

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة د. الطاهر مولاي - سعيدة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية

سياسة الإصلاح الإداري واليات إدماج الحوكمة المحلية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذة:

* صهران فاطيمة

من إعداد الطالبة:

* بن فاطيمة وسيلة

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفة

عضوا

د. بروسى رضوان

د. صهران فاطيمة

د. بنور علاء الدين

السنة الجامعية: 2025/2024



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة د. الطاهر مولاي - سعيدة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العلوم السياسية

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة محلية



سياسة الإصلاح الإداري واليات إدماج الحوكمة المحلية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذة:

* صهران فاطيمة

من إعداد الطالبة:

* بن فاطيمة وسيلة

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفة

عضوا

د. بروسى رضوان

د. صهران فاطيمة

د. بنور علاء الدين

السنة الجامعية 2024-2025

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿يرفع الله الذين امنوا منكم و الذين أوتوا العلم درجات و الله

﴿بما تعملون خير﴾

{ الآية 11 من سورة المجادلة }

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والحمد إلى الله عز وجل الذي وفقني إلى إتمام هذا العمل
أشكر أستاذتي الفاضلة صهران فاطمة على توجيهاتها وصبرها علي
الشكر الموصول إلى أستاذتي أعضاء اللجنة التي أُنشرف بمناقشتهم لهذه المذكرة و تقييمها الى
كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل
إلى الأساتذة القسم العلوم السياسية

إهداء

إلى أصحاب الفضل في تعليمي

والدي و أمي الغاليان

إلى إخوتي

إلى بناتي أبرار و فاطمة الزهراء

إلى زوجي

إلى كل زملائي في مشواري الدراسي

إلى كل موظفون العلوم السياسية جامعة الدكتور مولاي طاهر

إلى هؤلاء جميعا أهدي عملي المتواضع

مقدمة

واجهت دول العالم عدة متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية جعلتها تمارس صلاحيتها في إدارة الشؤون الحكم التشريعية و التنفيذية، من خلال صنع نمط الحكم الجيد في الدولة، الحوكمة تستند على مجموعة من مبادئ النزاهة والأخلاق وذلك من خلال وجود آليات واضحة لمحاسبة المسؤولين عن أدائهم وتقصيرهم وتحمل مسؤولية أفعالهم وقراراتهم والالتزام بالقوانين واللوائح للوصول إلى اتفاق يخدم مصلحة الجميع قدر الإمكان. بدأت دراسة الإدارة بشكل رسمي إلا في أواخر القرن التاسع عشر، لكن الممارسات الإدارية وجدت منذ الحضارات القديمة، ولعل خير دليل على ذلك الحضارة الفرعونية التي تميزت بالتنظيم الإداري وتوزيع الصلاحيات. حيث ظهرت على شكل أفكار ونماذج فكرية ونظريات بالإضافة إلى بعض الكتابات التي تناولت مفاهيم إدارية وكيفية اتخاذ القرارات .

تعتبر الإدارة عنصرا مهما في التنظيم المؤسسي والتخطيط العلمي المدروس والتنظيم المحكم للأعمال والمهام والتخطيط المبني على العلاقات الإنسانية بغية خدمة المصلحة الجماعية، فالعبرة ليست في حجم العمل بل في النتائج المحققة.

لهذا أبرزت العديد من المدارس الفكرية في مجال الإدارة كالمدارس الكلاسيكية، التي ركزت بشكل أساسي على تحقيق الكفاءة والانتاجية العالية في العمل أما المدرسة السلوكية ركزت على الحانب الانساني ومدى تأثير العوامل النفسية والاجتماعية على الانتاجية، و المدرسة الحديثة قامت على التركيز على الهياكل والأنظمة لضمان التنظيم والفعالية، تم تبني هاته النظريات نتيجة أوضاع معينة اختلفت حسب الزمان و المكان..

عملت الجزائر على وضع إصلاحات جديدة بإصدارها أول قانون بلدية سنة 1967 أما قانون الولاية قد تم تبنيه سنة 1969، تم من خلالها تنظيم و إنشاء مجالس شعبية وتحديد مهامها .

واجهت الإدارة الجزائرية مجموعة متنوعة من التحديات التي تؤثر على أدائها وفعاليتها لتحقيق التنمية وذلك من خلال تفشي البيروقراطية والتعقيدات الإدارية وغياب التنسيق الفعال، لذا أصبح من الضروري القيام بإصلاحات جذرية للنهوض بهذا القطاع ومن أبرز المجالات التي اهتمت بها هو الحوكمة المحلية التي تحتل مركزا مهما في نظام الحكم الداخلي وتقوم بدور فعال في تنظيم الشؤون العامة على مستوى الوحدات الإدارية، إنها تتعلق بكيفية اتخاذ القرارات وتنفيذها، كما تسعى لتحقيق الديمقراطية المحلية لأنها قريبة من المواطن ونابعة من البيئته.

أهمية الدراسة:

يكتسي هذا الموضوع أهمية بالغة في ضوء التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ترافق مفهوم الدول الحديثة القائمة على أساس الديمقراطية التشاركية ووفقا لنصوص التشريعية، بالإضافة إلى الحرص على معالجة موضوعات وقضايا الحوكمة المحلية وما يصاحبها أساسا من مشكل التمويل وكذا كيفية تحقيقها نظرا للعلاقة بين المواطن والإدارة المحلية من جهة وعلاقة الدولة و الإدارة المحلية من جهة أخرى وعليه تتطوي هذه الدراسة على أهمية بالغة تتمثل في الموضوع المراد معالجته والمتعلق بسياسة الإصلاح الإداري واليات إنجاح الحوكمة المحلية مع بداية الألفية الجديدة ومحاولة التعرف على محتواها و مضامينها كما تظهر أهمية الدراسة في إثراء موضوع الحوكمة وربطها بالإصلاح الإداري. الأهمية العملية والتي تحتوي على التصور المقترح لكيفية تجسيد الحوكمة وتحقيق الإصلاح الإداري في الجزائر حيث يتطلب إرادة سياسية قوية، والتقييم والتكيف مع المستجدات لضمان تحقيق نتائج ملموسة على أرض الواقع.

أهداف الدراسة:

- 1- تعرف على مصطلحات الإصلاح الإدارة المحلية و الحوكمة باعتبارهم موضوع دراستي وعلاقته بنمط التسيير الإداري وتأثير ذلك على أداء فعالية المصالح الإدارية.
- 2- محاولة الوقوف على جهود الدولة ومعرفة أهم القوانين والتشريعات المتخذة في مسار الإصلاح.
- 3- تحليل مدى قابلية النظام اللامركزية لاستقطاب الكفاءة البشرية.
- 4- دراسة واقع الإدارة الجزائرية بين مرحلة ما قبل الإصلاح وما بعده.

أسباب اختيار الموضوع:

هناك عدة أسباب تقف وراء اختياري لهذا الموضوع يمكن تصنيفها إلى عوامل تحفيزية ذاتية وأخرى موضوعية.

- الدوافع الذاتية : تتعلق بالاهتمام الشخصي بموضوع الإصلاح الإداري في الجزائر والرغبة في التعرف على حقيقة عملية إصلاح الإدارة المحلية خاصة البلدية التي تعتبر القاعدة الإقليمية لامركزية كما أنها تشكل إطار مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية.
- الدوافع الموضوعية : تأتي من صميم الحاجة الى تحقيق تسيير عمومي جيد ومعالجة نقاط الضعف والاستجابة لتطلعات الشعوب، مع التأكيد على الدور الحيوي للحوكمة كضمانة لنجاح هذه السياسات واستدامتها.

- التعرف أكثر على مؤشرات الحاكمة المحلية وفقا لما جاء به قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 .

الإنجاح سياسة الاصلاح وتحقيق حوكمة في الجزائر، من الضروري تبني رؤية شاملة ومتكاملة وتوفير الإرادة السياسية القوية وضمان مشاركة واسعة من مختلف الفاعلين ومواجهة التحديات بفعالية.

أدبيات الدراسة:

أما بخصوص الدراسات السابقة حول الموضوع هناك العديد من الدراسات التي أولت اهتمام كبير لموضوع سياسة الاصلاح واليات نجاح الحوكمة المحلية أبرز الكتب:

مدحت محمد محمود أبو النصر "الحوكمة الرشيدة فن ادارة المؤسسات عالية الجودة" يحاول الكتاب أن يلقي الضوء على ثقافة الحوكمة الرشيدة وذلك من حيث التطور التاريخي لهذا المفهوم والتعريفات المتاحة له وأهداف وأهمية ومبادئ وأنواع ومستويات وتحديات وعوامل نجاح الحوكمة الرشيدة.

عمار بوضياف "شرح قانون البلدية" الذي قدم فيه شرح مفصل لأحكام القانون 10/11 بالإضافة إلى الأسس العامة للتنظيم الإداري والأسس العامة لنظام الإدارة المحلية.

سحر عبد الله الحملي "موضوع الاصلاح الإداري مفهومه واليات تطبيقه(دراسة مقارنة) حيث تناولت في دراستها كل النقاط الضرورية المتعلقة بالإصلاح الإداري من الجانب النظري من مفهوم الاصلاح الإداري الأهداف العوامل، المعوقات مروراً بالمداخل الاصلاح مراحله واستراتيجيات واليات الاصلاح.

سميرة تومي "إصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر" حيث جاءت دراستها لإبراز المهام التي تطلع بها جماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية في الجزائر وتحديد مجمل الصلاحيات المنوطة بها في ظل التعديلات القانونية .

إشكالية الدراسة:

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة، تتميز بعلاقتها بالنظم السياسية، وبأنها قريبة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة و المجتمع، لذلك وجب على الدولة القيام بإحداث تطورات بناءة من أجل إصلاح هذه القطاعات وترشيدها عن طريق تفعيل آليات الحوكمة وفقا للنصوص القانونية ومختلف التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر .ومن هنا تنطلق إشكالية المحورية للدراسة وهي كالاتي:

- كيف يساهم الإصلاح الإداري في تسيير منظومة حوكمة الإدارة المحلية ؟

وتتفرع عن الإشكالية الرئيسية الأسئلة الآتية:

- ما هي أبرز الإصلاحات التي قامت بها الدولة في الجزائر؟
- ما هي العوائق والعراقيل التي تقف حاجزا في تطبيق الحوكمة في الجزائر؟
- ما هي الإجراءات التي تمهد لتجسيد آليات الحوكمة داخل الإدارة المحلية الجزائرية؟

فرضيات الدراسة:

- انطلاقا من الإشكالية المطروحة وقصد الإجابة عن الأسئلة الفرعية ارتأيت اقتراح فرضيات كالآتي:
- يتوقف تفعيل دور الإدارة المحلية بمدى تقبلها للإصلاحات وتطبيقها للقوانين والتشريعات.
- كلما زادت مشاريع الإصلاح، كلما شكلت جزءا أساسيا في رهنات حوكمة الإدارة المحلية.
- ضعف القيادة تعرقل المصالح الإدارية في تجسيد الحوكمة.
- انتهاج آليات الإصلاح و إدماج الحوكمة في الإدارة المحلية يؤدي إلى تفعيل دورها وأدائها لتحقيق تنمية شاملة.

حدود الدراسة:

- يتجسد الإطار المكاني المراد دراسته في حالة الجزائر باعتبارها الإطار النظري للإدارة المحلية في ظل الإصلاح وتصورات الحوكمة المحلية. حيث سينصب اهتمامي على دراسة الجهاز الإداري ودوافع الإصلاح والاستراتيجيات المتبعة في ذلك.
- أما الإطار الزمني تم تناول موضوع تطور الإصلاح بالإدارة المحلية وتطرق لأهم فترات الإصلاحات التي طرأت على قانون البلدية والولاية.

المناهج و مقاربات الدراسة:

كما اعتمدت الدراسة على جملة من المناهج و الاقتربات من بينها:

منهج دراسة الحالة : هو منهج يقوم على أساس التعمق في دراسة مرحلة معينة من تاريخ الوحدة المعينة او دراسة جميع المراحل التي مرت بها، وذلك قصد الوصول الى تعميمات متعلقة بالوحدة المدروسة أو بغيرها وذلك بالتطرق الى مشروع الإصلاح الإداري والاستراتيجيات المتبعة في ذلك، وهذا لمعرفة أثر تلك الإصلاحات على أجهزة الدولة.

المنهج الوصفي : يعتمد على وصف الظاهرة المدروسة وجمع أوصاف ومعلومات دقيقة ودراسة الواقع وتم استخدام هذا المنهج لمعرفة المفاهيم المتعلقة بالإصلاح الإداري و الحوكمة المحلية وأهم خصائصها و أهدافها.

المنهج التاريخي : كثيرا ما يصعب علينا فهم حاضر الشيء دون الرجوع الى الماضي الممتد ودراسة الحوادث والوقائع السابقة من أجل تحليل حقائق والمشكلات والقوى الاجتماعية التي تشكل الحاضر ، وتم الاستعانة به باعتباره لا يقتصر على سرد الأحداث فقط بل انه يحللها ويفسرها في واقعها التاريخي قصد الوصول لمعرفة الحاضر و المستقبل، وهو أداة أساسية للوصول الى فهم المتغيرات المرتبطة بالموضوع محل الدراسة.

كما اعتمدنا أيضا في دراستنا على المقتربات التالية:

الاقترب القانوني المؤسسي :

وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر ومدى فهم هيكلها وطبيعة نشاطها.

الاقترب الوظيفي البنائي:

وذلك باعتبار اننا نتعامل مع النظام السياسي بالجزائر للوقوف على المداخلات والمخرجات التي تعبر عن جودة الأداء السياسي الذي يعكس مدى نجاح أو فشل نموذج التسيير العمومي الجديد.

صعوبات الدراسة:

رغم تعدد المصادر حول الاصلاح الإداري إلا أن الصعوبات كانت كبيرة

- استيعاب الموضوع وإرهاصاته الفكرية المتعددة أدت إلى ضعف صياغة منهجية متكاملة للموضوع
- صعوبة في تحديد التعريف حيث أنه هناك أكثر من تعريف للحوكمة، لأن تعدد التعريفات آثار جدلا حول طبيعة المفهوم ومحتواه.بالإضافة الى صعوبة تصور الموضوع.
- ان البحث العلمي يتطلب جهد كبير ومهارات عالية إلا أن الوقت كان ضيقا للوصول إلى مصادر وبيانات المطلوبة أكثر دقة.

هيكل الدراسة:

من أجل دراسة موضوع سياسة الاصلاح واليات إدماج الحوكمة المحلية تم الاعتماد على الإطار المنهجي للدراسة والمتكونة من مقدمة وفصلين وخاتمة.

أما الفصل الأول فقد تضمن ثلاثة مباحث اعتمدت على الإطار المفاهيمي لكل من الإدارة و الاصلاح الإداري و الحوكمة، وكل مبحث يتكون من ثلاثة مطالب .

أما الفصل الثاني تناولت فيه كيفية تجسيد الحوكمة المحلية وانقسم بدوره الى ثلاثة مباحث مبحث يتكون من مطلبين ومبحثين يحتويان على ثلاثة مطالب وأنهيت الدراسة بخاتمة جاءت كخلاصة لأهم ما تم عرضه في البحث .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي الإصلاح
الإدارة المحلية و الحوكمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي الإصلاح الإدارة المحلية و الحوكمة.

يعد تحديد وضبط المفاهيم من القضايا المهمة والضرورية خاصة وأن معظمها لا تزال تنثير الجدل بين الكثير من الباحثين والمفكرين في مجال العلوم الاجتماعية بصفة عامة وفي العلوم السياسية بصفة خاصة، وأن تحديد المفاهيم تعتبر الخطوة الأولى المفتاحية التي من خلالها تتضح الرؤيا البحثية. وبذلك سنعالج من خلال الفصل الأول الإطار العام للدراسة والتي ستتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الإدارة الحلية، ودوافع و أسباب ظهورها، أما في المبحث الثاني سنعالج تعريف الإصلاح الإداري، وأهميته و أهدافه، أما المبحث الثالث سنناول كلا من مفهوم الحوكمة و نشأتها و أهميتها و مبادئها.

المبحث الأول : الإدارة المحلية

تعتبر الإدارة المحلية شكلا من أشكال التنظيم الإداري، حيث تتوزع بموجبه المهام الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة، هذه الأخيرة تمارس نشاطها الإداري تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية، وتكون مسؤولة أمام المواطنين المحليين، كما تقوم الإدارة المحلية بوظيفة مكملية لمهام الحكومة المركزية من جهة، ومن جهة ثانية تعتبر أداة للتنمية المحلية تسعى إلى الرفع من كفاءة الأداء الإداري للدولة للنهوض بالتنمية المحلية والشاملة في مختلف المجالات الإدارية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية. يعتبر نجاح الإدارة المحلية هدفا يحتاج إلى بذل الكثير من الجهود التي تتعلق بإعداد الكفاءات البشرية الفنية والإدارية، وإلى تنمية الوعي الشعبي بأهمية الإدارة المحلية وضرورة المشاركة، وإلى تدعيم وفعالية الرقابة المركزية على الإدارات المحلية¹.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة المحلية و أسباب نشأتها ومقوماتها.

سننتظر إلى كلا من مفهوم الإدارة و أسباب نشأتها و مقوماتها.

أولا: مفهوم الإدارة:

تعتبر الإدارة مجموعة الممارسات و السياسات المطلوبة لتنفيذ مختلف الأنشطة، فهي معنية بتحقيق أهداف المجتمعات و تتدخل في جميع أنواع النشاط الإنساني و هي مهمة لكل فرد و كل مجموعة في أي مجتمع من المجتمعات، و تعالج وظيفة مهمة من وظائف العنصر البشري و هي تحقيق الأهداف .

1- تعريف الإدارة:

تعود كلمة "إدارة" في الأصل إلى اشتقاقها اللغوي إلى فعل دار دورانا أي تحرك و عاد إلى حيث كان، أو إلى ما كان عليه، و عندهم أن مدار الأمر هو ما يجري عليه في الغالب. و قولهم أدار الأمر أي أحاط به، و أدار الشيء تعاطاه، و داور على الأمر عالج، و منه قولهم دائرة الشؤون أي معالجتها، والإدارة لاحقا، من يتولى إدارة جهة معينة للبلاد².

¹ عبد الرزاق الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية"، دراسة مقارنة ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد 1 العربي للنماء المدن، بيروت، لبنان، 32 إلى 32 سبتمبر 3003، ص 34.

² أميش علي و رزاق العربي، "التحرير الإداري سند تكويني موجه لفئات: الإدارة-التسيير-التفتيش"، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية و تحسين مستواهم، دائرة البرامج و الدعائم التكوينية، 2010، ص 15.

فالكلمة في أصل اشتقاقها في اللغة العربية، تعني معالجة الشؤون بالمعنى العام الفضفاض للعبارة، مع ما يستلزم ذلك من إحاطة بالشؤون المطروحة للمعالجة، بما هي عليه، و بما فيها من مشكلات، و كيفية استنباط الحلول لها، و بما يتطلب أحيانا من رسم مسار يدفع بها إلى الأرقى و الأفضل.

أما في اللغتين الفرنسية و الانجليزية فكلمة ADMINISTRER هي ذات أصل لاتيني تتألف من مقطعين أحدهما AD و يعني: من أجل، أو بهدف إذا كان سابقة (بادئة) PREFIXE لفعل بمعنى الحث على العمل أو للتهيئة، و مقطع MINISTER الذي يعني (الخدمة) على أساس من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين فهي تنظم علاقات بين الأفراد و توجه جهودهم، وترشد لسبل الوصول إلى الهدف .

إن كلمة ADMINISTER تعني بالفرنسية الكشف عن الحقوق و الدفاع عن المنافع، كما هو الحال في إدارة أموال قاصر أو غير ذي أهلية، كما تعني إدارة بلد أو مناطق في البلد، و من احد معانيها أيضا معالجة المرضى بالزيت المقدس يصلي عليه الكاهن (في المعتقدات المسيحية).

ADMINISTRATION و تشتق هذه الكلمة من أصلها اللاتيني ADMINISTRATIO المشتقة بدورها من الفعل ADMINISTRARE و معناه "خدم"، و تشتق كلمة الإدارة في اللغة العربية من الأصل الثلاثي "قاد - أشرف - خدم". و هكذا يلتقي المعنيين في اللغة العربية و الأجنبية مع بعضهما البعض و ترادفان و على هذا النحو نعني كلمة إدارة خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين.

و يقول "فايول" أن معنى الإدارة "هو التدبر و التنبؤ و التخطيط و التنظيم و إصدار الأوامر و المراقبة"¹.

و قد ظهرت في السنوات الأخيرة كلمة MANAGEMENT و هي ترجمة انجليزية لكلمة إدارة، لكن يرى الباحثون أن هناك فرق بين الكلمتين، فكلمة إدارة تشير إلى مهام الإدارة في المستويات

¹ RITCHARD Temlard, " the rules of management"the definitve to managerial success01 edition is published by arrangement with pearson education limited, 2005,p 14.

العليا الشاملة لكل منظمة، أما كلمة مناجمنت تعني مهام الإدارة في المستويات (التنفيذ و مشاريع الأعمال).

فيطلق على الإدارة العامة في اللغة الانجليزية PUBLIC ADMINISTRATION و في اللغة الفرنسية ADMINISTRATION PUBLIQUE و تعني العموم أو جموع أفراد الشعب و هي تدل على مجموع .

و تشتق كلمة عامة في اللغة العربية من فعل "عم" أي شمل، و الفرق بين الإدارة العامة و الإدارة يكمن في الهدفية، فالإدارة العامة تسعى إلى إشباع الحاجة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة في حين الإدارة الخاصة تبقى في الأصل تحقق صالحها الخاص المتمثل في الربح¹.

2- الإدارة اصطلاحاً: هي عملية تنظيم و تحليل و تسيير الموارد البشرية و المادية لتحقيق الأهداف و المشاريع المسطرة من طرف الدولة و الوصاية أو المؤسسة، و هي كما هو معلوم أداة تنفيذ و هي وسيلة فعالة في تخطيطها و تجنيد الفاعلين لخدمة الجمهور مع المراقبة و التقويم.

كما أنها تقوم على توجيه الموارد والجهود والعمليات بطريقة فعالة لتحقيق أهداف محددة. تشمل الإدارة العديد من الجوانب والأبعاد التي تتعامل معها لضمان تحقيق نجاح والاستدامة في المؤسسات والمنظمات سواء كانت تجارية أو غير ربحية أو حكومية.

فهي القدرة على إشراك الفاعلين و اتخاذ القرارات و المشاركة في تحديد الأهداف و عليه فلا يمكن إغفال خبراتهم المتمثلة في مجوداتهم و معرفتهم، لذا فهي خلق التعاون الفعال بين المسيرين و المنفذين، مما يسمح و يضمن تحقيق نسبة عالية من الأهداف المسطرة².

الإدارة قديمة قدم الإنسان فهي تعتبر المحور الفاصل بين تقدم الأمم و تخلفها، و يمكن اعتبارها مسئولة عن نجاح المنظمات داخل المجتمع . فالإدارة هي الاستخدام الفعال و الكفاء للموارد البشرية و المادية و المالية و المعلومات و الأفكار و الوقت و الفرص متاحة من خلال العمليات الإدارية و المتمثلة في التخطيط، التنظيم، التوجيه و الرقابة، بغرض تحقيق الأهداف³.

¹ ممشي علي و رزاق العربي، مرجع سبق ذكره، ص 15.

² عبد اللطيف قطيش، "الإدارة العامة من النظريات الى التطبيق دراسة مقارنة"، ط1، بيروت لبنان: سنة 2013، ص 12.

³ نفس المرجع، ص 15.

ثانيا: مفهوم الإدارة المحلية:

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

تعتبر الإدارة المحلية أسلوب في اللامركزية الإدارية تقوم بموجبه الحكومة المركزية بتفويض جزء من صلاحياتها إلى السلطات المحلية في المناطق والأقاليم المختلف.

أما موسوعة الحكم المحلي الصادرة عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية، فتعتبرها: أسلوب إداري، بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية، وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون¹.

في حين أن هناك من يعتبر أن الإدارة المحلية هي: أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، يراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المتخصصة، على أساس إقليمي لقياس ما يعهد به إليها تحت رقابة السلطة.

وعرفها الأستاذ "عبد الرزاق الشخيلي" بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والمحلية، وذلك لغرض أن تتوفر الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة"، ومما يميز هذا التعريف أنه يبين أهمية ودور الإدارة المحلية في إدارة المرافق العامة المحلية داخل مجتمعها.

ثالثا: تطور التاريخي للإدارة المحلية.

تعتبر الإدارة المحلية من أبرز التنظيمات السياسية التي عرفت البشرية والتي كانت تتراوح بين عنصري المركزية واللامركزية مع غلبة أحدهما على الآخر. حيث أن كل تنظيم اجتماعي يحتوي

¹ منير إسماعلي، عبد الكريم هشام، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 11/03 الخاص بالولاية

بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11، العدد 13، ص 65.

على أشكال السلطة ومصادرها سلطة ذات أوامر ويكون السلطة سمة من سمات أي تنظيم فهي قديمة جدا تنوعت الظروف المكانية والزمنية وتطورت المجتمعات البشرية، ولعل أبرز التنظيمات السياسية التي عرفت البشرية خلال تطورها الطويل كان لنظام الحكم المحلي نصيب فيها وهي: التنظيمات القبلية، الحكومات الإقليمية، الإمبراطوريات ونظام الإقطاع، نظام الدولة الحديثة.

1- **التنظيمات القبلية:** تعد القبلية أقدم أشكال النظم السلطوية التي عرفت البشرية، حيث كانت هذه الحكومة محلية بطبيعتها تركزت حول المدن والقرى، وقامت سلطتها على أساس:

- رابطة الدم و عائلات القرابة.

- الجوار و عائلات المكان.

- العائلات الاقتصادية.

- التعلق بوشن أو القوى القبلية الخرافية.

ولم تكن القبلية كياناً سياسياً فقط بل كياناً اجتماعياً واقتصادياً وإدارياً متكاملًا، ومن أمثلة على الحكومات القبلية، حكومات المدن المصرية القديمة قبل أن يوحدوها الملك في إمبراطورية واحدة، الهند أيضاً عرفت نظام المجالس المحلية، بلاد الإغريق ساد نظام دولة المدينة التي كانت تتمتع باكتفاء ذاتي وتكون وحدة سياسية مستقلة. حيث كانت القبلية عندهم كانت هي الوحدة الأساسية التي يقوم عليها المجتمع الإنساني. ويكون هذا النظام مثالاً إذا ضمن للمدينة الاكتفاء الذاتي والإدارة الذاتية للنظام القبلي.

2- **نظام الدولة-المدينة:** والذي اكتسب أهمية خاصة من حيث كونها يمثل ارتقاء إلى طور أعلى، ومن أبرز الأنماط التي ميزت هذا النمط : دولة المدن السومرية والبابلية والآشورية، كما ساد هذا النمط في بلاد الإغريق .

