يعينون في مكاتب

---

[1] يوسف نور الدين،**الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر** ، **رسالة ماجستير**، جامعة بومرداس ،كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، ، 2010، ص 134.

[2] خنفري خيضر، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق–** ، **أطروحة دكتوراه**، جامعة الجزائر 03،كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، ، 2010-2011، ص 118.

حساسة وهم غير مؤهلين لذلك، وهذا ما ينعكس سلباً في تحقيق عملية الإصلاح من جهة وتنفيذ برامج التنمية المحلية من جهة أخرى.

على الرغم من حملات التوظيف الجماعي بعد الاستقلال، إلا أن عدم وجود موظفين مؤهلين يبقى مطروحاً باستمرار ذلك أن هذا التوظيف لم يراعي شروط الكفاءة بقدر ما اهتم بسدّ الفراغ الحاصل فقط، وأدّت هذه الوضعية إلى أزمة حقيقية في التوظيف، فبقدر ما أرهق هذا التضخم الكمي للميزانيات بقدر ما كانت ولا زالت الهيئات المحلية في حاجة ماسة إلى موظفين مؤهلين للقيام باختصاصاتها والتي تتطلب في بعض الأحيان مؤهلات عالية في الجوانب التقنية منها، إلا أن التكوين والتأطير المحلي يبقى مهملاً تماماً بسبب قلة الدورات التكوينية.

المبحث الثالث:آفاق إصلاح الإدارة المحلية لتفعيل التنمية المحلية:

من خلال دراستنا لإصلاحات الإدارة المحلية لاحظنا جملة من النقائص نعرض بعض الحلول والبدائل من أجل تفعيل دور الإدارة المحلية للوصول إلى تنمية محلية حقيقية ومجسدة بشكل محلي.

المطلب الأول: البدائل في المجال السياسي:

رغم هذه الإصلاحات إلا أن الإدارة المحلية تعاني من مشاكل في المجال السياسي مما أثر سلباً على تقديم الخدمات للمواطن وأدى إلى تأخر المشاريع التنموية، وبناء عليه نقترح مجموعة من البدائل لتحسين المناخ السياسي من جهة وخلق البيئة الملائمة لمتطلبات التنمية المحلية من جهة أخرى.

1- مراجعة القانون العضوي للانتخابات وقانون الأحزاب السياسية:

من الضروري مراجعة هذه القوانين بهدف تشكيل مجالس شعبية محلية، وهذا ما يعاب على النظام الانتخابي والقائم على نظام القائمة المغلقة مما أدى إلى بلورة مجموعة من المشاكل، من بينها وأهمها عزوف المواطن في الانتخابات والملاحظ كذلك أن نسبة المشاركة في العملية الانتخابية في تراجع مستمر، هذا ما أدى إلى تشكيل المجالس المحلية من أعضاء لا يتمتعون بالكفاءة اللازمة سواء من الناحية التعليمية أو من ناحية التسيير، وهذا ما أدى إلى عدم التفاعل الكافي بين الجماهير المحلية وإداراتهم، في الوقت الذي تستدعي فيه التنمية المحلية تفاعلاً إيجابياً وضرورياً بين الطرفين، مما حتّم ضرورة مراجعة نظام انتخاب القائمة، حيث يسمح للناخب الاختيار داخل القائمة الحزبية والتوفيق والمزج بين القوائم حسب ميوله ورغباته السياسية[1]، بما يحقق زيادة في نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية لتكون بذلك المجالس أكثر فعالية ومعبرة عن آمال وطموحات أفكار الأغلبية مع الأخذ بعين الاعتبار آراء وطموحات الأقلية، وكذلك ضمان حياد الإدارة في العملية السياسية وتحمل المسؤولية سواء اتجاه

[1] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 35.

الأحزاب السياسية أو المترشحين مع ضمان إسناد عملية تسيير الانتخابات لأعوان يتمتعون بالنزاهة والحياد وروح المسؤولية.[1]

كما يجب أن تضمن هذه القوانين المنظمة للانتخابات مراعاة جملة من الشروط وأن تكون هناك مجموعة معايير موضوعية يجب أن تتوفر في المترشح من الكفاءة والجدارة والمستوى العلمي والثقافي على الأقل حامل لشهادة ليسانس، كما يراعى الجانب الأخلاقي حيث يكون الاختيار للمثلين من بين المشهود لهم محلياً بحسن السيرة والسلوك والانضباط وذو مكانة اجتماعية، يتوجب على الأحزاب أن تختار وتزكي من بين أعضائها الذين يتمتعون بالصفات المذكورة تجنباً لظاهرة ربط الترشح لهذه المجالس على أساس العروشية والجهوية والمحاباة على حساب المصلحة العامة والأهداف التنموية.

2- تفعيل آليات المشاركة الشعبية والديمقراطية التشاركية:

يتضمن هذا العنصر تمكين المواطن المحلي من المشاركة المباشرة في تسيير شؤونه من خلال حضور الاجتماعات والمداولات التي تهم شأنه المحلي من خلال تخصيص مقاعد في المجالس للمواطنين أو عبر وسائل الاتصال المعلوماتية وتطويرها بما يتناسب والتسيير المحلي كالمشاركة في الجلسات عبر البث المباشر أو الاستشارة المباشرة عبر الإذاعة المحلية وتعتبر تجربة ولاية بومرداس سنة 2017-2018 تجربة رائدة في هذا المجال من خلال تقديم الاقتراحات والمشاكل والحلول لرؤساء البلديات، وكذا ولاية ميلة، حيث يتم استضافة رؤساء المجالس المحلية في الإذاعة المحلية كل أسبوع ويتم مناقشة المشاكل والصعوبات مع المواطنين مباشرة.

إن تجسيد الديمقراطية على المستوى الحلي تجعل المواطن أكثر اهتماماً بشؤونه المحلية، حيث يصبح المسير والمستفيد في آن واحد وتعزز صلته بإدارته وتنمي شعوره بمكانته ضمن الأهداف التنموية للدولة ، والديمقراطية التشاركية تعزز الروح الوطنية وتحقق المساواة على المستوى السياسي بين المواطنين من خلال تمكين المشاركة الشعبية في صنع وتنفيذ السياسات المحلية، وتعتبر الديمقراطية التشاركية أحد أسمى الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها الإدارة المحلية إذ تعدّ من الحلول الفعالة التي يجب تكريسها على المستوى المحلي وضمان فهم سياسي حقيقي ووعي لدى المواطن المحلي لتمكينه من التمييز بين الشعارات والبرامج المقترحة والمفاضلة فيما بينها.[2]

---

[1] آمنة عبو، **الحكامة المحلية وإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر على ضوء ما جاء في قانون البلدية الجديد 10/11، مذكرة ماستر**، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016)، ص 66.

[2] أمحمد بن عبلة، حيرش جمال، **النظام الانتخابي وأثره على المشاركة السياسية في الجزائر 1999-2016، مذكرة ماستر**، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2017، ص 77.

