



جامعة المسيلة
كلية الحقوق
والعلوم السياسية



أداء الجماعات المحلية في ظل مقاربة الديمقراطية المحلية "حالة الجزائر"

مذكرة مكملة لنيل شهادة "الماستر" في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

تخصص: إدارة وحكومة محلية

إعداد

فان

ك

مشهل فاطمة

السنة الجامعية: 2012 / 2013

دفعت التطورات والتغيرات الحاصلة على المستوى الدولي، الدولة إلى إعادة النظر في شكل التنظيم الإداري الذي تقوم عليه، خاصة مع تعدد وظائفها وتزايد مهامها وأنشطتها وعجزها عن الوصول إلى تحقيق تطلعات واحتياجات شعوبها المتنامية والمتنوعة، بالاعتماد على الأسلوب المركزي في التسيير والذي لم يعد يتلاءم مع هذه المستجدات هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن مدى تطبيقها للنظام الديمقراطي مرتبط بدرجة أخذ الدولة بالنظام اللامركزي من ناحية أخرى، فكلما اعتمدت الدولة على اللامركزية في التسيير كان ذلك من دلالة ديمقراطية نظامها السياسي، وعليه فكل هذه المعطيات اقتضت أن تعهد الدولة ببعض المهام إلى وحدات وهيئات محلية منتخبة تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية وتعمل تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية وذلك من أجل مساعدتها في إشباع حاجات المواطنين المختلفة وتكمن أهمية هذه الهيئات أو الجماعات المحلية في أنها تقوم بدور فاعل وفعال في تحقيق التنمية الشاملة وذلك من كونها الأقرب إلى واقع المواطن و الأدرى بحاجاته وتطلعاته، بعدما أثبتت التجارب عدم جدوى الأساليب الفوقية للتنمية والمرتبطة بوضع السلطة المركزية لمخططات ومشاريع لا تتلاءم ولا تستجيب لاحتياجات المواطنين على المستوى المحلي، وبالتالي فإن الجماعات المحلية هي الأقدر على تحقيق هذه الحاجات، لذلك حظيت باهتمام متزايد ليس مرتبط فقط بتقديم الخدمات وتلبية الاحتياجات وإنما بكيفية إشراك المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، حيث أصبح إصلاح الجماعات المحلية وزيادة فعاليتها في أداء الوظائف المنوطة بها من أولويات الدولة والمجتمع.

أهمية الموضوع: تتزامن هذه الدراسة مع الشروع في إصلاح أجهزة هياكل الدولة والتي تعتبر الجماعات المحلية إحدى هذه الهياكل ولا يمكن لهذا الإصلاح أن ينجح دون أن يبدأ من الجماعات المحلية ذلك من خلال صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين والقيام بدورات تدريبية لرؤساء البلديات والدوائر بالإضافة الى الحديث الدائر عن وجود تقسيم إداري جديد. كما تكمن أهمية هذا الموضوع من خلال معالجتها لإصلاح الجماعات المحلية من خلال مدخل التنمية الإدارية الحديث والذي يعطي أهمية للعوامل البيئية المختلفة التي تؤثر على أداء الجماعات المحلية والتعرف على مختلف المشاكل والتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية ومحاولة تقديم حلول لذلك.

أهداف الموضوع: يهدف هذا الموضوع إلى مايلي:

- تحديد الإطار القانوني والوظيفي للجماعات المحلية في الجزائر وتحديد طبيعة العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية وتأثير هذه العلاقة عليها.
- التعرف على مسار إصلاح الجماعات المحلية في مختلف مراحلها وأهم التحديات التي واجهتها وتواجهها هذه الإصلاحات ووضع متطلبات لتحقيق التنمية الإدارية لهذه الجماعات وواقع الدراسة.

دوافع اختيار الموضوع :

أ- / الأسباب ذاتية: رغبة في التعرف أكثر على واقع الجماعات المحلية في الجزائر خاصة بعد تعديل قانوني البلدية والولاية واللذين كثر الحديث والنقاش حولهما بين من يرى بأنها لا تحمل أي تغيير جوهري في أداء الجماعات وبين حتى من يرى أن هذه القوانين ستؤدي إلى تجسيد الديمقراطية المحلية على أرض الواقع.

ب/- الأسباب الموضوعية: تنبع أساسا من أهمية هذا الموضوع الذي أصبح من المواضيع الهامة في الساحة الدولية لارتباط الجماعات المحلية بتحقيق الديمقراطية المحلية التي تعتبر في أهم مقومات الديمقراطية الشاملة وبالتالي محاولة مواكبة هذا الاهتمام العالمي المتزايد بالدور المتنامي الذي تلعبه المحليات كأساس للديمقراطية.

أدبيات الدراسة:

هناك الكثير من الدراسات التي تناولت التنمية الإدارية والجماعات المحلية كل على حدة:

نذكر من بين الدراسات التي تناولت التنمية الإدارية كتاب التنمية الإدارية والدول النامية للكاتبين محمد حسين زوليف وسليمان أحمد اللوزي، حيث يتناول الكتاب التعاريف المختلفة للتنمية الإدارية وبالإضافة إلى المداخل القديمة والحديثة للتنمية الإدارية ومعوقات تحقيقها في الدول النامية عامة والوطن العربي خاصة.

- مقالة التنمية الإدارية: مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر لصاحبها الدكتور بومدين طاشمة، حيث تناول فيها تشخيص لواقع الإدارة الجزائرية وما تعانيه من مشاكل.

وبالإضافة لاقتراحه لمجموعة من البدائل والحلول وهناك أيضا مجموعة من رسائل ماجستير التي تناولت موضوع

التنمية الإدارية نذكر منها:

- التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد (دراسة حالة الجزائر).

أما بالنسبة للجماعات المحلية فهناك العديد من الدراسات التي تناولت الجماعات المحلية في الجزائر نذكر منها:

- كتاب محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية في الجزائر حيث تناول فيها بالتفصيل كل من الولاية والبلدية من خلال قانون 1990.

- أيضا كتابي عمر بوضياف حول قانوني البلدية والولاية 2011-2012 تحت عنوان "شرح قانون البلدية" والكتب الآخر "شرح قانون الولاية حيث تناول من خلال هذين الكتابين كل من الولاية والبلدية في إطار القانون الجديد 2011-2012.

- هناك أيضا مقالة للأستاذ عبد النور ناجي نحو تفصيل الإدارة المحلية الجزائرية في تحقيق التنمية الشاملة والصادرة في 2010 وكذلك مقالة الأستاذ بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة نذكر منها "إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي والتي تضمنت إطار نظري للجماعات المحلية وخصائصها بالإضافة إلى واقع الجماعات المحلية في الجزائر.

الإطار النظري المنهجي:

في إطار تناولنا لهذا الموضوع تم الاعتماد على مجموعة من الاقتربات والمناهج منها:

الاقترب **النظمي**: وذلك لكون الجماعات المحلية عبارة عن نسق مفتوح يؤثر ويتأثر بالإنسان الآخر خاصة النسق السياسي ولا بد من استقدمه لفهم أعمق لمختلف المشاكل والتحديات التي تواجهها الجماعات المحلية.

المنهج القانوني والمؤسسي: وذلك لأن الدراسة تتناول الجماعات المحلية كمؤسسات تحكمها قوانين وتشريعات معينة.

منهج تحليل المضمون: وتم توظيفه في تناولنا لمختلف الوثائق الرسمية التي لها علاقة بموضوع الجماعات المحلية وتتمثل أساسا في القوانين والمراسيم والخطب والتعليمات الواردة في الجرائد.

منهج دراسة حالة: من خلال تناولنا حالة الجماعات المحلية في الجزائر.

المنهج الوصفي: وذلك من خلال تعزيز وتوضيح العديد من المصطلحات (التنمية الإدارية، الجماعات المحلية، الديمقراطية المحلية).

المنهج التاريخي: وذلك في تناولنا لمسار إصلاح الجماعات المحلية.

الاشكالية المركزية : كيف يمكن أن نؤسس لتنمية إدارية تقوم على توسيع مجال المشاركة في تسيير الشأن العام والمرتبطة

بالأداء الوظيفي للجماعات المحلية ؟

الاسئلة الفرعية :

- هل التنمية الادارية شرط كافي لإصلاح الجماعات المحلية وتحقيق الديمقراطية المحلية ؟

- هل اصدار القوانين والنصوص وحده كاف لتحقيق الديمقراطية المحلية ؟

- الى أي مدى تتماشى القوانين الجديدة للجماعات المحلية في الجزائر مع تحقيق الديمقراطية المحلية ؟

- ماهي متطلبات اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر ؟

الفرضية المركزية :

التنمية الادارية آلية هامة لتوسيع المشاركة في عملية تسيير الشأن العام على المستوى المحلي

الفرضيات الفرعية :

- قياس درجة ديمقراطية نظام ما تستند الى مدى تطبيقه للامركزية الادارية التي تقوم على الاعتراف بوجود مصالح محلية

يعهد بتسييرها الى هيئات محلية .

- فعالية الديمقراطية المحلية ومدى تطبيقها تستند الى الاطر القانونية المنظمة لعمل الوحدات المحلية .

- تنبع اهمية اصلاح الجماعات المحلية من كونها مكان لممارسة الديمقراطية المحلية ،فهي قريبة من المواطن ونابعة من بيئته .

تقسيم الدراسة:

ولتناول هذا الموضوع ارتأينا تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول حيث يتناول الفصل الأول في الإطار المفاهيمي

لكل من الديمقراطية المحلية والجماعات المحلية والتنمية الإدارية وذلك من خلال التطرق إلى مختلف التعاريف والخصائص والأهداف لكل منها.

الفصل الثاني يتضمن واقع الجماعات المحلية في الجزائر وأهم الإصلاحات التي شملتها حيث تتناول فيه الإطار القانوني المؤسساتي لهذه الجماعات المحلية ومختلف الإصلاحات التي تم القيام بها.

أما الفصل الثالث فسيخصص لمعرفة التحديات التي تواجه هذه الإصلاحات وكما سنتطرق إلى متطلبات إنجاح هذه الإصلاحات.

الفصل الاول : الاطار المفاهيمي لكل من الديمقراطية المحلية والجماعات المحلية والتنمية الإدارية

تحتل الجماعات المحلية اليوم مكانة هامة في التنظيم الإداري لأي دولة في العالم، حيث أصبحت لا ترتبط فقط بتنفيذ الخطط والمشاريع التي يتم صياغتها وإقرارها على المستوى المركزي وإنما أصبحت ترتبط بتحقيق الديمقراطية على المستوى

المحلي والذي يساهم في تعزيز وتقوية وترابط الدولة، ولذلك تم الحديث عن إحداث تنمية إدارية للجماعات المحلية من أجل توسيع وزيادة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تهمهم وتمس حياتهم اليومية، ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى تبيان وبشكل تفصيلي كل من الديمقراطية المحلية، الجماعات المحلية والتنمية الإدارية من خلال تناول أهم تعريفاتها وخصائصها وأهدافها .

المبحث الأول: مفهوم الديمقراطية المحلية

المطلب الأول: تعريف الديمقراطية المحلية.

حظي مفهوم الديمقراطية بصفة عامة باهتمام المفكرين والدارسين على مر التاريخ، وقد تعددت وتنوعت تعريفهم كل حسب وجهة نظره، وستتناول مجموعة من هذه التعاريف حسب تطورها التاريخي فقد عرفها الرئيس الأمريكي أبراهام لنكولن في القرن الثامن عشر "بأنها حكم الشعب بواسطة الشعب ولأجل الشعب"¹.

ووفقاً لمفهوم الثورة الفرنسية الديمقراطية تعني حق الشعب المطلق في أن يشرع لجميع الأمور العامة بأغلبية أصوات نوابه بحيث يكون لإرادة الشعب بذلك حرية غير مقيدة بأية قيود خارجية فهي سيادة نفسها ولا تسأل أمام سلطة غير سلطتها.²

كما عرفها جون ستيوارت ميل بأنها "شكل من أشكال الحكم يمارس فيه الشعب كله أو القسم الأكبر منه سلطة الحكم من خلال نواب ينتخبونهم بأنفسهم بصورة عادية"³، وفي نفس الاتجاه عرفها روبرت دال على أنها حكم الأكثرية⁴، ويرى جوزيف شومبتر أن النهج الديمقراطي يتمثل في اتخاذ التدابير المؤسسية من أجل التوصل إلى القرارات السياسية التي يكتسب من خلالها صانعي القرار عن طريق التنافس على الأصوات⁵، أما صامويل هنتغتون فيقول بأن الديمقراطية هي اختيار صانعي القرار الجماعي عن طريق انتخابات حرة وعادلة ونزيهة بين المترشحين وتكون دورية ولكل فرد بالغ الحق في أن يشارك بصوته في اختيار من يمثله.

وحسب فهمي هويدي فإن الديمقراطية الحقيقية لا تتحقق إلا إذا توفرت فيها الحرية والقدرة على الاختيار الواعي المتحرر من الضغط.⁶

كما تعرفها دائرة المعارف الأمريكية: بأنها الطرق المختلفة التي يشترك بواسطتها الشعب في الحكم ومن هذه الطرق الديمقراطية المباشرة وهناك الديمقراطية الليبرالية وهي السائدة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا والتي تعتمد على

¹ أحمد صابر حوجو، "مبادئ ومقومات الديمقراطية"، مجلة المفكر، عدد 5، ص 321.

² زكرياء حريزي، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية "الجزائر نموذجاً"، رسالة الماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص 29.

³ زهير فريد مبارك، "الديمقراطية بين الفكر والعمل"، مجلة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، عدد 26، 2012، ص 375.

⁴ روبرت دال، عن الديمقراطية، (ترجمة أحمد أمين الجمل)، دط، مصر: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000، ص 31.

⁵ صامويل هنتغتون، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين، (ترجمة عبد الوهاب علوي)، دط، الكويت: دار سعاد

صباح، 1993، ص 64.

⁶ زكرياء حريزي، المرجع السابق، ص 29.

الحكومة الدستورية والتمثيل الشعبي وحق الانتخاب العام كما أن هناك الديمقراطيات غير السياسية وهي الديمقراطيات الاقتصادية والاجتماعية والشعبية.⁷

أما ستيف سميث وجون بيليس فقد عرفوا الديمقراطية في كتابهما عولمة السياسة العالمية الديمقراطية التي تعني حكم الشعب تعتبر على نطاق واسع الجانب الأخلاقي الذي يسبغ الشرعية في إطار نظام الحكم المعاصر، ومع أن تعريفات الديمقراطية وآليات تحقيقها كانت متنوعة إلى حد كبير من بلد إلى آخر ومن فترة زمنية إلى أخرى، فهناك إجماع واسع على أن نظام الحكم الجيد يعني نظام الحكم الديمقراطي⁸، وحسب محمد عابد الجابري فالديمقراطية تعني في العصر الحاضر نظام سياسي واجتماعي واقتصادي يقوم على ثلاثة أركان هي:

1. حقوق الإنسان في الحرية والمساواة وما يتفرع عنهما كالحق في الحريات الديمقراطية والحق في الشغل وتكافؤ الفرص.
2. دولة المؤسسات: وهي الدولة التي تقوم كيانها على المؤسسات السياسية ومدنية تعلق على الأفراد مهما كانت مراتبهم وانتماءاتهم العرقية والدينية والحزبية.
3. تداول السلطة داخل هذه المؤسسات بين القوى السياسية المتعددة وذلك على أساس حكم الأغلبية مع حفظ حقوق الأقليات⁹.

فالديمقراطية هي نظام يستطيع المجتمع في كل مستوى من مستوياته أن يشارك من خلاله في عملية اتخاذ القرار وممارسة الرقابة عليها¹⁰.

الديمقراطية بجوهرها العميق ممارسة يومية تطال جميع نواحي الحياة وهي أسلوب للتفكير والسلوك والتعامل، فهي ليست شكلاً قانونياً فقط وليس حالة مؤقتة وإنما هي حقوق أساسية لا غنى عنها فهي دائمة ومستمرة وقواعد وتقاليد تعني الجميع وتطبق على الجميع دون تمييز وتعني الأقلية بمقدار ما تعني الاكثية¹¹.

فتحقيق الديمقراطية يتوقف على درجة الوعي بضرورتها والوعي بالديمقراطية يتوقف على درجة تأصيلها في الفكر والثقافة وفي المرجعية الحضارية بصورة عامة والتي أسماها محمد عابد الجابري "إرادة الديمقراطية"¹²، أما على الصعيد العملي تتطلب الديمقراطية توفر العناصر التالية:

1. العدالة: تشكل أول شرط من شروط الديمقراطية فهي تضمن ممارسة الديمقراطية بما أن مهمتها هي إعمال مبدأ المساواة أمام القانون وحق كل فرد في أن يعبر عن رأيه داخل المجتمع الذي ينتمي إليه وحقه في أن يستمع لأقواله وأن يدافع عن نفسه وبالتالي لا تكون الديمقراطية قابلة للاستمرار إلا إذا توفرت لها سلطة قضائية قوية ومستقلة.

⁷ محمد عابد الجابري، "الديمقراطية وحقوق الإنسان"، كتاب في جريدة، عدد 95، جويلية 2006، ص5.

⁸ جون بيليس، ستيف سميث: عولمة السياسة العالمية (ترجمة مركز الخليج للأبحاث)، ط1، الإمارات: مركز الخليج للأبحاث، 2004، ص56، 57.

⁹ محمد عابد الجابري، المرجع السابق، ص5.

¹⁰ بطرس بطرس غالي، التفاعل بين الديمقراطية والتنمية (تقرير اليونسكو)، فرنسا، 2003، ص8.

¹¹ أحمد صابر حوحو، المرجع السابق، ص327.

¹² محمد عابد الجابري، المرجع السابق، ص7.

2. المشاركة الحرة من جانب المواطنين بما تتيحه من ممارسة الحق في حرية الرأي والاختلاف، كما أنها تسمح لمؤسسات المجتمع المدني بالتعبير عن نفسها¹³، فقيام هذه المؤسسات جزء من الديمقراطية نفسها وبممارسة الحقوق الديمقراطية كحق حرية التعبير وحرية إنشاء الجمعيات والنقابات والأحزاب تتعمق الممارسة الديمقراطية بدورها¹⁴.

فالديمقراطية عملية تطويرية تعكس وتلخص حركة تطور المجتمع بأسره ومن ثم فبقدر ما هي ميكانيزمات وآليات يسهل التثبت من وجودها إمبيريقيا بقدر ما هي مثل عليا ومبادئ مطلقة قد يتفق أو يختلف حول مضمونها وحدودها من مجتمع إلى آخر¹⁵.

فهي نظام يستطيع المجتمع في كل مستوى من مستوياته أن يشارك من خلاله في عملية اتخاذ القرار وممارسة الرقابة عليها، ومن هنا يمكننا ادراج التعاريف المختلفة للديمقراطية على المستوى المحلي¹⁶.

الديمقراطية المحلية يمكن تعريفها بأنها عملية مشاركة المواطنين في الحياة المحلية، وهي حق ضروري نص عليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان "لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة في بلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختيارا حرا¹⁷.

وتعرف ايضا بأنها عملية نقل سلطة اتخاذ القرار في بعض المجالات والتي هي من اختصاص الدولة الى جماعة محلية او اقليمية تمتلك مؤسسات ديمقراطية.

اصل الديمقراطية المحلية قديم حيث يعود الى اليونان والتي كانت تعني حكم الشعب والمقصود به مشاركة المواطنين في صنع القرار وهو ما يعرف في الفكر السياسي المعاصر بالديمقراطية المحلية ففي اثينا كانت المشاركة الفعالة للمواطن تتم في الساحة العامة حيث يتم مناقشة كل المشاكل وايجاد الحلول لها¹⁸، كما تم تعريفها على انها تعني ان سكان كل جماعة يتولون حكم انفسهم بأنفسهم وذلك مع مراعاة الوحدة الوطنية والمصلحة العليا للدولة¹⁹.

ومن اسباب الاهتمام بالديمقراطية المحلية - تطور مفاهيم الديمقراطية ومبادئ تكافؤ الفرض الاجتماعية حيث يرى جوردي باسكال أن مشاركة مجموع المواطنين في بلورة وتنفيذ وتقييم السياسات لم تعد خيارا ولكنها خاصية للديمقراطيات المتقدمة فتعاطم الديمقراطية فرض مسارات جديدة للقرار على المستوى المحلي

- تبلور المفاهيم الجديدة المرتبطة بالتنظيم العقلاني للمجتمع وذلك على اعتبار ان هذا التنظيم كمفهوم جديد يقوم على استراتيجية بناء تنظيم المؤسسات والمجالات الاجتماعية على اساس عقلاني رشيد لقد شلت هذه الفلسفة التنظيمية نقلة نوعية في المجتمع المدني الحديث ليس فقط على مستوى الفكر بل على مستوى الفكر بل على مستوى الممارسة الاجتماعية.

- تحولات في وظائف الدولة حيث ادى التحول في وظائف الدولة الى بروز ادوار طلائعية للمؤسسات المحلية

¹³ بطرس بطرس غالي، المرجع السابق، ص9.

¹⁴ محمد عابد الجابري، المرجع السابق، ص12.

¹⁵ عبد الجليل مفتاح، "دور المجتمع المدني في تنمية التحول الديمقراطي في بلدان المغرب العربي"، مجلة المفكر، عدد 5، ص

¹⁶ بطرس بطرس غالي، المرجع السابق، ص8

¹⁷ Démocratie local, <http://www.sendeveloppementlocal.com/Democratie-locale>

¹⁸ زهير فريد مبارك، المرجع السابق، ص368

¹⁹ بوجمعة بوعزاوي، الديمقراطية المحلية (دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب)

وحتى تحقق الديمقراطية المحلية يتطلب مايلي :

- ضرورة وجود نظام سياسي قوي بإمكانه دفع المؤسسات المحلية المنتخبة الى بلورة ديمقراطية تشاركية

- ادراك الافراد بأهمية الديمقراطية في حياتهم المجتمعية فالديمقراطية تتطلب وجود مواطنين ذوي²⁰، ادراك عميق بالأفكار الديمقراطية يبادرون الى المشاركة في شؤون المجتمع ويسعون الى القيام بالأنشطة التي تخدم الصالح العامة المختلفة مثل الانتخابات وانشاء تنظيمات سياسية وتشكيل الجمعيات هذه الأنشطة هي التي عبر عنها المنظر السياسي البريطاني هارولد لاسكي بتشكيلة الارادات الانسانية المنبوعة التي لا يمكن طمسها، فهي تتطلب توفر حد أدنى من الانساق الاجتماعية التي تركز قيم المشاركة والمواطنة وترسخ عملية البناء الذاتي للمجتمع.

وتهدف الديمقراطية المحلية الى تشجيع مشاركة المواطنين في الحياة المحلية ومعرفة وفهم تطلعاتهم اتجاه القادة وصناع القرار بالاضافة الى تحسين عملية اتخاذ القرار على المستوى المحلي وذلك من خلال تصميم وتنفيذ المشاريع ذات النفع العام من خلال النقاش والحوار المتبادل وانشاء مكان للعيش المشترك وتعزيز علاقة المواطن بمختلف المؤسسات العامة وفي الاخير يمكن تلخيص خصائص الديمقراطية في التعريف الذي جاء به كل من دياموند لينز ولييست حيث قسم المفهوم الى ثلاث خصائص تتمثل في :

- الانتخابات : دورية حرة ونزيهة والتي من خلالها يتنافس الافراد والجماعات على مواقع السلطة .

- العملية السياسية التي تضمن مشاركة جميع الفئات الاجتماعية في الدولة

- ارتفاع مستوى الحريات السياسية والمدنية منها حرية تكوين الجمعيات والتجمع والصحافة .²¹

المطلب الثاني : اشكال الديمقراطية المحلية

هناك مدرستين مختلفتين للديمقراطية المحلية هما :

1). الديمقراطية التمثيلية :

تقوم الديمقراطية التمثيلية على اساس المنافسة لتحديد ماهو افضل للمجتمع عن طريق الانتخابات حيث يتم التركيز على المسائل الخلافية في المجتمع ويرى دعاة التمثيلية ان هذه المنافسة تضفي الحيوية على الحياة السياسية وتخضعها لمبدأ المساءلة والمحاسبة يرى ان الادارة المحلية في العصر الحالي اكبر بكثير من امكانية تفعيل المشاركة المباشرة للمواطنين في الشؤون المحلية وتطبيقها وعليه افضل ديمقراطية هي القائمة على التمثيل اين يقوم المواطنون باختيار ممثلهم الذين يقومون بدورهم بإقرار السياسات والقرارات الملزمة للجميع²² وكما يقول ليون بردات في كتابه القيم والايديولوجيات السياسية بأنه لا يوجد شيء اهم في النظام الديمقراطي من الانتخاب فهو الآلية الانسب لتجسيد ديمقراطية الادارة المحلية من جهة ومن جهة اخرى ضمان اكبر لاستقلالية المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وحسب انطوني جيدنز عالم الاجتماع البريطاني ان الديمقراطية التمثيلية هي صيغة لنظام حكم يتسم بانتخابات منتظمة وبالافتراع العام وبحرية الفكر والحق العام في الترشح

²⁰ محمد الزين ، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية وفق الميثاق الجماعي [http : //www. Alwatan press.info/ def. Asp](http://www.Alwatan press.info/ def. Asp)

²¹ Elena Gadjanova ، 'THE STATE OF LOCALDEMOCRACYIN THE WESTERN BALKANS' <http://europa.eu.int>

²² التقرير الاقليمي للديمقراطية المحلية في الوطن العربي ، ص 26 .

للمناصب العامة وتشكيل روابط سياسية كما خلس الى ان الديمقراطية التمثيلية تعني الحكم بواسطة جماعات تصل بينها وبين المواطن العادي ويخضع غالبا لهيمنة سياسية حزبية .