3- **الحكومات الإقليمية:** والتي تكونت نتيجة ائتلاف عدد من الكيانات المحلية لتأخذ شكل الملكيات، والتي كانت محصلة بسط سلطاتها على كيانات إقليمية أكبر من مجرد القرية أو المدينة ثم تطور نظام الحكم بعد ذلك إلى حكم الإشراف والأرستقراطية ثم إلى الديمقراطية أو حكم العامة¹. و بر م انتقال نظام الحكم من مفهومه القبلي الضيق إلى مفهومه الإقليمي الأرحب نسبياً فإن حكام الأقاليم الجدد م يلجئوا إلى المركزية المفرطة لإدارة شئون الكيانات الإقليمية الجديدة، بل

¹ S Benaissa , l 'aide de l'état aux collectivités locales, Offices des publications universitaire, Alger, 1983, p : 138.

أفسحوا مجالا لأهالي المدن والقرى في أن يديروا شئونهم بأنفسهم، وأن يظلوا محتفظين بنظمهم التقليدية مع بسط سلطان الحكومة المركزية عليهم .

4- الإمبراطوريات: وبعد ذلك اتسعت الحكومات الإقليمية وتكونت منها الإمبراطوريات سواء في التاريخ القديم أو الوسيط . ففي ظلها كان الأسلوب الإداري يجمع بين المركزية و اللامركزية، فالإمبراطورية في بداية نشأتها كانت متجانسة من حيث وحدة العناصر البشرية، لذلك جنحت في بادئ الأمر للامركزية الإدارية، ولكن مع اتساع الإمبراطورية وانفتاحها على شعوب أخرى قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإدارة المركزية للإمبراطورية¹.

5- نظام الإقطاع: بعد انفتاح الإمبراطوريات القديمة والوسيط على شعوب ومناطق وأجناس وثقافات متنوعة قويت فكرة الحكومة المحلية على حساب الإمبراطوريات ومع توالي الزمن ودخول الإمبراطوريات مراحل شيخوختها ساد نظام الإقطاعيات والمدن والأقاليم الصغيرة كنظم بديلة للإمبراطوريات، حيث ساد نظام الحكومة الإقطاعية في أوروبا الغربية والذي كان في طبيعته نظاماً محلياً قائماً على الولاء الإقليمي الضيق، وعلى أساس توزيع السلطة بين أمراء الإقطاع ، مما أدى إلى أن يكون لكل إقطاعه إقليم مستقل، لإدارة مستقلة ، وقوات عسكرية مستقلة .ح. الدولة القومية: استمر النظام الإقطاعي طوال القرون الوسطى إلى أن برز الشكل القانوني الجديد وهو الدولة القومية، والتي ترجع جذورها إلى الدولتين البريطانية والفرنسية وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر كوريث لكل من الإمبراطوريات القديمة والإمارات الإقطاعية التي قامت على أنقاضها . وبنشوء الدولة القومية الحديثة استلزمت الظروف المتعلقة بحدثة نشأة الدولة والربة في تأكيد الوحدة السياسية والإدارية فيها إلى اتبات المركزية الإدارية، وقد ساهمت ضآلة الوظائف التي تقدمها الدولة والتي اقتصرت على حفظ الأمن الداخلي والخارجي والفصل في المنازعات، ولذلك أطلق على الدولة في تلك وسرعان ما انتشرت في العالم المعاصر أن الدولة القومية حالاً وسطاً يتناسب مع الفترة الدولة الحارسة .

¹ محمد الصغير بعلي ،"القانون الإداري - التنظيم الإداري ،دار العلوم للنشر والتوزيع"، الحجار/عنابة،

الجزائر، 2004، ص38-39.

رابعاً: مقومات الإدارة المحلية

ترتكز الإدارة المحلية على مجموعة من الأسس والمقومات تتمثل بما يلي:

1- تتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية :

ما يميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية هو تمتعها بالشخصية المعنوية لأن الشخصية المعنوية هي النتيجة الطبيعية لقيام اللامركزية، فإذا ما أغفلت الشخصية المعنوية فإن ذلك يعني أنها ما زالت مرتبطة بالإدارة المركزية لذا فإن هذا الطابع هو الذي يميزها ويمنحها الصفة القانونية، وما الاعتراف بالشخصية المعنوية للإدارة المحلية إلا نتيجة منطقية للاعتراف باستقلالها وبوجود مصالح محلية خاصة بها.

وهذه الوحدات " تعتبر مستقلة عن أشخاص منشئها وممثليها، وإبرازها بهذا الشكل القانوني الموحد، هو حل للإشكالات الناجمة لقيامها بنشاطاتها فاعتبرت تلك النشاطات وأنها صادرة عن هذا الشخص الذي اعتبر أهلاً للإلزام والالتزام، وأصبح قادراً على مباشرة التصرفات القانونية بما تمنحه من حقوق وما تفرضه من التزامات وهذا الأمر يتبعه ذمة مالية مستقلة لعدد الأشخاص المعنوية بما يسمح لها القيام باختصاصاتها¹.

2 - قيام مجالس محلية منتخبة لإدارة المصالح المحلية :

جوهر الإدارة المحلية هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية بأن يشبعوا حاجاتهم المحلية بأنفسهم من خلال هيئة يتم انتخابها. لاشك أن الفقهاء قد انقسموا في آرائهم إلى فريقين: الفريق الأول يدعم فكرة قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب، وحجتهم بذلك هو تكريس معنى استقلال المجالس المحلية، والأمر الآخر هو تلاءم نظام الانتخاب مع مبدأ الديمقراطية الذي يؤيد الأخذ بنظام الانتخاب.

وهناك فريق آخر يرى أن مسألة الانتخاب في حالة تطبيق نظام اللامركزية المحلية لا يعتبر شرطاً لازماً ويمكن أن يتم ذلك من خلال التعيين. ونحن نرى أن هذا الرأي بكل مبرراته قد يمثل خرقاً للهدف السياسي للإدارة المحلية بشكل عام ، حيث يسلب الجانب الاستقلالي وحرية اختيار المجتمعات المحلية ويبقيها في دائرة القاصر غير القادر على إفرار قيادات محلية تمثله و تتوب عنه كحالة أساسية من حالات الديمقراطية الواجب تعزيزها في نهج الإدارة المحلية.

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، "الحكومات المحلية دراسة في النموذج البريطاني"، العدد 52، جامعة النهدين كلية العلوم

السياسية، العراق 2018 ص 30.

3. تمتع المجالس المحلية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية:

صحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ومن المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات وصلاحيات الإدارة المحلية ومن خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية والكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، ويرى الأستاذ "حسن عواضة" أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر أما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه ". فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية وأن لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلاليتها.

وإذا كانت الرقابة والإشراف والتعاون ركنًا من أركان وجود نظام للإدارة المحلية ومقوماتها حسبما اتفق عليه الباحثين، فإن هناك مجموعة من الأهداف تتوخاها الحكومة المركزية لمنفعة وخدمة المواطنين من أهمها:

تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.

التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية، إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة ومطابقة لهذه القوانين والأنظمة، وذلك حماية للجميع، الحكومة المركزية والإدارة المحلية والمواطنين .

التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفاعلية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرًا أساسيًا من مؤشرات أدائها العام.

ضمان حسن سير الخدمات المحلية وقيام الإدارة المحلية بتأديتها بكفاءة وفاعلية، ووضع معيار لنوع ومستوى الخدمات المطلوب تقديمها للسكان وبمعاون وثيق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، بما يكفل لهما اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن¹.

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، نفس المرجع، ص 34.

المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية

الأول:-أهمية الإدارة المحلية

إن إقرار نظام الإدارة المحلية هو ضرورة ملحة أفرزتها التطورات والتحديات التي أصبحت تعيشها الدول، باعتبار فعالية هذا النظام فهي تحقيق الأهداف التنموية وهذا بفعالية، وعليه يمكن التفصيل في الأهداف التي تحققها الإدارة المحلية وهي كالتالي:

1- الأهمية السياسية: ترتبط الأهداف السياسية في الإدارة المحلية بمبدأ تشكيل الجماعات الإقليمية بالانتخاب وهذا المبدأ يحقق أهداف منها :

- **الديمقراطية:** تعتبر الديمقراطية الهدف الرئيسي الذي تسعى إلى تحقيقه الإدارة المحلية، وتتمثل هذه الديمقراطية من خلال المجالس المحلية المنتخبة بواسطة المجتمع المحلي -المواطن المحلي-، لتتولى الحكم والإدارة في هذه المجتمعات، و كثيرا ما يقال أن اللامركزية الإقليمية هي المدرسة النموذجية الديمقراطية ، وان الديمقراطية الإدارة المحلية تعتبر جزءا الحكم وقاعدة لنظام الديمقراطي بالدولة كلها، كما أن إشراك المواطنين في إدارة وحداتهم الإقليمية يدرّبهم على أصول العمل السياسي، هذا بالإضافة إلى إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتدريبها على تحمل المسؤوليات .

- **دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي:** يجب أن تسعى الإدارة المحلية إلى تدعيم وتأكيّد الوحدة الوطنية، بحيث يعدّ التقسيم الإداري وسيلة إضعاف مراكز القوة التي تكون قائمة، أو القضاء عليها نهائيا كما هو الحال في كثير من الدول التي بها عصبية قبلية أو طائفية أو إقليمية أو يرها .

- **تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة:** وذلك بتوزيع الاختصاصات بدالاً من تركيزها في العاصمة، مما يظهر أثره في مواجهة الأزمات والمصاعب التي قد تتعرض لها الدول في الخارج أو في الداخل .

- **التعاون المثمر بين النشاط الحكومي والنشاط الشعبي المحلي:** ويربط بين الأجهزة المحلية والأجهزة المركزية في العاصمة، ويؤدي أيضا إلى قرب الحكومة من المواطنين لولا خارج سلبيتهم ودفعهم نحو العمل لصالح وحدتهم المحلية¹.

¹شرف الدين، "مبادئ الإدارة المحلية"، صنعاء 1995، ص267.

- تعزيز الاستقرار السياسي: يعتبر نظام الإدارة المحلية حال للمشكلات التي تقابل بعض الدول التي تعاني من تعدد الأجناس والديانات القوميات، إذ تلجأ الحكومة المركزية إلى الاعتراف باللامركزية الإقليمية لأقليات بها، فيحقق لهم نوع من الاستقلال الذاتي دون المساس بالوحدة السياسية للدولة، بالإضافة إلى ذلك فقد أدى اتساع سلطة الدولة نتيجة للمذاهب التداخلية الحديثة إلى ظاهرة تجمع قدر كبير من السلطات في يد واحدة، وعليه فاللامركزية الإقليمية تخفف من عيوب هذه الظاهرة¹.

2- الأهمية الإدارية: يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والإشراف على إدارتها، وتتلخص تلك الأهداف بما يلي :

- تحقيق الكفاءة الإدارية: تسعى الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل وأكبر عدد منهم. ولن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة. وقياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين.

- تغير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى: تبعا لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها و تفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية. حيث تقتضي الظروف المحلية تنوعاً في أنماط إنجاز الخدمات والمرافق المحلية؛ على خالف الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة المركزية في أرجاء الدولة بشكل مشابه ومتماثل، يسري على جميع بقا الدولة على السواء دون تمييز، فالتنفيذ بأنماط متماثلة في الخدمات المحلية فيه إ فال للتفاوت الطبيعي بين الوحدات الإدارية المحلية المختلفة.

- القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة وبعد الإدارة: حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية، ويخضعون لرقابة المستفيدين منها. الأمر الذي يضمن سهولة التعرف على المشكلات وسرعة مواجهتها بسبب التقدم التكنولوجي الهائل في الميادين المختلفة. ث. خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية، ومنح فرصة للمحليات للتجريب والبدا والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذل

¹د. شرف الدين، نفس المرجع، ص268.

- **تقريب المستهلك من المنتج**، حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتجة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها و يقيمونها ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها .ح. تعتبر الوحدات المحلية مجالا خصباً لتجربة النمو الجديدة، فإذا تحققت أخذت بها الحكومة المركزية¹ .

3- **الأهمية الاقتصادية**: تتمثل الأهمية الاقتصادية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي:

- **توفير مصادر التمويل المحلي** من خلال الضرائب والرسوم المحلية و إيرادات أمالك المجالس المحلية وممتلكاتها مما يساهم في تخفيف العبء عن مصادر الدولة التقليدية وتخصيص تلك المصادر للمشروعات القومية .

- **تأسيس مشروعات اقتصادية يلاءم احتياجات الوحدات المحلية و حاجات المواطنين فيها**، فالمجالس المحلية أقدر عادة ل من السلطة المركزية على اقتراح وإقرار المشروع الاقتصادي الذي تحتاجه الوحدة المحلي .

- **تنشيط الاقتصاد الوطني كنتيجة لتنشيط الاقتصاد على المستوى المحلي**² .

4- **الأهمية الاجتماعية**: تبرز الأهمية الاجتماعية لنظام الإدارة المحلية فيما يلي :

- **تساهم الإدارة المحلية في ربط الإدارة الحكومية بالقاعدة الشعبية**، بما يضمن تفهم الطرفين

1 **لاحتياجات وأولويات المجتمعات المحلية ووسائل تنميتها اقتصادياً واجتماعياً**

- **إثارة اهتمام المواطنين وحفزهم للتعاون لإدارة شؤونهم المحلية** ألن المواطن سيشعر بأنه يشارك بفعالية - من خلال ممثليه في المجلس المحلي في إدارة مصالحه اليومية، وهذا من شأنه أن يفجر الطاقات الفكرية والثقافية لدى السكان المحليين. حيث أن الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجيات المحلية، حيث يعمل نظام الإدارة المحلية على إشراك السكان المحليين في إدارة شؤونهم المحلية، وبذلك تكون لهم القدرة على تفهم الحاجات والمشاكل المحلية من موظفي الإدارة المركزية الذين تنقصهم الخبرة والأساس بحاجة السكان المحليين ورباتهم .

- **يساهم نظام الإدارة المحلية-إذا ما وصلت المجتمعات المحلية من خلال الممارسة إلى درجة من الوعي الثقافي والسياسي-** في تحول الولاء من ولاء للأسرة و العشيرة إلى ولاء للوطن

¹ نادية درواش ، الادارة المحلية و عملية ادارة التنمية في الجزائر المعوقات و مقاربات الإصلاح، مذكرة تخرج ملستر، جامعة سعيدة، سنة 2014-2015، ص23.

² عبد الجبار جبار ، محاضرات نظرية الإدارة المحلية، السنة أولى ماستر علوم سياسية تخصص: الإدارة المحلية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، سنة 2017-2018، ص44.

وللمصلحة العامة .ث. خلق الشعور لدى المواطنين بعدالة الضرائب التي تفرض عليهم لمعرفة بان حصيلتها ستدفع لإنشاء مشاريع محلية يتم الاستفادة منها بصورة مباشرة .

- خلق الشعور بوجود نوع من العدالة الاجتماعية، إذ يكون للمواطن في مختلف أرجاء الدولة نفس القدر تقريبا من المزايا والخدمات .

- خلق نوع من التنافس لدى سكان الأقاليم المتجاورة في مجال التنمية والتطوير، وهذا من شأنه أن ينعكس إيجابا على المصلحة العامة للدولة .وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون .

- دعم وترسيخ الثقة بالمواطن و احترام حريته المحلية ضمن سياق الإطار العام للتنمية الشاملة للوطن.

- إحساس الأفراد بانتماءاتهم الإقليمية والقومية، وتخفيف آثار العزلة التي تفرضها المدنية الحديثة عليهم بعد توسيع نطاقها التنظيمات الحديثة .

- تحقيق رغبات واحتياجات السكان المحليين من الخدمات المحلية، وذلك يتفق مع ظروفهم وأولوياتهم وميولهم، حيث أن وجود مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اجتماعية اتجاه المواطنين، البد أن تنعكس على زيادة المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم.

- أخذ بنظام الإدارة المحلية يساهم في علاج التخلف بين القرية والمدينة وخاصة في الدول النامية، وذلك لتطوير القرية وتحديثها أو على الأقل لتحقيق عدالة توزيع الموارد المالية بين الريف والحضر، فلتستفيد المدينة على حساب القرية حتى يمكن الأرياف بمستوى الخدمات في القرية .

- السعي وراء تقوية البناء الاجتماعي للدولة¹.

¹ فضيلة حسناوي، الإصلاح الإداري و دوره في تفعيل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة عمومية و التنمية السياسية،جامعة تلمسان، سنة 2016، ص 16.

المطلب الثالث : تميز الإدارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة.

تتميز الإدارة المحلية عن غيرها من نظم المشابهة في عدة خصائص وصور فهي تتميز عن الحكم المحلي وأيضاً عن عدم التركيز وعن اللامركزية السياسية كما يلي¹:

1- تميز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي: هناك جدل بين الكتاب والباحثين حول مصطلح الإدارة المحلية والحكم المحلي حيث يعتقد بعضهم بوجود اختلاف كبير بين المصطلحين فالأول الإدارة المحلية في يتعلق باللامركزية الإدارية في حين أن الثاني الحكم المحلي يتعلق باللامركزية السياسية الشائعة بين نظم الدول الاتحادية الفيدرالية، وهناك رأي آخر يتلخص باعتبار نظام الإدارة المحلية خطوة أو مرحلة أساسية نحو الحكم المحلي حيث تبدأ بعض الدول عند تطبيق اللامركزية الإدارية بتفويض الصالحية أو تخويلها أوال من الحكومة إلى ممثليها في المحافظات ثم تبدأ بتطبيق الإدارة المحلية تقوم بتطبيق نظام الحكم المحلي، وهناك رأي آخر يميل إليه أكثر الباحثين يدعو إلى عدم التفريق بين المصطلحين، ويرون اختالفاً في التعبير فقط بمعنى أن لهما مدلولاً واحداً وأنهما يسيران أسلوب واحد من أساليب الإدارة يتباين تطبيق من الدولة إلى أخرى.

2- الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري: يعتبر عدم التركيز الإداري صورة مخففة لنظام المركزية الإدارية وهي تقتضي تنازل من السلطة المركزية عن بعض اختصاصاتها لصالح الموظفين التابعين لها أو لصالح فروع في الأقاليم، ولذلك فإن عدم التركيز الإداري يخرج عن نطاق النظام المركزي، في حين أن الإدارة المحلية نظام اللامركزية إداري بامتياز طالما أنه منح الوحدات المحلية استقلالية في ممارسة اختصاصاتها. لذلك يبدو اختلاف جوهري بين نظامي عدم التركيز الإداري والإدارة المحلية في أن أجهزة عدم التركيز الإداري المستقل عن المركز وتبقى خاضعة للسلطة الرئاسية ولتمارس سوى الصلاحيات المفروضة لها وتخضع لرقابة إدارية خاصة يحدد صورها القانون. كما أن عدم التركيز الإداري ليس إلى وسيلة تقنية لتوزيع الاختصاصات إدارية لتخفيف العبء عن المركزية الإدارية التي تظل محتفظة بكامل السلطة في حين يمثل الإدارة المحلية قيمة ديمقراطية تتجاوز مجرد توزيع الوظيفة الإدارية إلى ممارسة من وظيفة من قبل السكان الوحدة المحلية أو ممثليهم ولذلك فإن ممارسة الاختصاصات الإدارية في نظام عدم التركيز الإداري تظل

¹ فاطيمة رياضية، دور المجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة الأردنية ،

دائماً باسم الدولة وموظفيها في نظام الإدارة المحلية فإن التصرفات تتخذ باسم ولحساب الإدارة المحلية وبجهاز ينتمي إليها .ويمكن القول أن المحلية وعدم التركيز الإداري يشتركان كالهما في كونهما أساليب التنظيم الإداري كما أن كالهما يقتضي مباشرة وظائف إدارية على مستوى محلي ولكن عدم التركيز الإداري في الواقع قد يصحح الأنظار الأساسية التي قد تنتج عن انحراف اللامركزية وذلك أن وجود ممثل الدولة كهيئة عدم تركيز سلطتها إلى جانب المنتخبين المحليين يضمن الحفاظ على التجانس العام ويسمح أيضاً بالتجاوب مع الضروريات المحلية .

3- الإدارة المحلية و اللامركزية السياسية : اللامركزية السياسية هي أحد أساليب التنظيم الدستوري في الدولة تقوم على توزيع مظاهر السيادة بين المركزية والدويلات أو الولايات ومعلوم أن للسيادة مظهران :

أ_ مظهر الخارجي: يتمثل في قدرة الدولة على فرض الأمر واستعمال وسائل أقوى لدفع الأفراد لخضوع لسلطتها.

ب_ المظهر الخارجي: يتمثل في قدرة الدولة على الاستقلال في المجتمع الدولي بحيث تكون مساوية لباقي الدول و أن تخضع ألي سلطة فيه وفي نظام اللامركزية السياسية أو ما يعرف بالفيدرالية تتولى الحكومة المركزية المظهر الخارجي للسيادة حيث تكون الدولة شخصية واحدة على المستوى الدولي وجنسية واحدة لرعاياها وال تملك الولايات حق التمثيل الدبلوماسي أو منح جنسية خاصة بها لموظفيها وعلى خالف ذلك تحوز الولايات على سيادة داخلية فيكون لكل منها دستور وسلطات ثالثة تنفيذية وتشريعية وقضائية . وعليه فإن كانت اللامركزية السياسية أسلوب تنظيم سياسي فإن الإدارة المحلية أسلوب تنظيم إداري، كما إن كانت اللامركزية السياسية تقتض توزيع مظاهر السيادة بين الحكومة الفيدرالية والولايات فإن نظام الإدارة المحلية تقتضي فقط توزيع مظاهر تمارس اختصاصات المخولة لها بموجب الدستور بكل سيادة وبشكل مستقل أما الجماعات المحلية فإنها تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الدولة التي تراقب في الحد الأدنى مشروعية الأعمال هذه الجماعات¹.

¹ ياسين محمد حمد العيثاوي، مرجع سبق ذكره، ص 57.

المبحث الثاني: ماهية الإصلاح الإداري و أهدافه.

يتفاوت مفهوم الإصلاح الإداري بين الأطراف المهتمة، حيث يختلف تعريف المفهوم بين الأكاديميين السياسيين و العاملين في الجهاز الإداري. و تختلف التعريفات بين منظومات الدول المتقدمة و الدول النامية، حيث يعرف الإصلاح الإداري في معظم الدول المتقدمة على أنه: "عملية تغييرات في الهياكل أو الإجراءات الإدارية ضمن الخدمات العامة عندما تصبح هذه الخدمات غير متوافقة مع البيئة الاجتماعية و السياسية"، في المقابل نرى أن التعريف لأشمل للإصلاح الإداري في معظم الدول النامية يشار إليه "بأنه عملية تحديث و تغيير في المجتمع لتحقيق التحول الاجتماعي و الاقتصادي".

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

هذا التعدد و الاختلاف حول تعريف مفهوم الإصلاح الإداري دفع باتجاه التعدد في استخدام مصطلحات مثل التحديث و الابتكار و التنمية و التطوير مع مصطلح الإصلاح بطريقة تبادلية تدفع القارئ و الباحث نحو عدم التمييز بين هذه المفاهيم.

أولاً: مفهوم الإصلاح الإداري.

و في هذا الإطار، لابد من الإشارة إلى التعريف الذي تتبناه الأمم المتحدة للإصلاح الإداري حيث تعرفه على أنه " التأثير و الاستخدام المعتمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف و الهياكل و العمليات و تحسينها خدمة للتنمية".

وتكمن أهمية التعريف الذي وضعته الأمم المتحدة في كونه يشير إلى إن الإصلاح الإداري عملية "أدار السلطة للنظام الإداري" و في هذا إشارة إلى تأثير عملية الإصلاح الإداري بنظام و نموذج السلطة السياسية و توجهها، و يضيف تعريف الأمم المتحدة بعداً تنموياً للإصلاح الإداري حيث يضع هذه الجهود في إطار خدمة التنمية.

الإصلاح الإداري يعتبر مجموعة من الجهود السياسية والإدارية والحكومية لزيادة كفاءتها فعاليتها¹. الإصلاح الإداري و التنمية الإدارية و التخطيط الإداري كلها مصطلحات تستخدم في أبحاث تتناول موضوعاً معيناً و هو تنظيم جهاز الدولة و حل مشكلاته و زيادة كفاءة تحقيقه للسياسة العامة للدولة، لذا هناك عدة تعريفات للإصلاح الإداري على أنه الجهود المصممة خصيصاً لتحقيق تغييرات

¹ عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، الكويت، سنة 2006 ص 11.

أساسية في نظام الإدارة العامة من خلال عمليات إصلاح شاملة على الأقل من خلال من خلال الإجراءات لتحسين عنصر واحد أو أكثر من مكوناته الرئيسية كالهياكل الإدارية والأفراد والإجراءات. و عرف الإصلاح الإداري على انه التغيير إلى الأحسن و ليس مجرد التغيير، و تحدث المشكلة عندما تتم الإشارة إلى أي تغيير علمي على أنه إصلاح التأثير و الاستخدام الأمثل و المدروس للسلطة و النفوذ لتطبيق إجراءات جديدة على النظام الإداري من أجل تغيير أهدافه و بيئته بهدف التطوير و تحقيق الأهداف التنموية¹.

يرى بعض علماء الإدارة أن الإصلاح التحديث لا يقتصران على العملية الإدارية فحسب، و إنما يشملان التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية للإدارة و علاقتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و هذه النظرة الشمولية للمفهوم، تنقل عملية الإصلاح الإداري من مجرد نقل صورة إدارية و أدوات تقنية و فنية حديثة إلى غرس روح الابتكار و لإبداع التنظيمي و الاهتمام بالانجاز في ظروف البيئة المحيطة به².

الإصلاح الإداري: يعرف أيضا على انه: "الجهود الإدارية المبذولة التي يتم تصميمها خصيصا لأحداث تغييرات أساسية في كل من هيكل الجهاز البيروقراطي الإجراءات المتبعة فيه، و في اتجاهات و سلوكيات الموظفين بهدف تحسين الفعالية التنظيمية و تحقيق التنمية الوطنية³.

هناك مفهومان للإصلاح الإداري:

فالأول مفهوم شمولي: كما وصف من قبل الأستاذ أحمد رشيد "على أنه" عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري سواء على النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع". و يرى أتباع هذا المفهوم أن الكل (النظام الإداري) هو وحدة متكاملة و لا يمكن النظر إليها و معالجتها جزئيا، و هذا المبدأ لا يقبل التدريجية أو عملية الترميم الجزئية طريقة للإصلاح.

¹ عمر ملاعب، مرجع نفسه، ص 13

² ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي - الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنطقة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 786.

³ عمر ملاعب، مرجع سابق، ص 15.

الثاني المفهوم الجزئي: المفهوم الجزئي للإصلاح يتمثل في النظر إلى الجهاز الإداري و تطويره على انه " عمليات و ترميم للأجزاء المكونة للجهاز و إن الإصلاح الحاصل في جزء ما و الأخذ بمبدأ التراكمية سيؤدي في النهاية إلى إصلاح و تطوير الجهاز الإداري بشكله الكلي".

كما عرفت الأستاذة "عفاف الباز" الإصلاح الإداري "على انه إعادة تنظيم الجهاز الإداري للقيام بوظائفه الجديدة في ضوء السياسة العامة الهادفة إلى التنمية و علاج مشكلات الجهاز الإداري علجا يتتبع مواطن المشكلات الإدارية في المجتمع و يعكس الأسس العلمية و العملية للإدارة الحديثة مع الأخذ في الاعتبار النظام السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي السائد إلى جانب النظام القومي و القواعد الأخلاقية السائدة بين العاملين مما يخلق جهازا إداريا يعكس علاقات و قيما اجتماعية جديدة تتحقق فيه التنمية في نفس الوقت الذي تتحقق فيها كفاءة العمليات الإدارية".