بالرغم من الاعتراف الصريح من طرف قانون الإدارة المحلية في الجزائر بأهمية فتح سبل المشاركة الشعبية للمواطنين بمختلف الطرق والوسائل المكرسة قانوناً ووفق التنظيمات في مجال تسيير شؤونهم المحلية وتدبير أمورهم الخاصة إلا أن الواقع الفعلي والعملي يثبت عكس ذلك، وعليه يجب على الإدارة المحلية أن تضع ذلك الإطار القانوني موضع التنفيذ والتجسيد العملي والفعلي من خلال تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية [1]، وكذلك إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الدولة ككل وممثليها في الأقاليم وبين المواطنين، وهذا بإعادة صياغة العلاقة بين المجالس والفواعل المحلية، هذه العلاقة تكون مبنية على قواعد تشاركية تفاعلية من خلال المساواة والشفافية، وهذا ما يضمنه المجتمع المدني والقطاع الخاص ويهدف إلى خلق نظام أكثر حيوية وديناميكية في الاستجابة لمتطلبات ومستلزمات وأهداف التنمية المحلية.[2]

3- معالجة العزوف الانتخابي:

إن ظاهرة العزوف الانتخابي تعددت مسبباتها، إذ تعد فكرة الانتخابات المحسومة مسبقاً للأحزاب الحاكمة من أهمها والتي ترسخت لدى المواطن إذ يرى أنه لا جدوى من الانتخابات بسبب فوزها المحتوم والمفروض مسبقاً، بالإضافة إلى الظروف الاجتماعية الصعبة، فمثلاً في انتخابات نوفمبر 2012 بلغت نسبة الامتناع عن التصويت 51%، وعليه فالحل يكمن في إعادة الثقة للمواطن من جهة وإعادة النظر في الأطر والإجراءات القانونية المتبعة لمراقبة العملية الانتخابية من جهة أخرى، كذلك لا يجب أن يكون دور المواطن مرهون بالانتخاب فقط، وينتهي دوره بمجرد وضع الورقة بالصندوق بل يبقى جزء من الحلقة الانتخابية من خلال اتباع وسائل الضغط والمراقبة على أعضاء المجالس المحلية وإجبارهم على تنفيذ وعودهم وبرامجهم المقدمة قبل الانتخابات والعمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين للتولد لديهم رغبة المشاركة الفعالة في تسيير الشؤون المحلية.[3]

4- تقوية وتوسيع اللامركزية:

يرتبط أساس التسيير المحلي الفعال باللامركزية في صنع واتخاذ القرار وما يعاب على قانون البلدية 10/11 هو إنقاصه الكبير لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تم فيه إعادة تركيز السلطة في يد الوالي وجعل رئيس البلدية تابع حيث لا يمكنه تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي دون موافقة قبلية تليها مصادقة بعدية على هذه

---

[1] معاوي وفاء، **مرجع سابق**، ص 93.

[2] حليمة بومزبر، **الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد** ، **رسالة ماجستير** في العلوم السياسية، جامعة قسنطينة ،كلية الحقوق، فرع الرشادة والديمقراطية، ، 2009-2010، ص ص 147، 148.

[3] آمنة عبو، **مرجع سابق**، ص 66.

القرارات، مثلاً تلك المتعلقة بعقود الامتياز في الصفقات العمومية وهو ما أدى إلى تقييد الدور التنموي للجماعات المحلية وعدم استقلاليتها في اتخاذ القرارات التي هي من صميم صلاحياتها، هذا ما يستدعي النظر في تلك الصلاحيات الممنوحة للجماعات المحلية وضمان تسيير محلي بشكل مستقل ومنحها صلاحيات التحكم والقيادة التي تقتضيها اللامركزية. [1]

5- التجسيد الفعلي لمبدأ الشفافية:

ما نلمسه من خلال القوانين أن المشرع الجزائري قد ضمن مبدأ الشفافية في التسيير وضمنها في كل الإدارة المحلية، غير أن المتتبع للواقع الفعلي يجد العكس تماماً لأن السلطات المحلية تتبع السرية التامة في تسيير الشؤون المحلية، هذا ما أدى إلى ضعف المشاركة الشعبية بسبب غياب الشفافية وساهم في ضعف المساءلة وتفشي الفساد، وعليه فالشفافية أمر محتوم وضروري في التسيير المحلي، ولقد تعددت الوسائل الضامنة للشفافية والإعلام فنجد منها تكنولوجيا الإعلام والاتصال أهم طريقة أو تقنية لكشف المعلومات وتوزيعها في المجتمعات المحلية مما يؤدي إلى مراقبة ومساءلة محلية فعالة[2]، كما يجب أن تكون للإدارة المحلية إمكانيات حقيقية وفعلية تمكنها من استعمال قدراتها وإمكانيات المواطنين بهدف تمكينهم ودفعهم في البرامج والأعمال المسطرة، وعليه فالهدف المستقبلي الواجب تجسيده هو جعل الإدارات المحلية وخاصة البلدية عبارة عن مؤسسة يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي يكون ضامناً وعاكساً لرغبات وتطلعات المواطنين وفق الأهداف التنموية ويسيرها موظفون عموميون بالاشتراك مع مواطنيها الذين يسعون جميعاً إلى تحقيق أهداف موحدة ومشتركة للوصول إلى تحقيق المصلحة العامة.[3]

6- إرساء قواعد الحكم الراشد:

الحكم الراشد يعدّ أساس النمو الاقتصادي وأهم العوامل المساعدة على تحقيق التنمية المحلية، بالإضافة إلى تضمنّه تحقيق الرفاه الاجتماعي المحلي وضمان حقوق الإنسان وكرامته، كما أنه يدرج مشاركة المواطنين ومختلف القوى والفاعلين المحليين في اتخاذ القرار والشفافية والمساءلة والرقابة، حيث عرف "الدكتور محمد الشريف بلميهوب" الحكم الراشد على أنه: « عملية قيادية وتوجيه شؤون منظمة ما قد تكون الدولة، مجموعة دول، جماعة إقليمية، ... والذي يقوم على إقامة دولة الحق والقانون، ترسيخ الديمقراطية الحقيقية خاصة على المستوى المحلي، التعددية السياسية

---

[1] آمنة عبو، **مرجع سابق**، ص 67.

[2] **نفس المرجع**، ص 66.

[3] رتيبة زرقاوي، **مرجع سابق**، ص 112.

والحزبية، الشفافية في تسيير الشؤون المحلية، المحاسبة التي يقوم بها المجتمع المدني من سلطة قضائية قوية، تقبل آراء المجتمع المدني من خلال تجسيد حرية الرأي وحرية الاطلاع والتبليغ».[1]

وعليه نلاحظ أن جميع هذه الإصلاحات لم يكن لها أي أثر تجسد في أرض الواقع، فمثلاً شفافية التسيير المنشودة ما يؤكده القانون وأثره أن للمواطن حق الاطلاع وذلك من خلال السماح له بحضور جلسات المداولات، لكنه بالمقابل قيده بعدم السماح بإبداء الرأي والتدخل والاكتفاء بصفة المشاهدة فقط، لدى يجب أن توضع آلية تسمح للمواطن من إبداء رأيه والمشاركة في هذه المداولات من خلال المناقشة، كذلك فيما يخص التسيير المحلي التشاركي والرقابة التي تؤدي إلى المحاسبة فهي مجرد شعارات قانونية فقط، بالإضافة غلى ضرورة إيجاد قنوات اتصالية فعالة بين المنتخب والناخب تضمن الاستمرارية والثقة المتبادلة لهذه العلاقة التي تعدّ أساس الديمقراطية التشاركية المحلية لخلق جو منسجم لزيادة اهتمام المواطن ومنه رقابة فعالة على المنتخبين.