(2). الديمقراطية التشاركية :

يرجع بروزها الى الولايات المتحدة الامريكية خلال فترة الستينيات من القرن الماضي حيث يدعو انصارها الى قيام عملية صنع القرارات على اساس التوافق والاجماع اذ يفضلون قيام بنى تنظيمية واجراءات لصناعة القرار تعتمد بشكل اساس على بناء التوافقات بدلا من التنافس وانه من خلال اسلوب الحوار والتشاور مع المواطنين كفيل لمواجهة التحديات المطروحة محليا ويعتقد هذا الفريق ان قاعدة الاغلبية البسيطة يمكن ان تؤدي الى ما يسمى استبداد الاغلبية الامر الذي يحد من قدرة المجتمع على اقرار سياساته وخططه على اساس من التوافق والاجماع

فقد ادى التركيز على الانتخابات والفروقات بين مختلف الطروحات والبرامج السياسية الى توسيع الفجوة بين المواطنين وممثليهم المنتخبين والى خلق انقسامات بين مختلف المجموعات والفئات في المجتمع مما يؤدي الى عزوف المواطن العادي وابتعاده عن الحياة السياسية ويرى الباحثون ان مستويات الشرعية في مؤسسات الادارة المحلية تنخفض في الوقت الذي يتعاظم فيه الاحساس بعدم قدرة الاحزاب السياسية المحلية على تمثيل اهتمامات المجتمع واحتياجاته المتضاربة وتنسيقها ان التعامل مع مسألة الديمقراطية لا بد ان يكون من المفهوم الشامل الذي يقوم على وجود عنصرين هما التمثيل والتفاعل فأى صيغة تنفيذية تصبو لتحقيق النجاعة والفاعلية لا بد ان تجد في عالمنا اليوم توازنا بين هذين العنصرين

كما ان ترسيخ الديمقراطية وتحقيق شروط الاستدامة لها الا اذا كانت نابعة من داخل المجتمعات المحلية واستندت في نظمها واطرها طرق عملها الى القيم والمفاهيم والثقافة الخاصة بكل مجتمع وتمت بما يتناسب مع واقعه وظروفه وعليه يمكن القول ان مفهوم الديمقراطية لا ينحصر في الانتخابات فقط فهي تتطلب اضافة الى ذلك قيام حوار وتشاور مستمر ودائم كوسيلة لمعالجة المشكلات التي يواجهها المجتمع وكما قال الباحث جيمس فيشكين في كتابه الديمقراطية والمناظرة لا يمكن ممارسة الخيارات الديمقراطية بطريقة كاملة دون التشاور ولا يجب ان ينحصر التشاور في الاستماع لشكاوى المواطن فالديمقراطية الحقيقية تقوم على الحوار المستمر والمتبادل بين مختلف الفئات والمصالح في المجتمع حول القرارات الرئيسية والخطوات التنفيذية الهامة التي يواجهونها معا.²³

المطلب الثالث : أهمية الديمقراطية المحلية :

- كل تجارب الديمقراطيات الناضجة في العالم بدأت من الارتقاء بالمجالس المحلية وحماية استقلالها
- الديمقراطية المحلية تعلم المواطنين محليا الرشد والادارة الحكيمة وحماية مصالحهم كما تعلمهم ان الاقتراع يرتبط بمصالحهم وحاجاتهم في الحياة اليومية

²³ عبد الرحمان مغاري ، في اطار تفعيل الديمقراطية التشاركية لتمكين المواطنين من المشاركة السياسية الفعلية وتدبير الشأن المحلي // <http://bensgimane.press.com>

- تعتبر الصمام الفعلي لضمان حقوق الانسان وكرامته في الممارسات اليومية²⁴
 - الديمقراطية عنصر معيى للطاقات ومنتج للنخب المتجددة²⁵
 - تساعد الديمقراطية المحلية في قيام ثقافة سياسية حيث يرى البعض في الهيئات المحلية قوة تثقيفية تعلم الناس النظر خارج اهتماماتهم الآنية الخاصة والاعتراف باهتمامات واحتياجات الآخرين ومعنى ذلك ان مشاركة المواطنين في الحياة المحلية تعطي لهم الفرصة للاطلاع على مختلف الشؤون المحلية لمجتمعاتهم وادارتها²⁶
 - تساهم في تنمية الوعي بالقضايا والمسائل المحلية وترشيد عملية اتخاذ القرار
 - تعزز وتقوي صلة المواطن بمختلف الفاعلين على المستوى المحلي
 - تؤدي الديمقراطية المحلية الى الوصول الى حلول ملموسة تلي توقعات المواطنين²⁷
 - الديمقراطية المحلية من اهم مقومات الديمقراطية فالحرية المحلية هي فرع من الحريات العامة وتعتبر مصدر التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي.
 - تدريب القيادات واعدادها لشغل المناصب السياسية
 - تساهم في تحقيق المساواة السياسية بين المواطنين من خلال اتاحة فرص المشاركة في تدبير الشأن المحلي
 - تساهم في تحقيق التنمية السياسية من خلال تدعيم الوعي السياسي للموطن وترسيخ ايمانه بالمشاركة فهي بمثابة المدرسة الاولى لتعلم الحرية وكما قال اليكس دي توكفيل "المؤسسات البلدية هي اساس قوة الامم الحرة، فاجتماعات القرية تكون للحرية بمثابة المدارس الابتدائية للتعليم."²⁸
 - تؤدي الى خلق فضاء محلي اكثر استجابة ومرونة للتغيير .
 - زيادة ثقة المواطن في المؤسسات والهيئات المحلية.
 - تعلم وتعزز قيم المواطنة تلك القيمة التي تؤكد على وتجعل من المواطن فاعل ومسؤول ومؤثر في بيئته فمساهمة المواطن في خدمة مجتمعه المحلي تؤدي الى خدمة المجتمع ككل²⁹.
- المبحث الثاني: مفهوم الجماعات المحلية.**
- المطلب الأول: تعريف المركزية واللامركزية.**

²⁴ هالة شعت ، الديمقراطية المحلية أولا ، <http://www.jordan-politics.org/index.php>

²⁵ عبد العالي بركات ، سؤال الثقافة ورهانات الديمقراطية المحلية ، <http://www.Bayane-alaoume.Press>

²⁶ التقرير الاقليمي للديمقراطية المحلية في الوطن العربي

²⁷ www.planete.info/ecologie/developpment-durafge-notre-La-democratie-locale http //

²⁸ حليلة بومزير، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد اسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ،

قسم العلوم السياسية ، 2010 ص 49 – 50

²⁹ Elena Gadjanova op.cit

1). **المركزية الإدارية:** تعني المركزية الإدارية تركيز مظاهر السلطة العامة أو الوظيفة الإدارية في الدولة وتجميعها في يد الحكومة المركزية في العاصمة دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة كما يرى بيرغلي أن الدولة المركزية هي الدولة التي تتولى فيها الحكومة المركزية إدارة جميع مرافق الدولة العامة بصورة كلية فهي مصدر اتخاذ القرارات الإدارية ومركزها³⁰.

عرفها سليمان الطماوي: بأنها تركيز الوظيفة الإدارية في الدولة في يد ممثلي الحكومة المركزية وهم الوزراء دون مشاركة الهيئات الأخرى فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.³¹

أما محمد فؤاد مهنا فيعرفها بأنها تجميع أو تركيز السلطة في يد هيئة رسمية واحدة هي السلطة المركزي.³²

فالمركزية الإدارية هي تركيز سلطة اتخاذ القرارات والحسم في المسائل التي تخص الشأن المحلي في يد الإدارة المركزية في العاصمة وغالبا ما تلجأ الدول إلى هذا الأسلوب في بداية استقلالها أو تشكيلها وذلك من أجل إحكام سيطرتها على مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للسكان على المستوى المحلي: وتتميز المركزية الإدارية بميزتين أساسيتين هما³³:

1. **تركيز السلطة:** بمعنى استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة حيث تشمل عملها الدولة ككل، فلا مجال لنظام المجالس الإقليمية أو البلدية المنتخبة في هذا النظام.

2. **الرقابة الرئاسية:** تعني أن موظفي كل وزارة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية على درجات متصاعدة حيث أن الموظف الأقل درجة يخضع للموظف الأعلى درجة وهو ما نسميه بالسلم الإداري، وهذه الرقابة تتضمن عنصرين أحدهما يسبق عمل الموظف وهو عنصر التوجيه والثاني لاحق على أعمال الموظف وهو عنصر الرقابة يهدف إلى التحقق من مطابقة أعماله للأوضاع والشروط المقدرة.³⁴

ومن أشكال المركزية الإدارية نجد:

1. **التركيز الإداري:** يعرفه الباحثان حافظ علوان وحمادي الدليمي في كتابهما النظم السياسية في أوروبا الغربية على أنه تجميع سلطة البت والتقرير في يد الرئيس الإداري بصدد جميع المسائل الداخلة في اختصاصه³⁵، وقد صاحب هذا الشكل من المركزية فترات تاريخية كانت فيها مهام الدولة تقتصر على الجباية والقيام بمهام الأمن داخليا وخارجيا حيث كان الموظفون الحكوميون يركزون كل السلطات بأيديهم وعلى ممثليهم في الأقاليم للرجوع إليهم قبل اتخاذ أي قرار.

2. **عدم التركيز الإداري:** هو عملية نقل بعض صلاحيات الموظفين الحكوميين في العاصمة إلى موظفين محليين في الأقاليم يقومون على إدارة فروع بعض الوزارات الحكومية في الأقاليم المحلية، وقد تلجأ الدول إلى هذا تزايد المهام الإدارية

³⁰ عبد الكريم سعيد أسعد إسماعيل: دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة والتنمية السياسية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، كلية الدراسات العليا، 2005، ص 24، 25.

³¹ حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 6.

³² جميل أحمد الجويد: مسار تنمية الإدارة المحلية وموقعاتها في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2004، ص 61.

³³ بشير شايب: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي والفرق بينهما <http://www.bchaib.net/mas/index.php>

³⁴ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 7، 6.

³⁵ بشير جيدور الحاج، الحكم المحلي في أقاليم ذات التنوع الاثني: حالة الأقاليم الفرنسية لما وراء البحار، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق، 2011، ص 33.

الحكومية واتساع رقعة الدولة وتباعد أقاليمها عن العاصمة³⁶، كما عرفه هيجر بأنه طريقة تحاول الحكومة المركزية من خلالها زيادة قوتها وسيطرتها إضافة إلى كونها أداة فعالة لكبح الحريات.

لكن رغم ذلك فالمركزية الإدارية تدعم الوحدة الوطنية وتؤدي إلى تحقيق وحدة نمط الوظيفة الإدارية في الدولة وثبات واستقرار ووضوح الإجراءات الإدارية كما أنها تقلل النفقات العامة وتلعب دورا هاما في تحقيق وحدة التطبيق والتنفيذ للخطط الوطنية والسياسة العامة في الدولة³⁷، فالمركزية الإدارية ضرورية لكل دولة حديثة، لكن جعل النظام الإداري كله مركزيا يصبح محل نظر خاصة مع تطور وتعدد مهام الدولة واتساعها.

(2). اللامركزية الإدارية:

يعرفها سليمان الطماوي على أنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وهيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية³⁸. أما عمار عوابدي فيرى أن النظام اللامركزي هو ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفويت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية وعلى أساس فني موضوعي مصلحة من ناحية أخرى مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الهيئات اللامركزية³⁹.

كما يعرفها فيدل على أنها إعطاء سلطة إصدار القرارات الإدارية لأعضاء غير موظفي السلطة المركزية لا يلتزمون بواجب الخضوع الرئاسي بل غالبا ما يكونون منتخبين من المواطنين ممن لهم مصلحة في ذلك⁴⁰. إذن فاللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية الإدارية التي تعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية عكس اللامركزية الإدارية التي تقوم على توزيعها، ولللامركزية الإدارية جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها وهو ما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما من جانب قانوني فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من المواطنين⁴¹.

وتكمن أهمية اللامركزية الإدارية في كونها حاجة مجتمعية حيث تؤدي إلى تحقيق الكفاءة الجماعية في التسيير وذلك لأن القرارات الإدارية التي تتضمن تأثيرا على النفقات العامة عندما يتم اتخاذها على المستوى المحلي والذي غالبا ما تعكس حاجات ومطالب المجتمع كما أن القرارات في المسائل ذات الشأن المحلي التي يتم اتخاذها على المستوى المحلي

³⁶ بشير شايب، المرجع السابق .

³⁷ عقيلة كواشي ، اللامركزية الإدارية في الدول المغربية (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق ، 2011 ، ص26-27.

³⁸ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ط1، الجزائر : دار العلوم للنشر، 2004، ص9.

³⁹ فريدة مزياني: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص7.

⁴⁰ المرجع نفسه، ص8.

⁴¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع، ، 2012، ص32.

تشجع المواطنين للمشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم وإدارة الأمور التي تتعلق بحياتهم اليومية فهي جزء من العملية الديمقراطية⁴²، ومن صور اللامركزية الإدارية:

1. **اللامركزية المرفقية:** والتي تتمثل في منح مرفق عام (التعليم، الصحة، النقل) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه، فهي تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي لذلك تسمى أيضا باللامركزية المصلحية دون الاهتمام بالمجال الإقليمي الذي تمارس فيه النشاط سواء أكان وطنيا أو محليا.
2. **اللامركزية الإقليمية:** وهي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللامركزي حيث تركز اللامركزية الإقليمية أو كما تسمى أيضا بإدارة المحلية أو الجماعات المحلية على الاختصاص الإقليمي حيث تباشر الهيئات المركزية صلاحياتها في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدة الإدارة المحلية (البلدية والولاية)⁴³، والتي سنتطرق لها بالتفصيل في المطلبين الثاني والثالث.

المطلب الثاني: تعريف الجماعات المحلية.

تعريف الجماعات المحلية: هي عبارة عن مجموعة من السكان يقتنصون حدودا ترابية معينة من إقليم الدولة يتميزون بخصائص محددة وقيم اجتماعية لها علاقة بالعادات والتقاليد والأعراف التي تفرزها الوضعية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية للجماعة التي تنتخب من بين أعضائها من يمثلها في المجلس الجماعي الذي يشرف على تنظيم شؤونهم الخاصة كما يعمل على إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية من أجل النهوض بالجماعة على جميع المستويات.⁴⁴

تعرفها ابتسام القرام: هي مقاطعات إدارية ذات شخصية اعتبارية تتمتع بميزانية واختصاصات ومجال خاص تشرف على إدارة المجموعة المحلية والأجهزة التابعة عن طريق الانتخاب وهي مؤهلة للتقاضي أمام العدالة وإبرام عقد باسمها.⁴⁵

الجماعات المحلية هي وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى التي تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

وقد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، فالحكم يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء أما الإدارة المحلية أو الجماعات المحلية ينحصر عملها في مجال الوظيفة التنفيذية بالمرافق ذات الطابع المحلي ويفضل البعض استعمال الجماعات المحلية المنتخبة لأن جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان.⁴⁶

⁴² طارق طوقان، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2011، ص15.

⁴³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص28 - 29.

⁴⁴ محمد الحنفي، هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنمية www.ahwar.org/debat/show.art.am/

⁴⁵ الصالح ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، كلية العلوم الاجتماعية والإسلامية، 2008، ص21.

⁴⁶ لخضر مرغاد، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد7، 2005، ص2.

وعليه يمكن القول أن الاختلاف يكمن في التسميات فقط فسميت باللامركزية الإقليمية بالنظر إلى الإقليم الجغرافي الذي ترتب عليه وسميت بالإدارة المحلية وذلك لتمييزها عن الإدارة المركزية وكون أن نشاطها محلي وسميت بالجماعات المحلية والحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال الواسع عن الحكومة المركزية.⁴⁷

أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية:

دفعت ظروف ومتغيرات الدول إلى تبني اللامركزية الإدارية والمتمثلة في الإدارة المحلية وذلك للأسباب التالية:

1. تزايد مهام ووظائف الدولة حيث أنها كانت في السابق يقتصر دورها على تحقيق الامن والدفاع أصبحت نتيجة عدة عوامل ومتغيرات تعني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية هذا التعدد في المهام أوجب إنشاء هيكل وهيئات تساعدها في القيام بالدور المنوط بها.

2. التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة: حيث أن الأقاليم تختلف جغرافيا فهناك مناطق نائية وبعيدة عن العاصمة وأخرى قريبة منها، كما تختلف أيضا من حيث عدد السكان فهناك مناطق مكتظة بالسكان وأخرى قليلة السكان هذا الاختلاف الجغرافي والسكاني وحتى المالي أوجب الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم فالإدارة المركزية لا تستطيع تسيير كل الأقاليم المحلية عن التسيير الذاتي وهي آلية ناجعة وفعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة المركزية وتسيير الشؤون العامة المحلية والتي تعد مظهر من مظاهر ديمقراطية نظام الحكم فكلما زادت درجة استعانة السلطة المركزية بالإدارة المحلية كان ذلك مؤشرا على وجود الديمقراطية، فالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية هي أكثر النظم الإدارية فعالية وديناميكية كونها الأقرب والأدرى بالاحتياجات المحلية للمواطنين.⁴⁸

المطلب الثالث: مقومات وأهداف الجماعات المحلية.

1. مقومات الجماعات المحلية:

حتى نستطيع الحديث عن جماعات محلية لا بد من وجود دعائم ومقومات ترتكز عليها تتمثل في:

(1). وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية:

في السابق كانت الإدارة المركزية هي تباشر مهام الدولة وظهور مصالح وشؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو منطقة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة المشتركة بين جميع المواطنين بالدولة، أصبح من الواجب على الإدارة المركزية ترك هذه المصالح المحلية والتخلي عنها لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها ويقصد بالمصالح المحلية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية) ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة من شأنه أن يحولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة وإتحادية في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية⁴⁹، ويتم تحديد المصالح والاختصاصات المحلية بواسطة قانون يصدر عن الهيئة التشريعية وهو ما يشكل ضمانا حقيقيا للجماعات المحلية، فالإدارة المركزية لا تستطيع حجب اختصاص خوله القانون للجماعات المحلية والاختصاصات المحلية كما أن هذه الأخيرة لا تستطيع الخروج عن هذا النظام القانوني وجدير بالذكر أن هناك أسلوبين أساسيين في تنظيم اختصاص الجماعات المحلية.

⁴⁷ فريدة مزياي، المرجع السابق، ص 8.

⁴⁸ بسمة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، ص 259.258.

⁴⁹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 10.

1. **الأسلوب الأول:** يتمثل في تحديد اختصاصات الإدارة المركزية على سبيل الحصر، ومعنى ذلك أن يعهد المشرع إلى ذكر المجالات التي تتدخل فيها الإدارة المركزية وهو ما يسمح بالتوسع في الاختصاصات على حساب الجماعات ويعتبر النظام الفرنسي مثال لهذا الأسلوب.

2. **الأسلوب الثاني:** يتمثل في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية على سبيل الحصر وما دون ذلك يكون من اختصاص الإدارة المركزية وهو ما يسمح للجماعات المحلية بالتوسع في ممارسة الاختصاصات على حساب الإدارة المركزية ويمثل النظام الإنجليزي مثال لهذا الأسلوب⁵⁰.

(2). قيام أجهزة محلية مستقلة:

إن وجود مصالح محلية يقتضي أن يعهد بتسييرها إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بنفسها دون تدخل من الجهاز المركزي ويقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية التي تعني القدرة على اكتساب الحقوق وتحصل الالتزامات وقد حدث جدال كبير بشأن مفهوم الاستقلال فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب، خاصة إذا كان المواطنين لم يبلغوا درجة من الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الجماعات المحلية فعلى السلطة المركزية تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية لفكرة الاستقلالية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، لذلك قال موريس هوربو "إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريقة الانتخاب ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية وإنما من أجل مشاركة أكثر للمواطنين فالديمقراطية تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس منتخب وخلاف ذلك يفقدها الاستقلالية"⁵¹، بالإضافة إلى ذلك فإن الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الجماعات المحلية توجب أن يكون لها ذمة مالية مستقلة أي توفير موارد مالية خاصة بها تستطيع بواسطتها أداء الاختصاصات الموكلة إليها وتلبية حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة فهذه الاستقلالية تمنحها حرية إدارة ميزانيتها في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة.⁵²

(3). خضوع الهيئات المحلية للرقابة الإدارية:

إن الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة يقتضي قيام وإنشاء أجهزة محلية منتخبة مستقلة لإدارة وتسيير تلك المصالح والشؤون لكن ذلك الاستقلال يكون محدودا حيث يقتضي الأمر قيام علاقة بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية في صورة رقابة أو وصاية إدارية وتتجلى مظاهرها فيما يلي :

1. الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها: إذا كان إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في اختصاص القانون فإن هذا الأخير خول للسلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة المحلية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية كتلك

⁵⁰ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، مصر: دار النهضة

العربية، 2008، ص41-42 .

⁵¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص37، 39.

⁵² لخضر مرغاد، المرجع السابق، ص3.

الإدارة حيث يمكن للإدارة المركزية وفقاً للشروط والإجراءات القانونية أن تقوم بإيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس المحلي مؤقتاً كما يمكن للإدارة المركزية أن تقوم بالحل والإنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية.

2. الرقابة على الأشخاص: تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي وحتى المنتخبين ومن مظاهر هذه الرقابة نجد الإيقاف حيث يتم إيقاف العضو بهيئات الإدارة المحلية لمدة محددة عن ممارسة المهام وهناك أيضاً الإقالة وذلك لأسباب عملية بالإضافة إلى العزل أو الفصل بسبب إدانته بارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

3. الرقابة على الأعمال: يعد هذا النوع من الرقابة أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية ومن أهم أكثرها استعمالاً حيث تمتلك السلطة المركزية حق رقابة أعمال المجالس والهيئات المحلية عن طريق إقرارها والتصديق عليها أو إلغاء أو الحل محل هذه الهيئات ذاتها.

حيث يكون الإقرار في الحالات التي يشترط فيها لاتخاذ قرار الهيئات المحلية تصديق السلطة المركزية وقد يكون صريحاً أو ضمناً حسب القانون كما أن السلطة المركزية لا تمتلك حق تعديل قرارات المجالس المحلية وإنما تختص فقط بالموافقة أو الرفض وهناك أيضاً مظهراً آخر من مظاهر الرقابة على أعمال المجلس ويتمثل في الإلغاء الذي يكون سواء استدعى الأمر إلغاء قرارات الهيئات المحلية لهذا ألفتها للقانون ففي هذه الحالة تلجأ السلطة المركزية إلى الوسيلة القضائية للطعن في هذه القرارات أو عن طريق الوسيلة الإدارية، ومقتضاها أن يصدر هذا القرار وفق الإجراءات التشكيلية في حدود المواعيد المقدرة قانوناً بالإضافة إلى الإقرار والإلغاء، هناك مظهراً آخر للرقابة على أعمال الهيئة وتمثل في الحل محل هذه الهيئات المحلية وتعتبر من أشد صور الرقابة حيث تحل السلطة المركزية محل الهيئة المحلية في أداء العمل الذي رفضت القيام به، وهذا الاختصاص يعد استثنائياً ولا يمكن للسلطة المركزية مباشرته إلا إذا كان هناك تعدد صريح يوجب على المجلس المحلي القيام بعمل معين ودعوة السلطة المركزية هذا المجلس إلى القيام به فإن رفض ذلك تحل السلطة المركزية محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.⁵³

أهداف الجماعات المحلية:

تهدف الجماعات المحلية إلى تحقيق جملة الغايات والأهداف تشمل:

1. الأهداف السياسية: تتمثل في تعزيز الديمقراطية والمشاركة من خلال الاختيار الحر لممثلي السكان على المستوى المحلي بواسطة الانتخابات وهو ما يكرس مبدأ حكم الشعب لنفسه بنفسه ويساهم في تدريب المواطنين المحليين على تسيير شؤونهم واتخاذ القرارات الخاصة بهم في جو ديمقراطي مما يكسبهم خبرة سياسية في إدارة الشأن العام وهو ما يؤدي الوحدة الوطنية وتقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة.⁵⁴

⁵³ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 22-25.

⁵⁴ بشير شايب، المرجع السابق.

2. **الأهداف الإدارية:** تتمثل في تحقيق الكفاءة الإدارية من خلال تقديم الخدمات العامة للمواطنين على المستوى المحلي واتخاذ القرارات المتعلقة بالشأن العام المحلي بسرعة وكفاءة لملائمة احتياجات المواطنين⁵⁵، وهو ما يؤدي إلى التخفيف من الاعباء على الأجهزة المركزية والتغلب على المشكلات البيروقراطية وتحقيق الرشادة في اتخاذ القرار.⁵⁶

3. **الأهداف الاقتصادية:** تهدف الجماعات المحلية إلى المساهمة في إعداد خطط التنمية والاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية وتوجهها نحو المشروعات الإنتاجية والخدمية لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية.

4. **الأهداف الاجتماعية:** تتعلق الأهداف الاجتماعية للجماعات المحلية من خلال مساهمتها في ربط الحكومة المركزية بقاعدتها الشعبية وهو ما ينعكس إيجاباً على السكان والمحليين بالإضافة إلى ترسيخ الثقة في المواطن واحترام رغباته في المشاركة في إدارة الشأن العام مما يؤدي إلى تنمية الإحساس بالانتماء للوطن لدى المواطنين⁵⁷، ودعم الروابط الروحية بين أفراد المجتمع المحلي فالجماعات المحلية تهدف إلى تحقيق الترابط والانسجام بين مختلف فئات المجتمع.

المبحث الثالث: مفهوم التنمية الإدارية.

المطلب الأول: تعريف التنمية الإدارية.

التنمية بصفة عامة لها مدلولات اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية عرفها والت روستو بأنها تخلي المجتمعات المتخلفة عن السمات التقليدية السائدة وتبني الخصائص السائدة في المجتمعات المتقدمة⁵⁸ وهذا التعريف يركز المجتمعات المتخلفة ويرى أن المجتمعات المتقدمة قد حققت التنمية.

وهناك من يرى أن التنمية هي عبارة عن التحولات الجادة والمستمرة التي يقوم بها البشر لتحسين ظروف الحياة الجماعية والفردية بما يتوافق مع الإمكانيات المتاحة وفق نسق القيم السائدة في المجتمع⁵⁹، وفي تعريف لهيئة الأمم تعني العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتأمين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع.

عرفها عامر الكبيسي في حالة عقلية وعقلانية محددة الأبعاد ومعروفة المعالم تطرح من قبل المؤسسات والمجتمعات تبديل للواقع القائم وكهدف يمكن تحقيقه في المستقبل المنظور⁶⁰.

تعني التنمية بصفة عامة حصيلة تفاعلات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية متداخلة ومستمرة تشكل كل منها وبدرجة متفاوتة عاملاً مستقلاً وتابعا في آلاف واحد أو فهي التغيير المقصود الموجه والمخطط باتجاه تحقيق الأهداف ومن هذا التعريف يتبين أن التنمية تتسم بالخصائص التالية:⁶¹

1. الشمولية: فهي تغيير يشمل جميع المجالات السياسية الاقتصادية الإدارية الاجتماعية وتتعامل مع المجتمع على أنه نظاماً متكاملًا.

⁵⁵ عبد الكريم سعيد أسعد إسماعيل، المرجع السابق، ص7.

⁵⁶ طه محمد عبد المطلب، أفاق تطوير نظام الإدارة المحلية <http://démocracé.ohram.eg/news/229>

⁵⁷ بشير شايب، المرجع السابق .

⁵⁸ نوار الطيب، مفهوم التنمية ومجالاتها. <http://nawar815blogspot.com/2014/06/blog.post>

⁵⁹ رفيق بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق حالة الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011، ص22.

⁶⁰ نوار الطيب، المرجع السابق .

⁶¹ مهدي زوليف، سليمان أحمد اللوزي، التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي، ط1، الاردن، 1993، ص7.

2. الإستمرارية: مادام المجتمع في تغير مستمر في حاجاته ومتطلباته فالتنمية هي عملية مستمرة ومتواصلة.
3. عملية إدارية واعية ومخططة: فهي تعتمد على التخطيط المسبق للوصول إلى أهداف معينة فهي غير عشوائية.
4. عملية هادفة: فغايتها تحقيق رفاهية المجتمع عن طريق زيادة كفاءة وأداء مختلف أنشطته.