و يقصد كذلك بالإصلاح الإداري " كل العمليات الهادفة لإعداد أجهزة الإدارة في الدولة بما في ذلك الأفراد و المعدات و الوسائل، كما يقصد بالإصلاح الإداري أيضا: " تزويد المشروعات العامة و الخاصة بأداة إدارية سليمة قادرة على تقديم الخدمات العامة و الخاصة في أسرع وقت و على أحسن وجه و بأقل التكاليف".

كما هو عبارة عن خطة أو برنامج يتضمن مجموعة من الإجراءات و التدابير التي تستهدف معالجة كافة أوجه القصور و الخلل في طرق و أساليب و أدوات و تقنيات و مهارات النظام الإداري المتشكلة عبر السنين و التي تتجلى في عدم قدرته على ممارسة النشاطات الإدارية المختلفة بكفاءة عالية من أجل إعداد و تنفيذ الخطط والبرامج التي تخص عملية لتنمية الاقتصادية و الاجتماعية بشكل شمولي.

و يعرف أيضا بأنه تغيير مقصود في هياكل وأساليب الإدارة الذي من شأنه تحسين مخرجات الجهاز الإداري استهدافا لخدمة المواطن و تماشيا مع الأهداف القومية المعتمدة.¹

¹سفيان غازي، أثر الفساد الإداري على رسم السياسات العامة في الجزائر مذكرة ماستر كلية العلوم السياسية جامعة الجبالي
اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2015-2016، ص85 و86.

يعد الإصلاح reform بكافة أشكاله مطلباً ضرورياً في كثير من الدول التي شهدت تحولات كبيرة في نهجها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي و الإداري، باعتباره المدخل الرئيسي لإحداث تلك التحولات بما في ذلك الدول الديمقراطية و غير الديمقراطية، و ذلك بهدف تطوير نظمها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية، و تمكينها من مواكبة التغيرات التي طرأت في البيئة المحلية و الدولية على حد سواء، على اثر المطالبات التي تتادي بها كثير من المؤسسات و المنظمات الدولية، و كذلك الدعوات التي تطلقها باستمرار مؤسسات المجتمع المدني و المنظمات غير الحكومية في كثير من الدول حتى بات الإصلاح برمته الوصفة الناجعة لمواجهة المشكلات التي تواجه النظم السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية في تلك الدول و الفرصة السانحة لإنقاذها من الانهيار المحتوم على كافة الأصعدة ما لم تجر إصلاحات حقيقية و فورية.

و من بين النظم التي تستهدفها الدول بعامة للإصلاح هي نظم الإدارة التي تشكل هيكل المنظمات و المؤسسات العامة و الخاصة و قيادتها نحو تحقيق أهدافها المرسومة لها، و يعد الإصلاح الإداري (administrative reform) جزء لا يتجزأ من إستراتيجية الإصلاح التي تنتهجها البلدان الديمقراطية، في محاولة منها للحفاظ على المكاسب السياسية، و الاقتصادية و الاجتماعية و الإدارية التي حققتها لمواطنيها و لضمان استمرارية عمل المؤسسات المختلفة باعتبارها عنوان الدولة و رمز وجودها، و في الوقت ذاته لصون حالة الاستقرار و تجنب الفوضى التي قد تنتج عن استعمال العنف لأحداث الإصلاح المؤدي إلى التغيير المنشود.

ثانياً: قبل التطرق إلى علاقة الإصلاح الإداري ببعض المفاهيم الأخرى سنتناول أولاً المفاهيم و المرادفات لمفهوم الإصلاح الإداري حيث ان العمل الإداري مترابط و متكامل و لأي مكن فصل احد حلقاته عن غيرها، لهذا فهو يتداخل مع عدد من المفاهيم الإدارية الأخرى نذكر منها:

1- التنمية الإدارية: تعتبر التنمية الإدارية إستراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير بغية تحسين كفاءة و فاعلية الجهات الإدارية لتطوير مقدراتها علا التجديد و التطوير و التلاؤم مع المتغيرات السريع، تقنية، علمية، سياسية، تشريعية، تنظيمية.

➤ التنمية هي عنصر أساسي للاستقرار والتطور الإنساني و الاجتماعي، و هي عملية تطور شامل أو جزئي مستمر و تتخذ أشكالاً مختلفة تهدف إلى الرقي بالوضع الإنساني إلى الرفاه و الاستقرار و التطور بما يتوافق مع احتياجاته و إمكانياته الاقتصادية و الاجتماعية و الفكرية و تعتبر وسيلة الإنسان و غايته¹.

➤ التنمية الإدارية تتضمن تحقيق تقدم في مختلف جوانب الإدارة والتنظيم بناء على نظرة شاملة للجوانب الإنسانية، الهيكلية و الإجرائية و التكنولوجية.

➤ كما تتبنى التنمية الإدارية الاهتمام بالبيئة الداخلية و الخارجية معتمدة على العمل الإداري القائم على مجهودات التغيير التي يدعو لها مستشار التطوير و التنمية.

2- التطوير الإداري: و يعني التحسن في جزئيات الجهاز الإداري بالمعنى الميكانيك أو الهيكلي، و غالبا يركز اهتمامه على البعد التقني و الفني في الجهاز الإداري، من خلال إتباع مجموعة من الأساليب العلمية في العمل و علاج المشكلات و دعم القدرات الإدارية .

➤ التطوير الإداري هو مجموعة من المجهودات المصممة خصيصا لتحقيق تغيرات أساسية في نظام الإدارة العامة، و ذلك من خلال تطويرية شاملة أو على الأقل من خلال إجراءات تحسين واحدة أو أكثر من مكوناتها الرئيسية مثل: الهياكل الإدارية، الأفراد، الإجراءات¹.

➤ مفهوم التطوير الإداري يتضمن افتراضا ضمنا أو صريحا، بأن مقومات الإدارة أو أسسها تعتبر سليمة من حيث أسس انتقاء العاملة، نظم العمل، و أنماط تقييم الأداء... الخ و إن المشكلة تتمثل ضرورة استحداث أمور تسبب مستجدات يجب مواكبتها بشكل جيد يستدعي التغيير الجزئي في المجالات المستجدة.

3- التحديث الإداري: و يشير هذا المصطلح إلى الوسائل و الأساليب و نمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية و التي تماثل تلك الأساليب و الوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، و عليه فإن التحديث الإداري يقتصر على التعديلات الهيكلية و استخدام الأدوات التقنية و النظم المجربة في دول أخرى، مع تجاهل الخصائص الاجتماعية و الإدارية المتعلقة بالنظام الإداري السائد، كما أنه يحدث نتيجة لرغبة إدارية لانجاز ما تعزز به مواقفها دون نظرة متكاملة للأوضاع الإدارية و دون تمحيص و دراسة واقعية².

4- الثورة الإدارية: يرتبط هذا المصطلح بالثورات السياسية التي تحمل تغيرات و فلسفات جديدة، تحمل الثورة الإدارية في محتواها إلغاء و تدمير الهيكل القائم للأنظمة الإدارية بالإضافة إلى القيم و البنية الاجتماعية و الاقتصادية و يشتمل إحداث تغييرات جذرية في الأوضاع و الأساليب و المفاهيم الإدارية و في كل ما يرتبط بها و يتفاعل معها من العوامل الاقتصادية، السياسية، الإدارية و في كل ما

¹عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، ط1995، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، ص 25.

²ياسر العوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي، كتاب ناصر محمد الصانع، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الشرق الأوسط للطباعة، القاهرة، 1986، ص 787.

يرتبط بها و يتفاعل معها من العوامل الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية و الثقافية و القانونية و السلوكية السائدة بهدف إقامة نظام جديد شامل و كامل¹.

ثالثا: وفي مجال تبين مفهوم الإصلاح الإداري يمكن القول بوجود ارتباط وثيق بينه و بين مفهوم الفساد الإداري (بضدها تتميز الأشياء) حيث يشار دوما إلى الإصلاح و الفساد على إنهما مختلفان لحقيقة واحدة ألا و هي الرغبة في تغيير ما هو قائم، فان كان فاسدا يتم إصلاحه و إن كان صالحا تم إفساده².

تعريف الفساد لغة: يقال فسد الشيء و يفسد فسادا فهو فاسد و المفسدة عي ضد المصلحة يعني أخذ المال ظلما و اللعب و اللهو.

الفساد اصطلاحا: هو إساءة استعمال السلطة العمومية أو المنصب للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس، حيث يعد بمثابة جريمة يرتكبها مسؤولين في الدولة و الموظفون العامون³.

الفساد من الناحية القانونية: يمثل انحرافا في الالتزام بالقواعد القانونية و خروجا عن أحكام القانون و الأنظمة و السياسات العامة تكون له آثار مدمرة على القانون و القضاء عندما يشملهم هو طريقة غير مشروعة يستعملها الشخص على حساب المال العام و الخاص و المصلحة العامة يؤدي إلى إضعاف مقومات الدولة و ركائزها و مكانتها فهي جريمة تؤثر على بنين المجتمع.

رابعا: أهداف الإصلاح الإداري:

للإصلاح الإداري عدة أهداف منها المعلنة و الخفية حيث يعتبر مجموعة من الجهود التي تتمتع بها الأجهزة الحكومية في مجال الإدارة مما يضمن الكفاية و الفعالية و العدالة، و الخضوع للمسائلة على الأداء، و توفير الحوافز الكافية للعاملين الأكفاء لبذل أقصى طاقاتهم .

تتجلى أهداف الإصلاح الإداري فيما يلي:

¹ زيد منير عبوي، التخطيط و التطوير الإداري، دار الراية للنشر و التوزيع، عمان، ط2008، ص 241.

² الطاهر محمد الهليلي، الإصلاح الإداري كمدخل استراتيجي نحو إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة، مجلة العلوم الاقتصادية و السياسية، كلية الاقتصاد و التجارة، جامعة المرقب، العدد الأول، 2013، ص ص 143/144.

³ أمال بن صويلح، آليات مكافحة الفساد الإداري و المالي بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة، (مجلة العلوم الانسانية)، المجلد 34-عدد 3، 2023، ص17.

- ✓ تحسين مستوى الأداء في الجهاز الإداري و رفع الإنتاجية.
- ✓ ترشيد الإنفاق الحكومي و التركيز على اقتصاديات التشغيل من خلال تخفيض حجم البرامج و الأجهزة و الأعداد الزائدة للعاملين.
- ✓ تعزيز عملية التحول الديمقراطي و دعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة و في صنع القرارات
- ✓ تبسيط الإجراءات الإدارية و إصلاح الأنظمة الضريبية بقصد توفير الموارد و العدالة في توزيع الأعباء.
- ✓ تحسين أساليب التعامل مع المواطنين و تعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار إن تقديم الخدمة للمواطنين لهم هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، و يتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين و الأجهزة الإدارية و تعزيز مفهوم المساءلة و المسؤولية الاجتماعية.
- ✓ موازنة الإدارة العامة مع مهام الدولة و إشباع حاجات المواطنين.
- ✓ تحديث و تجديد الإدارة على جميع مستوياتها و إبعادها البيروقراطية و الوظيفية بما يساهم في القضاء على المشكلات التي تواجهها.
- ✓ التغلب على المشكلات السياسية و الاقتصادية و التنموية و التنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة باقتراح الحلول الملائمة لها.
- ✓ مواكبة الإدارة لمستجدات التحديث من أجل تحقيق غايات الكفاءة و معالجة الانحراف و محاربة الفساد و القضاء على التعقيدات و العيوب المرضية.
- ✓ معالجة الخلل، و محارب الفساد باستئصال أسباب الفساد و تحسين مستوى الموارد و تحقيق مزيد من الفعالية و الإنتاجية مع احترام الاعتبارات الإنسانية.
- ✓ قيام البناء الإداري على مفهوم الفاعلية و الكفاءة و المبادرة و المواكبة بما يستشرف أهداف الشعب العليا من خلال:
- البناء التربوي (سلوكا و منهجا).
- التنظيم العلمي و التكنولوجي المعاصر.
- الاهتمام بالعنصر البشري (القيادة و القاعدة).
- تحسين بيئة العمل (الطبيعية و المعنوية)
- تطوير و مواكبة أطر التشريع الإداري¹.

¹ سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة-جامعة الأزهر ، العدد العاشر - يناير 2023، ص 237، 238.

المطلب الثاني: علاقة الإصلاح الإداري بالمفاهيم الأخرى.

سنعالج في هذا المطلب الى الإصلاح الإداري بصفة عامة.

أولا :علاقة الإصلاح الإداري بالمفاهيم الأخرى.

1- علاقة الإدارة بالنظام السياسي:

➤ يعتبر الجهاز الإداري يعتبر النواة الرئيسية لتنفيذ السياسة العامة للحكومة من خلال كل الإدارات و الوزارات و المرافق الخدماتية،و في كل الحالات السياسية هو نظام و عمليات تتأثر بالأحوال الإدارية،فكلما اتصفت الإدارة بالتنظيم تطورت أجهزة الدولة و زاد الإنتاج.تكسب الدولة ثقة الشعب كلما التزمت بكل الوعود التي قدمتها مما يؤدي ذلك إلى استقرار النظام السياسي و العكس صحيح،فكلما انتشر سوء التسيير الإداري و الرشوة و المحسوبية فانه قد يؤدي لقيام ثورات اجتماعية¹.

➤ حيث إن الإدارة تؤثر في السياسة إما بالإصلاح أو الفساد،و الأوضاع السياسية تؤثر على الأنظمة الاجتماعية و الإدارية².

➤ حيث يعتبر البعض أن الإدارة مندمجة و تابعة للسلطة السياسية عكس آخرون فهم يرون بأن الإدارة غير مرتبطة و مستقلة عن النظام السياسي.

➤ و حتى و لو كان للإدارة و النظام السياسي خصوصيات و استقلالية و أهداف نستطيع من خلالها رؤية الفوارق بينهما، لكن هناك الكثير من الاندماج،وهو ما يجعلنا نقول إن كليهما يكمل الآخر،و ضعف احدهما يؤثر في الثاني و تطور جانب يفسد الجانب الآخر،حيث لا يمكن الاستغناء عن بعضهما. تنفيذها و ليست مجرد أفكار إنشائية يستعصى تطبيقها إما بسبب التكاليف المالية أو المقاومة الشديدة.

2-مقومات الإصلاح الإداري

تلعب مقومات الإصلاح الإداري دورا أساسيا في عملية الإصلاح الإداري الذي يعتبر أداة لرد اعتبار الإدارة بوجود كل من ارادة سياسية حازمة و رأي عام مساند و عنصر بشري مؤهل.

و لنجاح هذه الإصلاحات يكفي التركيز على تحسين الهيكلة و الإجراءات بالإضافة إلى حسن الأداء.

- التركيز على تحسين الهيكلة و الإجراءات: و هنا يجب إعطاء الأولوية في عملية الإصلاح الإداري في

إعادة النظر في الهياكل الإدارية و الإجراءات المعمول بها حيث يشمل هذا التحسين ما يلي:

¹ بومدين طاشمة، إستراتيجية التنمية، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر 2006-2007، ص 78.

² عمار بوحوش، نظريات الادارة العامة، عمان المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1980، ص، 07.

تنظيم الإدارة و ذلك بإحداث كيانات إدارية منسجمة و تحديد معايير عقلانية و موضوعية تسمح بوضع هياكل إدارية قادرة على الصمود أمام التحولات الجديدة و هذا يقتضي إنشاء هياكل جديدة أو إضافة وحدات أخرى، وكذلك تحديث الهياكل الموجودة عن طريق إعادة التجهيز و وضع تنظيمات عملية جديدة قصد تمكينها من أداء مهامها على أكمل وجه و بصفة فعالة وفق مقاييس تنظيمية مشتركة.¹

- **تنمية السلوك الإنساني:** و الذي يتطلب تحسين التعليم و التكوين الإداري للتخلص من النقائص التي تعاني منها الإدارة، حيث يجب أن تتكفل الإدارة بضمان التكوين و التدريب الإداري الدوري على اختلاف أنواعه و مستوياته عن طريق المعاهد المتخصصة، و تكييف هذا التدريب مع متطلبات التنمية الإدارية التي تهدف إلى تطوير الإدارة و جعلها فعالة أصيلة قادرة على الاستجابة في طموحات أفراد المجتمع متمشية مع مقتضيات التسيير العصرية.

توفير شتى الحوافز المادية و المعنوية و معدلات الأجور المناسبة في الوظيفة العامة حيث يراعى في ذلك المزايا الإضافية لوظائف و فرص الترقية فيها و تتخذ العلاوات المختلفة كأداة للتوجيه الاجتماعية لأن ذلك يساعد على رفع قدرات الموظفين و جذب المهارات و الكفاءات.²

تجسيد ألامركزية العمليات الإدارية التي تنطوي على توسيع جغرافيا لإمكانية الحصول على الخدمة العامة و الأخذ بنماذج العصرية الأجنبية و تكييفها مع ما يتلاءم مع إدارتنا يساعد على تحسين الإجراءات الإدارية.³

- **التركيز على تحسين الأداء:** فالتركيز على تطوير الهياكل و الإجراءات لضمان إصلاح إداري ناجح و فعال غير كاف ما لم يقترن ذلك بالتركيز على تحسين الأداء و الذي يكون من خلال:

الاعتراف بمجهود الفرد (الموظف) في عملية الإدارة الجماعية لأن الإدارة قبل كل شيء عبارة على جهود جماعة من الأفراد يعملون على تحقيق غاية معينة، فديمقراطية الإدارة و التي تعتبر مصدر قوة للديمقراطية السياسية تتطلب من الرئيس الإداري أن يعطي أهمية لمقترحات المرؤوس يقدر إرادته و يهيء له فرصة الاتصال به في فترات منتظمة.

1 محمد سعيد أوكيل، نحو اصلاح اداري مستقبلي فعال في الجزائر، مجلة ادارة، العدد 01، سنة 1998، ص 06.

فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي و مبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة نيل شهادة ماجستير قسم عام فرع ادارة ومالية 2003-

2004 ص 101.

3، مرجع نفسه، ص 103.

اختيار القيادات الإدارية ذات الكفاءة العالية و تجدر الإشارة هنا إلى عدم إهمال جانب البحث و التطبيق للأخلاقيات الوظيفية في تسيير الموارد البشرية و التي تظهر خصوصا في مرحلة التوظيف.¹

تتحد فعالية برامج و جهود الإصلاح في تحديد الأطراف المسؤولة عنه و الأطراف المعنية به، و تحديد الإطار التنظيمي الذي يجمعها و يحدد علاقتها، فمسؤولية الإصلاح هي مسؤولية مشتركة بين الجهات المركزية و الجهات المستهدفة بالتطوير و ينبغي أن يكون للجهات الأخير النصيب الأوفر من هذه المسؤولية.² و هذا يعني ضرورة إنشاء جهاز حكومي للإصلاح الإداري مهمته الأساسية تنظيم الجهاز الحكومي و إعادة تنظيمه و القيام بتنسيق الجهود و دفع الأجهزة المستهدفة بالتطوير بالعون الفني اللازم في عملية التطوير و مساعدته و تلبية احتياجاته في مجال التدريب الإداري و تقديم بدائل تطويره و تتحدد مسؤولية الإصلاح الإداري في ثلاث مستويات (القيادة السياسية العليا- الجهاز المختص بالإصلاح الإداري- القيادات الإدارية في المنظمات الحكومية).³

المطلب الثالث: معوقات تجسيد إستراتيجية الإصلاح الإداري

يتوجه هذا العنصر لتحديد أهم المعوقات التي تقف دون إصلاح الإدارة العمومية الجزائرية و الواقع إن هذه المعوقات تختلف من حيث طبيعتها، فمنها المعوقات السياسية و التنظيمية و السوسيو ثقافية.

أولا: المعوقات السياسية و التنظيمية:

لقد خضعت الجزائر رسميا إلى غاية سنة 1990 لنظام الحزب الواحد حتى و ان كان الواقع الفعلي لا يدل على تخلصها من رواسبه لحد الآن، إلى أن خضوعها الرسمي منذ استقلالها و حتى سنة 1990 لأحادية الحكم و التوجيه ترك تبعاته على التنظيم الإداري و القانوني للإدارة الجزائرية، و قد ظهر ذلك من خلال ميثاق البلدية الذي تتجلى فيه بوضوح الضغوطات الرقابية على الإدارة المحلية و في هذا المقام يرى محمد نصر مهني "أن الإدارة العامة تتميز في الدول التي يسيرها الحزب الواحد في مظاهر خاصة حيث تكون سيطرته ظاهرة على كافة مظاهر التنظيم، حيث يحتجز لنفسه مهمة سياسات، خططوا أهداف هذه الإدارة و طرق تسييرها معتبرا إياها الجهاز الذي يحقق أهداف الدولة العامة".

¹ وفيق حلمي الآغا، القيادات الإدارية في التطوير و التنمية الإدارية، المؤتمر السنوي الرابع للإدارة القيادات الابداعية لتطوير و تنمية المؤسسات في الوطن العربي، دمشق: 2003، ص 252.

² أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري و التنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، القاهرة، 1995، ص 113.

³ فاطمة الزهراء قيدوم، مرجع سبق ذكره، ص 104.

و إذا ما نظرنا للقوانين التي تدير بها الإدارة الجزائرية فإننا نجد إنها لم تعرف المسار المرحلي و التاريخي لولادتها، بل هي لم تولد أصلا في الجزائر، و إنما استوردت كما تستورد آلات المصانع، لقد كان الشغل شاغل للقائمين على شؤون الدولة الجزائرية الفتية بعد الاستقلال، النهوض بوضع البلاد التي تقتقر إلى المعارف التي تحدد السياسات المناسبة، فانتهجت سياسة ملاءم الفراغ داعية كل من له مؤهل علمي و لو متوسط للالتحاق بإدارتها من أجل العمل بها دون النظر في إعادة صياغة القوانين التي تدير بها هذه الإدارات.

و المطلع على القوانين الإدارية يلمس تفشي البيروقراطية و طول الإجراءات و تعقيدها بل و يجد أن الإطار القانوني الموضوع لتسيير شؤونها منفصل عن الواقع الفعلي للمواطن الجزائري، الذي يختلف في انشغالاته و مشكلاته، فليست انشغالات المواطن في " توقرت " بولاية ورقلة هي نفسها التي يحملها المواطن في " الطاهير " بولاية جيجل مثلا و بالتالي فمن المغالطة المنطقية أن يتم تطبيق القوانين بطريقة واحدة و أحادية على مستوى القطر الوطني و إهمال خصوصية كل منطقة¹.

كما تتكرس المركزية الشديدة في تسيير البلديات من خلال القوانين و المراسيم و مثال ذلك المادة 1/02 من المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في جويلية 2014 التي تنص على ما يلي " ممثل المدير العام للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري الموضوع تحت سلطة الوزير الأول السلطة المركزية لتصور سياسة الحكومة في مجال الوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري و تنفيذا².

و على الرغم من إنشاء المجلس الأعلى للوظيفة العمومية سنة 2017. كجهاز يعبر عن اللامركزية إلا أن المتخصص لتركيبته ووظائفه يجد أن الهيكل الشكلي إذ تتلخص مهامه في الوظيفة الاستشارية و تبقى المهام التقديرية بين المركزية هي الحكومة و الوزير الأول تحديدا.

إن هذه الممارسات شكلت من البدايات كنموذج عن الإدارة الجزائرية نموذجا صيغ بامتياز عن الرتبة و الجمود و تعطيل الأداء جعلها تظهر من خلال صورة رثة و متقادمة لا تمت للحدثاة و العصرية بصلة، فروح العصر تستدعي المرونة في التعامل مع متطلبات المحيط الخارجي، و التوجه نحو المجتمع المحلي، و النظر في حاجاته و تطلعاته، بدلا من الانفصال عنه و عن متطلباته.

¹ أحيدان صبرينة و خالد اشياء، الإصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية قراءة في المعوقات، مجلة آفاق الفكرية، جامعة محمد الصديق بن يحيى بجيجل، 2020، ص 121.

2 المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في جويلية 2014 المادة 02 الجريدة الرسمية، 2017، ص 08.

و انطلاقا من التنظيمات الإدارية في الجزائر تتصف بشكلها الهرمي الذي يعكس شكل ممارسة السلطة فيها. فان هذه الصفة تجر وراءها مجموعة من النتائج السلبية التي تعيق سير العملية الإدارية بسهولة، أهمها إن التسلسل الهرمي يقتضي حتما الرجوع إلى قمة الهرم لاتخاذ أي قرار، و يكون ذلك بترتيبه سلطوية من الأسفل إلى الأعلى، و هو ما يأخذ وقتا طويلا و يمر بإجراءات إدارية رسمية معقدة لا حاجة لها، و هو ما تعانیه الإدارة الجزائرية من ظاهرة البطء و تضییع الوقت و الجهد و الوسائل.

كما أن هذا التسلسل الهرمي، بالرغم من أهميته في الإدارة كونه يحدد المهام و الصلاحيات، إلا أنه يضفي على العمل الإداري نوعا من الروتين و الرتابة، إذ أن تحديد القاطع لهذه المهام و الصلاحيات يسجن الموظف في أداء المهام نفسها و بطريقة نفسها يوميا ما يفقده معنى العمل الذي يقوم به، و معنى الجهد المبذول في ذلك العمل.

بذلك تشكل المتطلبات التي وقعت فيها البيروقراطية في الواقع العملي، و التي تبرز مؤشرات جليا في تراجع مستوى الأداء الإداري بل و تعطيله أحيانا تعبيرا عن عجز البيروقراطية التي تحولت من كونها فكرة إصلاح إداري إلى قضية تطرح العديد من العراقيل التي تحول دون قدرة الإدارة على أداء مهامها بفاعلية.

ثانيا: المعوقات اجتماعية :

لم يكن المواطن الجزائري غداة الاستقلال مؤهلا لممارسة العمل الإداري نتيجة ضعف التكوين و التأهيل العلمي، فقد وجدت الإدارة الجزائرية نفسها تسير بأيدي غير إدارية، و بعقول غير مدربة و لم تتعرض لبرامج تدريبية أو دورات تكوينية على العمل الإداري و متطلباته، و هو ما جعلها حبيسة تصورات عرفية، و نماذج اعتباطية يغيب عنها البعد القيادي و التخطيطي.

المجتمع الجزائري شهد العديد من التحولات بشكل سريع، من اختلافات في سلم القيم المعايير التي تحكم وجوده و تنظم سيره، و هو ما يتجلى في غياب إطار مرجعي لبلورة الفعل الاجتماعي داخل المؤسسة، و هو ما نجم عنه تدهور في قيم العمل و السلوك و الأداء... ناهيك عن فشل مؤسسات المجتمع (الأسرة، المدرسة، منظومة التعليم و التكوين) في أداء دورها بكفاءة و فعالية¹.

استخدم "بيار بورديو" و "عبد المالك صياد" مفهوم الاقتلاع للتعبير عن النتائج السوسولوجي والسيكولوجية لسكان الريف الجزائريين المحتشدين في مراكزهم التي أقامها الجيش الفرنسي خلال ثورة

¹ حديدان صبرينة، مرجع سابق، ص 122

التحرير، و هو ما بقي متجذرا بنتائجه السلبية في ذات الإدارة الجزائرية التي صارت تمثل مظهرا من مظاهر التخلف الذي مرده تفكك البنية الاجتماعية و الثقافية في المجتمع الجزائري.