المطلب الثاني: البدائل في المجال الإداري:

لكي تنجح الإدارة في تحقيق التنمية المحلية وفق الآليات والخطط المرسومة يجب أن تحتوي على تنمية إداري من خلال القضاء على العقبات ومعوقات التسيير الإداري المحلي، وفي هذا الصدد يمكننا اقتراح البدائل التالية:

1- التكوين الإداري و التدريب:

يعتبر التكوين الإداري المحلي عنصر أساسي وهام لترقية وتحسين الأداء الإداري، إذ لابد من تنمية وتطوير أساليب تسيير الموارد البشرية، وذلك بالاهتمام بالتكوين وتحسينه وضمان استمراريته على مستوى الجماعات المحلية مما يسمح بالقضاء أو تجاوز كل المعوقات على مستوى الإدارة المحلية، وتدارك النقائص المسجلة في المجال العملي[2] فالبرغم من وجود هذا التكوين إلا أنه غير كافٍ، فتلك الأرقام المعطاة والنسب الإحصائية عملياً ليست معبرة عن الواقع وما تتطلبه الإدارة المحلية من تكوين وتحديث الذي يقتضيه التسيير الفعال والحديث وذلك بإجراء التكوينات والتربصات سواء داخلياً أو خارجياً، فيجب مسايرة هذا التطور الحاصل بإدخال التقنيات الحديثة في التسيير المحلي والإعلام بهدف ضمان تسيير فعال والمحافظة على الموارد المحلية وترشيد النفقات.

---

[1] مريم حمدي، **دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير** في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016، ص 236.

[2] خالد عيساوي، **مرجع سابق**، ص 50.

إذ نجد في هذا المجال رغم تبني مشروع الجزائر الالكترونية إلا أنه احتوى على مجموعة من النقائص كالتسيير الإداري التقليدي، الذي ما زالت أغلب الإدارات المحلية عبر التراب الوطني تسير به، كذلك مسألة إنشاء شبكات اتصالية محلية Local Area Network الخاصة بالجماعات المحلية والتي تسمح بربط البلديات والولايات ببعضها البعض، إلا أنه لم يتم تجسيده على أرض الواقع، كذلك الشبكات المتوسطة MAN والذي من المفترض أن يتم بواسطته ربط الولايات مع بعضها البعض يبقى مجرد مشروع فقط.[1]

2- تبسيط الإجراءات الإدارية والقضاء على الروتين:

ما يعاب على الإدارة المحلية أنها ما زالت بعيدة كل البعد عن تقديم خدمات بشكل سريع مع ضمان الكفاءة في الأداء، إذ تسير المعاملات ومعالجة الملفات واعتماد المشاريع بشكل بطيء، بالإضافة إلى المعوقات البيروقراطية كتأخير المعاملات، لذا استوجب تبسيط هذه الإجراءات وتخفيف الإجراءات الإدارية للقضاء على الروتين الإداري من أجل ضمان شفافية التسيير وتوفير أحسن خدمة للمواطن[2]، غذ يعدّ الشباك الوحيد الذي تم اختيار بلدية حسين داي بالجزائر العاصمة كبلدية نموذجية خلال سنة 2019 إن طبّق فعلياً أحسن نموذج لتبسيط الإجراءات الإدارية، بحيث يمكن إجراء معاملة إدارية من خلال مكتب واحد دون التنقل حتى خارج الإدارة المعنية.

3- استعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في الإدارة المحلية:

الملاحظ أن العالم يتجه نحو استغلال المعلوماتية والاتصالات في الجوانب الاقتصادية للرفع من إنتاجية المؤسسات أو للأغراض الإشهارية والترويجية، لكن ليس هو الحال بالنسبة للجماعات الإقليمية حيث أن استغلالها في ميدان جدب المستثمرين لا يزال ضعيفاً أو شبه منعدم، ولضمان الاستعمال الإداري المحلي للتكنولوجيات الحديثة يجب:

- تحسين الوضعية المالية الصعبة التي تعاني منها أغلب البلديات.
- عدم كفاية التدريب والتكوين في مجال المعلوماتية.
- تطوير وملائمة الهياكل وتماشيها مع التطور التكنولوجي.
- القضاء على هاجس الخوف من الاستعمال السيئ لهذه الوسائل التكنولوجية.
- تحيين النصوص التشريعية والتنظيمية في المجال التكنولوجي.

---

[1] مريم حمدي، **مرجع سابق**، ص 250.

[2] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 78.

- القضاء على المعارضة الشخصية لبعض العمال المحليين من استعمال الأدوات التكنولوجية الحديثة في التسيير سواء لعدم القدرة في التحكم أو بدوافع مهنية مكتسبة.

إذ يجب تدارك هذه النقائص، وهذا بإتباع سياسات تكوينية ناجحة وهادفة في هذا المجال سواء للموظفين المحليين أو المنتخبين، بالإضافة غلى استعمال البرمجيات الحديثة في الأداء الوظيفي مع ضمان التجهيزات الحديثة لجميع الإدارات المحلية دون تمييز أو تحيز.[1]

المطلب الثالث: البدائل في الجانب الإداري و المالي:

1- المجال المالي:

تتوجه الدولة الجزائرية نحو التخلي عن الاعتماد على الجباية البترولية أو على الأقل التخفيف من هذا الاعتماد بشكل نسبي، مما استدعى التفكير حول تفعيل الإيرادات المالية للإدارة المحلية، فرغم الإصلاحات الأخيرة إلا أننا لاحظنا جملة من النقائص التي تعاني منها المالية المحلية التي ارتأينا تداركها بـ:

1-1 إشراك المجالس المحلية في الجباية المحلية:

تعتبر المجالس المحلية سواء البلدية أو الولائية هي الأقدر على معرفة الشؤون المحلية سواء اقتصادية أو اجتماعية بالإضافة إلى القدرات الجبائية المحلية، لذلك من الطبيعي إدراجها كشريك في جباية وتحصيل الضرائب المحلية حتى يكون تحصيل أفضل، وهذا بمشاركتها في تحديد الوعاء الضريبي حسب قدرات كل جماعة محلية، وهذا من أجل تفعيل وتحصيل عادل لهذه الجباية سواء بالنسبة للإدارة أو للملتزمين بها مما يؤدي إلى تقريب الإدارة الجبائية من دافعي الضريبة والوصول إلى مردودية أفضل وتحصيل جيد.[2]

1-2 محلية الضريبة:

وهذا بجعل الدولة تتنازل عن بعض الضرائب للإدارات المحلية، إذ يرى أغلب المختصين أنه من غير المعقول أن تجمع ضريبة محلية لصالح السلطة المركزية، وكذلك أساس التنمية المحلية أن ما هو محلي يجمع محلياً ويوجه إلى الأهداف التنموية المحلية، إذ نجد أن الضريبة على المركبات والأجور من السهل تحويلها إلى ضريبة محلية وكذا الرسم على التسجيل بالنظر إلى طابعها المرن، وهذا ما يسمح لهذه الإدارات المحلية القدرة على امتلاك الوسائل الكافية بهدف تقديم خدمات جيدة وتحقيق الأهداف والتطلعات المحلية ضمن البرامج التنموية المسطرة، وهذا بالفصل الفعلي

---

[1] سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص 130.

[2] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 79.