تعريف التنمية الإدارية:

- يختلف تعريفها من مفكر إلى آخر حسب اختلاف وجهات نظرهم كما عرفت التنمية الإدارية وفق المداخل التي بدأت فيها حيث كان يقتصر تعريفها على عملية تدريب الإداريين، ثم توسع التعريف فأصبحت تعني الجهود التي يجب بذلها باستمرار لتطوير الجهاز الإداري في الدول سعياً وراء رفع مستوى القدرة الإدارية عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة لحاجات التنمية وتبسيط أنظمتها وإجراءاته ومحاولة تنمية سلوك إيجابي لدى العاملين اتجاه أجهزتهم وتحسين بيئة العمل التي تؤثر في الجهاز الإداري وتتأثر به وذلك لتحقيق أهداف خطط التنمية الاقتصادية بكفاءة عالية وبأقل قدر من التكاليف⁶²، ومعنى ذلك أن التنمية الإدارية تشمل تبسيط الإجراءات ووضع الهياكل التنظيمية وتنمية الموارد البشرية وتحسين بيئة العمل وهناك من عرفها على أنها عملية منظمة ومستمرة يتم من خلالها تزويد المدراء الحاليين بالمنظمة أو مديري المستقبل بحصيلة من المعرفة والمهارات والقدرات اللازمة التي تمكنهم من قيادة وإدارة المنظمة حالياً ومستقبلاً بنجاح⁶³، أي أن التنمية الإدارية تعنى بتدريب وتكوين وتطوير القادة الإداريين ويعرفها علي السلمي بأنها عملية تغيير جذري تتعامل مع قيم ومفاهيم ومؤسسات رسخت لمدة طويلة في المجتمع وأفرزت تراكمات متشابكة ومعقدة ولإنجاحها لا بد من الاعتماد على مفاهيم متطورة وأن تركز على منطلقات وتستخدم وسائل غير تقليدية.⁶⁴

أما عاصم الأعرجي فيفرق بين مفاهيم تقليدية للتنمية الإدارية والتي من بينها التأكيد على إدخال تعديلات أو إضافات على القوانين السائدة في الجهاز الإداري والتقيد بها وهذا إلى هيمنة القوانين على دراسة الإدارة.

- استقلال الجهاز الإداري عن أي مؤثر بيئي (اقتصادي، اجتماعي، سياسي) فمشاكل الجهاز الإداري هي مشاكل داخلية ليس للبيئة أي تأثير فيها.

- فقدان العمل الميداني في مواجهة المشاكل الإدارية وتمسكها بالجانب المكتبي والاعتماد على الارتجالية والاجتهادات الشخصية في الإصلاح الإداري.

أما المفاهيم العصرية للتنمية الإدارية والناجمة عن تطورات آفاق التنمية الإدارية وتطور المجتمعات ومتطلباتها وتمثل هذه المفاهيم في:

- انتشار المفاهيم الديمقراطية بديلاً للفكر البيروقراطي فأمنت الإدارة بمبدأ المشاركة باتخاذ القرار وأقرت إنسانية الفرد العامل.

- أصبح هناك اهتمام من الجهاز الإداري بالأفراد وتحقيق متطلباتهم وتطلعاتهم.

- اعتمدت الإدارة على الدراسات السلوكية حيث آمنت بإنسانية الإنسان.

⁶² المرجع نفسه ص8.

⁶³ محمد عبد الله المغربي، التدريب والتنمية الإدارية. [Http://www.hrdixussion.com](http://www.hrdixussion.com)

⁶⁴ ليلي جردير، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011 ص38.

- الانفتاح على البيئة وأثرها على الجهاز الإداري واعتبار النظم الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية نظاما متداخلة تشكل بحد ذاتها نظاما عاما⁶⁵.

- فالتنمية الإدارية حسبما أبرزته مختلف أدبيات الفكر الإداري المعاصر هي عملية تغيير جذري في النظم واللوائح والهياكل والعلاقات والتشريعات وأنماط السلوك الإداري التي تأتي استجابة لمحاولات التطوير التي تبذلها الدول في معالجة المشكلات الإدارية التي تواجهها وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية والممارسات البيروقراطية لتحقيق التقدم المطلوب⁶⁶.

فالتنمية الإدارية هي عملية حركية مستمرة ومتطورة ومتجددة وشاملة ومتكاملة تقوم على خمسة أركان هي:

- فهم العوامل البيئية المؤثرة في المنظمة واكتشاف تفاعلها معها وانعكاساتها عليها.
- تنمية الموارد البشرية: بمعنى إيجاد العنصر البشري المؤهل الذي بواسطته تترجم أهداف الإدارة إلى أفعال وذلك يتطلب إيجاد نظام فعال للحوافز الوظيفية يقوم على التوازن في مبدأ العقاب والثواب ويشجع الموظفين على العمل لبلوغ الأهداف المسطرة بأقل وقت ممكن وتكلفة ويتطلب أيضا إتباع الأساليب العلمية في الاختيار والتحسين ووضع النظم المتطورة في الترقية.

- تصميم البناء الإداري القادر على استيعاب أنشطة الإدارة وإيجاد قنوات الإتصال السليمة والنظم الفعالة للمعلومات لترشيد القرارات الإدارية.

- دراسة أساليب وإجراءات العمل القائمة والعمل على تبسيطها.

- تحديث الأنظمة التي تحكم العمل بحيث تناسب البيئة التي تعمل فيها وتواكب متطلبات العصر⁶⁷.

وقد يزداد الاهتمام بالتنمية الإدارية في العصر الحالي وذلك لعدة أسباب:

1. تطور دور الدولة وتعدد وظائفها ومهامها وامتداد نشاطها إلى مجالات مختلفة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية حيث تطلب ذلك توفير الكفاءات والمعرفة الإدارية للقيام بذلك⁶⁸.

2. الزيادة المستمرة للسكان وتطور مطالب واحتياجات وتطلعات المجتمع في الحصول على السلع والخدمات التي تتسم بالجودة والتنوع وهي أعباء كان لا بد للدولة من مواجهتها عن طريق التنمية الإدارية حتى تكون في مستوى تطلعات المجتمع.

3. توسع التنمية الاقتصادية التي تعد مظهرا عاما في كل الدول والاستخدام الواسع للتكنولوجيا والوسائل الإدارية والتنمية الحديثة وهو ما يتطلب تطوير الإدارة وتنميتها لتواكب هذه التطورات⁶⁹.

4. حاجة الأجهزة الحكومية إلى دراسة سياساتها والتحقق من حسن استخدام مواردها وامكانياتها مما يستوجب الأخذ بمفاهيم وآليات الإدارة الحديثة.

⁶⁵ مهدي حسن زويلف، سليمان أحمد اللوزي، المرجع السابق، ص 11، 13.

⁶⁶ محمد بن عبد الله القيعير: مفهوم التنمية الإدارية www.almakh.com/vblf

⁶⁷ رفيق بن مرسل، المرجع السابق، ص 23، 24.

⁶⁸ مهدي حسين زويلف، سليمان اللوزي، المرجع السابق، ص 18.

⁶⁹ ليلى جردير، المرجع السابق، ص 39.

5. تنامي حاجة مختلف قطاعات المجتمع للمشاركة في وضع السياسات والبرامج التنموية في ظل التحولات السياسية العميقة التي يشهدها العالم مع تزايد التوجه نحو الأخذ باقتصاديات السوق وإطلاق الفرص للقطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في التنمية⁷⁰.

إذن فالتنمية الإدارية تعد استراتيجية تدخل شاملة تعتمد على جهد منظم يهدف إلى إحداث التغيير بغية تحسين كفاءة وفاعلية الجهات الإدارية لتطوير مقدرتها على التجدد والتطور والتلاؤم مع المتغيرات السريعة، فالإدارة هي مدخل لأي تنمية أو تغيير⁷¹، فهي عملية حضارية شاملة تركز على قدرات ذاتية راسخة ومتطورة تتمثل في قدرة اقتصادية دافعة ومتعاظمة وقدرة إدارية كفؤة ومنفذة وانحسار هذه القدرات يشل التنمية أو التغيير ويعرقلها⁷².

المطلب الثاني: خصائص التنمية الإدارية وأهدافها.

تتسم التنمية الإدارية بجملة من الخصائص تتمثل في:

1. الشمولية: حيث أن التنمية الإدارية تشمل كل جوانب المسألة الإدارية وأيضا مختلف التنظيمات وجميع القطاعات في المجتمع.
2. مساهمة الجميع في التنمية الإدارية: ومعنى ذلك اشتراك كل المستويات والقطاعات في تفعيل التنمية الإدارية مع تمييز دور السلطات العليا، وذلك لتأثيرها الكبير على باقي المستويات والقطاعات.
3. ضرورتها في كل الدول سواء كانت المتقدمة أو المتخلفة.
4. التنمية الإدارية ذات خصوصية محلية وذلك لكون أن الإدارة هي في الأصل مهنة أو اختصاص محلي.
5. الاستمرارية والتجديد: ومعنى ذلك أن التنمية الإدارية ليست إصلاحا ظرفيا مؤقتا يتعلق بمرحلة معينة كما أن المسائل والظروف الاجتماعية والإدارية جزء منها، فهي دائمة التطوير والتجديد فهي مرتبطة بالمستجدات والتطورات التي تحصل داخل أي مجتمع أو خارجه.
6. التكامل و التوازن: وذلك بأن التنمية الإدارية تشمل محاورها الثلاث وفي آن واحد وبشكل مستمر حيث لا يكون هناك تركيز على جانب وإهمال الجوانب الأخرى.
7. الارتباط الوثيق مع أنشطة التنمية الشاملة في سائر الأصعدة والمجالات، بل يجب أن تكون سابقة للتنمية الشاملة زمنيا باعتبارها مدخلا تمهيدا لها وذلك كونها توفر لها إدارة رشيدة تساعدها على القيام بواجباتها.
8. وجود مرجع مختص بها ودائم على الصعيد المركزي مع وجود فروع لها في جميع القطاعات والأقاليم.
9. التوسع والالتزام في تدريب العاملين في الإدارة ليشمل الجميع بدءا بالمستويات العليا⁷³.
10. إيجاد وسائل التوعية والتثقيف الإداري مثل الصحف والدوريات المتخصصة.
11. الدمج في الإجراءات وفي التعليم والتدريب والتثقيف بين الجانب النظري والتطبيقي، بين التعلم والممارسة لتحقيق الاستفادة من المعلمين والأكاديميين من جهة ومن الممارسين الواعين من جهة أخرى.

⁷⁰ المرجع نفسه ، ص 18 - 19.

⁷¹ عبد الرحمان تنيشوري، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري www.ahawar.org/debat/slow.asl?aid

⁷² بومدين طاشمة، التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح والتكمن للتنمية السياسية في الجزائر www.univ-chelef.dz/revue-academique

⁷³ رفيق بن مرسلي، المرجع السابق ، ص 30- 31.

12. تتطلب التنمية الإدارية القناعة والإيمان بها وبأهميتها وضرورتها وفوائدها⁷⁴.

- أهداف التنمية الإدارية:

تهدف التنمية الإدارية إلى تحقيق مايلي:

- تجنب التقادم الإداري وذلك من خلال تجنب الجمود في ذهنيات وسلوك المديرين والتجديد في ظرف العمل وإدارته وتكنولوجيا العمل المستخدمة.

- تخطيط عملية الإحلال: حيث تشمل عملية التنمية الإدارية عملية الإحلال والترقية للمراكز الوظيفية الأعلى في الهياكل أو الفصل أو الاستقالة أو بلوغ سن التقاعد وغير ذلك من الأسباب.

- إرضاء مطلب النمو الذاتي للأفراد: فهي تحقق أهداف المدراء في الوصول إلى المراكز الأعلى والشعور بالإنجاز⁷⁵. وتحقيق التنمية الإدارية يمر بمراحل تتمثل في:

- مرحلة الوعي والإمام بأهمية ودور الإدارة في تنفيذ السياسات العامة حيث تصبح الدولة في هذه المرحلة مدركة لأهمية التنمية الإدارية وما يمكن أن تحققه للمجتمع.

- مرحلة الاهتمام بسياسات التنمية الإدارية: حيث تبدأ الدولة في النظر في كيفية الاستفادة من المزايا التي تحققها برامج التنمية الإدارية باتجاه مسار تطبيقها ووضعها موضع التنفيذ.

- مرحلة تطبيق وتنفيذ سياسات التنمية الإدارية: حيث تقوم الدولة في هذه المرحلة بوضع برامج التنمية الإدارية التي تقتنع بها موضع تنفيذ من خلال القرارات التنفيذية وهيكل تنفيذ سياسات التنمية الإدارية⁷⁶.

معوقات التنمية الإدارية:

- عدم تفويض السلطات حيث يؤدي ذلك إلى اللامبالاة والإهمال والمركزية الشديدة وتعدد المستويات الإدارية والبعد عن المنهجية العملية في اتخاذ القرارات.

- تعقيد الإجراءات الإدارية وذلك لكثرة الإجراءات مما يتطلب توفر أعداد كبيرة من الموظفين.

- مشاكل القيادات الإدارية خاصة فيما يتعلق بالاختيار والتعيين العشوائي والقائم على أسس اجتماعية لا علمية وما يؤدي ذلك إلى قصور في الوعي والقدرة على التخطيط.

- انعدام التنسيق الإداري خاصة في تسيير العمليات الإدارية وهو ما يؤدي إلى وجود ازدواجية وعدم الوضوح في الأنشطة والعمليات الإدارية.

- قلة الوعي والإدراك الكامل لمفهوم عملية التنمية الإدارية.

- قلة الموارد المائية ونقص الإمكانيات الفنية والتكنولوجية.⁷⁷

المطلب الثالث : آليات تحقيق التنمية الادارية

ان تحقيق التنمية الادارية يتطلب وجود مجموعة من الآليات والوسائل الت تتمثل فيمايلي:

⁷⁴ المرجع نفسه، ص31.

⁷⁵ محمد عبد الله المغربي، المرجع السابق .

⁷⁶ أحمد السيد كردي، المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا <http://ahmedkordy.blogspot.com/2011/05/blog-spot>

⁷⁷ نوار الطيب، المرجع السابق .

1). الشفافية الادارية :

تعتبر الشفافية الإدارية من المفاهيم الإدارية الحديثة وهي تعني حسب أدبيات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نشر المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة وان تكون تصرفات الاجهزة الرسمية للدولة وسلطاتها المختلفة مطروحة امام الناس وان الأصل في تصرفاتها هو العلانية والاستثناء هو السرية ، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن . وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور⁷⁸ .

وهناك من يعرفها بأنها تصميم و تطبيق النظم و الآليات و السياسات و التشريعات و غير ذلك من الأدوات التي تكفل حق المواطن في معرفة و فهم و مراقبة و تقييم قرارات و سلوكيات الموظفين العموميين ، و إتاحة المعلومات للمواطنين عن ذلك.⁷⁹

وحتى تتصف أي معلومة أو إجراء بالشفافية لابد من توفر مجموعة من الشروط هي :

1. أن تكون الشفافية في الوقت المناسب ، فالشفافية المتأخرة لا قيمة لها حيث يعلن عنها أحيان لاستيفاء الشكل فقط .

2. أن تتاح الشفافية لكافة الجهات في ذات الوقت.

3. أن تكون شارحة ومفصلة فقد تقوم بعض الشركات بنشر قوائمها المالية بالصحف استيفاء للشكل القانوني بدون مرافقتها أو بدون تقرير محافظ الحسابات .

4. ك. أن يعقب الشفافية مساءلة فالشفافية في حد ذاتها ليست غاية بل وسيلة لإظهار الأخطاء ومحاسبة مرتكبيها وذلك بالطبع في إطار الوسائل القانونية المنظمة لذلك.

5. كما انه لا يجب أن تخل الشفافية بالمبادئ العامة فبعض الاعمال تحتاج الى السرية⁸⁰

وتتمثل أدوات الشفافية فيمايلي :

- نشر القوانين و اللوائح و القرارات الوزارية في نشرة معروفة و رخيصة ومتاحة وللجميع
- النشر عن أعمال الحكومة الحالية و المستقبلية في وسائل الإعلام واسعة الانتشار و في مختلف وسائلها المباشرة .
- إيداع وثائق أعمال الحكومة بالمكتبات العامة للاطلاع عليها من الجميع .
- إقامة مراكز معلومات في كافة الدوائر الحكومية وإلزامها بالإجابة على الاستفسارات و توفير المعلومات (ما لم تكن هناك أوامر بالسرية) .

⁷⁸ مجدي حلمي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد

<http://www.womenpress.net/articles.php?id=218>

⁷⁹ صديق محمد عفيفي قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية الشفافية – المساءلة – الشراكة

<http://www.seddikaffifi.com/artical.11.doc>

⁸⁰ أحمد كردي، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري

<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/280892>

- إقامة قواعد بيانات و مواقع الكترونية على شبكة الانترنت تكون متاحة للمواطنين.
- إلزام الوزارات بإعلان سياساتها و قواعدها بشأن كافة الأمور ليعرفها الجميع .
- التوسع في نظام البريد الالكتروني لدى الجميع .
- تشجيع الجمعيات غير الحكومية في سعيها للحصول على المعلومات و على حسن استخدامها.
- إقامة الخطوط الساخنة للاستفسار و الخطوط المباشرة سواء للمعلومات أو لإصدار النشرات .
- تفعيل قوانين و موثيق أخلاقيات العمل في مختلف المهن بالشكل الذي يدعم الشفافية

اهمية الشفافية الادارية :

للشفافية دور مهم في تحقيق التنمية الادارية من خلال :

- إتاحة المعلومات تمكن المواطن من الاعتراض المبرر و الموثق على أعمال الحكومة التي لا يوافق عليها للمصلحة العامة أو الخاصة .
- إتاحة المعلومات تمكن المواطن من طلب التعويض عما يلحقه من ضرر بسبب أعمال الحكومة .
- إتاحة المعلومات تجعل الموظف العمومي أكثر حرصاً في أعماله خشية المساءلة من المواطنين تبنى التواصل الدائم و المستمر بين الحكومة و المواطنين.
- إتاحة المعلومات تجعل المواطن في وضع أفضل لتخطيط نشاطاته وإجراء حساباته ، و بالتالى يكون سلوكه أكثر رشداً لمصلحته و لمصلحة المجتمع .
- تقلل المخالفة عن الجهل بالقواعد .
- تساهم في توسع فرص المشاركة في صنع القرارات التي تمم المجتمع ككل
- ترفع درجة مصداقية النظام و تزيد من ولاء المواطن و تعزز الارتباط والانتماء⁸¹ و عليه يتوجب على الإدارات الواعية ضرورة الأخذ بها ، لما لها من أهمية في إحداث التنمية الإدارية الناجحة، إضافة إلى مساهماتها في تنمية التنظيمات الإدارية والوصول إلى بناء تنظيمي سليم قادر على مواجهة التحديات الجديدة والتغيرات المحيطة، وقد دعا الكثير من رواد الفكر الإداري إلى ضرورة بذل الجهود لمعالجة المشاكل الإدارية والتعرف على المعوقات التي تواجه التنمية الإدارية، والغموض في أساليب العمل وإجراءاته وتعتبر من أهم متطلبات مكافحة الفساد الإداري وهي إحدى أهم الاستراتيجيات التي تتبعها الدول لمكافحة الفساد بأشكاله المختلفة، فزيادة درجة الشفافية تساهم إلى حد بعيد في زيادة درجة الثقة التي يمنحها المواطنون للأفراد العاملين في القطاع العام ،⁸² كما ان

⁸¹ صديق محمد عفيفي، المرجع السابق .

⁸² مجدي حلمي، المرجع السابق .

إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم العامة، و اتخاذ كافة الإجراءات التي تضمن تزويدهم بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة الخطط والبرامج والأنشطة الخاصة بالإدارة المحلية والحكومة تؤدي الى تحقيق الجودة الإدارية

(2). المساءلة:

المساءلة: هي واجب المسؤولين عن الوظائف العامة، سواء كانوا منتخبين أو معينين، تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم ، حتى يتم التأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم الديمقراطية ومع تعريف القانون لوظائفهم ومهامهم، وهو ما يشكل أساساً لاستمرار اكتسابهم للشرعية والدعم من الشعب⁸³ و تعرف أيضاً بأنها تمكين المواطنين و ذوى العلاقة من الأفراد و المنظمات غير الحكومية من مراقبة ومساءلة الموظفين العموميين و المسؤولين عموماً من خلال القنوات و الأدوات الملائمة ، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند⁸⁴ وتكمن أهمية المساءلة في كونها تؤدي الى :

- تقليل فرص الاتفاقات غير المشروعة بين المجالس المسؤولة و الجهات المكلفة بالرقابة
- تنوير المسئول الأكثر نضجاً بردود الفعل لعمله أو لنتائج عمله للاستفادة منها في التطوير أو التحديث أو التصحيح .
- معاونة جهات الرقابة في القيام بعملها على الوجه الصحيح .
- كشف التلاعب أو الفساد بمعدل أسرع من المعتاد .
- اجتهاد المسؤولين أعمالهم طالما أن المساءلة متسعة المصادر .
- حماية المصالح العامة بشكل أكثر فعالية .

آليات المساءلة :

- جلسات الاستماع في المجالس النيابية و لجانها المتخصصة و الجلسات المشتركة للمجالس النيابية .
 - عملية تقديم و متابعة و التحقيق في الشكاوى .
 - اللجان الاستشارية .
 - مجالس المستفيدين (مثل مجلس الآباء في المدرسة ، و مجلس العملاء في البنوك) .
 - اللجان الخاصة من المساهمين
 - المجالس المستقلة للتقييم و الرقابة (و تشكل من المواطنين أو الخبراء)
 - النشر بكافة صوره ، فالشفافية تؤدي إلى المساءلة
- ومن هنا يتضح لنا أن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الآخر. ففي غياب الشفافية لا يمكن وجود المساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أية قيمة. ويسهم وجود هاتين الآليتين معا في قيام إدارة فعالة وكفئة ومنصفة على صعيد المؤسسات العامة والخاصة .

(3). المشاركة :

⁸³ أحمد الكردي ، المرجع السابق .

⁸⁴ صديق محمد عفيفي ، المرجع السابق .

المشاركة تعني إتاحة الفرصة للمواطنين أو الأفراد و الجمعيات الأهلية للمشاركة في صنع السياسات ووضع القواعد للعمل في مختلف المجالات و بخاصة الأعمال الحكومية حيث يمكن للمواطنين المشاركة في ادارة الشأن العام و صنع السياسات التي تدخل في صلب اهتماماتهم سواء كأفراد من خلال المشاركة في الانتخابات والادلاء بأصواتهم لكونها وسيلة من وسائل التنمية الاجتماعية أو كجماعات من خلال تأسيس جمعيات او بالانضمام الى المنظمات الطوعية والنقابات والاتحادات المهنية ، فالمشاركة في ادارة الشأن العام ترتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم المواطنة حيث تعتبر حقا لكل فرد بمجرد كونه مواطنا في دولة معينة ومعنى ذلك انه يحق له المشاركة في صنع وتنفيذ القرارات التي تؤثر على حياته ومن واجب السلطات العامة تسخير الوسائل والآليات التي تسمح بتحقيق المشاركة .

وفي هذا الاتجاه يرى جاك شوفاليه ان موضوع المواطنة الادارية اصبح لا يتعلق بالعلاقات بين الادارة والمواطن حيث كان الفرد جزءا من نظام اداري يفترض فيه الخضوع لاحكام الادارة وأنماط العلاقات المقدمة من الجهات والهيئات العمومية مع غياب كل امكانيات الحوار عن مدى ملائمة هذه الخدمات والاكرام الذي كانت تمارسه الادارة لدى استهلاك هذا الفرد لخدماتها هذا النمط المذكور اخذ في السقوط بما ان حقوقا جديدة قد تم الاعتراف بها للمواطن ادخلت توازنا جديدا في العلاقة الادارية وهي ادخال فكرة المشاركة التي سمحت بإعطاء المستفيدين حق التدخل في سير الخدمات العامة وبتعميم أكثر فقد ظهر ان العلاقة الادارية تحمل بعدا مواطنيا لا يمكن تجاهله وبتالي تم استبدال كلمة الزبون أو المستفيد بكلمة المواطن .⁸⁵

اهمية الشمول والتمكين للمجتمع المدني في عمل الادارة المحلية :

هناك فكرتان تساعدان على إبراز القضايا المرتبطة بإشراك المجتمع المدني في الإدارة المحلية هما: الشمول والتمكين للمجتمع المدني.

الشمول والتمكين في العمليات الادارية يتعلق بإدماج ما يعرف بالفئات الهشة في المجتمع في عمليات صنع القرار المتعلق بالخدمات العامة وكيفية تحديد الاحتياجات والاولويات .

ويشير برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية أن الشمول يتضمن كلا من الديمقراطية التشاركية وتحقيق الأهداف الاجتماعية (تحسين ظروف المعيشة لجميع الفئات مع التركيز على المجموعات المهمشة) . وفي كلتا الحالتين يكون الهدف الرئيسي هو تشييد هياكل تُمكن كل فرد، من المشاركة والحصول على حقوقه بغض النظر عن الثروة والجنس والسن والسلالة والدين.

ولكي تؤدي الإدارة الشاملة ووظائفها بفعالية، فإن ذلك ينطوي على اختبار قدرات جديدة، وإنشاء مؤسسات جديدة وتعزيز طرق عمل جديدة داخل نطاق المنظمات الحالية، وكذلك تقديم قواعد جديدة للعلاقات التي تربط بين المنظمات. ويؤدي التمكين إلى تغيير القيم والمعايير المتعلقة بالاحترام بين المجموعات الاجتماعية بحيث لا يُهمش أحدها أو يفقد حق التعبير أو الاستماع إليه بسبب التمييز.

اذن فمشاركة المجتمع المدني تسهم في التحديد الأفضل للاحتياجات والمطالب وزيادة الكفاءة في التنفيذ، بالإضافة إلى تعزيز الإستدامة والانسجام الاجتماعي وكذا تحقيق المزيد من الإنصاف والتجاوب والكفاءة بالنسبة لجميع الخدمات

المحلية، كما الشمول يُعظم من المعارف المحلية للمدراء، ويعزز التجاوب، ويزيد من الشفافية ومن المساءلة، التي تعزز بدورها تقديم الخدمات بفعالية. يضاف إلى ذلك أن المشاركة في نظم الإدارة تعمق من إحساس المجتمع المدني بالانتماء والملكية حيث يصبحون صناع مصائرهم الذاتية ومحديها. وهكذا فإن إشراك المجتمع المحلي لا يؤدي فقط إلى تطوير إحساس قوي بملكية المدينة فيما بين المواطنين ولكن يلزمهم بخاصة عندما تتغير ظروفهم الاقتصادية أو يجعلها ممكنة؛ بضمان التحسين المستمر بمختلف الطرق.