حيث استعاض الموظف الجزائري بسلوكيات الفر الريفي المنتمي للقبيلة أو العشيرة عن سلوكيات الموظف البيروقراطي الذي تحكمه القاعدة القانونية. ليس لأنه يرغب في هذه الاستعاضة، بل لأنه قد برمج لا شعوريا على هذه السلوكيات، فكانت قيمه المجتمعية أكر توجيهها له من القيم التنظيمية التي تعتبر ضعيفة و غير موجهة للسلوك التنظيمي.

كما لا ننسى التكوين غير المتخصص للقائمين على الأجهزة الإدارية في الجزائر، و استقرارهم كمسؤولين بمراكز القرار و التسيير و الأمر و النهي، و هو ما ولد هوة تواصلية بين المدير و الموظف من جهة، و الإدارة و المواطن من جهة أخرى، بدت ملامحها في ضعف تعاون الوحدات الإدارية المختلفة مع بعضها البعض، و غياب التنسيق في معظم محطات العمل الإداري، مما ترتب عنه عقبات في تنفيذ الخطط، و إعاقة تحقيق الأهداف الإدارية، و الذي رافقه الفساد و المحسوبية التي صارت ظاهرة متفشية، بحيث صارت المعاملات الإدارية تستند إلى التوصيات و الوساطة، أكثر من استنادها إلى ثنائية الحق و الواجب، مما حول الأجهزة الإدارية إلى فضاء متعفن زاده عدم وضوح و تحديد الصلاحيات بدقة تعفنا.

و عليه فقد كانت البيروقراطية المتمثلة في القوالب القانونية الجامدة حاجزا منيعا دون وصول الإدارة الجزائرية لمستوى الفاعلية المفترضة في أدائها، و لم تتمكن الهياكل الإدارية التي تم تحديثها و عصرنتها من الوصول إلى الأهداف التي رسمت لها نظرا لجمود الأداء و الروتين المقترن بالممارسات البيروقراطية التقليدية.

و يؤكد علي سعيدان في كتابه بيروقراطية الإدارة الجزائرية محددات السلبات التي تعاني منها الإدارة الجزائرية، والتي نختصرها في الروتين، الإهمال، سوء معاملة الجمهور، الوساطة، المحسوبية، التبذير و الرشوة¹.

ثالثا: المعوقات الاقتصادية:

يتمثل بعضها في أن الجهاز الإداري تقع على عاتقه المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية بحكم كونه أداة لذلك. و لم يكن مستغربا أن يتعجب الفيلسوف الألماني كارل ماركس من استمرار ادعاء الجهاز الإداري بأنه يمثل المصلحة العامة للمجتمع و أنه المسير للتنمية. إن عمليات الإصلاح المستمرة تتطلب توفير موارد ثابتة لسد النفقات الباهظة مما يجعل بعض الدول تلجأ إلى المساعدات الخارجية من الدول أو مؤسسات القرض الدولية، و عادة تكون هذه المساعدات مشروطة مما يجعل الدول عرضة للضغوط و الابتزاز و التدخل

¹ سعيدان علي، بيروقراطية الإدارة المحلية، الشركة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص 125.

في شؤونها ببعض التوصيات التي لا تتلاءم مع أوضاعها الحقيقية مما يتعارض مع معنى سيادة و استقرار تلك الدول.

رابعاً: المعوقات الإدارية و البشرية:

- نقص بعض الكفاءات الإدارية و الفنية المتخصصة في الجهاز الإداري.
- تسرب الكفاءات و المهارات إلى خارج البلاد.
- قلة رضا العامل في الجهاز الإداري عن وظيفته و دخله و انخفاض إنتاجيته و روحه المعنوية بالإضافة إلى عدم ملائمة العمل مع تخصصه و سوء توزيع العاملين بين الجهات الحكومية المختلفة حيث نجد نقصاً للعمالة في بعض المصالح و تكديساً لها في قطاعات أخرى ما أدى إلى ظهور أنواع من البطالة.
- ازدواجية و تداخل الاختصاصات بين بعض الوزارات و الوحدات القطاعات للجهاز الإداري، مع تعقيد الاتصالات و كثرتها و ضعف التنسيق الأمر الذي نال فاعلية في التنظيم¹.
- تعقد الهياكل و الوحدات التنظيمية و تعدد مكوناتها مع غياب معايير إنشائها و تعديلها و ندرة وجود أهداف محددة لها و تضارب الصلاحيات و المسؤوليات بينهما أدى إلى تشوه و عدم الاستقرار التنظيمي و هو ما يؤدي إلى صعوبة الإشراف و الرقابة و التنسيق داخل تلك الوحدات
- كثرة التشريعات و القرارات و الكتب الدورية و تقادمها و تضاربها مع ضعف الالتزام بالأطر القانونية المنظمة للجهاز الإداري للدولة ما أدى إلى انتشار ظواهر التحايل و الالتفاف على القانون
- زيادة ممارسات الفساد الإداري بطرق متباينة (اختلاس، الرشوة، استغلال المال أو الوظيفة، المحسوبية، الوساطة و القرابة، تبادل المنافع في المعاملات اليومية و الحكومية سواء مع الجمهور أو العاملين في الجهاز).

¹ محمد عبد العال عيسى، التطور المتعثر (معوقات الإدارة الحكومية ومتطلبات نجاحها)، مجلة رؤى مصرية تحليلات متخصصة و حوارات، مؤسسة الأهرام، العدد 22، نوفمبر 2016، ص 17، 18.

المبحث الثالث: ماهية الحوكمة.

ولدت فكرة الحوكمة الرشيدة من أكثر من مدرسة فكرية. فلقد جاءت هذه الفكرة من علم الإدارة وعلم السياسة. وبالنسبة لعلم الإدارة جاءت فكرة الحوكمة الرشيدة من مدرسة إدارة الجودة الشاملة, لذا اهتم الفصل الحالي بإلقاء الضوء على هذه المدرسة والتي تمثل أحد جذور الحوكمة الرشيدة.

المطلب الأول: مفهوم الحوكمة.

لعل الحديث على تطور مفهوم الحوكمة كما اصطلح على تسميتها في عصرنا الحالي يبعث لنا التساؤل حول السياق التاريخي لهذا المفهوم و مبررات ظهوره من فترة إلى أخرى و ذلك سيتوقف عند هذا المطلب الحديث عن أصل المصطلح و نشأتها.

أولاً: تعريف الحوكمة.

الحوكمة "Governance"، هي مجموعة من القوانين والقواعد والإجراءات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء من خلال اختيار الأساليب الصحيحة والفعالة من أجل إدارة المنظمات وتحقيق أهدافها.

الحوكمة هي إتباع نظام معين للتحكم في العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر على أداء المنظمات، مما يساعد على تنظيم العمل وتحديد المسؤوليات لتحقيق الأهداف على المدى الطويل¹.

وبصفة عامة يمكن أن نقول بأن الحوكمة أو الحاكمية أو الحوكمة الصالحة أو أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة أو الحكم الرشيد أو الصالح Governance Good تهدف إلى مكافحة الفساد وتحقيق الشفافية والمساءلة والعدالة... وإذا أردنا تحديد معايير للحوكمة الرشيدة, يمكن تحديدها كما يلي 1- : النزاهة 2- الشفافية 3- المساءلة 4- المحاسبية 5- التمكين 6- الشرعية 7- الفاعلية 8 الكفاءة 9- سيادة القانون 10- العدالة 11- الاستجابة للمطالب والاهتمام بالشكاوي 12- نظم المعلومات.

أما الحوكمة التنظيمية Governance Organisational فيمكن تحديد معاييرها كالتالي 1- : حق الشكوى القانونية 2- . المحاسبية 3- . الشفافية 4- . السلوك أو التصرف الأخلاقي 5- . الاعتراف بأصحاب المصالح وباهتماماتهم.

¹<https://bakkah.net.sa/ar/consulting-insights> consulté le 16/05/2025 a 03h

الحكم الراشد في القانون الجزائري:

لقد كرس المشرع الجزائري مفهوم الحكم الراشد بموجب قانون 06-06 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة و ذلك في المادة الثانية منه التي نصت على مايلي: "... الحكم الراشد بموجبه تكون الإدارة مهتمة بانشغالات المواطن و تعمل للمصلحة العامة في اطار الشفافية..."¹

أصدرت وزارة المؤسسات الصغيرة و المتوسطة و الصناعات التقليدية،ميثاق الحكم الراشد للمؤسسة في الجزائر سنة 2009 استلهمته من مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية،لسنة 2004 و المتعلق بمبادئ حوكمة الشركات حيث أنه عرف حوكمة المؤسسات على أنها: "الحكم الراشد للمؤسسة هو عبارة على فلسفة تسييرية و مجموعة من التدابير العملية الكفيلة في آن واحد لضمان استدامة تنافسية المؤسسة..."

و قد ركز الميثاق على حوكمة المؤسسات و الشركات،من خلال وضع قواعد و ضوابط للتسيير الجيد للمؤسسات لضمان المصداقية و الشفافية و الإفصاح و المساءلة و الرقابة و المسؤولية.

ان الحوكمة ومكافحة الفساد من العناصر الهامة للحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة وإنجاح لبرنامج المسؤولية الاجتماعية. الفساد يؤدي إلى الفقر حيث أنه يضع الأموال في جيوب فئة قليلة بينما يمكن استخدام تلك الأموال للصالح العام. والفساد مرض اجتماعي وسياسي واقتصادي مركب يشوه مؤسسات القطاعين العام والخاص في مختلف أنحاء العامل ويؤثر سلبا على المجتمع ككل².

خصائص الحوكمة هي النظام الذي من خلاله يتم توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والشفافية أو هي نظام بمقتضاه تدار الوحدات وتراقب كل حقوق المواطنين وأصحاب المصالح ومسؤوليات مجالس الإدارات بهدف حماية المصالح وترتكز الحوكمة على الخصائص التالية:

¹قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، عدد 15، صادر بتاريخ 12 مارس 2006.

² مدحت محمد أبو ناصر، الحوكمة الرشيدة فن الادارة المؤسسات عالية الجودة، ط1، مجموعة العربية للتدريب و النشر، القاهرة، سنة 2015، ص 39.

- السلوك الأخلاقي: أي ضامن الالتزام السلوك من الالتزام بالأخلاقيات وقواعد السلوك المهني الرشيد والتوازن في تحقيق مصالح كافة الأطراف المرتبطة بالوحدة والشفافية عند عرض المعلومات المالية .

- تفعيل دور أصحاب المصالح من مواطني ومساهمين... الخ للإشراف والرقابة على أعمال الوحدة.

- إدارة المخاطر وذلك بالتركيز على النقاط التالية : الانضباط وإتباع السلوك الأخلاقي المناسب والصحيح، الشفافية: تقديم صورة حقيقية لكل ما يحدث ، الاستقلالية: لا توجد تأثيرات وضغوط غري لازمة للعمل ، المساءلة: إمكانية تقييم وتقدير أعمال الإدارة الإشرافية والتنفيذية، المسؤولية: وجود مسؤولية أمام جميع الأطراف داخل الوحدة الإدارية ، العدالة: احترام حقوق مختلف المجموعات المتعاملة مع الوحدة ، المسؤولية الاجتماعية: النظر إلى الوحدة كمواطن جيد ، كما خلصت منظمة الأمم المتحدة إلى ضرورة إيجاد نظام جديد لقياس الحوكمة العالمية يتسم بعدة خصائص¹.

ثانياً: نشأة الحوكمة.

ظهرت الحاجة إلى الحوكمة في العديد من الاقتصاديات المتقدمة والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، خاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية والأزمات المالية التي شهدتها عدد من دول شرقي آسيا، وأمريكا اللاتينية، وروسيا؛ في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده الاقتصاد العالمي في الآونة الأخيرة من أزمة مالية وخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية و أوروبا. كانت أولى هذه الأزمات تلك التي عصفت بدول جنوب شرقي آسيا ومنها ماليزيا، وكوريا، واليابان عام 1997.²

فقد نجم عن هذه الأزمة تعرض العديد من الشركات العملاقة لضائقات 6مالية كادت أن تطيح بها؛ مما استدعى وضع قواعد للحوكمة لضبط عمل جميع أصحاب العالقة في الشركة. وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة الاتجاه كثير من دول العالم إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي. وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من الاستدانة، فالتجهت إلى أسواق المال .وساعد على ذلك ما شهده العالم من تحرير للأسواق المالية،

¹ نفس المرجع ص 46.

² قوي بوحنية، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني المنظم من طرف كلية الحقوق، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشل شكلية التنمية في ف، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وا الجزائر واقع وتحديات، يومي 17/16 ديسمبر 2008 ،ص02.

فتزايدت انتقالات رؤوس الأموال عبر الحدود بشكل غير مسبوق ودفع اتساع حجم الشركات وانفصال الملكية عن الإدارة إلى ضعف آليات الرقابة على تصرفات المديرين، وإلى وقوع كثير من الشركات في أزمات مالية . وعلى غرار فضيحة شركة إنرون الأمريكية التي نجمت عن تساهل المدققين الخارجيين مع مجلس الإدارة؛ وعدم دقة التقارير المالية الصادرة عن الشركة. الأمر الذي أدى إلى انهيار شركة إنرون، وضعت الجهات الرقابية في الولايات المتحدة الأمريكية قواعد سربان- أوكسلي عام 2002 لضبط عمل شركات المساهمة العامة¹.

المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة.

أولاً: مبادئ الحوكمة وطبقا لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتصف الحوكمة بالخصائص والأركان التالية: المشاركة - حكم القانون - الشفافية - سرعة الاستجابة - بناء التوافق والإجماع - المساواة والاشتمال - الفعالية والكفاءة - المحاسبة، والرؤية الإستراتيجية².

- **المشاركة:** تعتبر مشاركة كل من الرجال والنساء ركيزة أساسية للحكم الجيد. وقد تكون المشاركة إما بصورة مباشرة أو من خلال مؤسسات تمثيلية شرعية وسيطة. ومن الجدير بالذكر الإشارة إلى أن الديمقراطية التمثيلية، لا تعنى بالضرورة أن هموم الجامعات الأكثر استضعافا في المجتمع قد تؤخذ في الاعتبار في عملية صنع القرار. فالمشاركة يجب أن تكون معلومة ومنظومة. ويعني هذا حرية التجمع والتعبير من ناحية ومجتمعاً مدنياً منظماً من ناحية أخرى.

- **حكم القانون:** يتطلب الحكم الجيد أطراً قانونية عادلة والتي يجري تنفيذها بحيادية ويتطلب أيضاً الحماية الكاملة لحقوق الإنسان، والتنفيذ العادل للقانون يتطلب قضاء مستقلاً، وشرطة محايدة و غري فاسدة .

- **الشفافية:** تعني الشفافية أن صناعة القرارات وتنفيذها تجري وفق قواعد. وتعني أيضاً أن المعلومات متاحة ويمكن أن تصل مباشرة إلى أولئك المتأثرين بهذه القرارات وتنفيذها. وتعني كذلك إتاحة معلومات كافية بأشكال مفهومة، ومن خلال الإعلام.

- **سرعة الاستجابة:** أن تحاول العمليات والمؤسسات أن تكون مواتية لكل الفاعلين

¹ بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مداخلة بالملتقى الوطني حول التحولات السياسية و

شكالية التنمية في الجزائر ١ - واقع وتحديات - جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، يومي: 16-17 ديسمبر 2008 ، ص 6.

² دعلوس رايح، "آليات تطبيق الحوكمة في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"، أطروحة نيل شهادة دكتوراة في الحقوق تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجلفة، سنة 2022-2023، ص33.

- **الإجماع والموافقة:** تم فأعلني متعددين ورؤى متعددة في المجتمع. وتتطلب الحوكمة توسط مختلف المصالح في المجتمع من أجل الوصول إلى توافق واسع بشأن ما يشكل المصلحة المشتركة لكل المجتمع وكيف يمكن تحقيقها. ويتطلب أيضا نظرة واسعة وطويلة المدى حول المطلوب من أجل التنمية المستدامة، وكيفية تحقيق أهداف هذه التنمية .
 - **المساواة والاشتمال:** إن صلاح المجتمع يعتمد على ضامن شعور كل أعضائه بأن لهم حظ من المشاركة فيه ولا يشعرون بالإقصاء من التيار الرئيسي للمجتمع. ويتطلب هذا أن تحظى كل المجموعات، وخاصة المجموعة الأكثر استضعافاً، بفرص من أجل تحسني أو الحفاظ على ما هو في صالحها .
 - **الفاعلية والكفاءة:** يعني الحكم الجيد أن نتائج العمليات والمؤسسات تتفق مع احتياجات المجتمع من خلال الاستخدام الأمثل للموارد التي في متناولها، ويغطي مفهوم الكفاءة أيضا الاستخدام القائم على الاستدامة للموارد الطبيعية وحامية البيئة .
 - **المحاسبة:** تعتبر المحاسبة ركيزة أساسية للحكم الجيد، ليس فقط بالنسبة للمؤسسات الحكومية، ولكن أيضا بالنسبة للقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدين التي يجب أن تخضع للمحاسبة من قبل المجتمع و القائمين على المؤسسات، وبشكل عام فإن منظمة.
 - **الرؤية الإستراتيجية:** ينبغي أن يمتلك القادة، وكذلك القائمين على المؤسسات، رؤية طويلة المدى للحكم الجيد والتنمية، بالتوازي مع الوعي بما هو مطلب لهذه التنمية¹ .
- ثانيا: أهمية ممارسة الحوكمة الرشيدة** تعتبر الحوكمة الرشيدة إحدى الوسائل الهادفة إلى تحقيق التنمية الاقتصادية ورفاه المجتمع، وإرساء قيم الديمقراطية والعدالة والمساواة في الفرص، والشفافية Transparency التي تضمن النزاهة، وتعزيز سيادة القانون، ورسم الحدود الفاصلة بني المصالح الخاصة والعامه والحيلولة دون استغلال المنصب والنفوذ.
- وتؤكد التقارير الدولية وغالبية الكتاب والمفكرين أن الحوكمة ممتثل الأداة الضرورية لتحسني نوعية الحياة ورفع مستوى معيشة أفراد المجتمع في الدول النامية وتحقيق الرفاهية والعدالة والاستقرار، ولتحسني مستوى المشاركة من جانب المواطنين في كل ما يخصهم داخل المجتمع المحيط بها، إضافة إلى تعزيز روح الديمقراطية والمساواة في عصر تزداد فيه روح التحدي من المواطنين سواء من خلال الممثلين في

¹ نفس المرجع ص 35.

مؤسسات المجتمع المدين أو القطاع الخاص للمواقف السلبية أو عدم الاهتمام بالعديد من القضايا المهمة في المجتمع من قبل بعض الإدارات الحاكمة.

وتزايدت أهمية الحوكمة نتيجة لاتجاه كثري من دول العامل إلى التحول إلى النظم الاقتصادية الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة ومتواصلة من النمو الاقتصادي. وقد أدى اتساع حجم تلك المشروعات إلى انفصال الملكية عن الإدارة، وشرعت تلك المشروعات في البحث عن مصادر للتمويل أقل تكلفة من المصادر المصرفية، فالتجته إلى أسواق المال.

وتتحدد أهمية الحوكمة في

- تحقيق الانضباط المالي والإداري والسلوك في كافة المنشآت والمنظمات .
- تخفيض مخاطر الفساد المالي والإداري .
- الممارسات الأفضل لحوكمة المنظمات والشركات لجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية إلى أسواق المال.

تؤدي الحوكمة الجيدة في المجتمع إلى توزيع وتخصيص أمثل للموارد ويزداد في:

- القدرة التنافسية للمنظمات والشركات
- بث السلوكيات والأخلاقيات وخلق بيئة تتوافر فيها الشفافية .
- تعزيز الإطار التنظيمي والرقابي للمنظمات والشركات¹ .

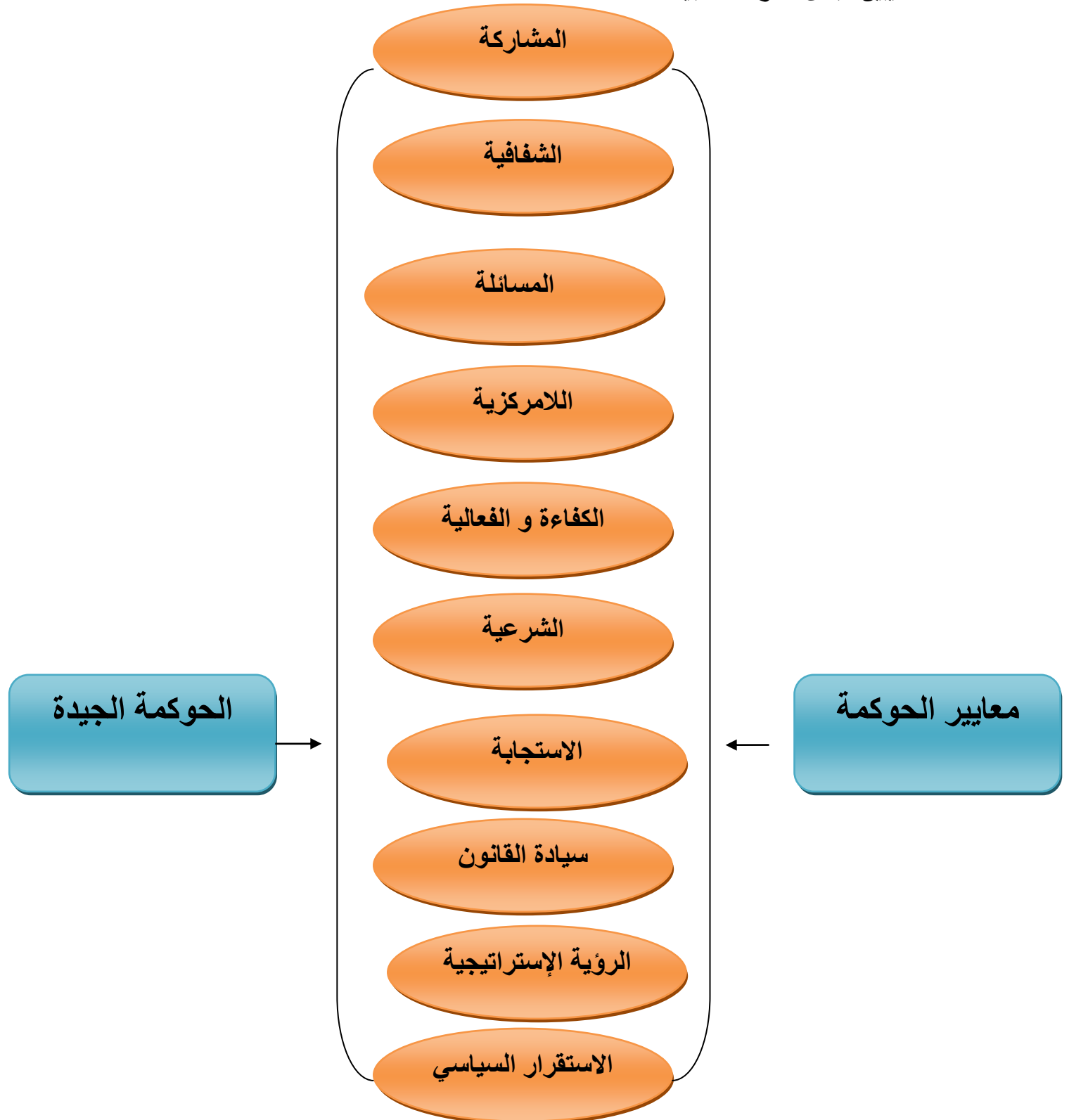
كام تتحدد أهمية الحوكمة في :

- أهمية الحوكمة من منظور الإدارة: تعزيز القدرة التنافسية للمنظمة وتحقيق رصانة علمية وتجنب الفساد الإداري والمالي وتعزيز الثقة بني الأطراف المعنية وتعزيز القدرة على التطوير .
- أهمية الحوكمة من وجهة نظر المجتمع: ينظر المجتمع إلى الحوكمة بأنها رقابة وإشراف ذاتي يؤدي إلى سلامة التطبيق القانونين للتشريعات القانونية والضوابط الحاكمة وبالتالي حسن الإدارة وضامن حقوق الناس وأن ذلك يحقق رضا المجتمع عن أداء المنظمة .
- أهمية الحوكمة من وجهة نظر العاملين: تتضمن الحوكمة الرشيدة ضامن حقوق ومصالح العاملين دون تمييز أو تحسب، حيث ينظر العاملين إلى الإدارة بأنها المعنية بالحقوق والمصالح الذاتية لهم².

¹ طارق عبد العال حماد، حوكمة الشركات،-المفاهيم، المبادئ، التجارب-تطبيقات الحوكمة في المصارف، الدار الجامعية، ط1 ،الإسكندرية، مصر، 2005، ص50.

² -مرفت جمال الدين شمروخ، الحوكمة ومنظمات المجتمع المدني، ط 1 ،المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015. ، ص ص 34-

شكل 01: يبين مبادئ الحوكمة الجيدة¹.



¹ دعلوس رايح، مرجع سبق ذكره، ص38.

خلاصة الفصل الأول:

تناول هذا الفصل الإطار المعرفي لكل من الحوكمة، الإدارة المحلية، و الإصلاح تطرقنا في هذا الفصل لبعض المفاهيم المتعلقة بموضوع الدراسة من الجانب اللغوي والنظري للحوكمة على المستوى الكلي للنظام السياسي، و تعد نموذج إداري جديد يهدف إلى إعادة توزيع الصلاحيات في الهياكل الإدارية بهدف اعتماد الإدارة الرشيدة في اتخاذ القرارات الإدارية .

وبالرغم من الاختلاف الكبير في أبعاد هذا المفهوم إلا أنه يعد عاملا لإنشاء بنية قانونية لتحقيق التنمية وتحقيق الرشادة الإدارية.

الفصل الثاني

فعالية الإصلاحات الإدارية في تجسيد الحوكمة المحلية

الفصل الثاني: فعالية الإصلاحات الإدارية في تجسيد الحوكمة الحلية.

هياكل الإدارة المحلية في التشريع الجزائري إن دراسة التنظيم الإداري لأي دولة يتطلب الأمر معرفة جهازها الإداري ومكوناته إلى جانب وظائفه واختصاصاته، والتنظيم الإداري يأخذ صورتين، هما المركزية واللامركزية وعلى الرغم من تعارضهما من الناحية النظرية فإما يتكاملان، ونص دستور سنة 1996 في المادة 15 منه على أنه: "الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية" ونسعى في هذا الفصل إلى التطرق إلى دراسة هياكل الإدارة المحلية في التشريع الجزائري من خلال مبحثين، المبحث الأول يخص بالدراسة التنظيم الإداري للبلدية و للولاية المبحث الثاني استراتيجية الإصلاح في الجزائر.

المبحث الأول: التنظيم الإداري للبلدية و الولاية.

للبلدية مكانة هامة في التنظيم الإداري للدولة الجزائرية حيث يتناول هذا المبحث التنظيم الإداري للبلدية من خلال مطالب ، التي سنتطرق لمفهوم البلدية، لمراحل تطور البلدية، هيئات البلدية، و صلاحيات هيئات البلدية، والى إدارة البلدية وفي الأخير، الرقابة على البلدية، كما ستحظى الولاية بنفس الدراسة.