والقانوني للجباية المحلية عن جباية الدولة، وذلك للوصول إلى إقامة جهاز مالي محلي ناجع، وذلك بتخصيص لكل هيئة محلية (بلدية أو ولاية) نوع من الضرائب الخاص بها والتي يتم تحصيلها لفائدة كل هيئة من هذه الهيئات بدلاً من هذا الجهاز الحالي الذي يوصف بأنه تعسفي في تقسيم الضريبة بين مختلف الهيئات المحلية، ومثال على ذلك الدفع الجزافي الذي يتم تحديده وتحصيله محلياً إلا أنه يتم جمعه مركزياً لدى السلطة المركزية قبل أن يعاد توزيعه على الولايات والبلديات والصناديق المشتركة.[1]

1-3 مراجعة توزيع الضرائب ونسب تحصيلها:

تعدّ مراجعة توزيع الضرائب ونسب التحصيل بين الإدارات المحلية والسلطة المركزية وسيلة ناجعة لإصلاح الإدارة المحلية، وهذا برفعها للمستوى المطلوب وخلق ميكانزمات ومعايير أكثر واقعية وانسجاماً مع التطلعات المحلية والأهداف المركزية، إذ يلاحظ أن النسبة الكبيرة من عائدات الضرائب المحلية تعود إلى السلطة المركزية مع إقصاء لنسبة عائدات الجماعات المحلية أو تقزيمها أو رمزياً في أحياناً أخرى، ومن أمثلة ذلك الرسم على البيئة الذي يعرف توزيعه فرقاً هاماً وغير مبرراً، إذ نسبة 20% للبلدية و نسبة 56% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وعليه يتطلب إعادة النظر في حصة البلدية ورفعها لأنه لكي تتمكن الجماعات المحلية من الاضطلاع بمهامها على أكمل وجه والوصول إلى تنمية محلية فعلية لابد من إعادة توزيع النسب المطبقة في إطار الشفافية المطلقة.[2]

1-4 تنويع وتطوير الموارد المحلية غير الجبائية:

الدارس لميزانيات الإدارات المحلية يلاحظ أنها في عجز دائم ومستمر وللقضاء على هذا العجز لابد على هذه الهيئات من إيجاد سبل لتطوير الموارد المحلية الخاصة بها وتنويعها مع ضمان كفاءة وحسن التسيير، حيث نلاحظ أن نسبة مداخيل الأملاك تتراوح بين 01% إلى 10% في أفضل الحالات، وهذه النسبة ضعيفة جداً فيجب إعادة تثمينها والرفع من قيمتها لأنها تعتبر مصدراً مالياً مهماً غير مستغل كما يجب، ولهذا من الضروري ردّ الاعتبار لها عن طريق التحكم في تسييرها وإعادة تثمين الأملاك العقارية والمنقولة والتي سوف تؤدي إلى إحداث التوازن والتقليل من العجز الميزانياتي ولما لا القضاء عليه نهائياً من خلال قيام البلديات والولايات بإحصاء شامل وموضعي ودقيق لما تحوز عليه من ممتلكات، وكذلك إعادة مراجعة الإتاوات والإيجار والتعريفات والرسوم الأخرى المتعلقة باستغلال الأملاك وفق طرق ومناهج علمية والمتابعة بشكل منتظم ومستمر لعملية التحصيل وفق الأطر القانونية والتنظيمية المعمول بها

---

[1] سليمة حمادو، **مرجع سابق**، ص 116.

[2] خالد يحياوي، فواز صناد، مرجع سابق، ص 80.

في عمليات التحصيل المحلي[1] ، فمثلاً رسوم أنابيب النفط التابعة لشركة سوناطراك والخطوط الكهربائية ذات الضغط العالي الخاصة بشركة سونلغاز يجب إعادة تقييمها والنظر فيها بالتنسيق مع الإدارات المحلية المعنية بمرورها.

2- المجال الاقتصادي:

من خلال دراستنا لأثر الإصلاحات على التنمية المحلية التي تهدف بالدرجة الأولى إلى تحسين المستوى المعيشي للمواطن المحلي لاحظنا وجود نقائص أدت إلى عدم تحقيق هذا الهدف سنحاول اقتراح حلول التي قد تؤدي غلى تفعيل وتحسين الاقتصاد المحلي والقضاء ولو جزئياً على النقائص المسجلة.

2-1 تفعيل وتدعيم الاستثمار المحلي:

لابد من تفعيل الاستثمار المحلي لجلب الثروة وتراكمها وخلق أكبر عدد ممكن من فرص العمل، وهو عبارة عن استثمار مباشر وأحد دعائم ومرتكزات التنمية المحلية، إذ يجب على هذه الإدارات التدخل لترقيته وتحسينه بشكل فعال وناجح، وهذا بتشجيع وتدعيم المستثمرين في تنفيذ مشاريعهم ومرافقتهم في جميع المراحل وتحديد الأولى منها بما يعود بالفائدة على الاقتصاد المحلي [2]، لأنه استثمار مرتبط بميادين متعددة منها الاستثمار المالي والأسواق المالية والتي تتعلق بشراء عدد من السندات بنسبة فائدة مضمونة، فما نلاحظه أن تجربة الاستثمار المحلي لم يكن لها تطبيق في الجزائر بسبب نقص الخبرات في هذا الشأن، إلا أنه في ظل الإصلاحات التجارية التي مست القطاع المصرفي وكذلك التحولات الدولية والشركات الخارجية التي قامت بها الدولة فإنه بالإمكان مباشرة هذا النوع من الاستثمار لأنه يعدّ إيجابي وفعال يمكّن الجماعات المحلية من تحقيق برامجها التنموية بسبب خلقه للثروة وتحقيق موارد مالية دائمة، كما يمكّنها من الدخول في شراكة مباشرة مع متعاملين عموميين كانوا أو خواص، وذلك في إطار مشروع تحدد فيه الحقوق والواجبات لكل طرف في هذا العقد وفق دفتر شروط معدّ مسبقاً، كما يمكن أن تكون الجماعات المحلية هي المستثمر والمسير الوحيد والمالك بإمكانياتها المتاحة، تتحمل كل الأعباء والمخاطر، مساهمة في شركة ما قيد التأسيس أو عند افتتاح رأس المال وهذا الاستثمار يكون حسب إمكانيات كل جماعة محلية وكذلك أهدافها العامة، كما قد يكون استثمار مشترك بين إدارتين محليتين سواء من نفس الولاية أو عدة ولايات لأن هذه الإصلاحات أجازت هذا الاشتراك ولكنه بقي مجرد قانون فقط.[3]

---

[1] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 81.

[2] يمينة طالبي، **مرجع سابق**، ص 11.

[3] رتيبة زرقاوي، **مرجع سابق**، ص 111.

2-2 تفعيل عقود الامتياز:

من المهام التقليدية للإدارات العمومية تقديم خدمات مباشرة للمواطنين وخاصة تلك المتعلقة بالتسيير الحضري (تنظيف، مصلحة الطرقات، إدارة المياه) حيث يتطلب القيام بها مبالغ مالية كبيرة وتتسبب بنفقات مالية معتبرة في ميزانية الإدارة المحلية، ومع ازدياد الأعباء الملقاة على عاتق هذه الإدارات وما يقتضيه التسيير التنموي الجيد هو أن يتم توكيل هذه الأعمال للخواص المحليين عن طريق ما يعرف بعقد الامتياز، وهذا وفق دفتر شروط معدّ مسبقاً تحدد فيه أعباء وكيفيات العمل وشروطه، سواء مع الإدارة أو مع المواطن المحلي.[1]

2-3 إعادة بعث الصناعة المحلية:

لكي يكون هناك محلي فعال ومحقق للأهداف والإستراتيجيات التنموية يجب اعتماد سياسة تكون هادفة إلى إعادة بعث النسيج الصناعي المحلي وتفعيله، بحيث يكون وفق طبيعة كل بلدية وحسب محدداتها وقدراتها السكانية والطبيعية وحتى المالية، وهذا عن طريق إنشاء المؤسسات الصغيرة والمتوسطة سواء العامة أو بالاشتراك مع القطاع الخاص، وهذا لسهولة تمويل وتسيير مثل هذا النوع من المؤسسات بالإضافة لكونها قادرة على إنشاء وتوفير فرص العمل وخلق الثروة بشكل سهل وفعال وتعدّ كذلك أساس التنمية المحلية.[2]