تتمثل أهمية ذلك فيما يلي :

- توسيع نطاق الأفكار و الخيارات التي تصنع القرار و هو ما ينعكس إيجابياً على القرار .
- أخذ رأى المستفيدين فيما يتخذ من قرارات و هذا مهم للغاية .
- المشاركة في القرار تعنى الالتزام بالدفاع عنه من جانب كل الأطراف ، فتزداد فرص نجاحه .
- تعميق الانتماء للمؤسسة و الوطن في النهاية .
- تقليل الغموض و السرية حول كيفية تسير الأمور العامة .
- تيسير إحداث التغيير و التغلب على مقاومته بشكل أسرع ، خاصة التغييرات التي تتضمن سلبيات للمواطنين في الأجل القصير أو سلبيات لبعضهم فقط في سبيل الصالح العام .⁸⁶

آليات تفعيل المشاركة :

تتمثل الوسائل و الأدوات التي تساعد على تفعيل المشاركة في :

- استخدام وسائل الاعلام المختلفة مثل الاذاعة والمنشورات من اجل توعية المواطنين وحثهم على المشاركة .
- التوعية بأهمية المشاركة في الحياة العامة من خلال تعميق الحوار بين مختلف شرائح المجتمع
- فتح قنوات الاتصال بالإنترنت ، و إدارة الحوارات الالكترونية مع الأفراد و الجمعيات .
- الفرق والجان المستقلة و مجالس المستفيدين
- اقامة الندوات و المناظرات العامة الهادفة الى اكساب المهارات الديمقراطية .
- حضور ممثلي الجمعيات الأهلية كمراقبين ، وربما كمشاركين في المناقشة دون تصويت .
- الاجتماعات المفتوحة للمسؤولين مع المواطنين .
- اعداد وتربية جيل واعى بحقوقه وواجباته من خلال فعميق القيم والمفاهيم الديمقراطية في المناهج الدراسية .
- تشجيع الحوار بين اجهزة الادارة المحلية والمجتمع المدني.⁸⁷

⁸⁶ الامم المتحدة ، ادارة الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، اشراك المجتمع المدني في تحسين اسلوب الادارة المحلية ، كينيا ، افريل 2005 ص 3 .
⁸⁷ الامم المتحدة ، ادارة الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، المرجع السابق ، ص 4 .

الفصل الثاني : الجماعات المحلية في الجزائر وجهود الإصلاح.

قامت الجزائر منذ حصولها على الاستقلال بتبني نظام اللامركزية الإدارية والذي تمثله كل من البلدية والولاية، وقد عرف هذا التنظيم جملة من التغييرات التي فرضتها الظروف والمستجدات سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، حيث مرت الجماعات المحلية في الجزائر بعدة مراحل متباينة تخللتها جملة من الإصلاحات وذلك من أجل النهوض بهذه الجماعات المحلية وجعلها قادرة على القيام بالأدوار والمهام المناطة بها وهو ما سنتناوله في هذا الفصل وذلك من خلال التطرق إلى البناء المؤسساتي لهذه الجماعات وعلاقتها بالسلطة المركزية بالإضافة إلى تناول مختلف الإصلاحات والتعديلات التي تم تبنيها في هذا الجانب .

المبحث الأول: الإطار المؤسساتي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر.

المطلب الأول: البلدية.

تعريف البلدية: عرفت المادة الأولى من قانون البلدية لسنة 2011 "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" لها أساس قانون قوي حيث أنها تنشأ بموجب قانون. **هيئات البلدية:** تتوفر البلدية على هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1. المجلس الشعبي البلدي: يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وهيئة مداولة هو المجلس الشعبي البلدي وهو جهاز منتخب يعبر عن احتياجات السكان ويتم انتخابه من قبل المواطنين القاطنين في إقليم البلدية وفق التعداد السكاني لها وذلك لمدة خمس سنوات وعن طريق الاقتراع العام السري المباشر⁸⁸ يعقد المجلس الشعبي البلدي دورة عادية كل شهرين كما يمكنه الاجتماع في دورة استثنائية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيس المجلس أو ثلثي الأعضاء أو بطلب من الوالي، تتم جلساته بصفة علنية مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة ويمكنه عقد جلسات مغلقة عند دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين ودراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام، ويحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، ولا تصح اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، يعلق محضر المداولة في الأماكن المخصصة لذلك خلال الثمانية أيام الموالية لانعقاده ويمنع على أي عضو بالمجلس حضور جلسات المجلس إذا كان موضوع المداولة يخصه أو له مصلحة فيه.

لجان المجلس الشعبي البلدي: يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة لدراسة المسائل التي تم البلدية وتتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية والاستثمار، لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، تهيئة الإقليم

⁸⁸ (المواد من 01 إلى 07) من قانون البلدية 10-11.

ولتعمير والسياحة والصناعات التقليدية، لجنة الري والفلاحة والصيد البحري، لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب ويحدد عدد اللجان بحسب عدد السكان، أما اللجان المؤقتة فهي تنشأ للقيام بمهام يحددها المجلس الشعبي ويمكن استدعاء موظفين أو مواطنين لاستشارتهم.

مهام واختصاصات المجلس: يباشر المجلس جملة من المهام هي:

- في مجال تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة والتخطيط:

يقوم المجلس الشعبي البلدي في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم والمخططات التوجيهية القطاعية، كما يتولى المجلس رسم النسيج العمراني للبلدية وفقا للتشريعات المعمول بها.⁸⁹

وفي إطار المحافظة على البيئة والصحة يشترط موافقة المجلس الشعبي البلدي، كلما تعلق الأمر بمشروع ينضوي على مخاطر بالإضافة إلى حماية التراث العمراني والمواقع الطبيعية والآثار والمتاحف كما تقوم البلدية بالسهر على المحافظة على النظافة العمومية والطرق ومكافحة الأمراض.

- في المجال الاجتماعي: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي وضمان صيانتها وتوفير وسائل النقل للتلاميذ وتساهم في إنجاز المرافق الرياضية والثقافية بالإضافة إلى التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومساعدتها وإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج وخلق شروط الترقية العقارية والمشاركة في إنشاء المؤسسات العقارية وتشجيع التعاونيات في المجال العقاري.

- في المجال المالي: يتولى المجلس سنويا المصادقة على ميزانية البلدية.

- في المجال الاقتصادي: يخضع أي مشروع استثمارا أو تجهيز على إقليم البلدية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي كما يوكل للبلدية في مجال حماية البيئة والأراضي الفلاحية القيام بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي، وللبلدية الحق في إنشاء مؤسسات عامة اقتصادية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لأجل تسيير مصالحها والمساهمة في تحقيق التنمية المحلية.⁹⁰

2. رئيس المجلس الشعبي البلدي: يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالإضافة إلى نوابه الهيئة التنفيذية للبلدية، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يتم اختبار المرشح الأصغر سنا، وباعتباره رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يقوم بمهام متعددة باعتباره ممثلا للدولة وباعتباره كهيئة تنفيذية للمجلس وكممثل للبلدية.

أولا: باعتباره ممثلا للدولة: يمكن تلخيص صلاحياته ومهامه كمثل للدولة فيما يلي:

- يمثل الدولة على مستوى إقليم البلدية كما يتمتع بصفة ضابط الحالة المدنية وهو يتيح له إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية أو تفويض إمضاءه إلى المندوبين والموظفين البلديين.

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية ويتولى عملية التصديق على الوثائق بالإضافة إلى قيامه بنشر القوانين والتنظيمات في حدود إقليم البلدية.

⁸⁹ (المواد من 07 إلى 31) من قانون البلدية 11-10.

⁹⁰ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص203-204.

- يتخذ كل الاحتياطات الضرورية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية كما يعهد له اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، ويعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي مهامه على الشرطة البلدية ويمكنه طلب تسخير الشرطة أو الدرك.⁹¹

ثانيا: باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس بالتحضير لجلسات المجلس واستدعاء أعضائه وإبلاغهم بجدول أعمال المجلس واتخاذ كافة التدابير التي تسهل تنفيذ مداولاته وحتى يقوم بمهمته التنفيذية في الآجال المحددة يمكنه الاستعانة بهيئة تنفيذية تتولى الإشراف والمتابعة الخاصة بمداولات المجلس وتتكون هذه الهيئة من الرئيس بالإضافة إلى نوابه الذين يتراوح عددهم بين 02 إلى 06 حسب عدد أعضاء المجلس.⁹²

ثالثا: باعتباره ممثلا للبلدية.

في إطار تمثيله للبلدية يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي إبرام العقود المختلفة بإسم البلدية وقبول الهدايا والوصايا المقدمة للبلدية وإبرام المناقصات والمزايدات والتقاضي باسمها ولحسابها، كما يتولى أيضا المحافظة على أرشيف البلدية وحقوقها العقارية والمنقولة وتوظيف عمالها والسهر على صيانة محفوظاتها بالإضافة إلى ذلك يمثل البلدية في كافة التظاهرات الرسمية، كما يتمتع أيضا بصفة الأمر بالصرف باسمها ولحسابها ويتخذ كافة المبادرات لتطوير المداخل البلدية.

ونظرا لتعدد اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي فقد فرض عليه قانون البلدية التفرغ التام للرئاسة حسب المادة 12 من قانون 10-11 والإقامة في مقر البلدية وذلك لرعاية مصالحها ومتابعة شؤونها المختلفة.⁹³

المطلب الثاني: الولاية.

1. تعريف الولاية:

الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة، تشكل فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين وتنشأ بواسطة القانون.⁹⁴

2. هيئات الولاية:

تتكون الولاية من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي.

أولا: المجلس الشعبي الولائي: هو هيئة المداولة في الولاية ينتخب أعضائه عن طريق الاقتراع العام، لمدة خمس سنوات، يتراوح عددهم بين 35 و 55 عضو حسب عدد السكان في الولاية، ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا له في القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد، في حالة عدم الحصول على الأغلبية المطلقة يكون الترشيح مفتوحا للقائمتين

⁹¹ المرجع نفسه، ص 213، 216.

⁹² أحمد بلجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات (دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيد علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010، ص 57.

⁹³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص 219 - 220.

⁹⁴ (المادة 01، 02) من قانون الولاية 12-07.

الحائزتين على نسبة 35 % على الأقل يكون الترشح مفتوحا لجميع القوائم ويعلن فائزا المترشح الحائز على الأغلبية المطلقة، في حالة عدم حصول ذلك يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح الأكبر سنا، يعقد المجلس أربع دورات في السنة في تواريخ محددة ولمدة 15 يوما كما يمكنه الاجتماع في دورات استثنائية عند اقتضاء الحاجة وذلك بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاء المجلس أو الوالي، تكون مداواته علنية، كما يمكنه عقد جلسات مغلقة وذلك لدراسة الحالة الانضباطية للمنتخبين الولائيين وفي السائل المرتبطة بالأمن والنظام العام، تتم المصادقة على المداوات بالأغلبية المطلقة للأعضاء مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، أعطى القانون للمجلس حق تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية سواء كانت لجان مؤقتة أو دائمة مثل لجنة الاقتصاد والمالية والتهيئة والتجهيز والشؤون الاجتماعية والثقافية ويجب مراعاة التناسب مع المكونات الأساسية للمجلس في تشكيل اللجنة كما يمكنه الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة⁹⁵.

مهام واختصاصات المجلس: يقوم المجلس الشعبي الولائي بجملة من المهام تتمثل في:

- 1. التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية:** يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط ويحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها أو إعادة تأهيلها كما يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية، ويقوم أيضا بالأشغال المتعلقة بتهيئة الطرق والمسالك الولائية وصيانتها وتصنيفها وترقية هيكل استقبال الاستثمارات بالإضافة إلى مبادرته بكل عمل ويهدف إلى تشجيع التنمية الريفية خاصة في مجال الكهرباء وفك العزلة.
- 2. الفلاحة والري:** يضع كل مشروع من شأنه ترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي والوقاية من الكوارث الطبيعية، حماية البيئة والأملاك الغابية، حماية الصحة الحيوانية والنباتية والمياه الصالحة للشرب.
- 3. المجال الاجتماعي والثقافي والسياحي:** يقوم في هذا الجانب بعدة مهام تتمثل في مساهمته في برامج ترقية التشغيل وإنجاز الهياكل الصحية وتطبيق تدابير الوقاية الصحية، مساعدة المحتاجين والتكفل بالمشردين وترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي، حماية القدرات السياحية ومساعدة المستثمرين في هذا المجال.
- 4. مجال السكن:** يمكن للمجلس المساهمة في إنجاز برامج السكن ومحاربة السكن الهش وغير الصحي والقضاء عليه ويساهم أيضا في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية والحفاظ على الطابع المعماري.
- 5. في المجال المالي:** يقوم المجلس الشعبي الولائي بالمصادقة على الميزانية وعند ظهور اختلال فيها يقوم المجلس باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص العجز وضمان التوازن اللازم للميزانية.⁹⁶

⁹⁵ سليمة حمادو، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012، ص 39-40.

⁹⁶ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص 232، 237.

6. في مجال تجهيزات التربية والتكوين: تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني وتتكفل بصيانتها والمحافظة عليها.

ثانيا: **الوالي**: نظرا لأهمية الدور الذي يقوم به الوالي وحساسية مركزه فإن تعيينه يتم عن طريق رئيس الجمهورية وذلك بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وهذا حسب المادة 78 من الدستور، ونظرا للطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (سياسية وإدارية) التي تجعل وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة لذلك لا يوجد نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم من خلالها تعيين الولاية، أما بالنسبة لانتهاؤه مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، وبموجب مرسوم رئاسي وبنفس الإجراءات التي تم إتباعها عند تعيينه.

مهام واختصاصات الوالي: يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي يقوم الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس بنشر وتنفيذ مداولات المجلس.

ويتولى الوالي إعداد مشروع الميزانية والقيام بتنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يقوم بإعلام هذا الأخير وإطلاعه سنويا على نشاط القطاعات غير المركزية بالولاية إضافة إلى ذلك فقد ألزم القانون الوالي بضرورة تقديم تقرير في كل دورة للمجلس الشعبي الولائي حول وضعية تنفيذ المداولات وأيضا إطلاعه بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين دورات المجلس على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه ويسهر الوالي أيضا على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها كما يتولى تنشيطها ومراقبة نشاطها ويقدم بيانا سنويا أمام المجلس حول نشاطات الولاية ويؤدي بإسمها كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية وبالإضافة إلى ذلك يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب التنظيم المعمول به ويمثلها أيضا أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعي عليه كما يمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفي الولاية.⁹⁷

2. مهام الوالي باعتباره ممثلا للدولة:

يجسد الوالي باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري فهو بذلك يمثل مختلف الوزراء حيث يلتزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير وبالتالي فهو مكلف بالتنسيق والتنشيط والمراقبة لأعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية باستثناء بعض القطاعات التي تقتضي مهامها الارتباط المباشر بالإدارة والمصالح المركزية للوزارات⁹⁸، يسهر الوالي على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في حدود اختصاصاته كما يعمل على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى إقليم الولاية بالإضافة إلى مسؤوليته في المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

يمكن للوالي وفي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية عن طريق التسخير بالإضافة إلى أنه هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل برامج تنمية الولاية.⁹⁹

⁹⁷ عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011،

ص 71، 82.

⁹⁸ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 127-128.

⁹⁹ (المواد 110-121) من قانون الولاية 07-12.

المطلب الثالث: علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية.

تتمثل العلاقة القائمة بين الجماعات المحلية والسلطة المركزية في سلطة الرقابة التي تمارسها هذه الأخيرة على الجماعات المحلية من منطلق أن استقلال الجماعات المحلية هو استقلال نسبي إذ تمارس اختصاصاتها تحت إشراف الإدارة المركزية، وقد اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المشددة والمعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي.¹⁰⁰

1. الرقابة على البلدية: تشمل الرقابة على البلدية مايلي:

أ- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: يخضع أعضاء المجلس إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (الولاية) وتأخذ عدة صور هي:

1. الإقالة: وهي إسقاط كلي ونهائي لعضوية منتخب بلدي (عضو المجلس) وذلك لوقوعه في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب أو توافر حالة من حالات التنافي ويعود قرار التصريح بالإقالة إلى الوالي.

2. الإيقاف: ويتمثل في توقيف منتخب بلدي عن ممارسة مهامه بسبب تعرضه لمتابعة قضائية حتى صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة ويصدر قرار التوقيف من الوالي وفي حالة ثبوت براءته يستأنف ممارسة مهامه تلقائيا.

3. الإقصاء: وهو زوال صفة العضوية عن منتخب بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ويثبت الإقصاء بقرار من الوالي.

ب- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تمارس جهة الرقابة أو الوصاية والمتمثلة أساسا في الوالي العديد من صور الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل تصديق وإلغاء وحلول.

أولا: التصديق: ويأخذ شكلان:

1- التصديق الضمني: حيث تعتبر مداوات المجلس الشعبي نافذة بعد فوات 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

2- التصديق الصريح: نظرا لأهمية بعض المداوات فإن القانون البلدي يشترط ضرورة التصديق الصريح (كتابة) عليها لتنفيذها وتتعلق هذه المداوات بموضوع الميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.¹⁰¹

ثانيا: الإلغاء (البطلان): حيث يتم إلغاء مداوات وقرارات البلدية لبطالها المطلق أو النسبي:

1- البطلان المطلق: تبطل مداوات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في الحالات التالية:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات.

- التي تمس رموز الدولة و شعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- ويعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

¹⁰⁰ عبد الحميد بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، ماي 2009، ص111.

¹⁰¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 96، 102.

2- البطلان النسبي: يتعلق بقابلية المداولة البلدية للإبطال إذا تشارك في اتخاذها عضو من المجلس له مصلحة شخصية فيها أو كوكيل ويثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي، ويمكن للمجلس عن طريق رئيسه أن يطعن قضائياً ضد قرار الوالي في البطلان أو رفض المصادقة.

ثالثاً: الحلول: يمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي في القيام بمهامه وذلك في الحالات التالية:

- عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات حيث يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائياً بمباشرة هذا العمل.
- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.
- عندما لا تقوم السلطات البلدية بالإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام خاصة المتعلقة بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

ج- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

يتم حل وتجديد المجلس الشعبي البلدي بصفة كلية في الحالات التالية:

- خرق أحكام دستورية.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس يشكل مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.¹⁰²
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من القيام بعملية الاستخلاف.
- حدوث خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق سير المجلس وبعد إعداره يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية.¹⁰³

(2). الرقابة على الولاية: تتمثل الرقابة المفروضة على الولاية:

أ- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

تقوم الجهة الوصية (الإدارة المركزية) بممارسة رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية التوقيف، الإقالة أو الإقصاء.

¹⁰² المواد 46-47 من قانون البلدية 11-10.

¹⁰³ المادة 47 من قانون البلدية 11-10.

1. **التوقيف:** وذلك عند تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية فإنه يتم توقيفه عن ممارسة مهامه ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية وذلك حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة.

2. **الإقالة:** إذا كان عضو في مجلس شعبي ولائي تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونيا فإنه يعتبر مستقيلا بموجب مداولة من المجلس ويقوم رئيس المجلس بإعلام الوالي بذلك وفي حالة تقصيره وبعد إعداره من الوالي يعلن وزير الداخلية الإستقالة بقرار.

3. **الإقصاء:** وتعلق بتعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية تسلبه أهلية الإنتخاب ويترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

ب- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي: تمارس على أعمال المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل الجهة الوصية والمتمثلة أساس في وزارة الداخلية ومن صور هذه الرقابة مايلي:

1. **التصديق:** وله صورتان هما:

أ- **التصديق الضمني:** تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها إذا كانت عامة وتنظيمية أو تبليغها إذا كانت خاصة وفردية إلى المعنيين من طرف الوالي والذي يجب عليه القيام بذلك في أجل لا يتعدى 15 يوما.

ب- **التصديق الضمني:** حدد قانون الولاية المداولات التي يشترط في نفاذها التصديق الصريح من طرف السلطة المختصة وتعلق بمداولات الميزانية والحساب وإنشاء وإحداث مصالح ومرافق عمومية ولائية أو أي موضوع تنص عليه أحكام التشريع المعمول به على ضرورة التصديق الصريح.

2. **الإلغاء:** يعود اختصاص إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها مطلقا أو نسبيا.

أ- **البطلان المطلق:** تعتبر مداولات المجلس باطلة بقوة القانون في الحالات التالية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية بالإضافة إلى تلك التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه.

ب- **البطلان النسبي:** تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإلغاء تلك التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيون بقضية موضوع المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء وإذا كان قرار إلغاء المداولة من اختصاص وزير الداخلية فإن ذلك لا يمنع من إعطاء حق المطالبة بإلغاء تلك المداولة مع وقف التنفيذ لكل من الوالي، أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر وإلا اعتبرت المداولة نافذة.¹⁰⁴

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

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية وتتمثل الحالات التي يتم

فيها حل المجلس في:

خرق أحكام دستورية أو إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، وأيضا في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، وعندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم كذلك يتم حل المجلس عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وفي هذا المجال يقوم وزير الداخلية بعد حل المجلس وبناء على اقتراح من الوالي وخلال 10 أيام التي تلي حل المجلس بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول له بالقانون حتى تنصيب مجلس جديد.¹⁰⁵

المبحث الثاني: مسارات اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديد المطلب الأول: الجماعات المحلية خلال المرحلة الانتقالية 62-69.

أ- البلدية:

عرفت الجزائر غداة الاستقلال حالة فراغ إداري على المستوى الحكومي والمحلي نتيجة الهجرة الجماعية للإطارات الأوربية، فبالنسبة للبلديات فقد ورثت العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مثل الأمراض والفقر والجهل والأمية والبطالة والعجز المالي وتزايد النفقات بسبب المساعدات التي كانت تقدمها البلديات للمتضررين من حرب التحرير¹⁰⁶، وقد فرضت هذه المرحلة الحساسة من تاريخ الجزائر على السلطات العامة الإبقاء على التشريع الفرنسي المنظم لعمل البلديات وذلك من خلال صدور قانون 31-12-1962 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية¹⁰⁷ الغير متناقضة مع السيادة الوطنية وتم تقليص عدد البلديات والتي تشكلت أساسا من ممثلين عن قدماء المجاهدين¹⁰⁸، ومناضلين بالحزب إلى 676 بلدية بنحو 18 ألف نسمة في البلدية الواحدة وذلك بموجب مرسوم 16 ماي 1963، حيث كان عدد البلديات التي اصطنعتها فرنسا في الجزائر 1535 بلدية لم يكن لها أي تجانس سوى خدمة مصالح فرنسا¹⁰⁹، وقد كان الغرض من تقليص عدد البلديات هو ضمان التحكم فيها وسهولة تسييرها والتغلب على مختلف المشاكل التي تعاني منها، وبصدور دستور 1963 فقد اعتبر الحوز أو البلدية أساسا للمجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية حيث نصت المادة 09 منه "المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدة هي البلدية"، وهو نفس التوجه الذي أكد ميثاق الجزائر 16964، حيث جاء فيه أن الخيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات تتطلب مراجعة إدارية جذرية هدفها أن تجعل من مجلس الحوز قاعدة التنظيم السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.¹¹⁰

ب- الولاية:

ورثت الجزائر بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية، وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوربيين غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور قانون 31-

¹⁰⁵ المواد 47 - 48 من قانون الولاية 12-07

¹⁰⁶ عبد النور ناجي، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني، مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات - حالة الجزائر، - ورقلة، ديسمبر 2011، ص

¹⁰⁷ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 119.

¹⁰⁸ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 41.

¹⁰⁹ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، 2012، ص 163.

¹¹⁰ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 42.

12-1962 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية وفرضت هذه الحالة تفريز سلطة المحافظ وأنشأت بعض المؤسسات الاستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي وذلك بناء على طلب المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني، وقد ضمت هذه المجالس ممثلين عن السكان غير أنهم كانوا معينين من قبل المحافظ ولم تكن تملك سلطة التداول وأثبتت الدراسات أن هذه المجالس لم تنصب في أغلب المناطق¹¹¹، وقد اختفت هذه اللجان على الصعيد القانوني بعد صدور الأمر الذي أسس المجالس العمالية الاقتصادية الاجتماعية سنة 1976، وبعد الانتخابات البلدية عام 1967 تم استخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي أو ولائي) اقتصادي واجتماعي والذي كان يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة والجيش، وقد ظل الوضع على حاله إلى أن صدر أول نص قانوني المتمثل في أمر 1969 الخاص بالولاية.¹¹²

المطلب الثاني: الجماعات المحلية خلال مرحلة قانوني البلدية والولاية 67 ، 69:

أ- البلدية: لقد كان لدستور 1963 وميثاق الجزائر بالغ الأثر في إبراز مكانة البلدية على المستوى الرسمي والاعتراف بدورها الطلائعي ولعل من الأسباب التي دفعت السلطة آنذاك إلى ضرورة الإسراع في التفكير وإصدار قانون البلدية هي:

- خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي مما أجبر السلطة إلى التعجيل بإصلاح المؤسسات الموروثة ومنها البلدية باعتبارها قاعدة للنظام اللامركزي.

- عدم مواكبة هذه النصوص لفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية.

- رغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية خاصة وقد نجم عنها تباين محسوس على المستوى التطبيقي أو العملي.

- إن دور البلدية أعظم من دور الولاية وذلك بحكم اقترابها أكثر من المواطنين وبحكم مهامها المتنوعة لذا كان من الواجب أن يبدأ الإصلاح منها أولاً.

وانطلاقاً من هذه المعطيات تحرك الهيكل السياسي المتمثل في المكتب السياسي لجهة التحرير الوطني وأعد مشروع قانون البلدية وقد جاء هذا القانون متأثراً بنموذجين مختلفين هما النموذج الفرنسي والنموذج اليوغسلافي ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي خاصة بالنسبة لإطلاق الاختصاص للبلديات وكذلك في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري، أما التأثير بالنموذج اليوغسلافي فيرجع إلى وحدة المصدر الإيديولوجي وهو النظام الاشتراكي واعتماد نظام الحزب الواحد وإعطاء الأولوية في مجال التسيير للعمال والفلاحين¹¹³، وقد شكل الأمر رقم 67 - 24 الصادر في 18-01-1967 وملتصمناً قانون البلدية أساس التنظيم البلدي في الجزائر ذلك أنه مثل محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري كما يشير ميثاق البلدية المتصدر للأمر المشار إليه سابقاً وطبقاً لهذا النص فإن البلدية تتشكل من الهيئات التالية:

- المجلس الشعبي البلدي: وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية ويضم من 9 إلى 39 عضو حسب عدد سكان البلدية وقد خوله الأمر 67 - 24 اختصاصات متعددة ومتنوعة تماشياً مع الخيار الاشتراكي الذي كان سائداً آنذاك.

¹¹¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 119.

¹¹² سليمة حمادو، المرجع السابق، ص 83.

¹¹³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 110، 111.