المطلب الأول: التطور التنظيمي للبلدية.

تعتبر البلدية الخلية الأساسية لدولة حيث أنها تشكل القاعدة اللامركزية و هي بمثابة الربط أو الوسيط بين الدولة وأفراد المجتمع، باعتبارها الوحدة الأقرب للمواطن فقد حظيت بأهمية كبيرة و هذا ما يظهر من خلال الإصلاحات المتتالية التي مرت بها.

أولاً: تعريف البلدية.

عرفها قانون البلدية لسنة 1967 بأنها: "البلدية هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسي"¹.

وعرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم (90-08) المؤرخ في 17 أفريل 1990 (التعلق بقانون البلدية): "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"².

وعرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى والثانية والثالثة من القانون 10/11 المؤرخ في 27 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية بأن: "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون".

البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان للممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

تمارس البلدية صلاحيتها في كل مجالات الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون ، وتساهم مع الدولة بصفة خاصة في إدارة و الهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الثقافية و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه³. و البلدية مجموعة إقليمية يوجد بين

¹ امر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي ،الجريدة الرسمية عدد 06.

² المادة 01 القانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بقانون البلدية ،الجريدة الرسمية عدد 1.

³ لمواد 02،03 من القانون رقم 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.

مواطنيها مصالح مشتركة مبنية على حقائق تاريخية واقتصادية، وهي مجموعة لامركزية أنشئت وفقا للقانون وتتمتع بالشخصية المعنوية، وهي كذلك مقاطعة إدارية للدولة مكلفة بضمان السير الحسن للمصالح العمومية البلدية . ومن خلال ما سبق ذكره يتجلى لنا الدور الأساسي للتنظيم البلدي في الجزائر . وعليه يجب الاطلاع على ماضي وواقع هذا التنظيم ومن أجل ذلك يجب دراسة المراحل التي مر بها هذا التنظيم الإداري.¹

ثانيا: مراحل التطور التاريخي لنظام البلدية

1- البلدية في المرحلة الاستعمارية : (1830 - 1962) كانت البلدية أداة لفرض الهيمنة وخدمة العنصر الأوروبي ، فالبلديات المختلطة كانت كما جاء في بيان الأسباب لقانون البلدية ، كان يديرها موظف من الإدارة الاستعمارية وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون وهم القوياد وتساعد له لجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين وبعض الجزائريين المعينين ، وذلك ابتداء من 1919 إلى جانب البلديات المختلطة وجدت بعض البلديات ذات التصرف التام في المناطق التي يسكنها أغلبية أوروبية وهذه البلدية ما هي إلا أداة لخدمة الإدارة الفرنسية .

2- البلدية في المرحلة الانتقالية : (1962 - 1967) لقد فرض الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية على السلطة آنذاك إنشاء لجان تتولى مهمة تسيير شؤون البلدية يقودها رئيس عهدت إليه مهام رئيس البلدية، وكذلك قامت السلطة بتخفيض عدد البلديات ليصل إلى 676 ، وهذه المرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، أصبح متوسط عدد السكان 180 ألف ساكن بعد إن كان أثناء الاستعمار 1535 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض هيمنتها ، و بهدف مساعدة البلديات على القيام بمهامها تم إنشاء لجان أخرى وهي لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي CIES ، و المجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي CCAS² .

أ- **وضعية البلدية الجزائرية غداة الاستقلال** : عرف التنظيم الإداري الجزائري غداة الاستقلال خلافا كبيرا، فقد استمرت البلديات في تطبيق النظام البلدي الموروث عن مرحلة ما قبل الاستقلال، وتعرضت إلى عدة مشاكل نذكر منها على الخصوص:

¹ ناصر لباد، **التنظيم الإداري**، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ط1 ، 2011، ص167.

² المرجع نفسه ، ص168.

- المغادرة الجماعية من طرف الموظفين الاوربيين، وفي غياب الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية، نتج عنها وضع خطير عاشته الجزائر -ظهور عجز كبير في ميزانيات البلدية نتيجة انخفاض الموارد المالية، مع زيادة النفقات نتيجة للواجبات الاجتماعية المفروضة على البلديات، خاصة المساعدات التي كانت تمنحها البلديات للمواطنين المتضررين بسبب حرب التحرير وللتصدي لهذه الوضعية اتخذت السلطات العمومية آنذاك إجراء أساسيان هما - : القيام بالإصلاح الإقليمي، هدفه هو تخفيض عدد البلديات لتقليص حاجيات البلدية وبالتالي تقليص نفقات، فعددها الذي كان 1578 انخفض إلى 676 بلدية - . الإجراء الثاني يتمثل في إنشاء جهاز للتسيير البلدي وهذا الجهاز هو المندوبية الخاصة¹.

ب- التنظيم البلدي في ظل الأمر 24/67 والتعديلات التي أدخلت عليه : بعد الاستقلال كان الاهتمام بالإصلاح البلدي قضية ذات أولوية بحيث اعتبر البلدية مؤسسة ذات أهمية كبيرة وقد كرس رسميا دستور 10 سبتمبر 1963 في مادته التاسعة المكانة الهامة للبلدية في تنظيم الدولة.

كما أكد ميثاق الجزائر في ابريل 1964 ضرورة إعطاء لجماعات المحلية سلطات حقيقية واعتبار البلدية قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد . وبالاستناد إلى هذه الأسس، وضع مشروع قانون البلدية في جوان 1965، وبعد التغيير السياسي الذي حصل في 19 جوان 1965 اهتم المسؤولون الجدد بهذا المشروع، و بعد إن وافقت الحكومة على مشروع البلدية فقد تم نشره في الجريدة الرسمية في سنة 1967 بموجب الأمر 24/67 المؤرخ في 18 يناير 1967، وأجريت أول انتخابات بلدية في الجزائر المستقلة في 05 فيفري 1967 . ويعتبر الأمر 24/67 أول قانون صدر لتنظيم البلدية في ظل الجزائر المستقلة فقد أعطى هذا القانون للبلدية أهمية قصوى لاعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية، كما يتضمن هذا القانون سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية البلدية، ويذكر الوسائل المادية والبشرية التي تعتمد عليها البلدية لتحقيق أهدافها وخاصة مبدأ اللامركزية.

يسير البلدية جهاز للمداولة يسمى المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الجهاز الأساسي في البلدية، وينتخب المجلس الشعبي البلدي من طرف الجزائريين والجزائريات وفق شروط حددها الأحكام

¹ صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع: الدولة والمؤسسات العمومية (جامعة الجزائر: كلية الحقوق بن عكنون) السنة الجامعية 2009-2010 ص 56، 57.

المتعلقة بالانتخابات التي ينص عليها الأمر 24/67 في مواده 33 إلى 78 . وينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا ونائبين أو عدة نواب، حسب عدد السكان لكل بلدية، و يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه الجهاز التنفيذي البلدي وتمارس هذه الأجهزة صلاحياتها تحت رقابة وصائبة صارمة، يمارسها خاصة الوالي ورئيس الدائرة ولقد طرأت عدة تعديلات على الأمر 24/67 من بينها - : الأمر 85/76 المؤرخ في 1981/0/04 تعديل النظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي - (القانون رقم 05/79 المؤرخ في 23 جوان 1979) تمديد مدة المجلس الشعبية البلدية من أربعة سنوات إلى خمسة سنوات - (القانون رقم 81 / 09 المؤرخ في 1981/07/04 الذي منح للبلديات صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتجارية التي تشغل على المستوى المحلي باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل ومصالح الأمن وكذا العمل التربوي، وتجدر الإشارة إلى إن هذا القانون قد الغي كل مواد الأمر 24/67 المتعلق بكيفية تنظيم الانتخابات¹.

ج- التنظيم البلدي في ظل القانون رقم 08/90 : نص القانون 08/90 في مادته الأولى إن البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتحدث بموجب القانون ويدير البلدية جهاز يتكون من المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز للمداولة، وهو الجهاز الأساسي، ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل سكان البلدية . ويمارس المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته صلاحياته التي خولها له القانون حسب المادة 85 من هذا القانون ، ويتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التي تهم شؤون البلدية، وهي صلاحيات تقليدية، التصويت على الميزانيات وصلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي كنشاط الصحة والسكن والنظافة والبيئة والاستثمارات، وتمارس رقابة وصائية على أجهزة المجلس وعلى أعماله، ولكن تعتبر رقابة أقل تشددا مقارنة من الرقابة الوصائية الواسعة والصارمة الممارسة في ظل قانون البلدية لسنة 1967 33.

د- التنظيم البلدي في ظل القانون رقم 10/11 : جرت عملية مراجعة وتكييف القانون الذي ينظم الجماعات المحلية. وتم إدراج العديد من الإصلاحات والتحديات ما أسفر عنه صدور قانون البلدية الجديدة رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 ، الموافق لـ 22 يونيو 2011 .

¹ صالح عبد الناصر، نفس المرجع، ص 59.

والذي يهدف إلى إقحام التسيير التساهمي قصد إشراك المواطن أكثر في تسيير شؤون بلديته وإحداث وترقية التعاون ما بين البلديات، وتكييف الإطار القانوني وتوضيح العلاقات بين مختلف الهيئات المنتخبة، بحيث أصبحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي مؤطرة بشكل جيد يضمن مصلحة الدولة والبلدية والمواطنين 33. صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية¹.

ثالثا: هيئات البلدية

أولاً: المجلس الشعبي البلدي :

1: تشكيل المجلس الشعبي البلدي :

أ - في ظل قانون 08/90 : ينص قانون البلدية 08/90 على أنه يتشكل المجلس الشعبي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر و ذلك لمدة خمس سنوات و يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق للجدول التالي :

07 أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10000 نسمة .

09 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة .

11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20000 و 50000 نسمة.

15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50000 و 100000 نسمة.

23 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100000 و 200000 نسمة.

33 - عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000 نسمة².

ب- في ظل القانون 10/11 : يساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس يكون عددهم كالاتي :

- نائبان بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكونة من 7 إلى 9 مقاعد

- ثلاثة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكونة من احد عشر مقعدا .

- أربعة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكونة من خمسة عشر مقعدا .

- خمسة نواب بالنسبة للبلديات ذات المجلس الشعبي البلدي المتكونة من ثلاثة وعشرين مقعدا .

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 3.

² القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.

سنة نواب بالنسبة للبلديات ذات 1 المجلس الشعبي البلدي المتكونة من ثلاثة وثلاثين مقعد¹.

2 عمل المجلس الشعبي البلدي :

أ. في ظل قانون 08/90 : بالرجوع إلى أحكام القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية يجتمع المجلس إلزاميا في دورة عادية كل ثلاث أشهر و يمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك ،سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلث عدد الأعضاء . ويبدأ 1 المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء و إذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين .وتكون جلسات 1 المجلس علنية و هذا يعني إمكانات حضور المواطنين لجلسات المجلس و في هذا الصدد فان رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش و التداول و يمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة، و يتولى الرئيس حسن سير المداولات.

المصادقة الضمنية : الأصل بالنسبة لمداولات م.ش.ب هو التنفيذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية عدا المداولات المستثناة قانونا والتي سنشير إليها، وهذا ما قضت به المادة 41 من نفس قانون، وخلال هذه المدة أي 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها. والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة².

ب- في ظل القانون 10/11 : لقد خص القانون 10/11 الجديد المتعلق بالبلدية المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة نوضحها كما يلي - : يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ و جدول أعمال دورات 1 المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية - . ترسل الإستدعاءات لدورات 1 المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، و تدون بسجل مداولات البلدية، تسلم الإستدعاءات مرفقة بمشروع جدول الأعمال بواسطة ظرف محمول إلى أعضاء 1 المجلس الشعبي البلدي بمقر سكنهم قبل عشرة 10 أيام كاملة على الأقل من تاريخ افتتاح الدورة مقابل وصل استلام. يمكن تخفيض هذا الأجل في حالة الاستعجال، على ألا يقل عن يوم واحد كامل، و في هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

² المادة 44،45 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.

التدابير اللازمة لتسليم الإستدعاءات - يلصق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات، وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور بمجرد استدعاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي - . يوافق المجلس الشعبي البلدي على النقاط المسجلة في جدول أعمال الاجتماع و يمكنه إدراج نقاط إضافية - . لا تصح اجتماعات المجلس الشعبي البلدي إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين¹.

و يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة ميزانية البلدية أي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار.

ثانيا- رئيس المجلس الشعبي البلدي

1- اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي:

جاء في المادة 48 من قانون البلدية 08/90: "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم التنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن النتائج الاقتراح يعين الرئيس للمدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي".

يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص القانون 10/11 كآلاتي - يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي إعلان النتائج - . يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا - يرسل محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي وعلن للعموم عن طريق الإلصاق بمقر البلدية والملحقات الإدارية و المندوبيات البلدية المنصوص عليها في هذا القانون - ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخب المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات - . عند حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس البلدي بمقر البلدية تطبق أحكام المادة 19 من هذا القانون - . يعد محضر بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنهية عهده والرئيس الجديد خلال الثمانية (8أيام) التي تلي تنصيبه وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي - . يقدم رئيس

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهده عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس المنتخب.

2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

- فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات
- كما يمثلها أمام الجهات القضائية وفي حالة تعارض مصلحة الرئيس مع مصلحة البلدية - -
- يقوم المجلس بتعيين أحد الأعضاء لتمثيل البلدية في التقاضي والتعاقد كما تشير المادة 66 من القانون 08/90.

- كما يرأس المجلس ويتولى إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي من حيث التحضير للدورات والدعوة للانعقاد وضبط وتسيير الجلسات .
- كما يدير الرئيس أموال البلدية والمحافظة على حقوقها حيث يتكفل تحت مراقبة المجلس خاصة ب :تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .
- القيام بكل الأعمال القانونية المتعلقة بأملاك البلدية من حيث اكتساب واستعمالها واستغلالها والتصرف فيها والمحافظة عليها .

- إبرام صفقات البلدية ومراقبة تنفيذها طبقا للمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 .
- توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم حيث تنص المادة 128 من القانون البلدي رقم 08/90 على أن " تخضع إدارة البلدية 55 للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي".

- إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها 56 . السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية¹.
- أما من صلاحيته في القانون 10/11:

- يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية .
- يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه .
- يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها -يسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك.

¹ القانون البلدي رقم 08/90 المادة 128

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف.
- يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها.
- يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية 57 وحسن سيرها¹.

المطلب الثاني: الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية مهمة في التنظيم الإداري في الجزائر، تأتي تطبيقاً لنظام الجماعات الإقليمية التي تسعى لتحقيق غايات عدة في المجالات.

أولاً: تعريف الولاية :

عرفت المادة الأولى من الأمر 38-69 الولاية بأنها "جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"² و قد عرفتها المادة الأولى من قانون 1969 : "الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي . ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية" وتحدث الولاية طبقاً للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر لأهميتها . وهذا يجدر التنبيه أن الولاية أساس دستوري فمختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر للولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية³.

1- إنشاء الولاية

تنشأ الولاية بقانون و يحدد اسم الولاية و مركزها الإداري و التعديل في حدودها الإقليمية يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية و باقتراح من المجلس الشعبي الولائي، و تمر عملية إنشاء الولاية بثلاث مراحل هي:

أ- مرحلة التقرير: حيث تتجه فيها السلطة المختصة إلى إنشاء الولاية بعد القيام بالدراسات و المداولات و المناقشات اللازمة لاتخاذ القرار النهائي المتعلق بإنشاء الولاية.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق ، ص 164. 165.

² الأمر 38-69.

³ يحيوي فاطمة، دور التنموي للجماعات المحلية في ظل الإصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر، شهادة دكتور، علوم سياسية، تخصص تسيير و إدارة جماعات محلية، جامعة سعيدة، سنة 2024، ص 41.

ب- مرحلة التحضير: تتمثل في تحضير و تجهيز الوسائل اللازمة القانونية و البشرية و المادية و الإدارية لتنفيذ قانون إنشاء الولاية.

ت- مرحلة التنفيذ: و هي المرحلة العملية حيث تدخل في حيز التنفيذ و التطبيق و أن عملية التنفيذ تتصف بالاستمرارية لذا يجب أن تكون هناك متابعة و رقابة مستمرة لوسائل التنفيذ لكي يتم تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الولاية.

2- التطور التاريخي للولاية

أ- **مرحلة الاستعمار:** تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات و مؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري ، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 و بصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم ، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية و العسكرية الاستعمارية حسب كثافة الجيش و المعمرين. و بغض النظر عن التعديلات و التغييرات التي طرأت على التنظيم "العمالي " الولائي تبعا لأهداف الاستعمار و إستراتيجيته بالجزائر ، فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- لقد تم إخضاع مناطق الجنوب إلى السلطة العسكرية ، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) هي: الجزائر ، وهران ، قسنطينة مع إخضاعها - نسبيا- إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، و ذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15 أفريل 1845 و المتعلق بالإدارة " الأقاليم المدنية " إلى صدور المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

مع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة.

- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري ، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد إدارية للتمكين للاستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة¹.

- هيمن على إدارة و تسيير العمالة محافظ أو " عامل العمالة " (الوالي أو المحافظ) خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام و قد كان يتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

- و إلى جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما:

¹فضيلة حسناوي، الإصلاح الإداري ودوره في تفعيل الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص42.

- **مجلس العمالة ، conseil du préfecture** : يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة و عضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام) وله اختصاصات متعددة و متنوعة : إدارية و قضائية.
- **المجلس العام ، conseil général** : كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين و الأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي بـ 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 4/1 سنة 1919.
- ب- **مرحلة الاستقلال** : عمدت السلطات العامة بعد الاستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات) تمثلت في دعم مركز و سلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة و ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي:
- ففي فترة أولى ، تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي C.D.I.E.S تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) التي تؤول إليه رئاسة اللجنة.
- و الحقيقة إن تلك اللجان في حالة وجودها لم يكن لها سوى دور استشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع و قرارات من طرف عامل العمالة (الوالي) الذي كان يحوز -قانونا و فعلا- سلطات و اختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.
- و في فترة ثانية ، وبعد الانتخابات البلدية لسنة 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي و اجتماعي A.D.E.S و الذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من : الحزب ، النقابة ، الجيش وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الاقتراح و مناقشة المشاكل الاقتصادية و الاجتماعية بالعمالة فقد كان مجرد هيئة استشارية.
- و إذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية (حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية) فقد بقي حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة و العمالة في مختلف المجالات و الميادين : الأملاك الشاغرة ، إعداد و تنفيذ الميزانية ، الحفاظ على النظام العام¹.

¹ فضيلة حسناوي، نفس المرجع، ص43.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن لقانون الولاية ، و هو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر ، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي:

ج - **المجلس الشعبي الولائي** : وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس البلدي.

-**المجلس التنفيذي للولاية** : و يتشكل تحت سلطة الوالي ، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية.

-**الوالي** : وهو حائز سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الدولة¹.

وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية. إلا أن تغير المعطيات السياسية و الاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين:

- توسيع صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 76 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

- تدعيم و تأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث:

تشكيلها : إذ أصبحت النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية السياسية) تشترط الانخراط في الحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس.

تسييرها : و ذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) و الجهاز الإداري على مستوى الولاية هو مجلس التنسيق للولاية.

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، غنابة ، الجزائر ، سنة 2004 ، ص 181 .

ثانيا: هيئات الولاية

1: المجلس الشعبي الولائي

أ - تكوينه: يتراوح عدد أعضائه بين 35 و 55 عضو، بحيث تمثل كل دائرة انتخابية بعضو على الأقل، و ينتخب لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع العام المباشر و السري¹.

ب - تسيير المجلس الشعبي الولائي:

- انتخاب الرئيس: ينتخب الرئيس من طرف جميع أعضاء المجلس بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى و، و بالأغلبية النسبية في الدورة الثانية، و في حالة تساوي الأصوات يختار أكبر المترشحين سنا كرئيس للمجلس حسب المادة 25 من قانون الولاية، و لا يشترط أن يكون من القائمة التي نالت أغلبية المقاعد.

- الدورات: يعقد المجلس نوعين من الدورات هما:

- الدورات العادية: و هي أربع دورات في السنة مدة كل واحدة 15 يوم يمكن تمديدتها إلى 7 أيام أخرى، و قد نص قانون الولاية على ضرورة عقدها في تواريخ محددة (مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر) و إلا عدت باطلة.

- الدورات الاستثنائية: و هي دورات تعقد حسب الحاجة سواء بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو ثلث أعضائه أو الوالي.

ج- المداولات: و تتم بحضور أغلبية أعضاء المجلس و في حال عدم حضور أغلبية الأعضاء في المجلس توجه دعوى ثانية للأعضاء لعقد اجتماع بعد ثلاثة أيام، حينئذ يمكن للمجلس أن يعقد اجتماعه مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. و تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للقواعد التالية:

● تكون مداولات المجلس علانية، ضمانا للرقابة الشعبية إلا في حالتين:

- فحص الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين.

- فحص المسائل المرتبطة بالأمن و النظام العام.

● تتم المصادقة على المداولات بالأغلبية المطلقة للأعضاء، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي في الأصوات.

¹ سميرة تومي، الإصلاح إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص ادارة عمومية و تنمية سياسية، جامعة تلمسان، سنة 2016، ص 70.

و يحضر الوالي جميع اجتماعات المجلس، و يعلن مستخلص المداولة خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور في مقر الولاية.

● اللجان: يمكن للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات الاقتصادية و المالية، و التهيئة العمرانية و التجهيز و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

ج- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

و تشمل اختصاصاته جميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و تهيئة إقليم الولاية و حماية البيئة، حيث المجالات التي يتداول فيها:
الفلاحة و الري، الهياكل الاقتصادية الأساسية، التجهيزات التربوية و التكوينية، النشاط الاجتماعي و الثقافي، السكن.

2- الهيئة التنفيذية

أ- التعيين و انتهاء المهام: يعين الوالي من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، أما انتهاء مهامه فتتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال و بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها لدى تعيينه¹.

ب- صلاحياته: يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته:

● هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي: حيث وفقها يقوم الوالي ب²:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

- الإعلام: حيث يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع و إعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية

- تمثيل الولاية: حيث يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية، و يمثلها أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه.

- ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية.

● الوالي ممثل للدولة: و يجسد بها صورة اللامركزية الإدارية و ذلك نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في سلطة

¹ سميرة تومي، نفس المرجع، ص 71.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، سطيف، مخبر دراسات سلوكية و القانونية، ط2، 2007، ص122.

الضبط الإداري: حيث يكون مسئولاً على المحافظة على الأمن و السلامة و النظام و السكينة العامة والضبط القضائي: يمارسها في حالة وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة.

الإدارة المساعدة للوالي: و تتمثل الإدارة المساعدة للوالي في:

أ- الأجهزة التنفيذية: و تتمثل في:

- إدارة الولاية التي تتكون من مجلس الولاية و الوالي المنتدب للأمن، و الأمانة العامة، الديوان، المفتشية العامة، مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم العام، و الدائرة.

- المصالح الخارجية للدولة حيث يؤسس في الولاية مجلس يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية، و المصالح الخارجية على مستوى الولايات تعمل سلطة مدير يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة كمديرية النقل و مديرية الثقافة... الخ.

ب- الإدارة الاستشارية: إن الهيئات الاستشارية على مستوى الولاية عديدة منها لجنة الموظفين حيث تتدخل كجهاز استشاري فتبدي رأيها فيما يخص العقوبات و توقيف الموظفين ، و لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية و صلاحياتها متمثلة في الاستشارة في كل مسألة متعلقة بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و غرفة التجارة و الصناعة¹.

¹ نلصر لباد، نفس المرجع، ص 125.

المبحث الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر.

تعاقبت على قيادة الاصلاح الإداري في الجزائر هيئات مختلفة إضافة إلى اللجان لاستشارية الوطنية كلها ذات طابع حكومي، حيث عمدت الدولة إلى إصلاحات إدارية مقتتعة إن جهازها الإداري الجهاز المفضل للدولة من أجل مواجهة التغيرات المحلية و الدولية.

ففي العشرية الأخيرة التي عرفت بالاستقرار السياسي ظهرت تحديات داخلية و خارجية جديدة للدولة الجزائرية أجبرتها على إعادة النظر في جهازها الإداري لذلك اعتمدت على برامج جديدة لقيادة الاصلاح الإداري سنتطرق إليها في هذا المبحث.

المطلب الأول: تطور التاريخي للإصلاح الإداري في الجزائر.

سوف أتطرق إلى استرتيجية الإصلاح الإداري و أهم منعرجات التاريخية في هذا الصدد.

1- الإصلاح الإداري قبل و بعد دستور 1989

الإدارة الجزائرية في ظل الاشتراكية و بعدها:

أولاً: مرحلة ما قبل التصحيح الثوري

أول دستور جزائري نص على هذا الاختيار، من خلال التأكيد على دور جبهة التحرير الوطني بإرساء ديمقراطية اشتراكية، و إقراره حق الإضراب و العمل النقابي في محاولة التأسيس القانوني الفعلي لأجهزة الدولة، إلا انه لم يشر بمضمونه إلى ما يتعلق بمجال الإدارة العمومية، إلا أن الدولة الجزائرية باشرت بعملية إنشاء مؤسساتها الدستورية، وتفرعاتها، و تم ذلك عبر تعيينات مباشرة من السلطات المركزية، دون أساليب إجرائية تستند إلى مسابقات أو أي معايير موضوعية لشغل المناصب، فقد كانت وضعية البلاد تستهدف بشكل مستعجل نحو ملأ الفراغ حيث ظلت المؤسسات و الإدارات الجزائرية بعد الاستقلال تسير بالقانون الذي كان مطبقا في حقبة الاحتلال الفرنسي و قد تم التعامل مع المعطيات الواقعية وفقا لمبدأ "الشرعية الثورية" من خلال الاستناد الى ما تضمنه بيان القانون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر سنة 1966 نجد انه بعد نيل الاستقلال كان يتم اختيار الموظفين بشكل جماعي و لم يكمن في الإمكان إبقاء مبدأ المسابقات لعدم وجود وقت لذلك وهكذا يمكن اعتبار هذا انتقاد للسلطة لعملية التعيين المباشر و هذا لعدة أسباب من بينها الفراغ الإداري سواء من حيث الهياكل أو الموظفين أو التنظيم القانوني¹.

¹ حمد رشيد، الإصلاح الإداري - إعداد التفكير، ب ب: دار النهضة العربية، 1994 ص 16-17.