2-4 إنشاء قاعدة صناعية في الجنوب والمناطق الداخلية:

الملاحظ للخريطة الصناعية الجزائرية يرى تمركز أغلبها بالولايات الحضرية الكبرى، لذلك يجب الشروع في وضع إستراتيجية عملية وعلمية، تهدف وتسمح بإعادة تأهيل النسيج الصناعي نحو الولايات الداخلية والجنوبية خاصة وأن أغلبها تحتوي على قدرات طبيعية ضخمة ومقومات تعدّ نهضة للتنمية المحلية.[3]

2-5 خلق توازن جهوي:

يعاب على الكثير من المشاريع الإنمائية والاستثمارية ومخططات التنمية الخاصة أو العمومية اتصافها باللاتوازن وتمركزها في منطقة أو جهة دون أخرى مما تسبب في اختلال تنموي، ولهذا يجب السعي نحو تحقيق توازن جهوي بين الأقاليم لتحقيق تنمية محلية متكاملة وفعالة، لأن هذا التوازن يعدّ أساسي لها، وذلك بالاعتماد على العدالة والعقلانية

---

[1] أحمد مصطفى خاطر، **مرجع سابق**، ص 26.

[2] **نفس المرجع**، ص 28.

[3] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 83.

وتوزيع البرامج والمشاريع على كافة أقطار البلاد دون تمييز أو تحيز، وهذا بهدف خلق توازن جهوي من شأنه أن يكون أساس سليم نحو تنمية شاملة واقتصاد متماسك. [1]

6-2 إنشاء صندوق وطني للتنمية المحلية:

نظراً للعدد الكبير للإدارات المحلية الموزعة على 48 ولاية و1541 بلدية ومع التباين بينها أدى إلى عدم تحقيق تنمية محلية حقيقية، لذا يتوجب خلق صندوق وطني للتنمية المحلية لهذه الجماعات يكون على شكل مؤسسة عمومية ذات طابع تجاري تقتصر مهمته في تدعيم مشاريع تنموية على المستوى المحلي، ويكون هذا التدعيم بواسطة أموال أو عن طريق تقديم المشورات والنصائح ويكون تمويل هذا الصندوق عن طريق المساهمين والذي يقلل من نفقات الدولة في هذا المجال. [2]

خلاصة و استنتاجات:

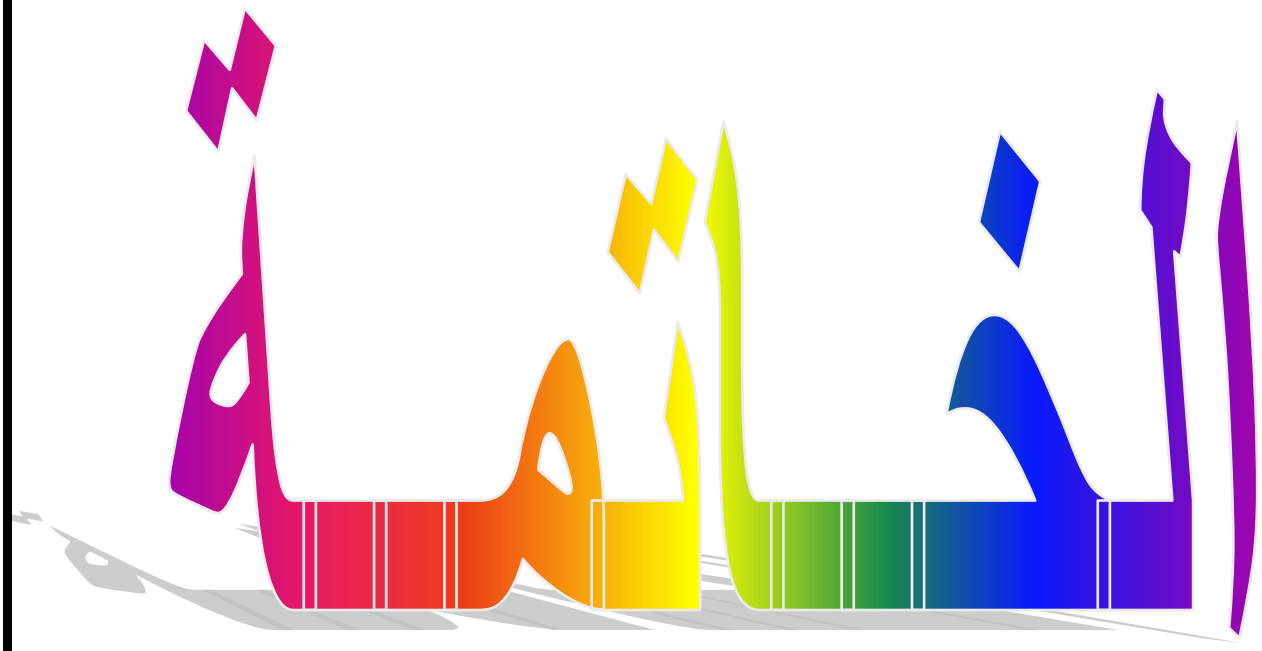
من خلال هذا الفصل والذي تطرقنا فيه إلى أثر الإصلاح في تحقيق التنمية المحلية مبرزين في ذلك إصلاح قوانين الإدارة المحلية (البلدية والولاية) لسنتي 2012/2011 من جميع الجوانب التي مسّتها عملية الإصلاح سواء الجانب الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي والإداري، كما تطرقنا إلى أهم العوائق التي تحول دون تجسيد عملية الإصلاح وبالتالي التأثير سلباً في تحقيق التنمية المحلية، وهذا ما لاحظناه في دراستنا لهذه الإصلاحات الجديدة والنقائص المسجلة فيها.

في هذا الفصل ومن خلال مجمل النقائص المسجلة في قوانين الإصلاح الجديدة والتي أثرت سلباً في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر حاولنا إعطاء بدائل وحلول نراها ذات أهمية في بعث التنمية المحلية وتجاوز المعوقات المسجلة سواء في المجال الاقتصادي، السياسي، الاجتماعي، والإداري، بهدف الوصول غلى تسيير محلي رشيد قائم على مبادئ وأسس الديمقراطية الحديثة، التمكين، المشاركة والتشاركية.

---

[1] أحمد مصطفى خاطر، **مرجع سابق**، ص 28.

[2] خالد يحياوي، فواز صناد، **مرجع سابق**، ص 84.


الخاتمة

الخـاتمـة:

انطلاقاً من مجمل ما احتوت عليه دراستنا فقد تبين أن الإصلاحات الإدارية التي جاءت بها القوانين والتشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية (الجماعات المحلية) في الجزائر قد أبانت على وجود إرادة ورغبة سياسية في تطوير هذا النظام الإداري اللامركزي وتقوية صرح الديمقراطية التشاركية وجعل هذه الإدارة شريكاً فعالاً ورئيسياً في عملية التنمية المحلية، غير أن هذه الرغبة في عملية الإصلاح لم تصل إلى النتائج المرجوة منها عبر جل أقاليم البلاد وهو ما تؤكده المستويات المتدنية للتنمية المحلية نظير وجود معوقات متعددة ومتنوعة مع عدم توفير البيئة ورغبة فوقية لإصلاحات شكلية أكثر منها إرادة حقيقة للتغيير الإيجابي.