- المجلس التنفيذي البلدي: ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه ويتمتع بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل الدولة تارة ويمثل البلدية تارة أخرى¹¹⁴، وفي نفس السياق جاء اهتمام الدستور والميثاق الوطني لسنة 1976 بالموضوع حينما تم تكريس سياسة اللامركزية عن طريق المجالس المنتخبة محليا حيث كانت البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة¹¹⁵، وقد لعب حزب جبهة التحرير الوطني في ظل نظام تأسيسي قائم على مبدأ الحزب الواحد، دورا معتبرا في تشكيل وتوجيه ومراقبة هيئات البلدية، فإذا كان ميثاق البلدية لسنة 1967 يتحدث عن الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية والنزاهة والأخلاق الفاضلة والاستعداد والكفاءة والنشاط في المنتخبين فإن قوانين وقرارات الحزب تقتضي منذ المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979، ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة¹¹⁶، وفي 1981 صدر قانون رقم 81-09 والذي يحدد ويكمل مرسوم 1967 حيث تضمن طريقة انتخاب الممثلين البلديين بإضافة إلى مهام البلديات التي تمتد حتى المراقبة الشعبية وقد تميزت هذه الفترة بتقسيمين إداريين الأول 1974 حيث تم إضافة 28 بلدية والتقسيم الإداري لسنة 1984 والذي ارتفع على إثره عدد البلديات إلى 1541، وكنتيجة لهذا التقسيم ازداد عدد البلديات القروية عديمة الدخل حيث أنها لا تركز على أي حياة اقتصادية أو مالية، إذ لم يصاحب هذا التقسيم بوسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي فقد أحدث هذا التقسيم بلديات عاجزة بالنشأة حيث كان الهدف منه توسيع أجهزة الدولة لتشمل كل التراب الوطني وتقريب الإدارة والخدمة العمومية من المواطن بقدر ما كانت مثالية تخدم أهداف إيديولوجية فحسب¹¹⁷، وقد كلفت البلدية إضافة إلى مهامها التقليدية تخصيص مدونة ومخطط للتنمية المحلية والتدخل كمساهم في تحقيق المشاريع خاصة المتعلقة بالتجهيزات السوسيوثقافية وفيما يتعلق بالمرافق المدرسية، ولتحقيق ذلك لا بد من استعمال وسائل وأساليب إدارية كبيرة وهو ما يفسر إنشاء العديد من المؤسسات العمومية المحلية التي ساهمت في تحقيق الرخاء المادي في تلك الفترة وسمحت بتطوير مختلف الهياكل الأساسية ف الحياة اليومية وكنتيجة لهذا التوسع في عدد البلديات فقد بدأ عدد البلديات ذات الميزانية العاجزة يتزايد بشكل كبير ووقفت الجزائر عاجزة عن تحقيق الأهداف التي وضعتها لإدارتها لذلك كانت جل الإصلاحات المتبناة موجهة نحو إعطاء البلدية مهامها وصلاحيات لا تتناسب مع وضعها المالي¹¹⁸، وكنتيجة لذلك أصبحت البلدية عاجزة عن أداء دورها التنموي.

ب- الولاية: لقد دفعت عدة عوامل السلطة إلى الإسراع في إصلاح نظام الولاية وذلك بإصدار قانون خاص بها وقد شجع على ذلك عدة عوامل هي:

- صدور قانون البلدية سنة 1967 مما فرض على المشرع إتمام المهمة بإصدار قانون للولاية ليكتمل به النظام القانوني للإدارة المحلية في الجزائر.

- من الناحية السياسية فقد اتضح بجلاء المنحى الإيديولوجي للدولة وهو ما فرض القيام بإصلاح في مجال قانون الولاية يتماشى مع الدولة المستقلة ونهجها السياسي.

¹¹⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 42.

¹¹⁵ المادة 36 (الفقرة الثانية) من دستور 1976.

¹¹⁶ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 42.

¹¹⁷ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق، ص 163.

¹¹⁸ سليمة حمادو، المرجع السابق، ص 37.

- الفراغ الذي عاشته الولاية من حيث المنظومة القانونية رغم صدور نصوص بين الفترة والأخرى فرض على المشرع أن يعجل بالإصلاح ليضع حدا لنصوص المرحلة الانتقالية ويعلن عن النظام القانوني للولاية خاصة بعد أن ثبت عدم تطبيق النصوص السابقة في كثير من المناطق.

- فكرة الدولة المستقلة فرضت مسألة الانفصال قانونيا عن فرنسا بعد أن ثبت وتعزز الانفصال السياسي وبالتالي لا يصح أن تكون الدولة مستقلة وقانونيا تابعة للتشريع الفرنسي الاستعماري فكان صدور قانون الولاية يمثل مظهرا من مظاهر الاستقلال القانوني.¹¹⁹

شكل الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن لقانون الولاية المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر بالرغم من تأثيره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال وطبقا لهذا الأمر فقد تشكلت الولاية من الهيئات التالية:

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

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

- **الوالي:** وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها ويتم تعيينه من طرف رئيس الدولة. وقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حيث نصت المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية، غير أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزن سنة 1979 أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين.

1. توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس وظيفة مراقبة على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976 التي تجعل منه وسيلة للرقابة الشعبية.

2. تدعيم وتأكيذ الطابع السياسي لهذه الهيئة سواء من حيث تشكيلها حيث أصبحت النصوص الأساسية للحزب تشتترط الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس أو من حيث تسييرها وذلك من خلال تأسيس هيئة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية وهو مجلس التنسيق الولائي.¹²⁰

المطلب الثالث: الجماعات المحلية خلال قانون 1990.

أ- **البلدية:** بعد صدور دستور 1989 وتماشيا مع الإصلاحات السياسية التي أقرها هذا الدستور، قامت السلطة بإدخال إصلاحات إدارية وذلك من أجل تحديث الإدارة وتكييفها هيكليا وبشريا وتشريعيا وماديا مع التطورات السياسية الجديدة بكل ما يضمن الفعالية والسرعة في التنفيذ وسيولة المعلومات وتقريب الإدارة من المواطن وجعلها في خدمة التنمية فالإصلاح الإداري ما هو إلا عملية سياسية موجهة لضبط وتكييف العلاقة بين البيروقراطية والمجتمع كما أنه لا يمكن القيام بإصلاحات سياسية دون إصلاح إداري وتعتبر اللامركزية الإدارية ومبدأ الانتخاب لتمثيل الإدارة الشعبية من أهم التعديلات التي جاء بها دستور 1989¹²¹، ويعتبر قانون البلدية لسنة 1990 أول قانون في مرحلة التعددية السياسية،

¹¹⁹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص119-120.

¹²⁰ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص115-116.

¹²¹ عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ط1، الجزائر: منشورات 8 ماي 1945، 2006، ص154.

حيث حاول أن يحفظ استقرار المجالس البلدية ويراعي الانتماء السياسي للمنتخبين حيث فرضت المادة 24 منه عند تشكيل اللجان الدائمة للمجلس مراعاة التمثيل السياسي بما يعكس المكونات السياسية للمجلس¹²²، وقد عرفت الجزائر أول انتخابات محلية بعد تبني التعددية الحزبية حيث جرت هذه الانتخابات في 12 جوان 1990 وتحصلت الجبهة الإسلامية للإنقاذ على الأغلبية في 853 مجلس بلدي من أصل 1541¹²³، لكن بعد توقيف المسار الانتخابي تم حل المجالس الشعبية البلدية كنتيجة لحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ التي فازت بأغلبية المجالس حيث لجأت السلطة إلى استحداث المندوبيات التنفيذية لتعويض المجالس الشعبية البلدية التي تم حلها، وبقيت هذه المندوبيات حتى عودة الشرعية الانتخابية في 1997 حيث تم تنظيم انتخابات محلية في 1997 فاز بها التجمع الوطني الديمقراطي بعد صدور قانون الانتخاب الجديد 97 - 07 الذي ألغى تفضيل القائمة الفائزة بالأغلبية حيث نصت المادة 75 منه على أنه "ينتخب المجلس الشعبي البلدي و الولائي لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة ونصت المادة 76 منه "توزع المقاعد المطلوب غلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى¹²⁴، وعليه يمكن القول أن قانون الانتخاب وقانون البلدية 1990 قد تسبب في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجلس البلدي خاصة من خلال تطبيق المادة 55 من قانون البلدية 90-08 والتي سنت آلية لخلع الصفة الرئاسية عن رئيس المجلس الشعبي البلدي (حالة سحب الثقة) حيث اشترطت هذه المادة توافر نصاب داخل المجلس يتمثل في ثلثي أعضائه وأن يكون الاقتراع علنيا دون تبيان حالات سحب الثقة وهو ما خلق دخول العديد من البلديات في جو من الصراع الداخلي بين أعضاء المجلس يسبب سحب الثقة وهو ما أثر سلبا على أداء البلديات ودورها التنموي وجدير بالذكر أن قانون البلدية 90-08 خضع لتعديل واحد حملة الأمر 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 وتم بموجبه تنمة المادة 34 الخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي خاصة أما ما عرفته بعض المجالس من اضطرابات ومقاطعات للدورات ورغم ذلك يظل قانون البلدية 90-08 تجربة أولى في مجال التعددية الحزبية حيث نتج هذا القانون ظهر على مستوى رئاسة المجالس البلدية رؤساء للبلديات يتبعون أحزاب مختلفة في آرائها وبرامجها وأطروحاتها وحتى تمثيلها الشعبي¹²⁵.

ب- الولاية: لم تكن الولاية في منأى عن التغيير الذي حصل للبلدية في هذه المرحلة حيث أرسى دستور 1989 معالم جديدة كرست التعددية السياسية، وهو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة، كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية وهو ما أشارت إليه المادة 14 منه وقد أبرزت أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية ونصت المادة 15 منه عن التقسيم المزدوج بالقول أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وقد أضفت المادة 16 منه طابعا خاصا للمجلس المنتخب معتبرة إياه مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وبخصوص قانون 90-09 فقد حصر الهيئات المسيرة على

¹²² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 112.

¹²³ رشيد بن أيوب، دليل الجزائر السياسي، ط1، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، 1999، ص 53.

¹²⁴ أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وأفاق)، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، 2013، ص 18-19.

¹²⁵ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 112.

مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي عكس ما أشار إليه الأمر 69 للمجلس التنفيذي إلى جانب المجلس الشعبي الولائي والوالي، كما لم يشر إلى أي حكم يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي حيث صار ذلك من اختصاص قانون الانتخابات كما أصبحت دورات المجلس أربعة بعدما كانت ثلاثة دورات¹²⁶، وقد تأثرت الولاية مثلها مثل البلدية بالأحداث التي حصلت بعد الانتخابات المحلية جوان 1990 حيث تم كذلك حل المجالس الشعبية الولائية وذلك لأن الجبهة الإسلامية للإنقاذ كانت تستحوذ على 31 مجلس ولائي من أصل 48 مجلس ولائي¹²⁷ حيث تم استبدال هذه المجالس الولائية بمندوبيات ولائية حتى عودة الشرعية الانتخابية في 1997.

المبحث الثالث: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر من خلال قانون البلدية والولاية الجديد المطلب الأول: دواعي إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

في ظل تطور الظروف والمعطيات السياسية والاقتصادية خاصة سواء على الصعيد الداخلي أو الدولي وصلت السلطات العمومية إلى قناعة أنه لا مفر من إصلاح هياكل الدولة المختلفة وهذا ما يعني إعادة النظر في بناء الدولة وهيكلها وتنمين قدراتها البشرية وتحديد مفهوم الخدمة العمومية ومراعاة الحقوق والحريات الأساسية وتكريس مفهوم الرشادة خاصة على المستوى المحلي وتسيير الشؤون العامة بشفافية والمشاركة في نع القرار وتحديد المسؤوليات على جميع المستويات ومحاربة الفساد بكل أشكاله وهو بالتالي مشروع ضخم ورؤية جديدة لتسيير المؤسسات والمصالح العمومية ومن أجل تحقيق هذه الأهداف قام رقيب الجمهورية في 25 نوفمبر 2000 بتنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها وقد ضمت اللجنة كبار مسؤولي الدولة ومسؤولي المؤسسات الدستورية والإدارية وكذلك جامعيين وحقوقيين ومنتخبين¹²⁸، حيث قدم رئيس الجمهورية في جلسة التنصيب الخطوط العريضة لإصلاح هياكل الدولة، حيث قال "أرى أنه لا بد من تذكيركم ببعض المبادئ التي يجب أن تحدد مسعاكم عندما تطرقون إلى تحديد مهام الإدارات المركزية للوزارات وأعني أول ما أعني إعادة صب مهام الإدارات المركزية على الوظائف الاستراتيجية المتمثلة في التصميم والتحليل والتوقع والضبط التنشيط والمراقبة على أن يترجم ذلك بالضرورة بتخفيف الهياكل المركزية وإعادة توزيع مهام التسيير والتنفيذ في اتجاه المجالات الفرعية أو اللامركزية... لا يمكن لإصلاح الإدارات المركزية أن يحقق ما يرجى منه إلا إذا رافقته مرافقة متسقة وإجراءات جوهرية لتكليف جماعاتنا الإقليمية، وإعادة تحديد المهام المنوطة بالإدارة المركزية التي تقوم بها اللجنة ستؤدي حتما إلى نقل جزء من اختصاصات الدولة إلى الجماعات الإقليمية، هذه التي تعد امتدادا طبيعيا لعمل الدولة الشامل في سائر التراب الوطني¹²⁹.

ويبدو واضحا أن من مقاصد إصلاح هياكل الدولة وتحديد مهامها هو تكريس مزيد من اللامركزية في التسيير وإعادة الاعتبار للجماعات المحلية وتجسيد فكرة الإدارة الجوارية.

وخلال خطابه الذي ألقاه في 15 أبريل 2011 اعترف الرئيس بأن الإدارة الجزائرية لازالت تعاني من ظاهرة البيروقراطية والتلاعب بالأموال العمومية وبخصوص المجالس المنتخبة يرى أن دورها حيوي لا بد من تعزيزه وذلك لكون

¹²⁶ (-، -)، شرح قانون الولاية، ص 123-124.

¹²⁷ رشيد بن أيوب، المرجع السابق، ص 53.

¹²⁸ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 113.

¹²⁹ رئاسة الجمهورية، خطاب رئيس الجمهورية خلال تنصيب لجنة إصلاح هياكل الدولة يوم 25 نوفمبر 2000 <http://www.el-mouradia.dz>

المنتخبين هم الأكثر قربا ومعرفة بالمواطن وبواقعه المعاش وقد أعلن في هذا الخطاب عن مراجعة قانون الولاية حيث قال "في إطار لامركزية أوسع وأكثر نجاعة وحتى يصبح المواطنون طرفا في اتخاذ القرارات التي تخص حياتهم اليومية وبيئتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لابد من مضاعفة صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة وتمكينها من الوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة اختصاصاتها ولهذا الغاية ستمم مراجعة قانون الولاية"¹³⁰.

ويمكن إجمال دواعي وأسباب إصلاح الجماعات المحلية فيما يلي:

1. التأقلم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد والانخراط في مسار الإصلاحات التي شرع فيها منذ عشرية من الزمن.

2. تكييف القوانين المسيرة للبلديات والمجالس الشعبية الولائية مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة.

3. إحداث نقلة في تسيير هذه الجماعات وفق قواعد الحكمة والرشاد وإشراك المواطن في إدارة شؤونه اليومية.¹³¹

المطلب الثاني: قانون البلدية الجديد.

تعتبر البلدية القاعدة الإقليمية واللامركزية للدولة وجوهر الديمقراطية المحلية باعتبارها مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية وفاعلا مهما في إدارة الإقليم وتحقيق انشغالات التنمية المحلية، وقد أدت عدة عوامل وأسباب إلى ضرورة إعادة النظر في الأطر القانونية التي تحكم سيرها ومن بين الأسباب التي دفعت إلى إصلاح قانون البلدية مايلي:

1. الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد أدى إلى ظهور منتخبين ذوي مواقف متضاربة جعلت من الصعب التوصل إلى إجماع والذي يعتبر أداة ضرورية لصنع القرار البلدي.

2. طغيان العقلية القبلية على الحقائق الاجتماعية للبلاد.

3. جماعات المصالح التي تحاول الاستحواذ على البلدية لصالحها ومحاوله استخدام لعبة التحالفات على حساب المنطق الحزبي.

4. النزعة نحو زعزعة استقرار رئيس المجلس الشعبي البلدي وجعله في موضع الأقلية رغم أنه هيئة تنفيذية منبثقة عن قائمة الأغلبية وهو ما أدى إلى اللجوء لسحب سريع للثقة منه.

5. ضعف تحضير الهيئة التنفيذية للبلدية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة خاصة في الجانب المالي.

6. عدم اهتمام المنتخبين بتسيير المرافق العمومية الأساسية وعلى رأسها الحالة المدنية وصيانة الطرقات.

7. ضعف الاتصال من جانب المنتخبين وعدم تشبعهم بالمقاربة الجوارية.

8. الغموض الكبير حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة.

9. تدهور قدرات تسيير البلدية وذلك نتيجة تضارب المصالح الحزبية بين الأغليات المتعاقبة.¹³²

¹³⁰ (-، -)، خطاب رئيس الجمهورية، 15 افريل 2011، <http://www.el-mouradia.dz>

¹³¹ ليلي جردير، المرجع السابق، ص 131.

¹³² سليمة حمادو، المرجع السابق، ص 135.

كل ذلك أدى إلى سوء تسيير البلديات والتدني المستمر لنوعية المرفق العام وتدهور الإطار المعيشي للمواطن خاصة في الوسط الحضري ولذلك أصبح من الضروري الانتقال إلى مرحلة نوعية في مجال التنظيم والتسيير حتى تكون البلدية الفاعل البارز والمهم في الإصلاحات وفي تطور المجتمع.

وتبرز أهمية قانون البلدية للأسباب التالية:

1. المجالس الشعبية البلدية هي أكثر المجالس المنتخبة على المستوى الوطني والتي بلغ عددها 1541.
 2. البلدية هي أهم إدارة جوارية في التنظيم الجوّاري الجزائري وأكثر قربا من المواطن فهو كثير الاحتكاك بها ودائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية احتياجاته.
 3. تعتبر البلدية قاعدة للامركزية ومكان ممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.
 4. اختصاصات البلدية أشمل وأعم من اختصاصات باقي أجهزة الدولة ومهام مجالسها أوسع نطاقا من باقي المجالس مما يجعل المواطن أكثر احتكاكا بها مقارنة بباقي أجهزة الدولة.¹³³
- وقد جاء قانون البلدية الجديد لمعالجة الاختلالات التي ظهرت من خلال تطبيق القانون السابق 90-08 ولمواكبة التطورات السياسية والاجتماعية التي اتسمت بـ:
- بروز كفاءات وأجيال جديدة من القيادات من بينهم نساء وشباب.
 - بروز مواطن مثقف وعلى دراية بما يجري وله آراء واقتراحات حول تسيير بلديته.¹³⁴
 - التعمير الكثيف للسكان الذي أدى إلى تعقيد كبير في العلاقات والتعامل مع الحاجات الاجتماعية المختلفة مثل السكن، النقل، الترفيه والنشاطات الثقافية.
 - ظهور متطلبات متنوعة مرتبطة بالعصرنة الشاملة التي تستدعي استجابات من نمط جديد.¹³⁵
- ويهدف قانون البلدية الجديد 11-10 إلى:

1. ترقية مكانة ودور المجالس المحلية بصفتها الفاعل الأول في تجسيد البرامج التنموية المحلية وضمان استمرارية فعالية المرفق العام المحلي ووضع المواطن في صميم اهتماماته من خلال ترقية استشاراته وإشراكه في تسوية مشاكله وتحسين ظروف معيشتة.
 2. ضم البلدية إلى قائمة الفاعلين في الإصلاحات التي تقوم بها الدولة وإيجاد الحلول للمشاكل والمعوقات التي تعترض سيرها والانتقال بها إلى مرحلة تجديد الإدارة المحلية عن طريق تحديث تنظيم وسير وإدارة البلدية.¹³⁶
- يتضمن قانون البلدية الجديد 220 مادة ولعل أهم ما جاء به هذا القانون مايلي:

1. تعزيز الديمقراطية التشاركية: اعتبرت المادة 11 من قانون البلدية الجديد، البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري وأعطت هذه المادة للمجلس الشعبي البلدي اتخاذ كل الإجراءات والتدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

¹³³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 116.

¹³⁴ قانون البلدية يدخل حيز التنفيذ، جريدة المساء <http://www.el-massa.com>

¹³⁵ سليمة حمادو، المرجع السابق، ص 137.

¹³⁶ قانون البلدية الجديد سيعزز صلاحيات الأميار، جريدة الجزائر الجديدة، <http://www.eldjairjedjadia.dz>

وذلك باستعمال الوسائط والوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكنه تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين¹³⁷، وأوجبت المادة 12 المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين على المشاركة في حل مشاكلهم وتحسين ظروفهم المعيشية، كما سمح هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي الاستعانة بشخصيات محلية أو خبراء أو ممثلي جمعيات محلية تكون معتمدة قانونيا للحصول على اقتراحات تخص أشغال المجلس أو لجانه¹³⁸، ويستطيع أي شخص الاطلاع على تقرير مداولة المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية وحتى الحصول على نسخ منها وهذا حسب المادة 14.¹³⁹

2. آليات إنهاء حالات الانسداد وسحب الثقة:

تتمثل حالة سحب الثقة المنصوص عنها في قانون البلدية لسنة 1990 حسب المادة 55 منه في طريقة قانونية يبادر بمقتضاها الأغلبية في المجلس الشعبي البلدي وتتمثل في ثلثي الأعضاء بالإطاحة بالرئيس نحو تجريده من صفته الرئاسية، حيث تسببت حالة سحب الثقة في توترات وعدم استقرار للمجالس الشعبية البلدية إذ وصل الأمر في بعض منها إلى الانسداد نتيجة الخلافات بين المنتخبين ورؤساء بعض المجالس ولقد تسبب قانون البلدية لسنة 1990 في انتشار حالات سحب الثقة وذلك لكون المادة 55 منه عجزت عن ضبط وتحديد حالاتها مكثفة بشكل سحب الثقة وهو الاقتراع العلني والنصاب المطلوب لذلك¹⁴⁰، وحسب وزير الداخلية فإنه تم تسجيل 32 حالة سحب ثقة منذ 2008 وشهدت سنة 2011 23 حالة انسداد في المجالس لأسباب مختلفة¹⁴¹، وقد أوردت الحكومة حين تقديمها لمشروع قانون البلدية الجديد بعض الأحكام التي تؤدي إلى ضبط حالات سحب الثقة حسب المادة 79 من المشروع التي نصت على عدم إمكانية إجراء سحب ثقة في السنة الأولى لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي والسنة الأخيرة لعهدته الانتخابية غير أن هذه المادة لم يتم المصادقة عليها من طرف البرلمان وبالتالي فقد حمل القانون الجديد إلغاء سحب الثقة. وعن كيفية انتخاب رئيس المجلس العبي البلدي بعد إجراء الانتخابات المحلية فقد حدد القانون الجديد العملية من أولها إلى آخرها مع تقديم حل لجميع حالات الانسداد الممكنة على نحو ينهي حالات تأجيل عملية اختيار من يقود البلدية وهو الوضع الذي عرفته عشرات البلديات بد اختيار من يقود البلدية وهو الوضع الذي عرفته عشرات البلديات بعد الانتخابات المحلية 2007 مما أدى إلى حل بعضها نتيجة تعطل مصالح المواطنين لعدة أشهر¹⁴²، وفي هذا السياق فقد ضبط القانون الجديد كيفية الانتخاب حيث نصت المادة 65 يعلن رئيسا متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشح الأصغر سنا¹⁴³، غير أن القانون العضوي للانتخابات لسنة 2012، تضمن خلاف ذلك حيث نصت المادة 80 من هذا القانون على أنه في غضون 15 يوم الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهد الانتخابية ويكون المترشح لهذه

¹³⁷ عبد الله بلحمادي، المرجع السابق، ص13.

¹³⁸ تفاصيل مشروع قانوني البلدية والولاية، جريدة المساء <http://www.elmassa.com>

¹³⁹ المادة 14، من قانون البلدية 10-11.

¹⁴⁰ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص211.

¹⁴¹ كهينة حارش، حالة سحب ثقة و 33 مجلس في انسداد، جريدة الجمهورية <http://www.eldjournhouria.com>

¹⁴² تفاصيل مشروع قانوني البلدية والولاية، جريدة المساء.

¹⁴³ المادة 65 من قانون البلدية 10 – 11.

الانتخابات من القائمة الفائزة على الأغلبية المطلقة للقاعدة وفي حالة عدم حصول ذلك، يمكن للقوائم الحائزة على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح لها وفي حالة عدم حصول ذلك، يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح لها، ويكون الانتخاب سرياً ويعلن رئيساً للمجلس المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دور ثاني خلال 48 ساعة الموالية بين المترشحين الحاصلين على المرتبة الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات¹⁴⁴، وبالنتيجة فإن هناك اختلاف في أحكام رئاسة المجلس الشعبي البلدي بين قانون البلدية والقانون العضوي للانتخابات وعليه فإن أحكام القانون العضوي للانتخابات هي التي يتم تطبيقها وذلك لعدة اعتبارات:

- القانون العضوي أسمى وأعلى درجة من القانون العادي وبذلك فإن المادة 80 تحجب وتنسخ المادة 65 من قانون البلدية.

- قانون البلدية صدر في شهر جوان 2011 بينما القانون العضوي صدر في شهر جانفي 2012 وجاء تالياً للأول وناسخاً له.

- القانون العضوي هو القانون الخاص وتطبيقاً للقاعدة المعروفة (الخاص يقيد العام).¹⁴⁵ وبالإضافة إلى طريقة انتخاب رئيس المجلس الشعبي فقد أجزر قانون البلدية 10-11 رئيس المجلس الشعبي البلدي الإقامة بصفة دائمة في إقليم بلديته.¹⁴⁶

إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي:

من الحالات الجديدة التي نص عليها قانون البلدية 2011 فيما يتعلق بإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي نجد مايلي:

1. التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة:

الاستقالة تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس حيث أوجب قانون البلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي دعوة المجلس للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة وتثبت في محضر يرسل للوالي وتصبح سارية المفعول ابتداءً من تاريخ استلامها من قبل الوالي ويتم إلصاقها بمقر البلدية وقد كان قانون 90 قد حدد مدة شهر لسريان الاستقالة¹⁴⁷، أما فيما يخص التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة وهي حالة جديدة لم يتم التطرق إليها في قانون 1990 وتتمثل في الحالة التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقلاً ولم يجمع المجلس حيث يتم إثبات التخلي عن المنصب خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله وذلك في أجل 10 أيام بعد شهر عن غيابه ويتم استخلافه في نفس الجلسة.

2. التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر:

تتعلق بحالة تخلي عن المنصب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر ويعلن ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي وبعد انقضاء 40 يوماً من غيابه دون اجتماع المجلس في جلسة استثنائية يقوم الوالي بجمعه لإثبات

¹⁴⁴ المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 01-12.

¹⁴⁵ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 209.

¹⁴⁶ المادة 63 من قانون البلدية 10-11.

¹⁴⁷ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 210.

الغياب¹⁴⁸، ويتولى نائبه تصريف شؤون البلدية مؤقتا طبقا للمادة 72 ويتم استخلاف الرئيس المتخلى في الجلسة الاستثنائية بنفس الطريقة السابقة.¹⁴⁹

نظام الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام وهذا عكس القانون السابق أين كان يجتمع كل 3 أشهر ولم يحدد مدة كل دورة، ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين المجلس من المسارعة في معالجة القضايا المعروضة عليه والاهتمام أكثر بالشأن المحلي¹⁵⁰، كما أن القانون الجديد نص صراحة أن المجلس الشعبي البلدي يعقد مختلف دوراته في مقر البلدية وفي حالة قوة القاهرة معلنة تحول دون الدخول إلى مقر البلدية، يمكنه أن يجتمع في مكان آخر من إقليم البلدية، ويمكن له أن يجتمع أيضا في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس¹⁵¹.