2: الإدارة الجزائرية مرحلة البناء

- تعتبر هذه المرحلة منطلق التأسيس الأولي لبناء إدارة عمومية وفق الخصوصيات الجزائرية¹:
- 1- مرحلة إعادة الهيكلة: يطلق عليها مرحلة البناء أو مرحلة إعادة الهيكلة (1965-1971) فانه تماشيا مع السعي المتزايد لبسط نفوذ الدولة و التطبيق التدريجي للإصلاح الإداري تمت إعادة تنظيم هامة للمرافق العامة الوظيفية ووصفت كذلك بمرحلة بناء الدولة البيروقراطية.
 - 2- إصدار القانون الأساسي للوظيفة العمومية: أهم ما يميز هذه المرحلة استصدار القانون الأساسي للوظيفة العمومية 1966 حيث تم تشريع قانون وطني مستقل يتماشى مع خصوصيات الدولة الجزائرية و بالتالي إنهاء العمل بالأمر رقم 244/59 المؤرخ في 04/02/1959 المنظم للوظيفة العامة بفرنسا الذي كان ساري المفعول بحكم تمديد العمل بالتشريعات الفرنسية ما لم يتعارض مع السيادة الوطنية.
 - 3- التمسك بالخيار الاشتراكي: لم يلغ دستور 1976 العمل بالنظام الاشتراكي، فخصص له فصلا كاملا ضمن الباب الأول الذي نص على "إن الاشتراكية هي خيار الشعب الذي لا رجعة فيه" الشيء الذي استدعى القيام بتغييرات تشريعية جذرية.
 - 4- إصدار قانون الولاية و البلدية: صدر أول قانون للبلدية سنة 1976 و بعدها بسنتين صدور أول قانون معنى بالولاية 1969.
- استصدار المرسوم المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن (مرحلة الإصلاح): كان المرسوم المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن أبرز النصوص القانونية المتعلقة بالإدارة العمومية، فقبل أشهر معدودة من أحداث 05 أكتوبر 1988 صدر بالجريدة الرسمية مرسوم متعلق بتنظيم علاقة المواطن بالإدارة من جانب نظري فان هذا المرسوم قد وضع هيكلا يمكن وصفه بالمتكامل لتنظيم العلاقة بين الإدارة العمومية و المواطنين في تلك الفترة، إذ أقر جملة من القواعد يمكن تلخيصها فيما يلي:
- سعت الإدارة الى حماية حريات المواطن و حقوقه الدستورية لاسيما المرتبطة بالحياة و الوضعية الشخصية للأفراد.
 - نظم عمل الإدارة تحت مظلة المشروعية و رتب تعويضات على كل تعسف في ممارسة السلطة.

¹ المرجع نفسه، ص 20.

- ألزم الإدارة بتكليف مهامها و هياكلها مع احتياجات المواطنين و تبسيط إجراءاتها و ان تكون الخدمات المقدمة ذات نوعية جيدة،و أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لاستقبالهم أحسن استقبال لاسيما من خلال إقامة هياكل مناسبة لهذا الغرض.
- أوجب اطلاع المواطن بمختلف التدابير و التنظيمات و تمكينه أيضا من الاطلاع على الوثائق و المعلومات الإدارية، بل حتى تسليم نسخ منها عند الاقتضاء.
- استدعاء المواطنين استثنائي إلا في حالة ضرورة المصلحة و اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستعمال سبل البريد و الهاتف في علاقتها مع المواطنين.
- أقر وسائل الطعن و الاحتجاج لفائدة المواطنين ، مع اتخاذ الإجراءات التأديبية التي قد تصل لحد العزل للموظفين المعترضين لسبيل التدابير المتخذة لتحسين علاقة الإدارة بالمواطن.
- إلا أنه بالرغم من اقرار هذه الإجراءات الإصلاحية فالواقع لم يعرف تغيرا ملحوظا، و ظلت الممارسات السابقة مستمرة و نتيجة العديد من العوامل المتداخلة من أهمها :تفشي الفساد و البيروقراطية داخل جبهة التحرير الوطنية حيث عرف الشارع هيجانا و سخطا على لكل ما له صلة بالأجهزة الحكومية، لاسيما الإدارية منها. ما عكس وجود فجوة بين النصوص القانونية و الممارسات الإدارية الفعلية على أرض الواقع مما دفع الرئيس السابق الشاذلي بن جديد" في خطابه الذي اصدره وعود بإجراء إصلاحات جذرية في كل الميادين.

مختلف برامج الإصلاحات الإدارية بعد دستور 1989

يعتبر دستور 1989 نقطة تحول تضم أهم الإصلاحات الإدارية و تمثل ذلك في اللامركزية الإدارية من خلال الانتخابات لتمثيل الإرادة الشعبية و عبر المجالس الشعبية المنتخبة كحلقة لمشاركة المواطنين لتسيير الشؤون العمومية و المجلس هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية و حتى يجسد قاعدة اللامركزية الإدارية قام النظام السياسي بتدعيم الإصلاحات التي أقرها دستور 1989 بجملة من القوانين لتحقيق إدارة محلية قادرة على تخطي المصاعب التي تواجه فئة الهيئة المحلية و نذر أهم الإصلاحات التي جاء بها هذا الدستور¹:

¹ القانون 09/90

أولاً: قانون البلدية (09/90) أبريل 07.90 و المعدل 10،22/12 يونيو 2011)¹.

ثانياً: قانون الولاية (90.09 . 07 أبريل 1990 و المعدل 07/12 . 21 فبراير 2012)².

دستور 1989 يعتبر معرج قوي و فاصل و نقلة نوعية حيث جاء بسبب النظام السياسي الذي دورا سلبيا فأقر مجموعة من الإصلاحات تم تعديل بعضها لاحقا في دستور 1996 و تمت في دستور 2008.

حيث هذه الإصلاحات جاءت لتحديث الإدارة و تكييفها و هيكلتها بشريا و ماديا و تشريعا و ضمان سرعة التنفيذ و تقريب الإدارة من المواطن³.

حيث تعتبر الإدارة المحلية هي الركيزة الأساسية للإدارة الجزائرية من خلال دور المجالس المنتخبة محليا أي المجلس البلدي و المجلس الولائي. حيث أصبح للبلدية شخصية معنوية و استقلال مالي و حق الترشح و حق الانتخاب و حق المداولات.

بعدها قانون الولاية الذي جاء الى تنظيم و تكييف السلطات و التقليل من وصايا و الإدارة المركزية من خلال الصلاحيات الممنوحة للوالي³ و المجلس الشعبي الولائي في قانون الانتخابات 2012 و كيفية الوصول للمناصب الإدارية للمجالس، لهذه القوانين و الإصلاحات ايجابيات و سلبيات نذكر منها تحقيق الديمقراطية، توسيع المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات حيث لم يمنح للمجالس المنتخبة صلاحيات لتأدية وظائفها الحقيقية رغم محاولات النظام السياسي تحقيق التوازن و التنسيق بين العمل السياسي و الإداري عبر الاصلاح اللامركزية مما ينعكس على التنمية السياسية.

الاصلاح الإداري الحالي يتطلب البحث عن الوسائل الناجحة الكفيلة لمعالجة الأوضاع ووضع إستراتيجية إدارية بديلة فسابقا في الستينات و السبعينات كانت التجربة الجزائرية في مجال التخطيط و القيادة الإدارية بعيدا عن تنمية تحسين استغلال الموارد المتاحة و غياب البعد الديمقراطي و الاهتمام بالعنصر الإنساني.

الاصلاح الإداري يمر عبر تشجيع الأسلوب لتشاروري و الديمقراطي في الأجهزة الإدارية و تنظيم النظام الوظيفي في ظل المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية سياسية و تحسين أساليب العمل الإداري، من خلال توسيع مشاركة الموظفين في اتخاذ القرارات و اطلاعهم على كل ما يجري من

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون البلدية، العدد 37،03 يوليو سنة 2011م

² الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، قانون الولاية، العدد 12،29 فبراير 2012 م

³ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، مرجع سابق، المواد 102-103.

تعديلات و تغيرات تنظيمية حتى تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية الإدارية و السياسية الشاملة¹.

توسيع عملية قنوات الاتصال بين القيادة و القاعدة لخلق الثقة و التعاون واحترام شروط التعيين في الوظائف و سياسة واضحة في الترقية و توفير الشروط المادية و المالية للعمل الإداري الفعال. كما أنه على عملية الإصلاح الإداري بالجزائر أن تهتم بما يسمى باللامركزية الإدارية بتوسيع التفويض للاختصاص و توسيع مبدأ القيادة الجماعية لمنع فرص تسلط السلطة و الإداريين من خلال

أولا: الوزارة المنتدبة المكلفة بالإصلاح الإداري للتوظيف العمومي 1996

في الثمانينات وضعت المدرسة الوطنية للإدارة تحت وصاية الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية، و بداية 1985 بدأت تصدر قوانين و تشريعات خاصة بالإدارة و أهمها المرسوم 85/59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال لمؤسسات و الإدارات، الذي تم تعديله بموجب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و الذي يعد المنطلق الأساس لإصلاح الوظيفة العمومية بهدف تكريس مبادئ "الوظيفة العمومية" المساواة الجدارة، التوفيق بين ضمانات الموظف ، السير الحسن للإدارة العمومية، المشاركة و الحوار و إصلاح الوظيفة العمومية من خلال تحديد مجال تطبيقها.¹

المرسوم التنفيذي رقم 212/96 المؤرخ في 28 محرم عام 1417 الموافق لـ 15 يونيو 1996، الذي يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة، المكلف بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومي.

حدد صلاحيات الوزير المنتدب كالتالي:

- اقتراح عناصر السياسة الوطنية في ميادين الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومي و السهر على تنفيذها.

-ترقية المناهج و التقنيات العصرية لتنظيم الإدارة العمومية و عملها.

-دراسة و تحضير و اقتراح و بالتشاور مع الوزراء المعنيين القواعد العامة التي تتعلق بتنظيم إدارات الدولة، الجماعات المحلية من أجل تكييفها مع التطورات الاقتصادية لتلبية حاجات المواطنين.

-السهر على تطبيق التشريع المتعلق بالتوظيف العمومي.

¹حديدان صبرينة و خالد اشماء، مرجع سابق، ص 120.

-السهر على الموارد البشرية التابعة لمؤسسات و الإدارات العمومية.

-إعداد اطر القانونية المتعلقة بالحياة المهنية للموظفين¹.

ثانيا:المديرية العامة للإصلاح الإداري 2003

المرسوم التنفيذي رقم 03-191 المؤرخ في 26 صفر عام 1424 الموافق لـ 25 أبريل 2003،

يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها.

المرسوم التنفيذي رقم 03-192، المؤرخ في 26 صفر عام 1424 الموافق لـ

28/أبريل 2003، يحدد مهام المديرية العامة للإصلاح الإداري و تنظيمها².

تم سنة 2003 تفكيك الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية الى المديرية العامة للإصلاح الإداري ،و اقتضت مهامها على اقتراح عناصر السياسة الوطنية في مجال الاصلاح الإداري و ضمان تنسيقها و متابعة تنفيذها بالتشاور مع الإدارات المعنية و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-180 المؤرخ في 31 ماي 2006 تم إلحاقها بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

ثالثا القانون الأساسي للوظيفة العمومية:

صدر هذا القانون وفق الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 حيث يحدد هذا الأمر

القواعد القانونية الأساسية المطبقة على الموظفين العموميين و الضمانات الأساسية الممنوحة لهم في إطار تأدية مهامهم في خدمة الدولة، حيث تناول الفصل الأول منه مجال التطبيق حيث يطبق على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات و الإدارات العمومية،المؤسسات العمومية و الإدارات المركزية في الدولة،المصالح غير المركزية التابعة لها و الجماعات الإقليمية،المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني،كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي، بلا يخضع لأحكام هذا القانون القضاة المستخدمون العسكريون و المدنيون للدفاع الوطني،و مستخدمو البرلمان حسب المادة الثانية من الأمر المذكور³.

¹مرسوم تنفيذي رقم 96-212 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس لحكومة مكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،العدد37،صدر بتاريخ الموافق 16 يونيو 1996.

²الجريدة الرسمية العدد 30،الصادرة في 30 أبريل 2003.

³أمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006،يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

المطلب الثاني: مظاهر التخلف الإداري في الجزائر.

يجب الاعتراف في هذا الإطار بأن هناك نقائص كبيرة في إدارتنا وعلى مستويات مختلفة. لكن الأداء الحقيقي يكمن في وجود حواجز مصطنعة تفصل الشعب عن الإدارة. ورأينا في هذه الوضعية إن جوهر المشكلة هو أن التعقيدات وتدهور الأوضاع داخل الإدارة لا يكمن في رداءة الأجهزة الإدارية بقدر ما تكمن في سوء الإداريين وعدم كفاءتهم وسوء العلاقة بين الإدارة ككل والمواطن، مما خلق ما نسميه أزمة ثقة. ومن أهم المشكلات الناجمة عن سوء العلاقة بين الإدارة والمواطن:

- التغيرات البنائية التي حدثت في المجتمع بشكل متسرع لم يواكبها تطور في القوانين والتشريعات مما أحدث خلافا كبيرا على مستوى الهياكل من جهة وفي العلاقة بين الإدارة والمواطن من جهة أخرى.
- عدم تحديد الهياكل التنظيمية للإدارات العامة تحديدا يمكن من تحديد المسؤوليات وتنظيم العمل بشكل عقلاني ورشيد.
- غياب مقاس للنزاعات والعقوبات داخل الأجهزة الإدارية.
- عدم تشجيع المبادرات الفردية والجماعية.
- عدم وضوح موقع المواطن ومشكلاته للفلسفة العامة للتنظيمات الإدارية .
- عدم الاكتراث والاستخفاف بمشاكل المواطن.
- غياب مفهوم الخدمة وغياب ثقافة الانتماء للتنظيم.
- المبالغة في استعمال السلطة التقديرية والتعسف فيها¹.

1- : البيروقراطية.

"البيروقراطية" تعني ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب².

البيروقراطية كمفهوم وكظاهرة اجتماعية ليست حديثة، ولكن دراستها بالطريقة العلمية هو الجديد وكان أول عالم قد استعمل البيروقراطية كوسيلة لتطوير المجتمعات الحديثة وتنظيمها تنظيما عصريا هو العالم الاقتصادي الاجتماعي الألماني "ماكس ويبر Max Weber (1864-1920) الذي اعتبرها نظاما عقلانيا ضروريا، يتناسب مع المجتمع الصناعي في غرب أوروبا. وقد درس

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سبق ذكره، ص 52.

² عامر عوض، السلوك التنظيمي، دار أسامة للنشر و التوزيع، الأردن، 2008، ص 12.

النظام البيروقراطي على أنه جزء من النظام الاجتماعي الشامل، وتوصل إلى أن أي نظام اجتماعي سينتهي في نهاية المطاف إلى أن يكون نظاما بيروقراطيا¹. وانتشر استعمال هذا المصطلح في أوروبا خلال القرن التاسع عشر، وصار يمثل نعتا تنعت به الإجراءات المعقدة والمنهكة التي مارستها دوائر الحكومات في ذلك الوقت. وقد تحول هذا المصطلح مع مرور الزمن إلى كلمة ذات مضامين سلبية يوظفها ناقدو القواعد الروتينية الجامدة التي تطبق دون مراعاة لخصوصيات حالات مراجعي مؤسسات الحكومة. كما يستعمل المصطلح أيضا في سياق انتقاد الرسميين الذين يغلب عليهم البطء في انجاز المعاملات الرسمية، وفي تناقض الضوابط الإدارية وتكرارها وضخامة المؤسسات والكوادر العاملة فيها، وانحصار السلطة في أيدي عدد قليل من البيروقراطيين الرسميين².

كما ترى إحدى الاتجاهات أن الاهتمام بالبيروقراطية يرجع إلى سنوات عديدة قضا، فهي تمثل موضوعا كلاسيكيا في تراث علم الاجتماع. ومن الذين تحدثوا عنها "فيرجسون Ferguson" و "موسكا Mosca" حيث ناقشوا فكرة الدولة البيروقراطية باعتبارها سمة مميزة لتطور النظام السياسي، أما من وجهة الاتجاه المتداول في الأوساط الشعبية، فإن مفهوم البيروقراطية يوصف بالسلبية، والروتين، والجمود، والبطء الإداري الذي يصيب الجهاز الإداري، وبهذا تصبح الكلمة مقرونة بمدلول العجز الإداري كما أنها في اللغة الشعبية كثيرا ما تستعمل كنوع من أنواع الشتم السياسي. ويصفها معارضو دولة الرفاهية بأنها الدور الذي يقوم به الأشرار والفسادون، وفي بعض الأحيان يؤخذ بهذا المعنى في كتابات أكاديمية عديدة.

2- المحاباة و العلاقات الشخصية:

تعد المحاباة من المظاهر الشائعة في الدول النامية وإن كانت الدول المتقدمة لا تخلو منها وقد يكون مستمدا من مكانة الشخص الاجتماعي أو السياسية فيصبح قادرا على توجيه قرارات الآخرين بشكل يناسب مع مقاصده وأهدافه متجاوزا القوانين والأنظمة ليعطي الحقوق لغير أصحابها و يمنح مزايا دون الأخرى، فهي تساهل الموظف مع أقاربه ومعارفه على حساب الأنظمة والتعليمات التي تحكم سير عمله، وإن يعطيهم الأولوية في إنهاء معاملاتهم والاستفادة من خدمات دائرية قبل غيرهم.

¹ سيد الهواري، الإدارة (أصول و الأسس العلمية)، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1982، ص 568.

² طاشمة بومدين، التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد السابع، جوان 2012، ص 184.

أما عند المجتمعات المتقدمة فتعتبر الالتزامات والولاءات الطائفية أمر نادرا، فالقيم الثقافية الغربية مثلا تقوم على المنافسة والكفاءة والانجاز، فالمحابة في هذه المجتمعات تعارض القيم السائدة وتكون بنسبة ضئيلة مقارنة مع الدول النامية. عندما تغيب المبادئ والقيم الأخلاقية يصبح المحظور مباحا، وتصبح العلاقات الإنسانية تحكمها مبادئ المصلحة وسلطة القوي التي خدمت الكثيرين في مواجهة مواقفهم الحياتية إلا أنها في المقابل شكلت عاملا مهددا لسلامة المجتمعات وتطوره وهي إسهامات ظاهرة لاستخدام النفوذ في تحقيق المآرب، بل تشكل حاجزا يصعب فيه التميز المرء الفعلية، وباعتبارها من الحسابات المعرفية التي تكيف بمصدر التفاخر والتباهي أصحاب قوة الجاه ومعارفهم¹. يظهر بالتالي المحابة أي تفضيل جهة على أخرى بغير وجه حق كما في منح المقاولات و العطاءات أو الاستئجار والاستثمار. وكخطوة أولى انضمت الجزائر كباقي البلدان إلى اتفاقية الأمم المتحدة المنعقدة بنيويورك في 09 ديسمبر 2003 وتم التصديق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04 - 128 المؤرخ في 20 أبريل 2004 فأُنشئت من خلالها الجمعية العامة لمكافحة الفساد بالجزائر وذلك في 10/13/2003 وهوقانون خاص مستقل يتمثل في القانون رقم 01/06 المؤرخ في 02/20 / 2006 المتعلق بالمكافحة الفساد وذلك للقضاء على جرائم الفساد².

3- الفساد و الرشوة:

الرشوة هي أحد الظواهر الاجتماعية التي لم يسلم منها أي مجتمع كان من المجتمعات، فهي الطريق السهل لقضاء المصالح وتجنب جملة من التعقيدات الإجرائية وهو ميزة غير مستحقة أو تسهيل أمر غير قانونياً ومخالف للقواعد. بضع . فمعنى الرشوة ترجع بشكل عام إلى التوصل والامتداد ففي اسم المال الذي يقصد به التوصل إلى المهدي إليه أي دفع المال أو منفعة لشخص يشغل منصبا ما سواء كان عاما أو خاصا³.

تعتبر جريمة الرشوة من أخطر جرائم الفساد وأكثرها انتشارا من خلال عناوين الكتب و المقالات، اعتمد المشرع الجزائري النظام الثنائي في تجريمه للرشوة الذي يسوي بين الراشي والمرتشي في الخطورة الإجرامية ويعتبرهما فاعلين أصليين لكي لا يفلت أي منهما من العقاب، لكن الجديد في هذا القانون أن المشرع أدمج نص المادة 126 والمادة 129 الملغاة من قانون العقوبات في نص المادة 25 من

¹ صقرنبيل، الوسيط في شرح الجرائم المخلة بالثقة العامة الفساد و التزوير، الجزائر، 2005، ص 64.

² القانون رقم 01/06 المؤرخ في 02/20 / 2006 المتعلق بالمكافحة الفساد وذلك للقضاء على جرائم الفساد .

³ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، موسوعة الإدارة العربية الإسلامية، المجلد الثاني، مصدر المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004، ص 217.

القانون رقم 01/06 في ذلك وقد أصاب المشرع كثيرا، واكبت الجزائر الحملة الدولية فكانت أولى الدول العربية المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتم إدماج نصوص هذه الاتفاقية في القانون الداخلي وذلك بإصدار قانون في قانون العقوبات مستقل يضم مختلف جرائم الفساد الإداري المنصوص عليها سابقا بالإضافة إلى جملة من جرائم الفساد المستحثة¹.

4- عدم الإحساس بالمسؤولية:

انطلقت بوادر المسؤولية الإدارية من خلال قرار "بلانكو" الشهير لسنة 1873 تلتها قرارات أخرى فيما بعد، و يعد أهم حادثة نادت بضرورة تكريس مسؤولية الدولة على أعمالها الضارة ، ومقاضاتها أمام جهات القضائية إدارية مستقلة عن القضاء العادي، إذ كانت الدولة قديما لا تسأل على أعمالها، وبعد انتقالها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة في جميع الميادين ، فأصبح من الضروري تقرير المسؤولية عليها خصوصا عند قيامها بتصرفات غير مشروعة ، ذلك تجسيدا لمبدأ العدالة.

يقصد بالمسؤولية بصفة عامة ، تحمل الشخص تبعة أعماله ونتيجتها مهما كانت صفته أما المسؤولية الإدارية فهي إقرار والتزام الإدارة العامة بالتعويض عن الأضرار التي ألحقها بالغير مع العلم أن نظام المسؤولية يختلف باختلاف المجال الذي تدرس فيه. فنجد المسؤولية المدنية في القانون المدني و المسؤولية الجنائية في القانون الجنائي، أما القانون الإداري فنجد فيه المسؤولية الإدارية ، وهي نتيجة اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي خاصة الذي ندى بضرورة وضع أحكام ومبادئ خاصة بها مع استقلاليتها عن المسؤوليات الأخرى.

5- التزوير FORGERY:

و هي تغيير لطبيعة المستندات و الوثائق الرسمية، حتى تستعمل فيما زورت من أجله،و ذلك من خلال اصطناع الأوراق و المستندات و تقليد التوقيعات و الأختام الرسمية أو الحكومية².

¹المادة 126 من القانون رقم 01/06 ، سبق ذكره.

²سفيان غازي، أثر الفساد الإداري على عملية صنع السياسات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، سيدي بلعباس جامعة جيلالي يابس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015-2016 ، ص 23.

6- استغلال النفوذ:

و نعني بالاستغلال الانتفاع بغير حق ،أما النفوذ فهو القوة و السلطان، و بالتالي استغلال النفوذ هو استغلال المنصب او الوظيفة العامة لتمكين الغير من الحصول على الخدمات او الامتيازات الخاصة في مقابل مادي او خدماتي معين.

7- الابتزاز BLACKMAIL:

و يقصد به قيام كبار العاملين في قمة الهرم الوظيفي بالاختبار إجبار المتعاملين معهم على تقديم مبالغ نقدية أو غيرها و تهديدهم بأنهم في حالة عدم تقديم ما يطلب منهم يقومون بإيذائهم بدنيا أو نفسيا أو تلفيق التهم و الاساءة و التشهير بهم¹.

المطلب الثالث: برامج و جهود الحكومة الجزائرية في الاصلاح الإداري

عمدت الدولة الجزائرية إلى إعطاء أهمية كبيرة و جهود أكبر لمكافحة الفساد الذي ألحق أضرار كبيرة على مختلف نواحي الحياة السياسية ،اقتصادية،اجتماعية و حتى بالمصلحة العامة،لذا هناك آليات قانونية و أخرى مؤسساتية.

أولا: الآليات القانونية في مكافحة الفساد:

هناك عدة آليات قانونية نذكر منها:

- تصديق الجزائر على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته: حيث تم التوقيع على الاتفاقية الافريقية للوقاية و مكافحة الفساد(ديسمبر 2003) ،كما صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد(أوت 2004) اضافة الى التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة(أوت 2004).¹

- اصدار القانون 01/06 الخاص بالوقاية من الفساد و مكافحته: صدر هذا القانون في مارس 2006 بعد ثلاث سنوات من التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،و الذي يهدف الى:

- دعم التدابير الرامية الى الوقاية ن الفساد و مكافحته.
- تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص.

¹سفيان غازي،مرجع سبق ذكره، ص 22.

- تسهيل و دعم التعاون الدولي و المساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد و مكافحته بما في ذلك استرداد الموجودات¹.

و من أهم ما جاء في هذا القانون:

- التوظيف: اذ فرض هذا القانون جملة من المعايير الواجب توفرها في مستخدمي القطاع العام كالجدارة و الكفاءة و النزاهة.

- التصريح بالامتلاكات: حيث ألزم القانون كل موظفي القطاع العام بالتصريح بالامتلاكات و ذلك خلال الشهرين اللذين يعقبان تنصيبه، بالإضافة الى معاقبة كل مخالف أو مصرح بالكذب بعقوبة تصل إلى سنتين(المادة 36).

- وضع وثيقة أخلاقية: تتمثل هذه المدونة في جملة من المبادئ و القيم التي يجب أن تراعى بمناسبة الأداء المهني و كذا جملة من النصائح الإرشادية التي على كل المستخدمين إتباعها و توخيها في أدائاتهم الوظيفية.

- التدابير المتعلقة بإبرام الصفقات:و تتمثل في إتباع سياسة رشيدة و طرق عقلانية في تسيير الصفقات مع الالتزام الكامل بالإعلان عنها بتأسيس الإجراءات المعمول بها في الإعلان عنها(المادة 09).

كما جاء في الباب الثالث من هذا القانون في المادة(17) إنشاء هيئة وطنية قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد،تتمتع بسلطة إدارية و استقلالية مالية و بالشخصية المعنوية و تقع تحت سلطة رئيس الجمهورية.

ج- إصدار الأمر رقم 05/10 متمم لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته لسنة 2006: حيث جاء فيه في المادة 24 مكرر² "ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد،يكلف بمهمة البحث و التحري عن جرائم الفساد" و تم وفقا لهذا الأمر إعطاء صلاحيات لضباط الشرطة التابعون للديوان يمتد اختصاصهم إلى كامل الوطن.

ثانيا: الآلية المؤسسية في مكافحة الفساد:

من بين المؤسسات الوطنية التي عمدت الجزائر في إنشاءها من أجل مكافحة الفساد نجد "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته" و "مجلس المحاسبة"،حيث يتجلى الدور الأساسي لهذه الأجهزة في دعم التدابير الوقائية و القمعية لمكافحة الفساد من خلال مساعدة المرافق العامة على تحسين الأداء و تعزيز الشفافية و تأمين المساءلة و الحفاظ على المصداقية.

¹سفيان غازي،مرجع سبق ذكره، ص23.

²الأمر رقم 05/10 متمم لقانون الوقاية من الفساد و مكافحته لسنة 2006.