من خلال بحثنا في واقع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر يرى أن هذا الإصلاح لم يرقى إلى مستوى التحديات التي تفرضها الأوضاع الداخلية للبلاد والتي يجب أن يكون للإدارة المحلية دوراً بارزاً في التغلب عليها، فالإدارة المحلية في الدولة الجزائرية رغم الاختصاصات الواسعة التي تحوز عليها تبقى مشلولة وغير فعالة في القيام بالتنمية المحلية وتدبير الشأن المحلي، وهذا يرجع إلى ما أشرنا إليه في دراستنا إلى المعوقات المتعددة ومظاهر الفساد سواء على مستوى هذه الإدارة والمنتخبين والموظفين الإداريين، وكذلك إلى تداخل وعدم وضوح الاختصاصات وامتزاج العمل السياسي بالعمل الإداري وعدم وضوح الاختصاص بين هذه الجماعات المحلية والدولة في حدّ ذاتها وبين بعضها البعض والسبب يعود إلى ضعف التشريعات التي تنظم عمل هذه المجالس المحلية، رغم كثرة القوانين والتنظيمات كما أن هذه الجماعات تعاني من الرقابة الوصائية التي تفرضها الجهات المركزية عليها، وهذا ما اتضح لنا جلياً في دراستنا، فكيف لمجالس محلية منتخبة من طرف الشعب تسير من طرف هيئات معينة من السلطة المركزية مثلاً رئيس الدائرة، وهنا تظهر لنا الطبيعة التسلطية التي يتميز بها النظام الجزائري والتي بقيت سمة بارزة منذ الاستقلال رغم مناداتها بالديمقراطية في جميع الدساتير والقوانين.

إن عملية الإصلاح الإداري للإدارة المحلية في الجزائر ورغم توالي القوانين والتشريعات ما زالت بعيدة جداً عن الهدف من إصلاحها وتحقيق التنمية المحلية وتسير بشكل بطيء جداً وهذا راجع كذلك إلى أزمة الموارد المالية، فأغلب الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من العجز المالي كما أشرنا إليه في دراستنا وارتباطها بشكل مباشر بالإعانات المالية التي تقدمها الدولة كمنحة معادلة التوزيع ومنح الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وهذا ما يحدّ من استقلاليتها في عملية تسيير المشاريع الخاصة بها، كما أنها تعاني من شح الموارد المالية وهذا راجع إلى نقص الجباية المحلية واستحواذ السلطة المركزية على أكثر مداخيلها في مقابل أنها تعطى لها كمساعدات وهذا من أجل الحد أكثر من حريتها واستقلالها وتوجيهها غلى المشاريع التي تخدم إرادة السلطة المركزية و تحقيق التنمية المحلية مرتبط أساسا بالإصلاح

الفعال و الممنهج من خلال ترجمة هذه الإصلاحات في الواقع المحلي دون إغفال تظافر تناسق الجهود على المستوى المحلي في تنفيذ مختلف برامج الإصلاح،وبالرغم من المعيقات التي حالت دون تجسيد هذا الإصلاح للوصل إلى تنمية محلية فعالة تشكل أساس التنمية الوطنية و لتحقيق التنمية المحلية لا بد من توفير جميع الإمكانيات المحلية الضرورية سواء في الجانب المادي او البشري و تفعيل دور المواطن المحلي ضمن الخطط المركزية الشاملة.

وعموماً إن بلورة الإصلاح الإداري للإدارة المحلية وجعلها شريكاً فعالاً في التنمية المحلية في إطار الديمقراطية التشاركية والتدبير الجيد لن يتحقق إلا بتقوية الموارد المالية للجماعات المحلية وفتح باب الاستثمار المحلي كآلية اقتصادية ناجحة من أجل تعزيز الجباية المحلية والتخلص من التبعية للسلطة المركزية وتوفير موارد بشرية مؤهلة وكفأة تساعد على كسب هذا التحدي، مع ضرورة وجود إرادة سياسية من السلطة الحاكمة لجعل هذه الجماعات شريكاً فعالاً في عملية التنمية المحلية، فلا يكفي توفير الموارد المالية مقابل مركب خوف من تبني الإصلاحات أو انتظار الإصلاح المفروض من الخارج والذي يكون عشوائياً وغير مدروس.

إن عملية الإصلاح الإداري للجماعات المحلية يتطلب تطبيق الآليات الحديثة ومواكبة التطور الذي وصلت إليه الدول المتقدمة في هذا المجال، وتطبيق مقومات الحكم الراشد داخل المجالس المحلية من شفافية ومساءلة وغيرها من المبادئ، وهذا يتطلب إشراك فواعل المجتمع المدني وتمكينها قانونياً من ممارسة حق الرقابة الشعبية على المجالس المحلية وليس كشعارات فقط.

النتـائج:

من خلال دراستنا لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر وأثره في التنمية المحلية توصلنا إلى مجموعة من النتائج وهي:

- إن عملية إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر كانت خاضعة لظروف أملتها الأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة وليس عملية مخطط لها مسبقاً، أي أن هذه الإصلاحات لم تأتي لمبادرة وإرادة حرة من السلطة السياسية، وهو ما جعل هذه الإصلاحات تكون عبارة عن تسيير مرحلة وفقط، حيث تظهر عجزها ومحدوديتها اتجاه المستجدات التي تفرضها المراحل اللاحقة، وبالتالي العودة مرة أخرى إلى تغيير وإصلاح قوانين هذه الجماعات المحلية.
- بالرغم من أن تشكيل المجالس المحلية يقوم على مبدأ الانتخاب المباشر للأعضاء غير أننا لم نلمس في هذه الإصلاحات تحديد المستوى التعليمي كشرط ضروري يجب توافره في المنتخب المحلي من أجل الترشح، وحتى

يمكنه من فهم السياسة العامة للدولة فكيف لعضو لا يتوفر على مؤهل علمي أن يسير مجلس محلي بهياكل إدارية وخاصة في المجال المالي، وهذا راجع إلى عدم القدرة على تحديد الدهنيات التي تفرض التغيير.

- تغلب على عملية الإصلاح الإداري للإدارة المحلية في الجزائر توسيع الاختصاصات للمجالس المحلية لكن في غياب التحديد الواضح لهذه الصلاحيات، حيث وجدنا كثرة الاختصاصات وتداخلها سواء بين الجماعات المحلية للدولة أو بين الجماعات المحلية فيما بينها، وبالتالي وقعت هذه الأخيرة في إشكالية عدم وضوح الاختصاصات في تنفيذ المشاريع التنموية، مما أبقى على مؤشر التنمية المحلية ضعيفاً جداً.
- الوصاية الإدارية الشديدة والشاملة والسلبية المفروضة على الجماعات المحلية مبنية على مواقف وخلفيات إيديولوجية وسياسية وذات الطبيعة العقابية والتي ترافق كل عملية إصلاحية، بل لاحظنا أنها تزداد شدة مع كل إصلاح جديد، وهذه الرقابة معرقلة لعمل المجلس المحلي في تنفيذ السياسة العامة المحلية وخدمة الصالح العام، وقيدت استقلالية الجماعات المحلية في إحداث المشاريع حتى تأخذ رأي ومصادقة السلطات الوصية، فلا يمكن للجماعات المحلية أن تتخذ أي قرار فيما يخص تنفيذ الميزانية أو الاقتراض أو إبرام عقد شراكة وتعاون دون مصادقة السلطة الوصية.
- تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من شح الموارد المالية رغم الإصلاحات الإدارية المتتالية للقوانين المنظمة لها، وهذا راجع كما رأينا في دراستنا إلى التباين والتفاوت الموجود بين موارد وإمكانيات مختلف الوحدات المحلية، فنجد بعضها تتوفر على موارد مالية كبيرة كالسواق والحدائق العمومية والشواطئ ...وغيره، وأخرى تعاني من نقص الموارد والتهميش والحرمان لكونها وحدات محلية غير منتجة، ويرجع هذا التقسيم الجغرافي العشوائي للجماعات المحلية عدم مراعاة الإمكانيات المادية والطبيعية لكل وحدة، ضف إلى ذلك ضعف الجباية المحلية والاعتماد فقط على المساعدات التي توفرها السلطة المركزية بدلاً من الاستثمار المحلي وخلق الثروة المحلية، فقد لاحظنا أثناء دراستنا استحواذ السلطات المركزية على معظم مداخيل الضرائب والرسوم وإعادة توزيع منها على الجماعات المحلية في شكل مساعدات من أجل التحكم في تسييرها وتقييد حرية هذه الجماعات المحلية.