كما أجب قانون البلدية 11 - 10 المنتخبين المحليين بمتابعة دورات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظمة لصالحه.¹⁵²

المطلب الثالث: قانون الولاية الجديد.

تحتل الولاية باعتبارها مقاطعة إدارية مكرزة للدولة وجماعة إقليمية لا مركزية مكانة هامة في القيام بالمهام والوظائف الإدارية للإقليم والمرفق العام من جهة وتنفيذ مختلف السياسات العمومية التي تضعها الدولة من جهة أخرى فهي تضمن إلى جانب مهامها الخاصة المهام التابعة لمؤسسات أخرى كمساندة ومدعمة لنشاطاتها وسد النقائص عند الحاجة، غير أن الولاية في قيامها بمهامها تواجه مجموعة من المشاكل والاختلالات خاصة مع وجود ثغرات قانونية في منظومتها التشريعية والتي ازدادت حدتها مع تعاقب الأحداث منذ 1990 وكذا توالي التغييرات على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي ويتعلق الأمر بمايلي:

1. بروز مجالس شعبية ولائية منذ 1990 بانتماآت حزبية متعددة وأغلبية منبثقة عن تشكيلات سياسية بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء هذه المجالس يفسرون السكوت القانوني في قانون 90-09 حسب مفهومهم وعلى حساب تجانس المجموعة الإقليمية مثلا المبالغة في عقد دورات استثنائية اشتراط حضور الوالي في كل الجلسات.
2. الخلط الذي يقع فيه المنتخبين بين مجال والمداولة وما يخوله القانون (مثل تدخلهم في مجالات التسيير التي تقود في حقيقة الأمر إلى إدارة الولاية متسببة في اختلافات تصل أحيانا إلى حد الانسداد في سير المجلس.
3. النقاش على مستوى المجلس لقضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمي إليها المنتخبين مما عقد العلاقات مع بعضهم البعض ومع الإدارة.
4. إلغاء قانون 90-09 للمجلس التنفيذي للولاية وتعدد الحدود المفروضة على سلطة الوالي وسلطته للتنسيق على المصالح الخارجية للدولة المتواجدة على تراب الولاية.

¹⁴⁸ المواد (74 ، 75) من قانون البلدية 11 - 10.

¹⁴⁹ المادة 72 من قانون البلدية 11 - 10.

¹⁵⁰ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 187.

¹⁵¹ المادة 19 من قانون البلدية 11 - 10.

¹⁵² المادة 39 من قانون البلدية 11 - 10.

5. وجود نزعة لإعادة النظر في عدم التمركز بل اللامركزية على حساب انسجام نشاط الدولة ومسار مركزه القرار في مجال تأثيره الذي يتم مباشرته منذ 1991 عن طريق:

- العودة إلى التسيير المتمركز وذلك بوضع صناديق خاصة كالصندوق الوطني للسكن، الصندوق الوطني للتنمية الريفية والفلاحية، الصندوق الوطني للبيئة ومحاربة التلوث.

- إعادة مركزه تسيير بعض المرافق العمومية كتسيير المياه، التطهير والنقل الحضري.

- تعدد أشكال عدم تركيز المصالح القطاعية إلى مستوى وسيط بين الولاية والدولة مع التوجه إلى انتشار المديرات والمستشفيات الجهوية.

- الصعوبات الناجمة عن تفسير قانون 90 - 09 وعن تطبيقه وذلك لتطور محيط الولاية إذ تبع دستور 1996 المصادقة على عدة قوانين مما طرح مسألة عدم انسجام هذه القوانين مع قانون الولاية باعتبارها مكان مناسب للممارسة المحلية لما بين القطاعات بغض النظر عن الإرادة السياسية المعلن عنها صراحة والتي تجعل من الولاية مسؤولة باعتبارها فاعلا أساسيا للتنمية.¹⁵³

أهداف قانون الولاية: يهدف قانون الولاية الجديد إلى مايلي:

- جعلها كفضاء مكمل للبلدية في مجال تقديم الخدمة العمومية الجوارية ومكانا لممارسة الديمقراطية المحلية.

- تمكين الولاية من أداء دورها في ممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة، وجعلها مكانا لتنسيق النشاط القطاعي المشترك والموحد للمبادرة المحلية¹⁵⁴.

- ضمان استقرار الجماعات المحلية وإبعادها عن الخلافات الحزبية وإيجاد آليات لتسوية حالات الانسداد التي تؤثر في كثير من الأحيان على مستوى التكفل بشؤون المواطنين وانشغالهم.

- يعتبر بمثابة تصور جديد لكيفية تسيير الجماعات المحلية وذلك بتوفير عناصر التأقلم ومسايرة التطورات الاقتصادية والاجتماعية وتكييف القوانين المسيرة للمجلس الشعبي الولائي مع منظومة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والرشوة وقوانين المالية وإيجاد حلول منطقية للاختلال الذي أفرزه نظام التعددية على مستوى المجالس المحلية.¹⁵⁵

ومن أهم المحاور الجديدة التي جاء بها قانون الولاية 12-07 مايلي:

1. إعادة تعريف الولاية: حيث نصت المادة الأولى من القانون 12-07 أن الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وأيضا الدائرة الإدارية غير المتمركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

2. تخصيص الموارد: ونقصد به أن تخصص الدولة للولاية بصفتها الجماعة الإقليمية، الموارد اللازمة لتغطية الأعباء والصلاحيات المخولة لها ويرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة.

¹⁵³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص 127، 129.

¹⁵⁴ مشروع قانون الولاية، نحو تكريس هذا الفضاء لممارسة الديمقراطية المحلية، وكالة الأنباء الجزائرية <http://or.algerie360.com>

¹⁵⁵ سميرة بلعمرى، صلاحيات مطلقة للولاية وإجراءات ردعية للمنتخبين تصل إلى الفصل، الشروق اليومي، ص7.

3. إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية: حيث وحسب القانون الجديد للولاية يمكن لها وفي حدود صلاحياتها إقامة علاقات تبادل وتعاون مع جماعات إقليمية أجنبية شريطة وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ولا بد أن لا تكون مصدر إفقار للولاية ويجب أن تحترم مصالح الجزائر والتزاماتها الدولية.¹⁵⁶

4. بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي: تتعلق الحالات الجديدة التي نص عليها قانون الولاية 12-07 فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الولائي مايلي:

- بالنسبة لإرسال الاستدعاءات لحضور اجتماع المجلس حيث نصت المادة 17 على أنه يرسل رئيس المجلس استدعاءات إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي كتابيا وعن طريق البريد الإلكتروني وهو ما لم يتم النص عليه من قبل وأيضا فيما يتعلق بجدول أعمال الدورة التي يعقدها المجلس حيث يتم حسب المادة 18 إلصاق جدول أعمال الدورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصصة لإعلام الجمهور ولاسيما الإلكترونية منها، أما مكان إجراء مداولات وأشغال المجلس فيتم في المقرات المخصصة للمجلس وفي حالة وجود قوة القاهرة تحول دون اجتماع المجلس الولائي في المقر المخصص له يمكنه عقد مداولاته وأشغاله في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي¹⁵⁷، أما فيما يخص الإجراءات الردعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بالإضافة إلى الحالات التي نص عليها القانون السابق فيما يتعلق بزوال صفة العضوية عن المنتخب فإن القانون الجديد جاء بحالة جديدة تتمثل في أنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف رئيس المجلس.¹⁵⁸

5. انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي: حسب المادة 59 يتم اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي بطريقة الانتخاب حيث يتم تقديم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة من المقاعد وفي حالة عدم الحصول على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على نسبة 35 % على الأقل من المقاعد تقديم مرشح وفي حالة عدم الحصول على نسبة 35 % يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح عنها ويعلن رئيسا المترشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دور ثاني بين الحائز على المرتبة الأولى والثانية ويعلن فائزا المترشح الذي حاز على أغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا وقد أزم القانون الجديد رئيس المجلس الشعبي الولائي التفرع لممارسة مهامه والإقامة بإقليم الولاية، أما بخصوص إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة 64 بأنه إذا تغيب عن حضور دورتين عاديتين في السنة دون مبرر فإنه يعلن في حالة تخلي عن العهدة من طرف المجلس ويعلن استقالته في اجتماع المجلس.¹⁵⁹

¹⁵⁶ تفاصيل مشروع قانوني البلدية والولاية، جريدة المساء، ص 02.

¹⁵⁷ المواد (17 - 18 ، 23) من قانون الولاية 12 - 07.

¹⁵⁸ المادة (43) من قانون الولاية 12-07.

¹⁵⁹ المواد (59 - 63 ، 65) من قانون الولاية.

الفصل الثالث: التنمية الإدارية كمدخل لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

إن إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر وجعل أداؤها يتسم بالفاعلية والفعالية لا يمكن بأي شكل من الأشكال اختصاره في تعديل أو إصلاح القوانين المنظمة لهذه الجماعات، وذلك لكون هذه الإصلاحات غير كافية وقد أثبتت التجارب السابقة لإصلاح الجماعات المحلية منذ الاستقلال أن هناك تحديات وعراقيل كبرى تواجه هذه الجماعات وتؤدي إلى التأثير على قيامها بالوظائف والمهام الموكلة إليها، ولذلك سوف نقوم في هذا الفصل بتبيان أهم التحديات التي تواجه عمل وأداء الجماعات المحلية وسبل متطلبات إصلاحها .

المبحث الأول: التحديات التي تواجه إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر.

المطلب الأول: التحديات السياسية.

- ضعف المشاركة السياسية في البيئة المحلية حيث نجد انخفاضاً في درجة الإقبال على التصويت في الانتخابات المحلية.
- ربط ترشح المواطنين للمجالس المحلية المنتخبة في إطار الأحزاب السياسية وعدم وضع هذه الأخيرة معايير موضوعية للانتقاء والترشيح مما أفرز قيادة غير مؤهلة تتحكم فيها عوامل تقليدية كالعروشية والجهوية على حساب المصلحة العامة.
- ضعف أداء الأحزاب السياسية على المستوى المحلي في قيامها بدورها في التنشئة والتجنيد وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية¹⁶⁰ ، يعرف رمعون آرون الحزب السياسي بأنه مجموعات طوعية ذات قدر من التنظيم تسعى إلى خدمة المصلحة المشتركة والمجتمع استناداً إلى رؤية معينة ، كما تسعى إلى تقلد وظائف الحكومة وحدها أو عن طريق الائتلاف وبذلك فالأحزاب السياسية تكون ذات مشروع شامل عند سعيها إلى خدمة المصلحة العامة ويعرفها كل من لابلومبرا ووينر بأنها تنظيم دائم أي أن فترة حياتها تكون أطول من حياة مسيرتها ، فهي تنظيم محلي جيد التنظيم ومستديم يجري علاقات منظمة ومتنوعة على المستوى الوطني ، بحيث يكون لمسيرته الوطنيين أو المحليين إرادة في اعتلاء السلطة وممارستها وذلك من خلال الانتخابات وبكافة الطرق الأخرى ومن خلال هذين التعريفين يتضح أن استدامة النشاط والارتباط بالناخبين وامتلاك رؤية ومشروع لخدمة المجتمع هي العناصر التعريفية الأساسية التي تشكل جوهر الحزب السياسي

أما بالنسبة لوظائف الأحزاب السياسية فإننا نورد تصورين هما :

1 تصور جورج لافو : عموماً قام بتجميع وظائف الأحزاب السياسية في النقاط التالية :

وظيفة شرعنة النظام السياسي وتحقيق استقراره

¹⁶⁰ عبد النور ناجي، " إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية" .

ضمان الاندماج السياسية للنظام وذلك من خلال ضمان التمثيل السياسي للفئات الاجتماعية المعزولة والمهمشة وكذا التعبير عن مصالحها

وظيفة التغيير السياسي للنظام وذلك من خلال تطوير برنامج سياسي وتقديم انتقادات الى السلطات الحكومية

2 تصور جورج بيتر ماركل حيث قام بتصنيف وظائف الاحزاب السياسية الى ست فئات :

- تجنيد وانتقاء الشخصيات السياسية للمناصب الحكومية

- تطوير برامج وسياسات للحكومة

- التنسيق ومراقبة الاجهزة الحكومية

- تحقيق الاندماج المجتمعي من خلال ارضاء الجماعات والتعبير عن مطالبها وكذا تطوير نظام معتقدات مشترك

- التنشئة السياسية للمواطنين بهدف ادماجهم في الحياة السياسية

- معارضة السياسات الحكومية .¹⁶¹

ومن خلال هذين التصورين يمكن بلورة دور الاحزاب السياسية في مايلي هيكله الانتخابات وذلك من خلال اختيار المرشحين للانتخابات وتعبئة الدعم من اجل خوض المعركة الانتخابية واختيار المسؤولين ، مخبر للافكار التجنيد السياسي الرقابة على اعمال الحكومة التنشئة السياسية للمواطنين الوساطة والدفاع عن الفئات المهمشة والواقع ان كل خلل او تغيير على مستوى هذه الوظائف سواء كان سلبيا او ايجابيا من شأنه ان يؤثر في مواقف المواطن وسلوكه السياسي خاصة الانتخابي ، وبتشخيص واقع العمل الحزبي في الجزائر يظهر لنا عمق الازمة التي تواجهها تلك الاحزاب مما يجعلنا نتوقع تلك النتائج الكارثية في المشاركة الانتخابية كما ان تجليات هذه الازمة متعددة وتتمثل فيمايلي :

على مستوى القمة : تعرف الاحزاب الجزائرية خللا في الوظيفة المؤسساتية وبالتحديد على مستوى العمل التشريعي للبرلمان مما دفع الناخبين الى اعادة النظر في جدوى المشاركة في تشكيلها

على مستوى القاعدة : حيث يوجد خلل كبير في العمل القاعدي والجواري وكذا في العلاقات التي تجربها الاحزاب السياسية مع ناخبها

الازمة على مستوى الداخل : تعرف بعض الاحزاب السياسية مشاكل داخلية بسبب وجود خلل على مستوى اجهزتها المركزية ومختلف هياكلها ، مما اثر سلبا ع في فعاليتها ووتيرة نشاطها ، وحتى على درجة مصداقيتها لدى منخرطيها ومناضليها والمتعاطفين معها وناخبها

مظاهر ازمة النشاط الحزبي على مستوى القاعدة: يفترض ان تكون الاحزاب قريبة من القاعدة الشعبية الناخبة ويمكن اجمالها فيمايلي :

المناسباتية في النشاط الحزبي والعقلية البراغماتية للأحزاب السياسية : فنشاط الاحزاب السياسية ينبغي ان يكون مستديما وهو العنصر الغائب غالبا بالنسبة الى الاحزاب السياسية في الجزائر ، ذلك ان نشاطها مرتبط بمناسبات معينة تكون فيها الاحزاب مجبرة على الاحتكاك بالمواطنين خاصة في المناسبات الانتخابية لكن عدا ذلك فإن الاحزاب السياسية الجزائرية

¹⁶¹ عادل عباسي ، واقع النشاط الحزبي في الجزائر وانعكاساته على سلوك الهيئة الناخبة : دراسة في ضوء تشريعات 2007 مع اطلالة على التشريعات المقبلة ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد 35 ، 2012 ص 26- 27

في حالة ركود وعليه فإن الخط الموجه للعمل الحزبي في الجزائر مصلحي وانتخابي محض بحيث يفتقد الحركية الدائمة وهو ما أدى الى تعميق الهوة بين المواطنين والسلطة والاحزاب السياسية وبالتالي يصاب المواطن بحالة اغتراب تتردم بالعزوف عن العمل السياسي وممارسة الحق الانتخابي .

العرض السياسي الهزيل الذي تقدمه الاحزاب السياسية الجزائرية اثناء الحملة الانتخابية ويقصد بالعرض السياسي مجموع ما تعرضه الاحزاب السياسية اثناء حملاتها الانتخابية من مترشحين وبرامج ورهانات ووعود المواطنين

1 المرشحون : يفترض ان تحمل القوائم الانتخابية وجوها وكفاءات متعددة تجذب المواطن نحو التصويت عليها إلا ان القوائم الانتخابية المعروضة على المواطنين تضم اسما قد تكون ذات مستوى علمي متدني أو ذات سيرة غير مشرفة وحتى مسبوقه قضائيا ولذلك يكون المواطن الجزائري في بعض الاحيان في حيرة من امره بين الوفاء لحزبه وتصويته لأشخاص غير مقتدرين بحيث يلجأ في نهاية الامر الى الامتناع عن التصويت ¹⁶²

2 البرامج الحزبية الجزائرية:

إن البرامج الحزبية التي تقدمها الأحزاب في الجزائر عادة غير واضحة كما أخذ النقاش البراجي يفقد أهميته لدى الأحزاب السياسية ولدى الرأي العام، وذلك لعدة أسباب، افتقاد لرؤية واضحة حول التنمية بمختلف أبعادها، وتفتقر إلى وضوح للرؤية حول مواجهة المشاكل الاجتماعية. ومن نتائج ذلك خفوت النقاش الإيديولوجي والسياسي بين الأحزاب السياسية، وتراجع الحماس للعمل الحزبي في أوساط المواطنين والسلوك النضالي. فتأييد برنامج الرئيس عبد العزيز بوتفليقة حول السلم والمصالحة ومشاريع التنمية على سبيل المثال يمثل علامة فشل الأحزاب السياسية في بلورة برامج للتنمية ولحكم البلاد ومعالجة الأزمات، فبدلا من سعي الأحزاب السياسية لتقديم برامج واقتراحات حول الأولويات التنموية والموقف من الاستثمارات الأجنبية، ومسألة العدالة الاجتماعية وتوزيع الثروة والسياسة الضريبية، وغيرها . وبدلا من ذلك اكتفت معظم الأحزاب بالتأييد أو بالتركيز على جوانب أخرى من القضايا السياسية. لذا ينتقد الكثير من الباحثين والملاحظين غياب القضايا الجوهرية والأساسية من برامج الأحزاب ¹⁶³

مظاهر الازمة داخل الاحزاب السياسية الجزائرية :

تعرف الاحزاب السياسية الجزائرية بعض الاختلالات الداخلية ذات الارتدادات السلبية على المنخرطين والمتعاطفين والناخبين التي تحملها فيمايلي :

غياب التكيف الجيلي : بتعبير صاموئيل هنتغتون من خلال سيطرة الزعامات القديمة على شؤون الاحزاب السياسية بحيث تعمل بمنطق الزعامة و لا تؤمن بالتناوب على المناصب في ادارة شؤون ، كما لا تسعى في غالبيتها الى تشييب الكوادر الحزبية وهذا ما أدى في نهاية المطاف الى حدوث فجوة بين وعي الشباب الناخبين وطموحاتهم ووعي الشيوخ من زعماء الاحزاب مما ولد نوعا من صراع الاجيال داخل الاحزاب السياسية

¹⁶² المرجع نفسه ، ص 33 ، 35

¹⁶³ عبد القادر عبد العالي ، الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر ، ورقة مقدمة إلى :الملتقى الوطني:

التحولات السياسية وإشكالية التنمية السياسية: واقع وتحديات ، قسم العلوم السياسية، جامعة الشلف ، 16-17 ديسمبر 2008

المتاجرة في القوائم الانتخابية وترتيب المرشحين ضمنها وهما يتحددان في غالب الاحيان من طرف أصحاب الثروة الذين يوظفون أموالهم في شراء الترتيب الاول في القوائم الانتخابية

غياب الانسجام وهو ما يظهر من خلال الفوضى الداخلية التي تعرفها بعض الاحزاب من خلال التمرد والحركات التصحيحية والانشقاقات بين القاعدة الحزبية

والقيادة فضلا عن ظاهرة تحويل العضوية من حزب لآخر ومن مناسبة انتخابية الى أخرى مما أثر سلبا في مصداقية هذه الاحزاب لدى المواطنين .¹⁶⁴

كما أن مشاركة الأحزاب السياسية في الحياة المحلية من خلال نقل انشغالات وهموم المواطنين والتداول عليها وكذا تقديم النصائح للهيئة التنفيذية في المجالس المحلية المنتخبة والتحاور معها، هذا النوع من المشاركة المفصلية للأحزاب السياسية لم ينص صراحة سواء في قوانين البلدية أو الولاية أو قوانين الأحزاب السياسية على تنظيم هذا الدور من المساهمة الفعالة للحزب على المستوى المحلي وهذا الفراغ القانوني هو ما خلق حالة من الفوضى والصراعات داخل المجالس المحلية حيث تحول دور النائب في المجلس المحلي من أداة فعالة للنهوض بالعملية التنموية وتم تحقيق مصالح واحتياجات المواطنين على المستوى المحلي إلى أداة عرقلة حقيقية لكل ما له صلة بالتنمية المحلية والمصلحة العامة، وتحولت المجالس المنتخبة عن دورها في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل التي يعاني منها المواطن على المستوى المحلي إلى مصدر للصراعات والانقسامات والتي انعكست سلبا على أداء هذه المجالس وفعاليتها وأدى كذلك إلى حالات من العجز والانسداد بسبب تجميد الاجتماعات والمداومات التي عطلت الكثير من المشاريع التنموية إضافة إلى تحول مفهوم المعارضة من الرقيب والمسدد لأداء المجالس المنتخبة المحلية إلى المعارضة وعرقلة كل ما من شأنه خدمة الصالح العام وعرقلة رئيس المجلس الشعبي البلدي بغية إجباره على الاستقالة أو الانصياع لمطالبها وبالتالي يجد رئيس المجلس نفسه تحت ضغط الشارع والتحالفات الحزبية وهو ما ينعكس سلبا على أداء المجالس المحلية ويمس بفكرة الممارسة الديمقراطية.¹⁶⁵

- غياب الوعي عن أغلبية أفراد المجتمع المحلي التي لا تدرك المسؤوليات وصلاحيات الجماعات المحلية ودور هؤلاء الأفراد في مساهمة في تنمية وترقية الخدمات وتسيير الشأن العام المحلي، فكثيرا ما يقف المجتمع غير المثقف والواعي عائقا أمام النهوض بالحياة المحلية والارتقاء بها¹⁶⁶، وتطويرها، ويظهر غياب الوعي أيضا في المناسبات الانتخابية حيث نجد غالبية أفراد المجتمع تنتخب على أساس جهوي وليس على أساس عقلاني من خلال اختيار من يستطيعون القيام بخدمة المصلحة العامة.

- ضعف وتواضع أدوار منظمات المجتمع المدني في المشاركة في اتخاذ القرارات وإشاعة الديمقراطية :

يعرف المجتمع المدني بأنه نمط من التنظيم الاجتماعي والسياسي والثقافي خارج عن سلطة الدولة وتمثل هذه التنظيمات في مختلف مستوياتها وسائط تعبير ومعارضة بالنسبة الى المجتمع تجاه كل سلطة قائمة فهو مجمل البنى والتنظيمات والمؤسسات

¹⁶⁴ عادل عباسي ، المرجع السابق، ص 36

¹⁶⁵ قوي بوحنية، "دور الأحزاب السياسية والمجتمع المدني في الإدارة المحلية"، ورقة بحثية مقدمة الى ندوة الجماعات الاقليمية ورهانات التنمية المحلية ، ادرار ،ماي 2013 ص 23

¹⁶⁶ عبد الله بحمادي، المرجع السابق ،ص 14.

التي تمثل مركز الحياة الرمزية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي لا تخضع مباشرة الى الدولة انه هامش يضيق ويتسع بحسب السياق ينتج فيه الفرد ذاته وحياته و تضاماناته.¹⁶⁷

وبالتالي فإن المجتمع المدني ينطبق على كافة الارتباطات الاجتماعية التي لها علاقة بالمشاركة الاختيارية للأفراد في مجالاتهم الخاصة، ضمن ارتباطات تعاقدية متميزة عن الدولة ، وبناء على هذا يمكن إدراج المؤسسات التالية ضمن المجتمع المدني وهي : النقابات والجمعيات الخيرية، و جمعيات تنمية المجتمع، والأوقاف الدينية، و النوادي والجمعيات الثقافية و الرياضية و اتحادات رجال الأعمال.¹⁶⁸

ولمعرفة دور و فاعلية منظمات المجتمع المدني فقد قدم صامويل هنتغتون بعض المؤشرات الموضوعية التي تتمثل

فيما يلي:

أ- القدرة على التكيف: يقصد بها قدرة المؤسسة على التكيف مع تطورات البيئة المتواجدة بها، لأن الجمود يؤدي إلى تضائل أهميتها وربما القضاء عليها، كما أن هذا التكيف يجب أن يتم على ثلاث مستويات هي:

- التكيف الوظيفي: وهو قدرة المؤسسة أو الجمعية على إجراء تعديلات على أنشطتها و وظائفها.

- التكيف الزمني: أي استمرار الجمعية لفترة طويلة من الزمن، فالديمومة عنصر مهم لفاعليتها، ومؤشر لصمودها أمام الظروف وقدرتها التنظيمية.

- التكيف الجيلي: فالاستمرارية تسمح بتعاقب أجيال من الزعماء على قيادتها، وهذا يتطلب مدة زمنية طويلة لقياس مثل هذا المعيار.

ب- الاستقلالية: وهو أن لا تخضع المؤسسة لغيرها من المؤسسات أو الجهات أو الأفراد، بحيث يسهل السيطرة عليها وتوجيه نشاطها، ويعد الاستقلال المالي ضرورة لا بد منها لاستقلال القرارات والأهداف.

ج- التعقد: بمعنى تعدد هيئات التنظيم، ووجود تنظيم سلمي داخلها من ناحية، وانتشارها الجغرافي على أوسع نطاق ممكن داخل المجتمع من ناحية أخرى.

د- التجانس: ويعني عدم وجود صراعات داخل التنظيم بإمكانها أن تؤثر على نشاطه، فكلما كان سبب الانقسامات بين الأجنحة والقيادات راجع إلى أسباب فكرية، وكان الحل سلميا بعد الحوار والنقاش، كان ذلك دليلا على تطور التنظيم، والعكس صحيح.¹⁶⁹

وبالتطرق الى واقع المجتمع المدني في الجزائر فبتبني سياسة التعددية الحزبية في نهاية الثمانينات من القرن الماضي تشكلت العديد من الأحزاب السياسية وتوازيا مع ذلك تم اعتماد العديد من الجمعيات الثقافية والاجتماعية والرياضية مهدت إلى نمو وتطور الحركة الجمعوية في الجزائر ، التي ساهمت في بلورة نموذج غير رسمي تمثل في المجتمع المدني¹⁷⁰ ومن خلال

¹⁶⁷ وناس المنصف ، الازمة الجزائرية ، الازمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، ط2 . لبنان : مركز دراسات الوحدة العربية ، 1999، ص 239

¹⁶⁸ بلقاسم نوبصر، التنمية المحلية التشاركية والدور الجديد للمجتمع المدني في الجزائر، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، العدد 14 جوان 2011، ص

¹⁶⁹ مرسي مشري، المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله ، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر 2008 ص 12 ، 15

¹⁷⁰ محمود قرزيز و مريم يحيوي ، دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، بين الثبات والتغير ، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر 2008 ص 10

الاعتماد على المعايير المؤسسية التي قدمها هنتغتون نجد ان مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر تتميز بالآتي :

- معيار التكيف: على الرغم من حالة الجمود والتردد التي عرفتتها الحركة الجمعوية منذ بدايتها، إلا أنها ظهرت بقوة خلال السنوات الأخيرة، وهذا من اجل طرح قضاياها والمساهمة بمواقفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، من خلال الندوات الوطنية التي عرفتتها الجزائر منذ سبتمبر 1996 لذلك عملت بعض الجمعيات والمنظمات الوطنية على تكيف نشاطها ووظائفها واهدافها وفق الظروف والمشاكل المتواجدة في الحياة العامة، لكن رغم نجد جمعيات أخرى محتفظة بأهداف معينة لا تتغير، وأحيانا تنحصر هذه الأهداف في اسم الجمعية فقط، ولا تسعى إلى توسيع نشاطها، الأمر الذي لا يسهل لها عملية التقرب من الواقع الشعبي، كما ان الكثير من هذه الجمعيات تتسم بطابع المرحلية وعدم الاستمرارية وبالتالي غياب التكيف الزمني الذي يعتبر من مؤشرات فاعليتها .