- 1- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تم إنشاؤها و تعريفها في المادتين 17 و 18 من قانون مكافحة الفساد، و جاءت مهامها في المادة 20 من نفس القانون التي تشمل ما يلي:
 - اقتراح سياسية شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية.
 - تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد و اقتراح تدابير خاصة ذات طابع تشريعي و تنظيمي للوقاية من الفساد و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و خاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
 - جمع و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها.
 - التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته و النظر في مدى فعاليته، و كذا تلقيها التصريح بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد.
 - السهر على تعزيز التنسيق بين القطاعات، و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي، و كذا حثها على كل نشاط يتعلق بالبحث على الأعمال مباشرة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته و تقييمها.
- غير انه رغم الصلاحيات الموكلة للهيئة الوطنية إلا أنها تبقى محدودة الفعالية و يمكن الاستدلال على ذلك بتبعيتها و خضوعها لأمر السلطة التنفيذية، كما إن اختصاصاتها ذات طابع استشاري كإصدار التقارير و اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد و مكافحته، و ليس للهيئة الحق في لنظر في جرائم الفساد و ردع مرتكبيها، كما ليس لها الحق في إحالة ملف وقائع الفساد إلى القضاء مباشرة و إنما عليها تحويله إلى وزير العدل و هذا تقييد لعملها و سلطتها في مجال تحريك الدعوة العمومية، و هذا ما أكدته صراحة المادة 22 من قانون مكافحة الفساد "يتعين على الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء"¹ و ما هو ملاحظ على العموم أن هذه الهيئة غير مجسدة على أرض الواقع خصوصا من حيث المعالجة الميدانية لقضايا الفساد، ما يوحي إلى غياب لإرادة سياسية فعلية للقضاء أو الحد من الفساد.

- 2- مجلس المحاسبة: عر ف المشرع الجزائري مجلس المحاسبة في المادة 2 من القانون المتعلق بمجلس المحاسبة على انه "المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية،

¹ المادة 22 من قانون مكافحة الفساد.

و بهذه الصفة يدقق في شروط استعمال و تسيير الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية من طرف الهيئات التي تدخل في نطاق اختصاصه و يتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها..."، و يهدف المجلس من خلال الرقابة التي يمارسها إلى:

- تشجيع الاستعمال الفعال و الصارم للمواد للمواد و الوسائل المادية و الأموال العمومية.
 - ترقية إجبارية تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.
 - تعزيز الوقاية المكافحة من جميع أشكال الممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيرا في الأخلاقيات و في واجب النزاهة أو الضارة بالأموال العمومية.
- و من بين صلاحيات مجلس المحاسبة التي لها علاقة مباشرة مع مكافحة الفساد ما يلي:
- رقابة التدقيق: تستهدف المحافظة على الإيرادات و الموجودات من خلال التدقيق في حسابات الهيئات العمومية و التأكد من سلامة الأرقام و البيانات الواردة في الميزانية (الرقابة على الإيرادات و النفقات).

- رقابة نوعية التسيير: أو الرقابة على الأداء بهدف المساهمة في تطويره و تقييمه لزيادة فعاليته.
- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية

ثالثا: تطور الإطار القانوني و المؤسسي لمكافحة الفساد في الجزائر:

في ظل قصور قانون العقوبات الجزائري و عدم مجاراتها للرهانات الجديدة لجريمة الفساد الحركية و التنظيم و الديناميكية، و القوانين ذات الصلة بهذا المجال عن قمع الجرائم الفساد ووقف مدها، تبلورت لدى المشرع الجزائري إستراتيجية وطنية جديدة لمكافحة هذا الداء، متكيفة مع المرجعيات الدولية للوقاية من آفة الفساد و متمشية مع بيئة الفساد الداخلي. توجت بقانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته (البند الأول) لتتولى بعد ذلك هيئات وطنية خاصة عملية رسم و تنفيذ سياسية الملاحقة و المتابعة لهذا الجنوح الاقتصادي (البند الثاني)¹.

تطور الإطار القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر:

جرائم الفساد كانت قبل صدور قانون 01/06 يعاقب عليها بمقتضى القواعد العامة المتضمنة في القوانين العقابية، و بتكيفات و مسميات غير مسمى الفساد: كجريمة الرشوة و الاختلاس و تبدير المال العام و استعمال النفوذ. و بعد أن أخذ مسار هذه الجريمة هذه الجرائم بعدا خطيرا، و تكشف عدم مجارات

¹ القانون 01/06 المتعلق بالوقاية

هذه النصوص مع ردع مرتكبيها و جزرهم، فإن السلطات العمومية في الجزائر، سار على تحديث المنظومة القانونية بإصدار القانون 01/06. ضمن سياسة تشريعية تصبو الى ملاحقة الجريمة المنظمة، و يمثل هذا الإطار القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، و تضمن 74 مادة¹، ضامنة لمختلف آليات الوقاية و التدابير الردعية و مبادئ و قواعد الحوكمة و الشفافية الحائلة دون تنامي هذه الظاهرة، ناهيك عن نصه عن مكونات مؤسساتية خاصة لمكافحة الفساد، و إمداده لمنفذي الإستراتيجية الوطنية لأدوات التحري و كشف جديدة (استثنائية) تستجيب للرهانات خطيرة التي باتت هذه الجرائم تمثلها على مقدرات المجتمع الاقتصادية و الاجتماعية. و هو اليوم بغض النظر عن التعديلات المتتالية عليه لازال ينظر إليه بحسبانه مدونة جامعة و ضامنة لعديد الأحكام الموجودة في النصوص القانونية السابقة ذات الصلة بالفساد. أن حصرية أعمال القانون 01/06 في مجال قضايا الفساد لا تمنع بالمرّة استدعاء بعض قوانين الخاصة لعضده أحيانا، و تكملة ما نقص من أحكامه خاصة في جهة تجريمه و عقاب جرائم الفساد و أهمها على الإطلاق قانون 01/05 المتعلقة بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحته و القانون 22/96 المتعلق بقمع و مخالفة التنظيمين الخاصيين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج (المعدل و المتمم) و القانون 11/03 المتعلق بالقرض النقد، و المر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

عزمت الدولة الجزائرية على المستوى الظاهري و الباطني على مكافحة الفساد الذي يحتل رأس أولوياتها و هذا ما أكدته مختلف التشريعات ابتداء من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 و النص على الجرائم التي تندرج تحتها وصولا إلى القانون رقم 09/01 المؤرخ في 26 جوان 2011 كما انضمت الجزائر ووقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من ق الجمعية العامة للأمم بنيويورك بتاريخ 31 أكتوبر 2003 و المصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 28/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004 و التي انبثق منها القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته².

¹ قانون 01/06 يعاقب عليها بمقتضى القواعد العامة المتضمنة في القوانين العقابية، و بتكيفات و مسميات غير مسمى الفساد: كجريمة الرشوة و الاختلاس و تبدير المال العام و استعمال النفوذ.

² دور البرلمان في الوقاية من الفساد، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، الجزائر مجلس الأمة، جانفي 2006، ص 21.

المبحث الثالث : الآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الجزائر.

تتسابق المجتمعات في وضع خطط تنموية تهدف إلى النهوض بالبنية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بوضع و سن آليات تفعيل التي تتماشى مع الحكم الراشد في الدولة.

المطلب الأول: الحوكمة الالكترونية.

إن فلسفة الحكومة الإلكترونية تكمن في تغيير نمط وأسلوب تعامل وتفاعل المواطنين ومؤسسات الأعمال على اختلاف توجهاتها وأنواعها وأحجامها معها . ويحتم هذا المفهوم الجديد للحكومة الإلكترونية بضرورة تنظيم المعاملات والخدمات الحكومية المختلفة ، وإعادة هيكلتها إلكترونياً للتخلص من الروتين والبيروقراطية الشائعة في الأعمال والمهام العامة لترتبط باحتياجات المواطنين ومؤسسات المجتمع المختلفة من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتقدمة التي أصبحت متاحة وتعمل على توفيرها خطط تبني البنية الأساسية في الدول المختلفة. وعلى ذلك تمثل الحكومة الإلكترونية المستهدف تحقيقها نموذجاً متقدماً يعتمد على استخدام المعلوماتية والتكنولوجيا المتقدمة لإحداث التغيير التحولي وليس مجرد إحداث تغييرات وقتية أو تدريجية علي هياكل الأعمال القائمة بالفعل¹.

أما أهمية الحكومة الالكترونية فتتحقق من خلال إدراك حقيقة أن عالم اليوم و بمستجداته أصبح يحكم على المجتمع بأنه متقدم يتميز بوجود ثلاثة شروط أساسية وهي المسائلة والشفافية والحكم الصالح وهذه تمثل ركائز الحكومة الالكترونية. والحكومة الالكترونية جاءت بعد ان ظهرت صور الفساد الإداري والمالي في المجتمع ومؤسساته ولإصلاح هذا الأمر بحثت عن سبل للمعالجة فكانت الحكومة الالكترونية احد العلاجات الواقية من انتشار الفساد من جانب والعمل على منعه من جانب آخر. كما أن مقتضيات الإصلاح الإداري يلزم المؤسسات الحكومية بنمط الشفافية والوضوح في منهج عملها وان تتيح جدية وصول المعلومات عما تقوم به من أعمال للمواطنين وليس فقط استجابة لطلباتهم بل بمبادرات منهم².

خطوات وضع إستراتيجية الحوكمة الالكترونية :يمكن تلخيص هذه الخطوات في النقاط التالية:

- توافق المشروع مع المبادئ والتنظيم الداخلي للهيئات الحكومية.
- تحسني فعالية العمليات الديمقراطية.

¹ الخناق ، نبيل محمد " ، الشفافية التنظيمية ، " مطبعة الرفاه ، بغداد ، 2006 ، ص39.

² لاعتبارات السلوكية في تطبيقات الحكومة الالكترونية ، " نشرة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للتنمية في غربي آسيا ، 2006 ، ص32.

- توسيع شبكة الاتصال بني المستفيدين والمنظمات الحكومية (هاتف، مواقع انترنت...).
- الاستناد على الشمولية والابتعاد عن التمييز.
- ضامن الشفافية والاستمرار في تشجيع المشاركة الالكترونية.
- التنسيق بني مختلف القطاعات والمستويات الحكومية وتعزيز الاندماج بينها.
- الحفاظ وتعزيز ثقة المواطن وذلك بتوفري حامية البيانات الشخصية.
- التقييم الجدي وإدارة المخاطر.
- الاهتمام بالتدريب والتكوين للأفراد داخل الهيئات الحكومية واتخاذ التدابير اللازمة لإعلام الجمهور.
- توفري آليات للتقييم والتطور المستمر¹.
- الخصائص الرئيسية لإستراتيجية الحوكمة الالكترونية:** تتمثل هذه الخصائص فيام يلي:
- استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال لدعم العمليات الديمقراطية الالكترونية ووسيلة لتوفري الخدمات العمومية.
- سهولة الحصول على المعلومات والخدمات.
- تقليص الفجوة الرقمية بتكليف الوسائل التكنولوجية وجعلها في متناول أي فرد.
- النظر في الأحكام القانونية المطبقة، خاصة المتعلقة بالمصادقة على المعلومات، وتحديد الصلاحية القانونية للمعاملات الالكترونية.
- التخفيف من الأعباء الإدارية والتنظيمية.
- يجب أن تتضمن أحكاما لضمن التوزيع المناسب للموارد التكنولوجية والمالية والبشرية اللازمة لتنفيذ مشروع الحوكمة الإلكترونية، فضلا عن الاستخدام السليم لهذه الموارد.
- نشر النتائج الأولية لمشروع الحوكمة الالكترونية عبر الوسائل التكنولوجية.
- تقييم الخدمات والإجراءات الإدارية بصفة مستمرة.
- تحديد المخاطر واتخاذ الإجراءات الوقائية.

1 la gouvernance électronique (E-gouvernance),Recommandations adoptée par le comité des ministres du conseil de l'Europe le 15 décembre 2004 et exposé des motifs, éditions du conseil de l'Europe.

- ينبغي أن تحتوي إستراتيجية الحوكمة الالكترونية على نظام لإدارة جودة الخدمات من أجل زيادة درجة رضا المستفيدين وتقليل الأخطاء؛ والجدير بالإشارة.

أن الوسيلة الوحيدة لتطبيق الحوكمة الالكترونية في القطاع العام هو ضرورة وجود قاعدة البيانات المفتوحة. فالبيانات المفتوحة هي الطريق إلى الحكم الرشيد الالكتروني، فلا يمكن للفرد ولا المنظمات ولا حتى الحركات السياسية الحزبية أو المستقلة أن تصنع برامج تنموية قابلة للتطبيق بدون معطيات صحيحة وواضحة، أو تشارك في بناء الدولة وهي لا تعلم ما يحاك في كواليس الحكومة، أو تناقش التصرف وليس هنا كقاعدة قانونية متطورة و متماسكة و محينة، أو تحكم على النتائج بدون إحصائيات مقارنة. وينبغي على قاعدة البيانات المفتوحة أن تكون صحيحة يمكن التحقق منها، محينة، وقابلة للاستعمال. ولذلك من الضروري إرساء لغة حوار مشتركة لصياغة البيانات العامة فيشكل موحد، حتى يتييسر على جميع المستعملين من أفراد، منظمات، وجهات حكومية استغلال .البيانات وإثرائها. وهو ما يعرف تقنيا باسم لإطار التوافقي للحكومة الإلكترونية¹.

المطلب الثاني: أهم آليات تفعيل الحكم الرشيد في الجزائر.

من بين أهم الايات تفعيل هو الحكم الرشيد:

أولا: معيار إبداء الرأي و المسائلة:

معيار إبداء الرأي و المسائلة ترتبط به عدة نقاط من بينها:

- حرية التعبير:

أقر الدستور الجزائري حق المواطن في تكوين نقابات مهنية يدافع من خلالها على مصالحه و يشارك في تسير الأمور المتعلقة بالشأن العام، لكن هذه النقابات السلطة التنفيذية مما حدد نشاطها، فرغم اعتراف الدستور بهذا الحق فان وزارة العمل المؤهلة رسميا لمنح تصاريح العمل للنقابات المهنية فقد رفضت الاعتراف بالعديد من هذه النقابات و هذا يتعبد تعارض مع القوانين.

¹ د. عدنان مريزق، الحوكمة الالكترونية مدخل لتنمية الإدارة العمومية في الجزائر، لمدسة العليا للتجارة- الجزائر، ص 141.

- حوكمة الأداء الحكومي:

سعت الجزائر لتنفيذ إستراتيجية شاملة لإصلاح الإدارة العامة من أجل تجاوز النماذج المركزية للتخطيط التسيير و الإدارة، حيث استدعت الضرورة لاستعمال الحوكمة الالكترونية كأحد أهم مداخل الصلح حيث توف هذا البرنامج على:

- سد الفجوة الرقمية في المجتمع باستثمار تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات المقدمة لتوصيل الخدمات الحكومية للمواطنين و مؤسسات الأعمال المحتاجة إليها بغض النظر عن أماكن تواجدهم و أوقات التقدم لها.

- تعزيز و تدعيم فرص التنمية و الاصلاح الإداري و الاقتصادي، اذ أنه باستطاعة الحوكمة الالكترونية مساعدة منشآت الأعمال و خاصة المتوسطة المتوسطة و الصغيرة الحجم .

- دوام الاتصال بين الدولة ،المؤسسات المنتخبة، الجماعات الإقليمية للمجتمع المدني.

- تقدم الخدمات عن بعد مثل تقديم الوثائق الرسمية عبر الشبكة، حيث يصبح بإمكان المواطن استعمال أنظمة المعلومات القطاعية فيما بينها.

- الخطوات المعتمدة للإصلاح الإداري بالجزائر وفق مقتضيات الحوكمة:

تعتبر البيئة الإدارية أرضية لكل محاولة للإصلاح حيث تضمن مخطط مخططك عمل الحكومة من أجل تنفيذ برامج رئيس الجمهورية ذكر مصطلح الحوكمة حيث لم تكن المرة الأولى التي يستعمل فيها هذا المصطلح حيث ان عنوان الفصل الأول منه كان تحت عنوان " حوكمة متجددة من اجل المزيد من الأداء و الشفافية" حيث يتأسس حول عصرنة الإدارة و الوظيفة العمومية و هذا عبر¹:

- إجراء تعزيز الشفافية عبر الرادارات العمومية:

تعتبر الشفافية من بين أهم مقتضيات الحكومة بالإدارات العمومية ،لم في ذلك من آثار ايجابية تتعلق بإزالة الحواجز بين الإدارة العمومية و المواطنين غير أن هذا التكريس يخضع إلى:

¹حورية لبشري رميني، مبدأ فعالية الادارة العامة في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 01، 2015،

ثانيا: - إزالة الحواجز بين الإدارة العمومية و المواطنين:

- و هذا عبرترقية قنوات الاتصال بين الإدارة و المواطن: تم بموجب تعليمة صادرة عن الوزير الأول حيث طلب من الولاية فتح سجل شكاوي على مستوى الولايات و الولايات المنتدبة و كل الإدارات التي تنطوي تحتها و تخصيص يوم واحد في الأسبوع على الأقل لاستقبال المواطنين و الاستماع إلى انشغالاتهم.

- **حق المواطن في النفاذ إلى المعلومة:** نص المشرع الجزائري على هذا الحق و الذي يعتبر من بين حقوق الإنسان إلا أنه تم إيرادته دستوريا لأول مرة في الجزائر بموجب المادة نص المادة رقم 51 من التعديل الدستوري سنة 2016 و أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 طبقا للفقرة

الأولى من المادة رقم 55 منه، حيث نصت هذه المادة في الفقرة الأولى منها على أنه " يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات و الوثائق و الإحصائيات و الحصول عليها و تداولها" إلا انه تم تقييد هذا الحق ببعض الضوابط من التعارض مع مقتضيات الغير و المصالح المشروعة للمؤسسات و مقتضيات الأمن الوطني¹.

ثالثا: ضوابط الشفافية الإدارية:

من خلال الالتزام بالسر المهني

- **سرية المراسلات الإدارية:** أطلق المشرع الجزائري سنة 2021 مجال حماية المعلومات و الوثائق الإدارية المتعلقة بالسلطات العمومية و ذلك من خلال نص قانوني من 51 مادة².

1- توازن الممارسات الإدارية:

يجب أن تكون العملية الرقابية في المؤسسات الإدارية مرنة و ليست متشددة لأن ذلك ينعكس بالسلب و يبيت الخوف في نفوس الموظفين الإداريين و خصوصا ذوي مناصب المسؤولية، مما يجعلهم يخشون المبادرة في اتخاذ القرارات الإدارية، خشية الوقوع تحت طائلة المتابعات القضائية مما يسبب تباطؤ في الأداء الإداري و لتماطل في تقديم الخدمات الذي يعطل سير المرفق العام. لهذا تم إصدار تعليمة رئاسية سنة 2021 تقضي بعدم المبادرة بأي تحريات أو متابعات قضائية ضد المسؤولين القضائيين دو الأخذ برأي وزير الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية².

¹التعليمة الرئاسية رقم 05، المؤرخة في 19-08-2020، المتعلقة بمعالجة التبليغ عبر الوسائل المجهولة.

²التعليمة الرئاسية رقم 2021/02 المؤرخة في 25-08-2021 المتعلقة بحماية المسؤولين الإداريين.

حيث ساهمت هذه التعليمات في تحرير الأعمال الإدارية و رفع التجريم عن فعل التسيير، مما يجعل الإداريين في وضع أكثر أريحية. و أصدرت تعليمات رئاسية أخرى تقصي الرسائل و التبليغات المجهولة³، حيث أن هذه الأخيرة لم تكن تخدم الصالح العام بل كانت تستعمل لتصفية الحسابات.

2- عصرنة قطاع العدالة:

لقد تم إدخال التكنولوجيا الحديثة في العمل القضائي لتقريب الخدمة العمومية من المواطن و توفير كل الوسائل التقنية العصرية للقاضي و موظفي العدالة و مساعدتها لأداء مهامهم على أحسن وجه¹.

يهدف برنامج عصرنة قطاع العدالة إلى الرقي بالعمل القضائي و ذلك من خلال توفير كل الوسائل القضائية و المحامين و مساعدي العدالة لأداء مهامهم على أكمل وجه و تقديم خدمة عمومية أفضل للمتقاضين، خدمة تراعي خصوصية و حساسية المعطيات القضائية و تستند إلى النصوص التشريعية التي تضمن لها الحجية القانونية، بالإضافة إلى وجود فساد إدارية تعنى بمتابعة تقديم هذه الخدمة بصفة مستمرة².

لهذا وضعت الجزائر عدة آليات لإصلاح وعصرنة قطاع العدالة من بينها: إنشاء أرضية خدمات للإنترنت: في سنة 2003 تم تزويد قطاع العدالة بأرضية للدخول لعالم الإنترنت ذات نوعية رفيعة و هي الأرضية التي تسمح بإيواء و ضمان تسيير ذاتي للاتصالات الالكترونية و تعميم وصول المعلومة لكل موظفي العدالة من أجل تلبية الأهداف الخاصة بالإدارة و الهيئات القضائية و كل المؤسسات المعنية و تأوي هذه الأرضية:

موقع الواب المركزي (وزارة العدل) المطلع عليه عبر الإنترنت على العنوان التالي:

<http://www.majustice.dz>

و قد تمكنت المديرية من تحقيق جملة من النتائج التي تحسب لصالحها حيث أخذت على عاتقها عصرنة النظام القضائي من حيث تنظيمه و سيره الداخلي و علاقاته مع المحيط الوطني و الدولي و تكلف بهذه الصفة ما يلي:

¹ نبراس محمد جاسم الأحبابي، مرجع سابق، ص 38.

² سالم بركهام، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999-2017)، المجل العلمية لجامعة الجزائر 3 المجلد 06، العدد 11، جانفي 2018، ص 212.

- 3- اقتراح الأعمال و الوسائل الضرورية من اجل ترقية تنظيم العدالة و عصرنتها و متابعة انجاز ذلك.
- 4- ضمان ضبط مقاييس الإجراءات و الوثائق و المستندات المستعملة في الجهات القضائية و في الإدارة.
- 5- ضمان ترقية استعمال أداة الإعلام الآلي و تكنولوجيات الإعلام و الاتصال¹.

3- هيئة وسيط الجمهورية:

تعزز النظام المؤسساتي الجزائري بهيئة وسيد الجمهورية التي تعتبر هيئة قديمة متجددة سنة 1996 و تم إلغائها سنة 1999 ،فهي هيئة موضوعة لدى رئيس الجمهورية و تستمد سلطتها منه،الغرض منها المساهمة في حماية حقوق المواطنين و حريتهم و النظر في قانونية سير المرافق العمومية أو في إطار المحكمة الجيدة و الشفافية للقضاء على مظاهر البيروقراطية و الفساد الإداري الذي ساد لفترة من الزمن.

فتم تزويد الوسيط بالوسائل البشرية و المادية لمزاولة صلاحياته و انجاز مهامه التي تعتبر ضيقة نظرا للحدود الشكلية و الموضوعية التي قيده بها لمشروع الفرعي،كما لمسنا غياب الشروط و الضمانات الكفيلة بتحقيق الاستقلالية و الحياد لممارسة هذا الأخير لمهامه كما هو معمول به في التشريعات المتوسطة التي تأخذ بنظام الأمبودسمان².

في إطار الإصلاحات الكبرى الرامية إلى بناء مجتمع منسجم و إرساء أسس دولة جديدة،قام رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون، بإنشاء مؤسسة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020،و ذلك بهدف وضع قواعد صلبة لعلاقة جديدة بين المواطن و الإدارة مبنية على مفهوم المشاركة في دولة القانون التي تعتمد على قيم العدالة و الإنصاف.

لقد تجسد ذلك من خلال المهام التي أسندت إلى الوسيط،لاسيما في مجال المتابعة و المراقبة العامة،الأمر الذي يسمح بتقييم العلاقات بين الإدارة و المواطن.

¹سالم بركهام،مرجع سابق، ص213.

²حاج عبد العلي،بن زيان أحمد، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد،العدد 27 سنة 2020، ص 49.

يعكف رئيس الجمهورية على استقبال المواطنين و معالجة شكاويهم و تنظيم جلسات استماع في هذا السياق تتم دراسة العرائض بشكل منصف و باستخدام مناهج الحوار و الإقناع. إن المرسوم المؤسس لوسيط الجمهورية يخول لهذا الأخير صلاحيات تسوية النزاعات، بحيث يمكن لكل شخص طبيعي يعتبر نفسه مظلوما من طرف أي مصلحة عمومية أن يلجأ إلى وسيط الجمهورية بأي وسيلة كانت مراسلة، اتصال، بريد الكتروني، مقابلة.

وسيط الجمهورية في التظلمات بين المصالح العمومية و أعوانها، كما أنه ليس من صلاحياته التدخل في الإجراءات القضائية أو إعادة النظر في قرارات العدالة، و لا في المسائل المتعلقة بأمن الدولة و الدفاع الوطني و السياسة الخارجية¹.

صلاحيات المتابعة و الرقابة: يستمد وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة و الرقابة العامة على أعمال الإدارة من خلال نص المادتين (02) و (03) من مرسوم التأسيس، بحيث يفهم من حق رقابة قانونية سير المؤسسات و الإدارات العمومية و تقدير حسن العلاقات بين المواطن و الإدارة، حيث يمكن لوسيط الجمهورية النظر في تصرفات الإدارة بجميع أشكالها سواء كانت قرارا صريحا أو ضمنا أو عملا أو نشاطا من أنشطتها المخالفة للقانون، سواء كانت متسمة بتجاوز السلطة و سوء استعمال مخالفة ضرر المرتفقين.

و لتسهيل عملية المراقبة العامة نجد المادة (05) من نفس المرسوم خولته حق التحريات التي تجعله يتعاون مع الإدارات و المؤسسات المعنية من أجل الحصول على المعلومات و الوثائق و الملفات التي تسهل عليه أعماله، باستثناء الميادين المحظورة قانونا².

يقترح وسيط الجمهورية في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية التدابير و القرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين.

يعد وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله و يرفع تقريرا بشأنها إلى رئيس الجمهورية و يرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية و باقتراحاته و توصياته لتحسين سيرها.

¹ موقع وسيط الجمهورية.

² حاج عبد العلي، بن زيان أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 55.

خلاصة الفصل الثاني:

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

خاتمة

خاتمة:

لقد تناولت في هذه الدراسة عبر فصلين حاولت خلالها الإجابة على الإشكالية المطروحة باختبار صحة الفرضيات حيث الفصل الأول تطرقت فيه على الإطار المفاهيمي للإصلاح الإدارة المحلية و الحوكمة بحيث كل عنوان خصص له مبحث، وكل مبحث احتوى على ثلاثة مطالب.

أما الفصل الثاني فتطرقت على فعالية الإصلاحات في تجسيد الحوكمة المحلية من خلال دراسة المبحث الأول التنظيم الإداري قانون البلدية والولاية وباعتبار البلدية قاعدة للامركزية وأقرب وحدة للمواطن وضعت أسسا لتسييره و إدارة شؤونه الاجتماعية وتحقيق متطلباته ركزت معظم الإصلاحات في الجزائر على هذه المنظومة وكان آخرها القانون 10-11 الذي ارسى مجموعة من المبادئ الديمقراطية الإدارية من الناحية القانونية. أما المبحث الثاني تمثل في إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر .

إن الجهاز الإداري له دور فعال في بناء الدولة ولهذا يعتبر الحجر الأساس ما استدعى الاهتمام به و إجراء إصلاحات عليها في حالة ضعفه يمثل الإصلاح الإداري في الجزائر ضرورة حتمية لمواكبة التطورات العلمية وتحقيق التنمية المستدامة، إن تبني آليات حوكمة رشيدة ليس مجرد خيار بل هو السبيل الأمثل لبناء إدارة عمومية كفؤة وفعالة تخدم المواطن وتساهم في بناء الجزائر الغد. كما يتطلب الأمر التزاما سياسيا قويا وتخطيطا دقيقا وتنفيذا فعالا ومتابعة مستمرة لضمان تحقيق الأهداف المنشودة.

ومن خلال دراستنا يتضح لنا أن الإصلاح والتغيير العقلاني أصبح ضرورة إستراتيجية لا مفر منها رغم التحديات الداخلية المتسمة بالتعقيد والضغوطات. وهذا ما نشهده من خلال الجهود التي بذلتها الجزائر في استحداث هيئات في مجال الإصلاح الإداري بالإضافة إلى مواكبة التغيرات العصرية والعمل على عصنة إدارتها من خلال تبني مفهوم الإدارة الالكترونية لترقية أنشطة ومهام المؤسسات الخدمة العمومية وإصلاح الخدمات المقدمة للمواطنين.

ومن بين أهم المجالات التي نالت اهتمام المشرع الجزائري هو إصلاح المنظومة المحلية باعتبارها المحرك الأساسي لعجلة التنمية وهمزة وصل بين السلطات العليا في البلاد و المواطن، هذا ما ألزم الدولة بوضع تصحيحات وتغييرات للتكيف مع الأوضاع الراهنة.

إن الإصلاح الإداري الجديد يساهم في تفعيل وتطوير منظومة الإدارة المحلية بالجزائر من خلال تعزيز اللامركزية وتوسيع صلاحيات المجالس المحلية، حيث عمل الإصلاح على تحديث الهياكل الإدارية المحلية وتبسيط الإجراءات لضمان سرعة وفعالية تقديم الخدمات للمواطنين، كما أن أبرز الإصلاحات السياسية

مراجعات للدستور، بالإضافة إلى الفصل بين السلطات ومكافحة الفساد من أولويات الدولة حيث تم اتخاذ عدة إجراءات قانونية ومؤسسية في هذا المجال.

يمكن القول أن الحوكمة الرشيدة هي الضمانة الأساسية لنجاح و استدامة أي إصلاحات جديدة. بدون تطبيق فعال لمبادئ الحوكمة، قد تفشل الإصلاحات في تحقيق أهدافها وتتحول إلى مجرد إجراءات شكلية لا تحدث تغييرا حقيقيا في حياة المواطن.

حيث لا يخفى علينا أن عملية الاصلاح الإداري تصطدم بعدة قيود ومعوقات متنوعة ومتعددة التي تعيق مسار الاصلاح مما يدفع بالبحث عن الحلول ذات فعالية لتتماشى مع البيئة المحيطة والموارد المتاحة. إن تفعيل دور الإدارة المحلية يتوقف على مدى تقبلها للإصلاحات وتطبيقها للقوانين والتشريعات وذلك من خلال الجهود التي بذلتها الدولة الجزائرية في استحداث هيئات في مجال الاصلاح الإداري وتطوير نظامها باستخدام الأساليب الحديثة وأنظمة المعلومات المتطورة.

ارتبط دور الحوكمة بالدور الذي تؤديه عملية الاصلاح وذلك من خلال تعزيز القدرة التنافسية للمنظمة وتجنب الفساد الإداري والمالي وتعزيز الثقة بين الأطراف وتعزيز القدرة على التطوير. ومن النتائج المتوصل إليها في هذه الدراسة أن موضوع الاصلاح من أكثر المواضيع تشعبا وتدخلًا من حيث التنظيم والتسيير لكون هذا المجال تتفاعل فيه عدة قطاعات وأجهزة إدارية وهيئات منتخبة لهذا يجب على هيئات الحوكمة المحلية أن تقف وتشرف على برامج الاصلاح الإداري من خلال التخطيط لها على أسس علمية صحيحة والسهر على حسن تطبيقها .

كلما كانت استراتيجيات الاصلاح الإداري فعالة ومخططة كلما حققت الحوكمة المحلية نتائج أكثر ايجابية بالنسبة لجودة الخدمة العمومية.

إن إخفاق الجزائر في تحقيق نتائج ايجابية نتيجة عدة عوامل منها عدم الاستقلالية التامة وتعرضها لضغوطات كبيرة شكلت عائقا أمام أدائها لدورها بشكل نزيه وشفاف.

ومن خلال هذا البحث تم التوصل لما يلي :

- العمل على خلق الانسجام والتوافق بين البيئة القانونية والأنظمة المستحدثة وتوفير المناخ الملائم لتطبيق الإصلاحات فمحاوله أي إصلاح تستوجب دراسة الأخطاء السابقة ومعرفة عواملها وأسبابها ودراسة الواقع الاجتماعي.

- توفير الوسائل المادية الضرورية لتحويل برامج الاصلاح الى واقع معاش.

تعزيز الشفافية من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة حتى تصبح عمليات اتخاذ القرار و الإدارة المالية في الجماعات المحلية أكثر وضوحا هذا ما يقلل من فرص الفساد وسوء التسيير .

- الحوكمة المحلية الجيدة تركز على احترام القانون وتطبيقه بشكل عادل على جميع المستويات هذا يخلق بيئة مواتية للإصلاح ويحمي حقوق المواطنين، دعم آليات الرقابة والمحاسبة بالإضافة إلى دعم منظمات المجتمع المدني وتمكينها من المساهمة في عمليات صنع القرار .

و أخيرا يمكن القول أن التشريعات والقوانين وحدها لا تكفي لتجسيد الحوكمة وتحقيق الإصلاح بل يجب أن يقوم على دعائم وأسس مشتركة تبدأ بإصلاح الفرد بحد ذاته لأنه جزء من المجتمع مما يستوجب تثقيف المجتمع وتنمية الوعي بالمسؤولية الجماعية .

الملاحق

- وبمقتضى القانون رقم 08-15 المؤرخ في 17 رجب عام 1429 الموافق 20 يوليو سنة 2008 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها،

- وبمقتضى القانون رقم 08-16 المؤرخ في أول شعبان عام 1429 الموافق 3 غشت سنة 2008 والمتضمن التوجيه الفلاحي،

- وبمقتضى القانون رقم 09-03 المؤرخ في 29 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير سنة 2009 والمتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش،

- وبمقتضى القانون رقم 10-01 المؤرخ في 16 رجب عام 1431 الموافق 29 يونيو سنة 2010 والمتعلق بمهن الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد،

- وبمقتضى القانون رقم 10-02 المؤرخ في 16 رجب عام 1431 الموافق 29 يونيو سنة 2010 والمتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم،

- وبمقتضى القانون رقم 10-03 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق 15 غشت سنة 2010 الذي يحدد شروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأموال الخاصة للدولة،

- وبمقتضى القانون رقم 11-04 المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 الموافق 17 فبراير سنة 2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية،

- وبمقتضى القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية،

- وبمقتضى القانون رقم 12-06 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 والمتعلق بالجمعيات،

- وبعد رأي مجلس الدولة،

- وبعد مصادقة البرلمان،

يصدر القانون الآتي نصه :

الباب الأول

تنظيم الولاية

الفصل الأول

أحكام عامة

المادة الأولى : الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.

- وبمقتضى الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

- وبمقتضى القانون رقم 06-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتضمن القانون التوجيهي للمدينة،

- وبمقتضى القانون رقم 06-21 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1427 الموافق 11 ديسمبر سنة 2006 والمتعلق بالتدابير التشجيعية لدعم وترقية التشغيل،

- وبمقتضى القانون رقم 07-02 المؤرخ في 9 صفر عام 1428 الموافق 27 فبراير سنة 2007 والمتضمن تأسيس إجراء لمعينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري،

- وبمقتضى الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 11 صفر عام 1428 الموافق أول مارس سنة 2007 والمتعلق بحالات التنافس والتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف،

- وبمقتضى القانون رقم 07-06 المؤرخ في 25 ربيع الثاني عام 1428 الموافق 13 مايو سنة 2007 والمتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها،

- وبمقتضى القانون رقم 07-11 المؤرخ في 15 ذي القعدة عام 1428 الموافق 25 نوفمبر سنة 2007 والمتضمن النظام الحاسبي المالي، المعتل،

- وبمقتضى الأمر رقم 08-04 المؤرخ في أول رمضان عام 1429 الموافق أول سبتمبر سنة 2008 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية،

- وبمقتضى القانون رقم 08-07 المؤرخ في 16 صفر عام 1429 الموافق 23 فبراير سنة 2008 والمتضمن القانون التوجيهي للتكوين والتعليم المهنيين،

- وبمقتضى القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

- وبمقتضى القانون رقم 08-11 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 25 يونيو سنة 2008 والمتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها،

قوانين

قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية.

إنّ رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد الأولى و4 و10 و14 و15 و16 و31 مكرر و119 و122 و125 و126 و159 منه،

- وبمقتضى الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية،

- وبمقتضى القانون رقم 63 - 278 المؤرخ في 26 يوليو سنة 1963 الذي يحدد قائمة الأعياد الرسمية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 66 - 155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 66 - 156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 70 - 20 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1389 الموافق 19 فبراير سنة 1970 والمتعلق بالحالة المدنية،

- وبمقتضى الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 75 - 59 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 75 - 74 المؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1395 الموافق 12 نوفمبر سنة 1975 والمتضمن إعدام مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري.

- وبمقتضى القانون رقم 76 - 101 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 76 - 103 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون الطابع، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 76 - 104 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى الأمر رقم 76 - 105 المؤرخ في 17 ذي الحجة عام 1396 الموافق 9 ديسمبر سنة 1976 والمتضمن قانون التسجيل، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 83 - 11 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 2 يوليو سنة 1983 والمتعلق بالتأمينات الاجتماعية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 83 - 18 المؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1403 الموافق 23 غشت سنة 1983 والمتعلق بحيازة الملكية العقارية الفلاحية،

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 09 المؤرخ في 2 جمادى الأولى عام 1404 الموافق 4 فبراير سنة 1984 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 12 المؤرخ في 23 رمضان عام 1404 الموافق 23 يونيو سنة 1984 والمتضمن النظام العام للغابات، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 84 - 17 المؤرخ في 8 شوال عام 1404 الموافق 7 يوليو سنة 1984 والمتعلق بقوانين المالية، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 85 - 05 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1405 الموافق 16 فبراير سنة 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 87 - 17 المؤرخ في 6 ذي الحجة عام 1407 الموافق أول غشت سنة 1987 والمتعلق بحماية الصحة النباتية،

- وبمقتضى القانون رقم 88 - 01 المؤرخ في 22 جمادى الأولى عام 1408 الموافق 12 يناير سنة 1988 والمتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية،

مراسيم تنظيمية

مرسوم رئاسي رقم 20-45 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على الدستور، لا سيما المواد 84 و 91 و 6 و 143
الفقرة الأولى منه.

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يؤسس وسيط للجمهورية يوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستند منه سلطة

المادة 2 : وسيط الجمهورية هيئة مدع غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، في قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

المادة 3 : يتولّى وسيط الجمهورية صلاحيات المتابعة والرقابة العامة التي تسمح له بتقدير حسن علاقات الإدارة بالمواطنين.

وفي هذا الإطار، يمكن أي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن ويرى أنه وقع ضحية عن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي، أن يتخطى وسيط الجمهورية

المادة 4 : لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون بين المرافق العمومية وأفرادها.

كما لا يمكن أن يتدخل في أي إجراء قضائي أو أن يعيد النظر في أي مقرر قضائي.

المادة 5 : يتولّى وسيط الجمهورية صلاحيات التحريات التي تسمح له، بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، أن يقوم بالأعمال اللازمة لإتجاز مهامه.

ولهذا الغرض، يتخطى أية إبرة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة.

كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف لهما صلة بالأعمال السابقة الذكر.

وتستند من مجال تطبيق أحكام هذه المادة السلطات التي ترأسها مجلس الدولة، والمجالس الجهوية، والمجالس الحارحية.

المادة 6 : يفترض وسيط الجمهورية في التقارير التي يرسلها إلى رئيس الجمهورية التدابير والقرارات التي ينبغي اتخاذها ضد الإدارة المعنية أو موظفيها المقصرين.

المادة 7 : يعدّ وسيط الجمهورية حصيلة سنوية عن أعماله، ويرفع تقريرها بشأنها إلى رئيس الجمهورية.

ويرفق التقرير بتقديراته فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العمومية وبمقترحاته وتوصياته لتحسين سيرها.

المادة 8 : يرسل وسيط الجمهورية زيادة على التقرير السنوي، إلى الإدارة المعنية بالصفحات التي يحضر بها، أي توصية أو اقتراح كعمل محتمل سير المرفق المعني أو تنظيمه.

المادة 9 : يتعين على المرفق العمومي الذي يتخطى وسيط الجمهورية أن يقدم في الأصل المعفولة كل الاضحية عن المسائل المطروحة.

المادة 10 : يمكن وسيط الجمهورية أن يتخطى رئيس الجمهورية، إذا لم يتلق جوابا مرضيا عن طلباته.

المادة 11 : ترؤس وسيط الجمهورية، لصارمة صلاحياته وإعمالها، بالمجلس التنفيذي، والمجلس في إطار حدود ضمن لاحق.

المادة 12 : يعين وسيط الجمهورية بمرسوم رئاسي في مرتبة تشريعية لوزير دولة.

وتنهي مهامه حسب الأشكال نفسها.

المادة 13 : ينضم هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

نور بالجزائر في 21 جمادى الثانية عام 1441 الموافق 15 فبراير سنة 2020

عبد المجيد تنون

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة العدل

قانون رقم 01-06 يتعلق بالوقاية
من الفساد ومكافحته

الطبعة الاولى

د.و.أ.ت 2006

1

قانون رقم 01-06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

قائمة المصادر

والمراجع

المصادر:

- 1- قانون رقم 06-06 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، عدد 15، صادر بتاريخ 12 مارس 2006.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 193/14 المؤرخ في جويلية 2014 المادة 02 الجريدة الرسمية، 2017.
- 3- امر 24/67 المؤرخ في 18/01/1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية عدد 06.
- 4- المادة 01 القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 1.
- 5- القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37.
- 1- الأمر 38-69.
- 2- القانون 09/90 قانون الولاية.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 96-212 يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس لحكومة مكلف بالإصلاح الإداري و الوظيف العمومي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، صدر بتاريخ الموافق 16 يونيو 1996.
- 7- أمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.
- 8- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02 / 2006 المتعلق بالمكافحة الفساد وذلك للقضاء على جرائم الفساد .

الموسوعات:

- 1- ال مكتوم، حمدان بن راشد، موسوعة الادارة العربية الاسلامية المنظمة العربية للتنمية الإدارية المجلد 5، 2004.

الكتب :

- 1- أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية القاهر: المنظمة العربية للتنمية الإدارية لدار النشر، العدد 01، 1995.
- 2- حمد رشيد، الإصلاح الإداري - إعداد التفكير، ب ب: دار النهضة العربية، 1994.
- 3- زيد منير عبوي، الإستراتيجية الحديثة في إدارة التخطيط و التطوير، ط1 عمان، الأردن: دار المعتر للنشر و التوزيع، 2017.
- 4- سعيدان علي، بيروقراطية الإدارة المحلية الجزائر: الشركة الوطنية للكتاب، 1981.
- 5- شرف الدين، "مبادئ الإدارة المحلية"، بدون طبعة صنعاء: بدون. د. نشر 1985.
- 6- شمروخ مرفت جمال الدين، الحوكمة ومنظمات المجتمع المدني ط 1 مصر: المكتب الجامعي الحديث، ، 2015.
- 7- صقر نبيل، الوسيط في شرح الجرائم المخلة بالثقة العامة الفساد و التزوير الجزائر: دار الهدى والنشر، 2013.
- 8- عبد العالي طارق حماد، حوكمة الشركات، المفاهيم، المبادئ، التجارب-تطبيقات الحوكمة في المصارف ط 1مصر: الاسكندرية الدار الجامعية، (2005) .
- 9- عبد اللطيف قطيش، "الإدارة العامة من النظريات الى التطبيق دراسة مقارنة"، ط1، بيروت لبنان، سنة 2013.
- 10- عمار بوحوش، نظريات الادارة العامة عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، 1980.
- 11- عاصم الأعرجي، دراسات معاصرة في التطوير الإداري، ط1، عمان: دار الفكر للنشر و التوزيع، 1995.
- 12- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري ط2 سطيف، الجزائر: مخبر دراسات سلوكية و القانونية، (2007).
- 13- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، عنابة، الجزائر: دار العلوم للنشر و التوزيع، 2015.
- 14- مدحت محمد محمود أبو الناصر، الحوكمة الرشيدة فن ادارة المؤسسات عالية الجودة، ط01 القاهرة: المجموعة العربية للتدريب والنشر، 2015.

- 15- ناصر محمد الصائغ، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الشرق الأوسط للطباعة، القاهرة: 1986.
- 16- وفيق حلمي الآغا، القيادات الادارية في التطوير و التنمية الادارية، المؤتمر السنوي الرابع للادارة القيادات الابداعية لتطويلا و تنمية المؤسسات في الوطن العربي، دمشق: 2003.
- 17- ياسر العدوان، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي - الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، عمان: المنطقة العربية للعلوم الإدارية، 1986.

المقالات العلمية والمجالات:

- 1- الطاهر محمد الهميلي، الإصلاح الإداري كمدخل استراتيجي نحو إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية العامة، مجلة العلوم الاقتصادية و السياسية، كلية الاقتصاد و التجارة، جامعة المرقب، العدد الأول، 2013.
- 2- العيثاوي محمد حمد ياسين، الحكومات المحلية دراسة في النموذج البريطاني، مجلة المسائل السياسية العدد 52 بغداد، 2018.
- 3- بن زيان أحمد، حاج عبد العلي، المركز القانوني لوسيط الجمهورية في الجزائر، المجلة الموريتانية للقانون و الاقتصاد، العدد 27 2022.
- 4- بن صويلح أمال، آليات مكافحة الفساد الاداري و المالي بالجزائر في ظل الاصلاحات الجديدة، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 34- عدد 1، 2023.
- 5- سالم بركهام، الإصلاح الإداري في الجزائر عرض تجربة مرفق العدالة (1999-2017)، المجلة الجزائرية للعلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة الجزائر 3 المجلد 06، العدد 2018، 11.
- 6- سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة - جامعة الأزهر، العدد العاشر، 2023.
- 7- عبد العالي محمد عيسى، التطور المتعثر (معوقات الإدارة الحكومية ومتطلبات نجاحها)، مجلة رؤى مصرية تحليلات متخصصة و حوارات، مؤسسة الأهرام، العدد 22، 2016.
- 8- عبد الرزاق الشخيلي، "العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية"، دراسة مقارنة ندوة العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، المعهد 1 العربي إنماء المدن، بيروت، لبنان، سبتمبر 2003.

- 9- عدنان مريزق، الحوكمة الالكترونية مدخل لتنمية الإدارة العمومية في الجزائر، المدرسة العليا للتجارة- الجزائر، بدون سنة.
- 10- عمر ملاعب، الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، الكويت، سنة 2006 .
- 11- قوي بوحنية، دور حركات المجتمع المدني في تعزيز الحكم الرشيد، مداخله مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني المنظم من طرف كلية الحقوق، جامعة حسيبة بن بوعلي، اشكالية التنمية في ، الموسوم بعنوان: التحولات السياسية وا الجزائر واقع وتحديات، يومي 17/16 ديسمبر 2008.
- 12- محمد سعيد أوكيل، نحو اصلاح اداري مستقبلي فعال في الجزائر، مجلة إدارة، العدد 01، سنة 1998.
- 13- منير إسعادي، عبد الكريم هشام، إدارة الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز على ضوء القانون 11/03 الخاص بالولاية بالجزائر، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 11 لعدد 13، 2014 .
- 14- مميّش علي و رزاق العربي، "التحرير الإداري سند تكويني موجه للفئات الإدارة-التسيير-التفتيش"، المعهد الوطني لتكوين مستخدمي التربية و تحسين مستواهم، دائرة البرامج و الدعائم التكوينية، 2010.

مذكرات:

- 1- بومدين طاشمة، الحكم الرشيد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مداخله بالملتقى الوطني حول التحولات السياسية و شكالية التنمية في الجزائر 1 - واقع وتحديات- جامعة حسيبة بن بوعلي، شلف، يومي: 16-17 ديسمبر 2008 .
- 2- بومدين طاشمة، إستراتيجية التنمية، رسالة دكتوراه في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الجزائر 2007-2006.
- 3- جبار عبد الجبار، محاضرات نظرية الإدارة المحلية، السنة أولى ماستر علوم سياسية تخصص: الإدارة المحلية، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، سنة 2017-2018.

- 4- حديدان صبرينة و خالد اشماء، الاصلاح الإداري في الإدارة العمومية الجزائرية قراءة في المعوقات،مجلة رؤية أكاديمية آفاق الفكرية، الجزائر:جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس 2014.
- 5- حورية لبشري رميني،مبدأ فعالية الادارة العامة في الجزائر،أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام،جامعة الجزائر 01، 2015.
- 6- درواش نادية، الادارة المحلية و عملية ادارة التنمية في الجزائر المعوقات و مقاربات الإصلاح، مذكرة تخرج ماستر، جامعة سعيدة، سنة 2014- 2015.
- 7- دعلوس رابح، "آليات تطبيق الحوكمة في تسيير الجماعات المحلية في الجزائر"،أطروحة نيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص دولة و مؤسسات عمومية، جامعة الجلفة ،سنة 2022- 2023.
- 8- سفيان غازي، أثر الفساد الاداري على عملية صنع السياسات العامة في الجزائر، مذكرة ماستر، سيدي بلعباس جامعة جيلالي يابس،كلية الحقوق و العلوم السياسية،2015-2016 .
- 9- سميرة تومي، الإصلاح ادارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص ادارة عمومية و تنمية سياسية،جامعة تلمسان، سنة 2016.
- 10- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع: الدولة والمؤسسات العمومية (جامعة الجزائر: كلية الحقوق بن عكنون) السنة الجامعية 2009-2010 .
- 11- فضيلة حسناوي، الاصلاح الإداري و دوره في تفعيل الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، تخصص إدارة عمومية و التنمية السياسية،جامعة تلمسان، سنة 2016.
- 12- فاطيمة ريايعية، دور المجالس الخدمات المشتركة في التنمية المحلية في أردن، رسالة ماجستير، جامعة الأردنية ، 1999.
- 13- يحيى فاطمة، دور التنموي للجماعات المحلية في ظل الاصلاح الإداري الإقليمي الجديد بالجزائر، شهادة دكتوراه، علوم سياسية، تخصص تسيير و ادارة جماعات محلية، جامعة سعيدة،سنة 2024.

مراجع باللغة الأجنبية الانترنت:

- 1- S Benaissa , l 'aide de l'état aux collectivités locales, Offices des publications universitaire, Alger, 1983.
- 2- RITCHARD Temlard, “ the rules of management”the definitve to managerialsuccess01 edition is published by arrangement with pearson education limited, 2005.
- 3- www.wikipedia.org 17/03/2025 14:21.
- 4- <https://bakkah.net.sa/ar/consulting-insights> consulté le 16/05/2025 a 03h.
- 5- <https://wassit.dz/ar> موقع وسيط الجمهورية.

فهرس المحتويات

المقدمة.....أ	
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي الإصلاح المحلي و الحوكمة.....07	
البحث الأول : الإدارة المحلية08	
المطلب الأول : مفهوم الإدارة المحلية و أسباب نشأتها ومقوماتها.....08	
المطلب الثاني: أهمية الإدارة المحلية.....16	
المطلب الثالث : تميز الإدارة المحلية عن غيرها من النظم المشابهة20	
المبحث الثاني: ماهية الإصلاح الإداري و أهدافه22	
المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري.....22	
المطلب الثاني: علاقة الإصلاح الإداري بالمفاهيم الأخرى.....29	
المطلب الثالث: معوقات تجسيد إستراتيجية الإصلاح الإداري31	
المبحث الثالث: ماهية الحوكمة.....36	
المطلب الأول: مفهوم الحوكمة.....36	
المطلب الثاني: مبادئ الحوكمة.....39	
خلاصة الفصل الأول.....43	
الفصل الثاني: فعالية الإصلاحات الإدارية في تجسيد الحوكمة الحلية44	
المبحث الأول:التنظيم الإداري للبلدية و الولاية46	
المطلب الأول:مفهوم البلدية46	
المطلب الثاني: الولاية54	

المبحث الثاني: إستراتيجية الإصلاح الإداري في الجزائر	61
المطلب الأول: تطور التاريخي للإصلاح الإداري في الجزائر	61
المطلب الثاني: مظاهر التخلف الإداري في الجزائر	67
المطلب الثالث: برامج و جهود الحكومة الجزائرية في الإصلاح الإداري	71
المبحث الثالث : الآليات تفعيل الحوكمة المحلية في الجزائر	76
المطلب الأول: الحوكمة الالكترونية	76
المطلب الثاني: أهم آليات تفعيل الحكم الراشد في الجزائر	78
خلاصة الفصل الثاني	84
خاتمة	85
الملاحق	89
قائمة المصادر و المراجع	94
الفهرس	99

سياسة الإصلاح الإداري واليات إدماج الحوكمة المحلية في الجزائر

الملخص:

اعتمدت الدولة الجزائرية آلية الإصلاح كعملية حضارية شاملة تعتمد على قدرات سياسية وقدرة إدارية فعالة ومن بين أهم المجالات التي نالت اهتمام المشرع الجزائري قانون البلدية 11/10 الذي يهدف إلى تنظيم الإدارة المحلية وتحقيق التنمية. كما تعتبر الحوكمة المحلية هي نظام الإدارة الذي يركز على تطبيق مبادئ الحكم الرشيد من خلال اتخاذ القرارات و تنفيذها بالاطافة إلى تحسين الأداء المؤسستي ومنع الفساد. ان الغاية من الحوكمة خلق بيئة عمل تتسم بالنزاهة، المسؤولية، والشفافية مما يعود بالنفع على المؤسسة؛ أصحاب المصلحة؛ الاقتصاد والمجتمع ككل.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الإداري - الإدارة المحلية - الحوكمة - البيروقراطية - النزاهة.

Administrative reform policy and mechanisms for integrating local governance in Algeria

Abstract :

The Algerian state has adopted the reform mechanism as a comprehensive civilization process that relies on political and effective administrative capacity, and among the most important areas that have attracted the attention of the Algerian legislator, is the municipal law 11/10, which aims to organize local administration and achieve development. Local governance is considered a management system that focuses on applying the principles of good governance through decision-making and implementation, in addition to improving institutional performance and preventing corruption.

The ultimate goal of governance is to create a work environment characterized by integrity, responsibility, and transparency, which benefits the institution, stakeholders, the economy, and society as a whole.

Keywords: Administrative reform - Local administration - Governance - Bureaucracy - Integrity.