التوصيات:

مما سبق نقترح التوصيات التالية:

- إشراك مختلف الفاعلين السياسيين ومكونات المجتمع المدني والأحزاب والأكاديميين أثناء صياغة القوانين المتعلقة بالإدارة أو أي إصلاح جديد، وذلك بهدف تجاوز الثغرات وغموض الاختصاصات وتداخلها ومواكبة عصرنة الجماعات المحلية على المستوى الدولي.

- التخفيف من حدة الوصاية الإدارية على هذه الإدارة المحلية والتوسيع من مهام المنتخبين المحليين على حساب المعينين واحترام الاختيار الشعبي وتكريس المقاربة التشاركية وإدراج الرقابة الشعبية في النصوص القانونية للإدارة المحلية وتحديد كيفية ممارستها على أرض الواقع.
- وضع برامج تدريبية وتحسين المستوى لأعضاء المجالس المحلية بصورة دائمة ومستمرة في كل المجالات ليست القانونية والصلاحيات والرقابة فقط بل تتعداه إلى تمكينهم من الوسائل والقدرات التي تشجعهم في المبادرة بالأعمال وتدريبهم على أساليب العمل الديمقراطي وتعزيز الاستقلالية لديهم والحرية في اتخاذ القرارات وتعميق الشعور بالمسؤولية بالإضافة إلى تحسين ظروفهم المادية من أجل عدم الوقوع في الفساد.
- ضرورة تطوير الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وخاصة المنتجة للدخل والمرتبطة بالنشاط الاقتصادي وتعزيز الجباية المحلية.
- تسهيل الاستثمار المحلي المباشر وتسهيل الشروط المنظمة له من أجل جلب أكبر عدد من الشركاء المحليين وتوفير رؤوس الأموال والتخلي بشكل كبير على المساعدات التي تقدمها الدولة والتي تحدّ من عملية التصرف في هذه الوحدات المحلية.
- الاهتمام بدور القضاء الإداري كآلية رقابية تخفف من الرقابة السياسية التي يقوم بها ممثلي الدولة على مستوى الأقاليم، فالرقابة القضائية تتميز بكونها ممارسة ديمقراطية تعطي الممثلين المحليين حق المتابعة ضد تعسف المسؤولين الإداريين.
- ضرورة وضع حدّ للتمييز بين الموظفين بسبب الانتماء السياسي لكل موظف وتكريس روح الديمقراطية لدى المنتخبين المحليين وتغيير ذهنية الفائز في الانتخابات بأن لا يعمل كل ما في وسعه للانتقام من معارضيه سواء موظفين أو سياسيين وهذا ما يؤثر سلباً في تنفيذ السياسة التنموية المحلية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً باللغة العربية:

1- الكتب:

1- الأيوبي (نزيه)، **الإصلاح الإداري والتطوير المؤسساتي في العالم العربي في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة**، القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.

2- الرازي (محمد بن أبي بكر بن عبد القادر)، **مختار الصحاح**، الطبعة الثانية، بيروت، المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1996.

3- السويدي (محمد)، **مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري، تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة.

4- الصيرفي (محمد) ، **إدارة الأعمال الحكومية**، الإسكندرية، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع، 2005.

5- العدوان (ياسر)، **نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في كتاب ناصر محمد الصائغ (محرر)**، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.

6- الغزالي (أبو حامد)، **التبر المسبوك في نصيحة الملوك**، بيروت، دار الكتب العلمية، 1988.

7- المصري (أحمد محمد)، **الإدارة في الإسلام**، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 2004.

8- بن حدة (باديس)، **الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة الحديثة في الوطن العربي**، دراسة مقارنة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، دون سنة.

9- بن شهرة (مدني) ، **الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (تجربة الجزائر)**، عمان، دار الحامة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2009.

10- بوضياف (أحمد)، **الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر**، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989.

11- بوضياف (عمار)، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة.

12- بيمان عبد القادر، **التسيير والرهان الديمقراطي في الجزائر**، الجزائر، جامعة الجزائر، 1992.

13- حسن أبشر (الطيب)، **الإصلاح الإداري في الوطن العربي بين الأصالة والمعاصرة**، في كتاب: ناصر محمد الصائغ، دون سنة.

14- حمدي (أمين عبد الهادي)، **الفكر الإداري الإسلامي والمقارن، الطبعة الثالثة**، القاهرة: دار الفكر العربي، 1990.

15- خالد (ممدوح)، **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، 2009.

16- درويش (محمد فهمي)، **مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الجيد**، دار النهضة العربية، دون سنة.

17- رشوان (حسين عبد الحميد أحمد)، **التنمية (اجتماعياً، ثقافياً، اقتصادياً، سياسياً، إدارياً، بشرياً)** ، الإسكندرية مؤسسة شباب الجامعة، 2009.

18- رشيد (أحمد)، **الإدارة العامة في الدول النامية**، القاهرة، دار النهضة العربية، 1975.

19- الشطي (إسماعيل) ... وآخرون، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، بيروت، دار الكتاب العربي 2004.

20- صدوق (عمر)، **آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

21- عبد الوهاب السبكي (تاج الدين)، **معيد النعم ومبيد النقم**، القاهرة، دار الكتاب العربي، 1948.

22- عبده المولد (نبيل)، **إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية**، دراسات الإصلاح الإداري للفترة 1995-2004.

23- فوت القلوب (محمد فريد)، **تنظيم المجتمع في الخدمة الاجتماعية**، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث 2000.

24- قوي (بوحنية)، عصام (الشيخ)، **فساد المجالس المحلية المنتخبة وإصلاح الإدارة المحلية بالجزائر** مقال من كتاب الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية، دار الحامد الأردن دون سنة النشر.

25- لباد (ناصر)، **القانون الإداري، التنظيم الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، دون سنة.

26- مصطفى (أحمد)، **تنمية المجتمعات المحلية: الاتجاهات المعاصرة – الإستراتيجيات**، بحوث العمل وتشخيص المجتمع، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2005.

2- المواقـــع:

1- خروفي (بلال) ، **الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر**، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، 04 مارس 2013، www.maspolitique.com، تاريخ الاطلاع 2019/05/25.

2- سعداوي (يوسف)، **تحديات المالية والجباية المحليين في الجزائر**، مجلة الحقيقة، العدد 29، جامعة أدرار، 2014.

3- معاوي (وفاء) ، **نحو تفعيل أداء الإدارة المحلية في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 10، جامعة باتنة، جانفي 2015.

3- الوثائق الحكومية:

1- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، **القانون رقم 11-10 المؤرخ في 03 يونيو 2011**، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 03 يونيو 2011، العدد 37.

2- (ـــــــ ـ ـــــــ)، **القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012**، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012، العدد 01.

3- (ـــــــ ـ ـــــــ)، **القانون رقم 08-19** المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008، العدد 63.