معيار الاستقلالية: إن تمويل الجمعية هو أحد عناصر فاعلية الجمعية وأساس استقلالية قراراتها، فإذا كان مشكل التمويل غير مطروح لدى بعض الجمعيات، كالجمعيات المهنية خاصة الاقتصادية منها، والجمعيات المدعمة من طرف بعض الأحزاب وحتى المدعمة من طرف الدولة، فانه يشكل عائقا بالنسبة للبعض الآخر من الجمعيات بشكل يجعلها وسيلة تستغل في المناسبات ويفقدها استقلاليتها.

- معيار التعقد: بالنظر إلى حداثة التجربة لدى بعض الجمعيات فإن ذلك لم يسمح لها بوجود بنية تنظيمية متعددة المستويات ، ومعنى ذلك أنها لم تصل بعد إلى إدخال التخصص الكبير في وظائفها، وهذا بسبب نقص الخبرة والإمكانات.

- معيار التجانس: على غرار الصراعات التي عرفتتها الاحزاب ، والتي كان اغلبها لأسباب شخصية، والتي أدت إلى حلها وانقسامها إلى أجنحة مختلفة، تعرف الجمعيات او منظمات المجتمع المدني نفس الظاهرة ، من جانب غياب التنسيق والتجانس بين القيادة ورؤساء الجمعيات، نظرا لاختلافات بين الأشخاص حول التوجهات أو طرق تسيير الجمعية، فالصراع الداخلي هو ما يكرس غياب النقاش الديمقراطي خاصة في الجمعيات العامة لها، أو عند انتخاب المجالس التنفيذية، ويؤدي في الاخير الى فشل عملها، وبالتالي لا يمكن لهذه الجمعيات أو المنظمات ان تحقق الديمقراطية والمشاركة الواسعة وهي غير قادرة على احترام هذه القواعد داخلها، وتطبيق ايسر مبادئها.¹⁷¹

وإجمالاً فإن منظمات المجتمع المدني في الجزائر تعاني جملة من المشاكل والصعوبات التي تعيق قيامها بالأدوار المنوطة به وتمثل هذه الصعوبات فيمايلي :

- عدم احترام الرسالة الحقيقية للعمل الجمعي وأهدافها، وذلك من خلال محاولة العديد من أجهزة السلطة وكذا العديد من الأحزاب السياسية احتواء وتوجيه نشاط الجمعيات لأغراض تكون في بعض الأحيان زائلة يجعل هذه الجمعيات مكاتب خدمات ودعاية. وكذلك وجود الكثير من الاكراهات والعوائق الإدارية والقانونية، ونقص احترافية العاملين في العمل الجمعي وقلة الوسائل وشح الموارد والأطر، وانحصاره في فئات اجتماعية معينة، وقلة انتشاره في المناطق الريفية وغيرها.

¹⁷¹ مرسى مشري ، المرجع السابق ص 15 .

- السياسة التي انتهجتها الدولة في التعاطي مع الجمعيات والعمل الجمعي بشكل عام. إذ يلاحظ أن تعاطي السلطة مع الحركة الجمعوية والمجتمع المدني ككل يتسم بالارتجالية و المناسباتية. فلا توجد سياسة واضحة لدى الدولة تقوم على إشراك كل المؤسسات الشعبية، بما في ذلك الجمعيات في تدبير الشؤون المحلية

- ازدواجية التعاطي الرسمي مع العمل الجمعي، إذ يلاحظ إغداق بعض الجمعيات بالمنح وحجبها عن جمعيات أخرى، بل ويتم التضييق على نشاط جمعيات ذات أهداف جادة في مقابل دعم نشاط جمعيات ذات أهداف آنية.¹⁷²

بالإضافة الى العراقيل البيروقراطية: على مستوى الجهات الرسمية المعنية بالتسجيل والاعتماد

- الإمكانيات المادية والمالية: نجد العديد من الجمعيات قد توقف نشاطها نظرا للصعوبات المالية التي تعاني منها، ففي حين توجد جمعيات تملك مقرات وأجهزة عمل، هناك جمعيات أخرى لا تملك إلا الاسم.

- غياب الوعي بحقيقة العمل الجمعي: حيث ان سهولة الشروط القانونية لتأسيس الجمعيات فسح المجال لبعض التجاوزات ممن لا يملكون صلة بالعمل الجمعي، ولا الوعي بالمشاركة الاجتماعية، وذلك بهدف الاستفادة من هذه الشروط للحصول على مقرات وأموال بطرق مختلفة، وبمجرد نفاذ هذه الإمكانيات يشل عمل هذه الجمعيات وتحل، وهذا ما يطرح إشكالية ارتباط الجمعية بمؤسسات حيث تذهب بذهاب الشخص، مما يؤكد هشاشة قاعدتها الاجتماعية.¹⁷³

المطلب الثاني: التحديات الإدارية.

تتمثل في تعدد الأجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية والمالية على عمل المجالس المحلة بالرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي باعتبارها قاعدة لامركزية إلا أنها تبقى نسبة وخاضعة لرقابة تمس أعضاء المجالس المحلية وأعمال الهيئات المحلية وعلى المجالس كهيئات بالإضافة إلى الرقابة على الميزانية حيث نجد مثلا أن ميزانية البلدية لا تنفذ إلا بعد أن يصادق عليها الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية وكذلك الرقابة على خطط ومشاريع التنمية حيث تعمل السلطة المركزية على مساعدة البلديات في إعداد خطط التنمية والتأكد من عدم تعارضها مع الخطة الوطنية وذلك من خلال تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها من طرف الوالي وبالتالي العديد من الصلاحيات تحولت إلى الوالي بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي¹⁷⁴.

استفحال مظاهر البيروقراطية السلبية والتي من بينها :

الفساد الاداري :

يعرف البنك الدولي الوجه الخاص بالفساد على انه إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ،فالفساد يحدث عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب أو وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشايي الاستفادة من سياسات أو إجراءات للتغلب على منافسين وتحقيق إرباح خارج إطار القوانين كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استعمال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة .

¹⁷² صالح زباني ، تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر ، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر 2008

¹⁷³ مرسى مشري ، المرجع السابق ص 16 .

¹⁷⁴ عبد النور ناجي ، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة (تجربة البلديات الجزائرية)

<http://www.bchaib.net/mas/index.php>

أما حسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة فإن الفساد هو إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراهيات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس.

ويرى صندوق النقد الدولي مفهوماً آخر للفساد حيث يرى أنه علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات العلاقة بالآخرين.

وحسب دانيال برتواز من الناحية التقنية الفساد هو الفعل القائم على تقديم الوعد أو على إعطاء منحة ما لموظف ما أو مدير مؤسسة عامة بحيث يقوم هذا الأخير بالإخلال بواجباته حيال المجتمع الذي يمثله أما المفسد فهو ذلك الذي يعد المنحة أو يقدمها بينما الفاسد هو الذي يخول واجباته وعليه تظهر الصلة بين الوعد بالمنحة والإخلال بالواجبات.

يعرف الفساد الإداري بأنه سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق.

التسيب الإداري: فهو أن التخلف في كثير من دول العالم هو تخلف إداري قبل كل شيء سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية. فالإدارة الجديدة تترك انطباعات قوية في أعمال الدولة ومدى نجاحها والتقدم الذي تحرز في مختلف الأنشطة التي تمارسها ويمكن ملاحظة ذلك بالنظر إلى الدول المتقدمة كالولايات المتحدة وألمانيا وبريطانيا فالتطور الحاصل فيها يرجع إلى التقدم الإداري. فالإدارة في هذه الدول تتميز بالدقة والمرونة التي تصاحب مختلف الأعمال والمعاملات التي تقدم إلى الموظفين فيها، فأى إهمال في الإدارة يؤدي إلى التسيب الإداري.

التسيب الإداري ارتبط في الإدارة بمسألة الغياب و التأخر عن العمل ويشمل التسيب الإداري العديد من الممارسات السلبية للموظف أثناء تأدية مهامه الرسمية مثل الهروب من أداء الأعمال والمعاملات المختلفة وكذلك عدم المسؤولية والوساطة في إنجاز الأعمال واستغلال المركز الوظيفي والإهمال الواضح في العلاقات العامة بالإضافة إلى انعدام الحوافز المادية والمعنوية التي تجعل الموظفين يقبلون على أعمالهم بجدية. ويمكن تعريف التسيب الإداري بأنه إهمال الموظف للواجبات المنوطة به والمنصوص عليها في القوانين واللوائح والقرارات التي تنظم الوظيفة العامة بشكل يؤدي إلى مردود سلبي على الإنتاجية وسير العمل. وقد ساهم في ظاهرة التسيب الإداري وارتفاع معدلاتها ترك الأفراد لأماكن العمل أثناء ساعات الدوام الرسمي بسبب اضطرارهم للخروج إلى الأسواق ومراكز التوزيع لتلبية حاجاتهم الضرورية التي تلزم المواطن بالحصول عليها. وكذلك عدم بقاء الأفراد ذوي المراكز في مناصبهم لفترة تمكنهم من إثبات جدارتهم وخبراتهم بحيث تسمح لهم بإنجاز الأعمال المناطة بها إليهم وكذلك عدم وضع الفرد المناسب في المكان المناسب¹⁷⁵

وقد اعترفت السلطة بتفشي هذه المظاهر وهو ما جاء في خطاب رئيس الجمهورية "... ان محاربة ما تفشى من ممارسات من مثل الفساد والرشوة والمحاباة والتدخلات اضحى حتمية وذلك لأنها تمثل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها وهو ما يؤدي إلى تقويض أركان العمل التنموي السياسي الشامل وتأتي على ثقة المواطن وهذا بالإضافة إلى قناعة المواطن الجزائري وإدراكه المتزايد بأن الفساد مستشري في الأجهزة الإدارية المحلية و مهينة لانتشار أوسع لهذه الظاهرة

¹⁷⁵ منير نوري وآخرون، الإصلاح الإداري وأهميته في القضاء على التسيب والفساد الإداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة، ورقة مقدمة إلى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات، جامعة حسين بن بوعلي الشلف كلية العلوم القانونية والإدارة

في ظل التغيب المستمر للشفافية والمساءلة والرقابة وحكم القانون وما يعمق من شعور المواطنين بتفشي الفساد في الاجهزة الادارية المحلية هو ان الخطاب الرسمي لم ينفك بالاعتراف بالفساد والوعود بالقضاء عليه ولكن دون جدوى حيث اقتصر حملات المكافحة على التضحية احيانا ببعض الكوادر الادارية الولائية والوزارية كوسيلة لامتنعاص الغضب مما يشكل اعترافا حكوميا ضمينا بانتشار الفساد وتغلغله، حيث جاء في خطاب رئيس الجمهورية " ان الدولة مريضة معتلة انها مريضة في ادارتها مريضة بممارسة المحاباة ومريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة وعدم جدوى الطعون والتظلمات مريضة بالامتيازات التي لا رقيب لها ولا حسيب مريضة بتبذير الموارد العامة ونهبها بلا ناه ولا رادع كلها اعراض اضعفت الروح المدنية لدى الافراد والجماعات وابتعدت القدرات وهجرت الكفاءات ونفرت اصحاب الضمائر الحية والاستقامة وحالت بينهم وبين الاسهام في تدبير الشؤون العامة وشوهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية " و مما عزز ايضا من ادراك المواطن بوجود الفساد على مستوى الادارة العامة بشكل عام والمحلية بشكل خاص هو تردي واقع هذه الادارة التي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الاصلاح الاداري اذ سنت ترسانة من القوانين لإصلاح الادارة المحلية منذ الاستقلال الى اليوم دون ان يؤدي ذلك الى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز ، فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولت الاجتماعية الكبرى إلا ان بيئة الادارة المحلية لا تزال تعتمد في تعاملها مع البيئات الاخرى الاجتماعية والاقتصادية بالإرث الاداري والتنظيمي الموروث وسلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند على الاسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات واتخاذ شكل رد فعل في التعامل مع الاوضاع الجديدة،¹⁷⁶ و جدير بالذكر ان هذه المظاهر السلبية للبيروقراطية تعود اساسا الى الارث التاريخي الذي ورثته الادارة الجزائرية عن العهد التركي والحقبة الاستعمارية الفرنسية ثم مرحلة ما بعد الاستقلال هذه الحقب التاريخية كان لها اثر كبير في تفشي المظاهر السلبية على الادارة الجزائرية وهو ما أكدته الاستاذ منصور بلرنب " لا يمكن لأي باحث حصيف انكار التأثير المباشر او غير المباشر للإدارة العثمانية او الفرنسية على الادارة الجزائرية على الاقل في المراحل الاولى من الاستقلال السياسي التي كان لها تأثير كبير في رسم الاستراتيجيات التنموية الادارية وهنا تبرز العلاقة بين حاضر الادارة الجزائرية وماضيها المحدد في المرحلتين السابقتين وعليه يمكن القول ان البيروقراطية الادارة الجزائرية لازالت تعاني من المظاهر السلبية كالرشوة والمحسوبية وغياب قيم العمل الحضارية ولازال المواطن يشعر بالاغتراب والانفصال عن الجهاز الاداري مما جعل هذا الاخير لا يقوى على تجنيد وتعبئة الطاقات البشرية¹⁷⁷

- غياب معايير تقييم أداء رؤساء وأعضاء المجالس المنتخبة حيث يلاحظ غياب المعايير التي يتم على أساسها تقييم أداء الإدارة المحلية من الأمين العام إلى رئيس المجلس والأعضاء بالإضافة إلى علاقة المجلس بالمواطنين وكيفية التصرف في حالة الأزمات أيضا فيما يتعلق بالإنجازات الكمية ومدى تناسب أهداف البرامج مع الإنجازات المحققة¹⁷⁸، يضاف إلى ذلك استشراف الفساد الإداري والرشوة والمحاباة والمحسوبية والتي تشكل السبب الرئيسي لتباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها والتي

¹⁷⁶ بومدين طاشمة ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر ص 8-9

¹⁷⁷ (- ، -) ، التنمية الإدارية مدخل لبديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر، ص 48

¹⁷⁸ عبد النور ناجي ، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية

تقوض أركان العمل التنموي السياسي الشامل وتعلق انعدام ثقة المواطن بالإدارة المحلية بالإضافة إلى غياب الشفافية والتواصل الذي يتناقض مع الحاجة إلى إدارة ناجحة في خدمة المواطنين والإصغاء لانشغالاتهم.

- غياب المخطط الهيكلي العام وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أدى إلى تعطيل الجهاز الإداري.

- عدم المساواة وتكافؤ الفرص الناتج عن المحسوبية والوساطة وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه، بالإضافة إلى تسبب موظفي الجهاز الإداري المحلي مما أدى إلى ضعف اهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.

- عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي وغلبة المصالح الشخصية على المصلحة العامة.

- انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية نتيجة انحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قدراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية، بالإضافة إلى غياب الشفافية والرقابة الفعالة كقيمة حضارية.¹⁷⁹

- افتقار الأعضاء المسيرين للكفاءة والتأهيل الذي يمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على مستوى القانون وعلى مستوى القدرة على تدبير شؤون المجتمع مما يؤدي إلى تبذير وهدر الإمكانيات¹⁸⁰، وكذلك الافتقار إلى الأساليب والطرق العصرية في تسيير الإدارة المحلية وغياب الكفاءة المهنية والتأطير لدى الكوادر.¹⁸¹

المطلب الثالث: التحديات المالية.

تعاني المجالس المحلية من محدودية الموارد المالية الذاتية والعجز في التحصيل الجبائي وظاهرة التهرب الضريبي والمديونية وكثرة النفقات المحلية، هذا العجز المالي كان بسبب أن المسؤولين المحليين لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات.

وقبل التطرق إلى التحديات المالية للجماعات المحلية لا بد لنا من الحديث عن المالية المحلية وذلك من خلال :

ميزانية الجماعات المحلية :

ميزانية البلدية :هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار وتحتوي على قسم التجهيز والاستثمار وقسم التسيير وينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات .¹⁸²

ميزانية الولاية هي جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية وكماهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار وتشمل قسمين هما: التجهيز والاستثمار ، التسيير .¹⁸³

¹⁷⁹ بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ،ص 9

¹⁸⁰ الصالح ساكري ، المرجع السابق ، ص

¹⁸¹ عبد النور ناجي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية

¹⁸² المواد (من 176 إلى 179) من قانون البلدية 10-11

¹⁸³ المواد 157-158 من قانون الولاية 01-12

خصائص الميزانية :

تمتاز بجملة من الخصائص أهمها :

- الميزانية هي عمل علني : هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الإطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة و من جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية .

- الميزانية هي عمل تقديري : تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها ، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل .

- الميزانية هي عمل مرخص : تسجل في الميزانية رخص الإيرادات و النفقات المقترحة . وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية .

- الميزانية هي عمل دوري : هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .

- الميزانية عمل ذو طابع إداري : يسمح بتسيير الحسن لمصالح البلدية .

المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية :

- مبدأ السنوية : تبدأ من 1 جانفي و تنتهي في 31 ديسمبر تتخللها تعديلات بواسطة فتح ترخيصات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة .

- مبدأ الشمولية : تحدد جميع الإيرادات و النفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة

- مبدأ تسلسل النفقات : لا بد على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك و المتمثلة في النفقات الإجبارية .

- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و عدم تصرف الجماعات المحلية في المداخيل التي لا يخصصها القانون : إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصصات معينة (مكفوفين ، عجز ، بناء مدرسة ...) فلا يمكن لرئيس البلدية مثلا تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى.¹⁸⁴

مصادر تمويل الجماعات المحلية :

أ- موارد التمويل المحلي الداخلي: تشكل موارد التمويل الداخلي ذلك الفرق الأساسي بين مالية الدولة والمالية المحلية وتنقسم إلى موارد غير جبائية وموارد جبائية.

1. الموارد غير الجبائية:

تتعلق الموارد غير الجبائية بنتائج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية.¹⁸⁵

أ- التمويل الذاتي

¹⁸⁴ كريمة ربحي و زهية بركان ، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية " ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ، الجزائر ، ص 5

¹⁸⁵ رضوان سوامس و الهادي بوقلقول ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر ،

<http://etudiantdz.net/vb/showthread.php?t=1174>

ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 179 و158 على التوالي على وجوب اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 و20% وتقدر نسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير والمتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الضرائب غير المباشرة (بالنسبة للبلديات).

- الضرائب المباشرة (بالنسبة للولايات).

و تستعمل الأموال المقتطعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشآت الاقتصادية والاجتماعية، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي للمواطن والحفاظ على التوازن المالي للميزانيات المحلية.

ب- إيرادات وعوائد الأملاك:

تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة وهي تنتج عن استغلال أو استعمال الجماعات المحلية لأموالها بنفسها لكونها شخص اعتباري تنتمي للقانون العام أو تحصيل حقوق أو ضرائب مقابل استغلالها من طرف الخواص. وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار وحقوق استغلال الأماكن في المعارض والأسواق وعوائد منح الامتيازات.

وإضافة إلى تنوع الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد فلايرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزداد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها، خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية.

ج - إيرادات الاستغلال المالي.

تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفتحها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من ما يلي:

عوائد الوزن والكيل والقياس وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ما يمكننا أن نضيف الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي والمتاحف العمومية والحضائر العمومية.¹⁸⁶

2. ال موارد الجبائية : تعد الجباية المحلية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية وذلك لكونها تمثل 90% من الإيرادات المالية المحلية وهناك نوعين من عائدات الضرائب التي تتمثل في الآتي :

أ- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة كليا الى الجماعات المحلية :

- الرسم على النشاط المهني :وضع هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وحل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري.

- الدفع الجزائي: يدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات المستثمرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا وتدفع مرتبات وأجور وتعويضات.

- الرسم العقاري: يعتبر من أهم الموارد المالية الضريبية للبلدية وذلك بالرغم من مساهمته الضئيلة إلا أنه يكشف عن عجز التنظيم الإداري عموماً على التحكم في الحضيرة العقارية وتطويرها.
- رسم التطهير: و يخص إزالة القمامات لصالح البلديات التي تحتوي على مصالح لإزالة هذه القمامات، يخص هذا الرسم الممتلكات المبنية ويحصل سنوياً من الملاك أو المنتفعين.
- رسم الإقامة: لقد أعيد تأسيس هذا الرسم في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية و يفرض هذا الرسم على الأشخاص الذين لا ينتمون إلى البلدية أو لا يمتلكون فيها إقامة خاضعة للرسم العقاري.¹⁸⁷
- ب- الضرائب والرسوم المحلية الموجهة جزئياً إلى الجماعات المحلية :
 - الرسم على القيمة المضافة : جاء تطبيق هذا الرسم في 1992 وذلك تعويضاً للرسم الإجمالي المطبق على الإنتاج ويتم توزيع محصلة هذا الرسم كما يلي:
 - 85% لصالح الدولة.
 - 6% لصالح البلدية.
 - 9% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
 - الرسم على الذبح : تحصله البلديات عن عمليات ذبح الماشية ويكون حسابه على أساس وزن اللحوم التي يتم ذبحها ويتوزع كما يلي:
 - 3,5 دج /كلغ لصالح البلدية.
 - 1,5 دج /كلغ لصالح الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية.
 - الضريبة على الممتلكات : يتشكل الأساس الضريبي لهذه الضريبة من القيمة الصافية لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة ، ويتم توزيع محصلة الضريبة على الممتلكات كما يلي:
 - 60% لصالح ميزانية الدولة.
 - 20% لصالح ميزانية البلديات.
 - 20% لصالح الصندوق الوطني للسكن
 - قسيمة السيارات : يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتوزع كما يلي:
 - 20% لصالح الدولة.
 - 80% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- ب- موارد التمويل المحلي الخارجي:
- عملت الحكومة بعد الاستقلال على توفير موارد التمويل الخارجي للجماعات المحلية والتي تتمثل فيما يلي :

¹⁸⁷ محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية، <http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25661>.

- برامج التنمية الخاصة: حيث تم إعدادها ابتداء من سنة 1966 من خلال اعتماد وتنفيذ ما يسمى ببرامج التنمية الريفية والاقتصادية، والتي تدعمت في سنة 1970 ببرامج التجهيز المحلي للبلديات، ولكن رغم أن هذه البرامج كانت تهدف إلى رد الاعتبار للريف الجزائري إلا أن طرق تمويلها اتسمت بمركزية مفرطة.¹⁸⁸

- المخططات البلدية للتنمية: وهي برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني، ويتم إنجازها عبر مراحل، حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية، وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها.

- الصندوق المشترك لتمويل الجماعات المحلية.

تم إنشائه بمقتضى المرسوم رقم 266/66 المؤرخ في 1986/11/04 الذي يحدد كيفية تسييره وتنظيمه، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية، يتكون من صندوق التضامن الذي يقدم إعانات سنوية إلى الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى التقليص من الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية، كما يمنح هذا الصندوق تخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من صعوبات مالية أو تتعرض لكوارث طبيعية، بالإضافة إلى منحه اعتمادات توجه إلى المناطق الواجب ترقيتها (خاصة مناطق السهوب والجنوب الجزائري)

أما فيما يخص صندوق الضمان فيتكلف بضمان تحصيل الجماعات المحلية لتقديراتها الجبائية وذلك مقابل مساهمتها السنوية كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية والتي تتعلق بالضرائب والرسوم.¹⁸⁹

للجوء إلى القرض البنكي: لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب وذلك بموجب المادة 174 من قانون البلدية 10-11 الصادر في 2011/07/03.¹⁹⁰

فرغم تعدد مصادر تمويل الجماعات المحلية إلا أن الواقع المالي المحلي يشهد تدهورا أدى إلى عجز العديد من البلديات وذلك لعدة أسباب:

- ضعف مداخيل الجماعات المحلية راجع إلى ضعف المداخيل الذاتية.¹⁹¹

- التقسيم الإداري لإقليم الدولة حيث ساهم في تقليص الجباية المحلية نظرا لانعدام معايير تحديد إقليم الدولة فكان الغرض من التقسيم هو تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات وتكريس مبادئ اللامركزية وإغفال الاعتبارات المالية والاقتصادية.

- تمركز الجباية في يد السلطة المركزية.

¹⁸⁸ رضوان سوامس و الهادي بوقلقول، المرجع السابق.

¹⁸⁹ المرجع نفسه .

¹⁹⁰ المادة 174 من قانون البلدية 10-11.

¹⁹¹ بسملة عولمي، المرجع السابق، ص

- الإجراءات المتعلقة بتقديم الإيرادات وتحديد النفقات طويلة ومعقدة وتتطلب وثائق عديدة وتنقلات بين مختلف الإدارات فالإجراءات الخاصة بإعداد الميزانية وتنفيذها محددة بشكل يفتقر إلى المرونة.
- التثبيت بالإجراءات والتعقيدات الإدارية وعدم مرونة في أداء الوظائف تعد عائقا تنظيميا يحد من فعالية الجماعات المحلية.
- انخفاض المستوى التعليمي والخبراتي وعدم توفر الكفاءة في مسؤولي المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية للإدارة المحلية يعد عائقا وظيفيا يحد من فعالية الجماعات في تدبير الشأن المحلي.¹⁹²
- عدم التقدير لبعض النفقات لزيادات استهلاك الكهرباء ومن ثم زيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة .
- تحمل البلدية لبعض المصاريف والتي هي من صلاحيات وزارة معينة .
- التشغيل أي فتح مناصب مالية لا تراعي فيها القدرة المالية للبلدية .
- النمو الديمغرافي و زيادة عدد السكان .
- عدم المواكبة و التكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعظم المكاسب لفائدة البلدية.
- عدم قدرة أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية نظرا للتهرب الجبائي من جهة و نقص الكفاءة من جهة أخرى إلى جانب وجود ثغرات في التشريع الضريبي أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية .
- عدم الدقة في وضع تقدير الإيرادات (ككثمين الممتلكات) ،أي عدم التقدير الاحصائي الدقيق للموارد.
- في جانب قسم التجهيز و الاستثمار نجد الكثير من البلديات لا تقوم بالاستثمار و الذي تحقق من خلاله إيرادات قد تغطي الكثير من التكاليف و إنشاء استثمارات جديدة .
- اعتماد الجماعات المحلية على إعانات الدولة قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية .¹⁹³

المبحث الثاني: متطلبات تحقيق التنمية الادارية للجماعات المحلية في الجزائر

المطلب الأول: على المستوى الإداري.