4- **التعليمة رقم 1435** المؤرخة في 2014/02/13 صادرة عن الوزير الأول.

5- (ـــــــ ـ ـــــــ) ،رئاسة الحكومة **رقم 1099** المؤرخة في 2014/03/24 صادرة عن الوزير الأول.

6- (ـــــــ ـ ـــــــ) ،رئاسة الحكومة **رقم 1436** المؤرخة في 2014/02/13 صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

7- (ـــــــ ـ ـــــــ) ،رئاسة الحكومة **رقم 1599** المؤرخة في 2011/05/25 صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية.

8- **مرسوم تنفيذي رقم 15-204** المؤرخ في 2015/07/17 عن الوزير الأول.

9- (ـــــــ ـ ـــــــ) **رقم 08-04** المؤرخ في 2008/01/09 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في الإدارة العمومية.

10- (ـــــــ ـ ـــــــ) **رقم 11-334** المؤرخ في 2011/10/20 المتضمن القانون الأساسي الخاص لموظفين إدارة الجماعات الإقليمية.

11- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، سنة 2018.

12- (ـــــــ ـ ـــــــ)، وزارة المالية، **قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة**، سنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 30 مؤرخة في 2012/12/12.

13- **الأمر رقم 06-03** المؤرخ في 2006/07/15 متعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

4- الدراسات غير المنشورة:

1- بلجيلالي (أحمد)، **إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير**، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010.

2- بن عبلة (أمحمد) ، حيرش (جمال)، **النظام الانتخابي وأثره على المشاركة السياسية في الجزائر 1999-2016، مذكرة ماستر**، جامع زيان عاشور الجلفة، 2017.

3- بن مرسلي (رفيق)، **الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق**-دراسة حالة الجزائر (2001، 2011)، **رسالة ماجستير**، مدرسة الدكتور للقانون السياسي والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

4- بغدادي خضراء، هدور توتة، **الجباية المحلية كآلية لتعزيز الاستقلالية المالية للجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر** في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2018/2017.

5- بودانة (كمال)، **أثر الرقابة الإدارية على التنمية المحلية، مذكرة ماجستير**، جامعة بسكرة، 2014/2013.

6- بومزبر (حليمة)، **الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد في الجزائر، مذكرة ماجستير** في العلوم السياسية، كلية الحقوق، فرع الرشادة والديمقراطية، جامعة قسنطينة، 2010/2009.

7- حمادو (سليمة)، **إصلاح الجماعات المحلية كخيار إستراتيجي، مذكرة الماجستير**، جامعة الجزائر 03، 2012.

8- حمدي (مريم) ، **دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير** في الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2016.

9- حوباد (خديجة)، بهرام (كريمة)، **إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة الليسانس** في العلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة.

10- خنفري (خيضر)، **تمويل التنمية المحلية في الجزائر – واقع وآفاق– ، أطروحة الدكتوراه**، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2010-2011.

11- زرقاوي رتيبة، **إصلاح وتطوير منظومة الجماعات المحلية في الجزائر وأثرها على التنمية** – واقع وآفاق- (1990-2015)، **مذكرة ماستر**، جامعة الجيلالي، النعامة.

12- صويلح (نوال)، **تأهيل الموارد البشرية في الجماعات المحلية ودوره في تحسين الخدمة العمومية**: دراسة حالة ولاية جيجل، **مذكرة ماستر**، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2017-2018.

13- طالبي (يمينة)، **الدور التنموي للجماعات المحلية، دراسة حالة ولاية البيض، مذكرة ماستر** في العلوم السياسية تخصص سياسة عامة وتنمية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2016/2015.

14- عبو (آمنة) ، **الحكامة المحلية وإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر على ضوء ما جاء في قانون البلدية الجديد 10/11، مذكرة ماستر**، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017/2016.

15- قنطري (نصيرة)، **الإصلاح الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير**، كلية العلوم السياسية، جامعة أحمد بن باديس، مستغانم، 2016.

16- مزياني (فريدة)، **المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه**، قسنطينة، كلية الحقوق، 2005.

17- نور الدين (يوسف)، **الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير**، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس، 2010.

18- يحياوي (خالد)، صناد (فواز)، **الإصلاح المحلي في الجزائر بين الإنجازات والإخفاقات، مذكرة ماستر** في الحقوق، تخصص الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2018/2017.

ثانياً باللغة الأجنبية:

1- التقارير:

1- Rapport public du conseil d'état, 2006, **sécurité juridique et complexité**, par études et documents C.E

فهرس المحتويات

- شكر.
- مقدّمة .....أ
1-أهمية الموضوع.....ب
2-أهداف الدراسة.....ب
3-مبررات اختيار الموضوع.....ب
4-أدبيات الدراسة.....ج
5-الإشكالية.....د
6-حدود الإشكالية.....د
7-الفرضيات.....هـ
8-منهجية الدراسة.....هـ
9-صعوبات الدراسة .....و
تحديد مصطلحات الدراسة .....و

الفصل الأول: ماهية الإصلاح الإداري والتنمية المحلية

تمهيد 10
المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري.....10
المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.....10
المطلب الثاني: أهداف الإصلاح الإداري.....19
المطلب الثالث: خطوات الإصلاح الإداري..... 21
المطلب الرابع: مستويات إصلاح الإدارة المحلية.....24
المبحث الثاني: ماهية التنمية المحلية.....26
المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية.....27
المطلب الثاني: مرتكزات التنمية المحلية وخصائصها.....30
المطلب الثالث: أبعاد التنمية المحلية.....33
المطلب الرابع: نظريات التنمية المحلية.....37
خلاصة واستنتاجات.....40

الفصل الثاني: إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر (2011،2019)

تمهيد 42
المبحث الأول: دوافع إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر..... 42
المطلب الأول: الدوافع السياسية..... 42
المطلب الثاني: الدوافع الاقتصادية والاجتماعية..... 44
المطلب الثالث: الدوافع الإدارية..... 45
المبحث الثاني: الإطار التشريعي لإصلاح الإدارة المحلية في الجزائر..... 47
المطلب الأول: إصلاح البلدية في ظل قانون 11-10..... 47
المطلب الثاني: إصلاح الولاية في ظل قانون 12-07..... 50
المبحث الثالث: مجالات إصلاح الإدارة في الجزائر..... 54
المطلب الأول: مكافحة الفساد..... 54
المطلب الثاني: عصرنة الإدارة وتطوير الموارد البشرية..... 57
المطلب الثالث: الإصلاح المالي..... 61
خلاصة و استنتاجات..... 63

الفصل الثالث: التنمية المحلية في ظل إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر(2011،2019)

المبحث الأول: أثر إصلاح الإدارة المحلية على مجالات التنمية المحلية..... 66
المطلب الأول: إصلاح البلدية وأثره على التنمية المحلية..... 66
المطلب الثاني: آثار الإصلاح الإداري للولاية في التنمية المحلية..... 72
المبحث الثاني: معوقات التنمية المحلية في الجزائر..... 74
المطلب الأول: المعوقات السياسية..... 74
المطلب الثاني: المعوقات الإدارية..... 75
المطلب الثالث: المعوقات المالية..... 79
المبحث الثالث:آفاق إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر لتفعيل التنمية المحلية..... 81
المطلب الأول: البدائل في المجال السياسي..... 81
المطلب الثاني: البدائل في المجال الإداري..... 85
المطلب الثالث: البدائل في الجانب الاقتصادي المالي..... 87
خاتمة الفصل..... 91
– خاتمة..... 93
– قائمة المراجع..... 98