تتطلب تنمية الجماعات المحلية القيام بمايلي:

1. الاهتمام بالموارد البشري باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الشاملة وذلك عن طريق تشجيع الأسلوب الشوري والديمقراطي في الأجهزة الإدارية المحلية وتطوير النظام الوظيفي على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية وإتاحة الفرصة للعاملين للمساهمة في إدارة شؤون الإدارة المحلية وتقديم مقترحاتهم بكل حرية وجرأة مما يشجع على تحسين أساليب العمل الإداري وهذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات والتغيرات المستمرة من ناحية والتخلص من العيوب التنظيمية وتقريب القمة من القاعدة من ناحية أخرى¹⁹⁴، فالموارد البشري هو طاقة ذهنية وقدرة فنية ومصدر للمعلومات والاقتراحات والابتكارات وعنصر فاعل وقادر على المشاركة الإيجابية بالفكر والرأي فهو الوسيلة الفعالة والمصدر الحقيقي

¹⁹² الصالح ساكري، المرجع السابق ، ص

¹⁹³ محمد حاجي، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية،

<http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25661>

¹⁹⁴ بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر ، ص13.

لإنجاز أي تطوير أو ابتكار والمصدر الأساسي لتنمية قدرات الجماعات المحلية¹⁹⁵، فتنمية وتطوير المورد البشري لم يعد يقتصر كما كان في السابق على التعليم والتدريب بل امتد ليشمل مفاهيم أخرى مثل تطوير أنماط التفكير والسلوك ونوعية التعليم والمشاركة الجماعية في اتخاذ القرار والعلاقات الاجتماعية وطرق وأساليب العمل ومن ثم تعبئة الأفراد والعاملين نحو توسيع مجالات تفكيرهم وزيادة قدراتهم على التحكم فيها.¹⁹⁶

2. ترقية التعاون والتنسيق والعلاقات بين الجماعات المحلية في ميدان الاستثمار والتنمية والعمل الإداري.

3. احترام مبدأ الفصل بين السلطات خاصة على المستوى البلدي بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والأمين العام والوالي وكذلك بين الإدارة والمجالس المنتخبة المحلية.¹⁹⁷

4. تقتضي التنمية الإدارية أن تسند إلى الجماعات المحلية كل الأمور المتصفة بالمحلية فهذا الأسلوب يعطي لتلك الجماعات حرية أكثر في تولى الأمور المحلية التي يوجب المنطق والمصلحة العامة أن تختص بها الجماعات المحلية على اعتبار أنها الأقرب إلى واقع المواطنين بمشاكلهم واهتماماتهم.¹⁹⁸

5. التقليل من الرقابة الإدارية واستبدالها بالرقابة القضائية وذلك على اعتبار أن الهيئات المحلية من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة وتعمل بما ين صبه القانون وبالتالي فإن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة القضائية وليست الرقابة الإدارية والأداة الرئيسية للرقابة القضائية هي الدعوى الإدارية أمام الجهات القضائية المختصة وليس أمام السلطة الإدارية الأعلى ووسيطتها الأكثر شيوعا هي دعوى الإلغاء بالإضافة إلى دعوى التعويض والتفسير ودعوى فحص المشروعية والهدف من هذه الرقابة هو التأكد من مدى مطابقة القرار الإداري للدستور والقوانين وتكمن أهمية الرقابة القضائية في كونها تشكل ضمانا للحريات الأساسية ومبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعسف الإدارة باستغلال الرقابة الإدارية سياسيا فالرقابة القضائية آلية ضرورية لتدعيم استقلال المجالس المحلية وتعزيز الممارسة الديمقراطية¹⁹⁹، فالجهة القضائية المختصة هي القادرة على حماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق وحريات الأفراد إذا توافرت لها الضمانات الضرورية التي تكفل استقلالها في أداء وظائفها مما يسمح لها بأن تباشر الرقابة على أكمل وجه وتضمن لذلك استقلال الهيئات المحلية وبالتالي فالرقابة القضائية هي الضمان الأكبر لسيدة القانون وكلما شددت الرقابة القضائية على الهيئات المحلية كلما أدى بهذه الهيئات إلى تنفيذ القانون والعمل على تحقيق المصلحة العامة.

6. إنشاء معهد متخصص في الإدارة المحلية: يقوم هذا المعهد بتقديم دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية وذلك من منطلق أن التدريب يعالج العيوب التي تشوب عملية الانتخاب فنظام التطوير المستمر يعد ضمانا ليعلم الموظف أو العامل بالتغيرات التي تحدث في ميدان عمله وتعمل على تعميق تجربته وأن يكون عمله مبدع وكفاء وبالتالي يجب الاهتمام بالتدريب لارتباطه بتنمية قدرات العاملين على أداء عملهم كما وكيفاً.²⁰⁰

¹⁹⁵ علي السلمي، إدارة الموارد البشرية، ط2، القاهرة: دار غريب، 1997، ص34.

¹⁹⁶ حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012 ص 177

¹⁹⁷ عبد النور ناجي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية

¹⁹⁸ عقيلة كواشي، المرجع السابق، ص178.

¹⁹⁹ محمد الطاهر غزير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم

الحقوق، 2011، ص87.

²⁰⁰ فريدة مزباني، المرجع السابق، ص299.

7. دعم وتبني القيادة السياسية العليا للتنمية الإدارية وذلك من خلال تبنيها للأهداف والمحاور الرئيسية لخطة التنمية ومتابعتها وتقييمها للإنجازات المتحققة بشأنها والعمل على تغيير الذهنية للموظفين الذين يتصفون باللامبالاة والفروق والحياد السلبي وذلك بتوسيع مشاركتهم في اتخاذ القرارات وإطلاعهم على كل ما يجري من تعديلات وتغييرات تنظيمية مما يسمح أن تكون لهم الفاعلية في المشاركة في عملية التنمية المحلية والتحكم في قنوات الاتصال بين القيادة والقاعدة من أجل خلق الثقة والتعاون المتبادل بينهما والالتزام بمبدأ وضع الشخص المناسب في المكان المناسب والوقت المناسب واحترام شروط التعيين في الوظيفة وإتباع سياسة واضحة في الترقية وتوفير الشروط المادية والمالية للقيام بالعمل الإداري الفعال، وحتى تصبح الإدارة المحلية جاذبة لأصحاب الكفاءات والخبرة.

8. تشجيع المجالس المحلية على الإسهام بدورها في محاربة البيروقراطية والاهتمام بالعنصر القيادي الكفاء وذلك من أجل تقديم وتحسين الخدمة العامة للمواطن على المستوى المحلي وتجنب التضخم البيروقراطي والبطالة المقنعة وهذا بدوره يتطلب تحديد الهياكل الإدارية وتطعيمها بعناصر إدارية جديدة تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع.

9. إنشاء هيئة عليا للتنمية الإدارية حيث تقوم برسم وتنفيذ استراتيجيات التنمية الإدارية وتمتلك القدرة اللازمة من أجل اتخاذ القرار الملائم لتحقيق الأهداف المسطرة ضمن استراتيجية للتنمية ولا بد أن تتمتع هذه الهيئة بالتمثيل الكافي والمعبر عن مشاركة جميع قطاعات الإدارة والإطارات العلمية والوطنية وتتطلب هذه الهيئة تنمية قدراتها الفنية وتوفير الوسائل الضرورية لجمع وتحليل المعلومات لاتخاذ سياسات التنمية الإدارية وتنفيذها إذ تعمل هذه الهيئة على التخفيف من حدة المشاكل الإدارية وتوفير الظروف الملائمة والوسائل الضرورية لبناء إدارة فعالة قادرة على تحقيق أهداف وطموحات الدولة والمجتمع وعندما تتحقق هذه الخطوات الإصلاحية فإن تأثيرها يمكن أن يتابع من خلال التطور الذي يتوقع حدوثه في سلوك الهيئات الإدارية المحلية وتصرفات العاملين فيها وهناك بعض المؤشرات التي يمكن إخضاعها لتقويم هذه النتائج والتي لخصها عامر الكبيسي فيما يلي :

- مدى التغيير الكمي والنوعي في الأهداف المحددة للمؤسسات والمنظمات، وفي سلم الأولويات التي تعطي لها ودرجة وضوحها والإيمان بها والاستعداد لتحقيقها.

- مدى التغيير في الوسائل والأساليب التي تعتمد عليها المؤسسات مقارنة مع ما أحدثته القيم الجديدة في مستويات الكفاءة والفعالية.

- مدى التغيير والتطور في النظم والسياسات واللوائح وخاصة تلك الموضحة لتوزيع الصلاحيات لطرق الاتصال والمحددة لحقوق العاملين وواجباتهم.

- مدى التطور الحاصل في العلاقات التي تربط الأفراد داخل المؤسسات بعضهم ببعض وتلك التي تربطهم مع المتعاملين خارج الإدارة أو المنظمة.

- مدى الزيادة الكمية والتحسين النوعي الناجم في مستوى الخدمات المقدمة بأقصر وقت وأبسط جهد وأقل تكلفة.

- أهمية النظام القيمي الذي تطمح المؤسسات الإدارية لتبنيه سوف يكفل توفير المناخ الوظيفي اللائق ويوفر للعاملين الأجور القائمة على الإيثار والأمانة والتجرد والموضوعية.²⁰¹

10. تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم ضرورة الاستجابة لمطالبهم باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود هذه الأجهزة الإدارية ويتم ذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية.²⁰²

11. عصرنة الإدارة المحلية: تقتضي الوضعية الحالية لجماعات المحلية القيام بالعديد من الإجراءات لتحسين نوعية الخدمات وإعادة بعث ثقة المواطن في الإدارة المحلية والمنتخبين المحليين وتعلق هذه الإجراءات بما يلي:

- وضع مخططات محددة للتجهيز بالتقنيات والأساليب الحديثة للإعلام والاتصال في إطار عصرنة الإدارة.
- التركيز على سياسة تكوينية معينة تهدف إلى الرفع من مستوى الموظفين والمنتخبين المحليين في ميدان استعمال تجهيزات الإعلام الآلي ووسائل العصرنة للاتصالات وذلك لضمان الاستعمال الأمثل للتجهيزات الموجودة والحفاظ عليها.
- محاولة استعمال مختلف البرمجيات في أداء الوظائف، خاصة مع التطور والتخصص الكبير في مجال هندسة البرمجيات والتي تغطي غالبية الجوانب مثل تسيير الانتخابات والقوائم الانتخابية.

- إنشاء شبكة اتصال محلية لدى الجماعات المحلية على مستوى البلديات والولايات ورطها ببعضها البعض، وتظهر أهمية ذلك في تبادل الوثائق والمراسلات بين مختلف الإدارات وكذلك القيام بالأعمال المشتركة التي تحتاج إلى تنسيق.

- إنشاء مواقع انترنت شاملة والتي يمكن أن تساهم في إتاحة الفرصة للمواطنين للإطلاع على أعمال الإدارة والمنتخبين بصفة مباشرة وهذا تكريس لمبدأ الشفافية، كما تؤدي كذلك إلى اختزال الزمن من ناحية أوقات فتح وغلق الإدارة وذلك أن الموقع يعمل باستمرار.

- فتح عناوين بريدية الكترونية أمام المواطنين لتقديم اقتراحاتهم في مجال التسيير أو تحسين الأداء وتقديم الاستشارة في مجالات معينة وأيضا يمكن استعمالها في حالة استطلاع الرأي حول مشروع معين وأيضا لاستقبال الشكاوى والتظلمات الإدارية²⁰³، كما يمكن أيضا في الجانب التشريعي ولأجل تحقيق الفعالية للإدارة المحلية يجب إدخال تعديلات دستورية في مجال الإدارة المحلية بما يتفق ومتطلبات المرحلة بحيث يخصص جزء في الدستور خاص بالسلطات المحلية يمنع المزيد من الصلاحيات للجماعات المحلية ويفصل في الاختصاصات المركزية والمحلية والتفريق بين التسيير والمراقبة والمداولة.

المطلب الثاني: على المستوى السياسي.

حتى يمكننا الحديث عن إدارة تتميز بالفعالية والكفاءة على المستوى المحلي وقادرة على تلبية احتياجات المواطنين وتطلعاتهم لا بد من القيام بما يلي:

- تعزيز المشاركة السياسية على المستوى المحلي عن طريق تهيئة السبل والآليات المناسبة التي تساعد على إشراك المواطنين المحليين كأفراد وجماعات ومساهماتهم في عمليات صنع القرار وتدبير الشأن العام المحلي وذلك من خلال حضور

²⁰¹ بومدين طاشمة، ، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر ، ص 13 - 14.

²⁰² سامي محمود أحمد البحيري، مداخل الإصلاح الإداري <http://www.abale.co.uk>

²⁰³ سليمة حمادو، المرجع السابق ، ص 129 - 131.

الاجتماعات ومداولات المجالس المنتخبة المحلية وتنظيم لقاءات معهم وفتح باب الحوار والنقاش حول مختلف القضايا المحلية التي تهم هؤلاء المواطنين.

- تفعيل العمل البلدي على مستوى أصغر وتعميم مفهوم لجان الأحياء،²⁰⁴ والتأكيد على فكرة النقابات البلدية وتكون المكلفة من مختلف فئات المجتمع مثل الأحزاب السياسية التي لم تستطع الوصول إلى عضوية المجالس المحلية، كما تعمل هذه النقابات على اقتراح مشاريع ومراقبة تنفيذها وتكون لها علاقة مباشرة مع الولاية.²⁰⁵

- تعميق الديمقراطية على المستوى المحلي وذلك من خلال تغيير القيم والأفكار والاتجاهات التي تدفع الأفراد إلى المشاركة السياسية سواء في مجال الانتخاب أو الترشيح أو المشاركة في عملية صنع القرار وتمثل الوسيلة لتحقيق ذلك في مدى قدرة الأحزاب السياسية في تحقيق الوظائف والمهام التي من أجلها قد أقيمت خاصة فيما يتعلق منها بالتنشئة والتعبئة والتجنيد السياسي للمواطنين لتعميق المشاركة السياسية²⁰⁶، وأيضاً لا بد من إعادة النظر في دور هذه الأحزاب على مستوى المجالس المحلية وذلك باعتبار أن مشاركتها تمثل أداة حقيقية لتكريس التقدم والنهوض بالحياة المحلية من خلال تصويب وتقييم وتقويم أدائها ولا يتم ذلك إلا من خلال المشاركة الفعلية والجادة والدائمة في المحاولات والدورات التي تعقدها المجالس المحلية وبالانضمام إلى اللجان التي يتم تشكيلها وتوسيع نطاق ونقاط الاتفاق ونبذ كل ما من شأنه أن يبيث التفرقة والصراع والانقسام داخل المجالس المحلية وكذلك إبداء النصح والتوجيه وتغليب المصلحة العليا للمواطن على المصالح الشخصية الضيقة²⁰⁷، وحتى تصبح الأحزاب السياسية فعالة ليس فقط على المستوى المحلي ولكن حتى على المستوى الوطني يجب على المشرع وضع آليات للتحكم في القوائم الانتخابية سواء من جانب تدعيم قانون الانتخاب بشروط الترشيح تكون أكثر فعالية أو وضع ضوابط للأحزاب السياسية من أجل التحكم أكثر في قوائمها الانتخابية وذلك من خلال فرض تقديم قوائم انتخابية تضم أشخاص يتوفرون على كفاءات ومؤهلات عالية في مختلف التخصصات أو ذوي خبرة في التسيير ويكون ذلك بنسب مدروسة تراعي جميع الفئات والفعاليات حتى لا تتعارض مع الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها دستوريا وهو ما يترتب عليه وجود منتخبين محليين قادرين على مواكبة التطورات في جميع الميادين وعلى تحمل أعباء التنمية المحلية.

- العمل على رفع الوعي السياسي لدى المواطنين حتى تتولد فيهم الرغبة في المشاركة في تسيير الشؤون المحلية وحتى يصل بهم الوعي إلى وضع الشخص المناسب في المكان المناسب²⁰⁸، ولا يتحقق هذا الوعي والنضج إلا من خلال الممارسة الديمقراطية تماماً مثل الطفل لا يتعلم المشي إلا من خلال ممارسة المشي بنفسه²⁰⁹، وذلك من خلال:

- تفعيل وتنشيط حالات التوعية التي تسبق الانتخابات لكونها مجدية وجدية حيث تعمل على توعية المواطنين المحليين بواجبهم الانتخابي ليتمكنوا من اختيار ممثليهم بما يحقق المصلحة العامة وليس الاختيار المبني على العروشية الجهوية وإنما على أساس البرامج السياسية التي تناسب تطلعاتهم.

²⁰⁴ عبد النور ناجي، إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية

²⁰⁵ عقيلة كواشي، المرجع السابق، ص 176.

²⁰⁶ عبد المطلب طه محمد، المرجع السابق .

²⁰⁷ قوي بوحنية، المرجع السابق ، ص 24.

²⁰⁸ فريدة مزباني، المرجع السابق، ص 295.

²⁰⁹ محمد عابد الجابري، المرجع السابق، ص 8.

- عدم الترشح لعضوية المجالس المحلية المنتخبة أكثر من مرتين وذلك لإتاحة الفرصة للفئات الأخرى للمشاركة.

- رفع المستوى النوعي للمرشحين فبالرغم من أن تجربة التعددية الحزبية حديثة في الجزائر إلا أن المشرع لم يضع شروطاً خاصة للترشح لعضوية المجالس المحلية مثل بعض الأنظمة الديمقراطية الصاعدة والتي من شأنها تحقيق عضوية نوعية تحقق الكفاءة الإدارية في التسيير إن البحث في مستويات الكفاءة العلمية للمنتخبين تكمن أهميتها في طبيعة المنصب الذي سيتولاه المرشح والوظيفة التي أُنيط بها من كونه مسؤول على جماعة محلية ويسير شؤونها ويخطط برامجها التنموية لذلك يمكن النص على بعض الشروط الخاصة حتى ولو كانت تشكل تجاوزاً على أحد المبادئ المنصوص عليها دستورياً وهو المساواة في تولي المناصب السياسية والوظائف في الدولة، فعندما تقارن العضوية في المجالس المحلية مع الوظائف الإدارية فإن جميع قوانين الوظيفة العامة تشترط بعض الشروط في تولي الوظائف من قبيل المؤهلات العلمية والخبرة المهنية، فمن باب أولي أن يكون العضو المنتخب الذي يمثل كل فئات السكان المحليين مطلوب منه الإلمام بجميع المجالات التي تدخل في صلاحيات ومهام الجماعات المحلية²¹⁰، وأن تتوفر فيه نفس المؤهلات الخاصة لتولي الوظائف العامة ولو في حدها الأدنى، فالوظيفة التمثيلية لا تختلف من حيث أهميتها عن الوظيفة الإدارية سواء من حيث المهام أو الصلاحيات أو المسؤولية المترتبة عن ممارسة كل وظيفة ونجد بعض التشريعات قد اشترطت مثلاً في المرشح أن يحسن القراءة والكتابة مثلما هو الحال في الأردن، فليس من عدم الدستورية وضع شروط مقيدة للترشح بقدر ما تكون آلة فعالة لتقوية المجالس المحلية بإطار بشري يمتلك الكفاءة لإدارة الصلاحيات التي حددها المشرع له فمقارنة بالصلاحيات التي منحها المشرع للمجالس المحلية للتداول بشأنها في مختلف الميادين الخدمية والاقتصادية والتنمية وعليه يجب على العضو في هذه المجالس أن يكون له من الكفاءة والخبرة ما تؤهله لإدارة هذه الصلاحيات.²¹¹

- دعم دور الصحافة والإعلام المحلي في مجال الرقابة على أعمال المجالس من خلال قيامها بنشر قرارات هذه المجالس وتأييدها أو نقدها خاصة مع إقرار مبدأ علنية الجلسات ومن ثم يجب أن تتمكن وسائل الإعلام من حضور المداولات والدورات والإطلاع على محاضر اللجان والجلسات لما لها من دور في كشف الأخطاء ونشرها، وأيضاً دورها في نقل مشاكل وانشغالات المواطنين في مختلف الميادين إلى المسؤولين المحليين فوسائل الإعلام المحلي تعتبر همزة وصل بين المواطن ومختلف الهيئات المحلية.²¹²

المطلب الثالث: على المستوى المالي.

يمكن التغلب على المشاكل المالية التي تعاني منها الجماعات المحلية وذلك من خلال القيام بمايلي:

- ضرورة دعم الموارد المالية وزيادة تأهيل الأعضاء المنتخبين والإداريين لضمان الكفاءة وهو ما يؤدي إلى التحكم في الموارد وتسييرها بشكل عقلاني والاعتماد على الإعانات التي تقدمها الدولة وذلك لكونها تحد من استقلالية هذه الجماعات، كما يجب التقليل من الرقابة المالية المفروضة على الجماعات المحلية والتي أدت إلى تعطيل الكثير من المشاريع.

- تنشيط التعاون المالي بين الجماعات المحلية وتشجيع الاستثمار الخاص من أجل التغلب على مشكلة ضعف الموارد مع التقليل من حدة الفوارق في الإمكانيات بين الجماعات المحلية.

²¹⁰ فريدة مزنياني، مرجع سبق ذكره، ص 295.

²¹¹ المرجع نفسه، ص 14.

²¹² فريدة مزنياني، المرجع السابق، ص 298.

- ضرورة مساهمة الجماعات المحلية في مرفق عمومي وخصوصا إذا كان منشأة عمومية أو شركة ذات رأسمال مختلط لأن ذلك يمثل أهم أدوات تفعيل دورها في تحقيق العائدات المالية ويسمح لها بالاستجابة لمتطلبات التنمية المحلية.²¹³
- إعادة النظر في الإعانات الحكومية التي يتم تقديمها للجماعات المحلية من خلال وضع معايير وأسس موحدة لتوزيع هذه الإعانات على المجالس المحلية مثلا كأن يتم من الإعانة على أساس عدد سكان الوحدة المحلية أو حجم النشاط الذي يراد إنجازه والوضع المالي لهذه الجماعات المحلية.²¹⁴
- إحداث منظومة جبائية محلية فالنظام الجبائي يتميز بالحدودية وهيمنة الدولة عليه بينما الجماعات المحلية لا تمتلك نظاما جبائيا محليا على غرار الاستقلال المالي الممنوح لها وتقصّد بالجباية المحلية هو أن تكون للجماعات المحلية سواء البلدية أو الولاية نظام جباية مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي للدولة حيث تخص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- إقحام الجماعات المحلية ومسؤوليها في تحديد الوعاء الضريبي وتوسيعه حسب الأنشطة الاقتصادية الموجودة على مستوى الجماعات المحلية وكذلك إشراكها في عملية جمع الضرائب.
- تحديد قائمة ميزانيات البلديات حسب مستوى النمو وحسب قدرتها الاقتصادية والمالية ويجب على السلطات المحلية في هذا الشأن الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل بلدية (حضرية، ريفية، كبيرة الحجم أو العكس) بالإضافة إلى ذلك لا بد للعبء الضريبي الذي سوف يتم فرضه أن يكون ملائما ومتماشيا مع القدرة الشرائية للمواطن وأن يتم استخدامه بطريقة عقلانية تلبي متطلبات وحاجيات المواطنين على المستوى المحلي وأن لا تكون هناك تجاوزات في استعماله من طرف السلطة المحلية.²¹⁵
- للقضاء على مشكلة قلة الموارد المالية يمكن التغلب عليها عن طريق إعادة تجميع البلديات والولايات في حدود معقولة، وبطريقة تجعل منها وحدات قادرة على التكفل في تجميع هذه البلديات في حدود 900 بلدية و40 ولاية والذي سوف يؤدي إلى التقليل من نفقات التسيير ويمكن أن يتم التجميع حسب الخصوصيات المتشابهة لكل منطقة وهو ما أقدمت عليه أوروبا حيث سارت نحو التحقيق من عدد البلديات، وإجراء لتقريب الإدارة من المواطن يمكن فتح ملحاحات إدارية بالمناطق شبه المعزولة للتخفيف على المقرات البلدية وتنحصر وظيفة هذه الملحقات في استخراج وثائق الحالة المدنية فقط وهو ما يمكن البلدية الأم من الإبقاء على مصادرها الجبائية كاملة فعملية إنشاء هذه الملحقات لا يكلف الخزينة بقدر ما يكلفه إنشاء بلدية بكامل تجهيزاتها.
- ضرورة عصرنة التسيير على المستوى المحلي وذلك بإدخال الوسائل التكنولوجية المتاحة وترشيد عملية الإنفاق باعتماد على الطرق الكمية العلمية في اختيار المشاريع التي تلبي تطلعات المواطنين المحليين.
- إصلاح مداخيل الأملاك: تعتبر مداخيل الأملاك بالنسبة للبلديات ضعيفة ولذلك لا بد من التحكم في تسييرها، فالجماعات المحلية تتوفر على أملاك عقارية ومنقولة معتبرة يمثل استعمالها من طرف الآخرين لأغراض خاصة مصدرا ماليا يمكنه في التغلب على المشكل المالي للبلدية وهناك أيضا المعاهدات البلدية التي تتضمن إنجاز مشاريع تتجاوز بلدية واحدة

²¹³ عقيلة كواشي، المرجع السابق، ص176-178.

²¹⁴ بسمّة عولمي، المرجع السابق، ص278.

²¹⁵ نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، المرجع السابق .

وتحمل الفائدة لعدة بلديات متجاورة ويتمثل دورها في تقسيم الأعباء بين البلديات وكما تهدف هذه المعاهدات إلى تطوير الاستثمار المحلي وإدماج الجماعات المحلية في نسق التنمية المحلية إضافة إلى تنسيق الجهود بين البلديات لإنجاز عدد من التجهيزات وتحسين الخدمات وعليه يمكن القول أن هذه المعاهدات تمثل حلا ناجحا للبلديات التي تعاني من وضعها المالي المتدني للاستجابة لحاجيات السكان.

ومن الحلول الممكنة للتغلب على الوضع المالي المزري الذي تعانيه البلديات نجد ضرورة إعادة النظر في شروط الاقتراض المصرفي وذلك من خلال تحرير النظام القانوني في هذا المجال والاعتراف للجماعات المحلية بحق المبادرة بطلب قروض بنكية حسب قدرتها المالية واحتياجاتها ولكن يجب أن تكون هذه القروض طويلة الأجل وتشكل ضماناتها من موارد دائمة وعليه يمكن أن يصبح القرض المصرفي وسيلة فعالة لدفع التنمية الاقتصادية بتجديد الإدخار المحلي وتسهيل إدماج الجماعات المحلية في البرامج الوطنية للتنمية.

- إصلاح الصندوق المشترك للجماعات المحلية: وهو عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية والاستقلال المالي ويساهم في دفع عملية التنمية المحلية وذلك من خلال تخصيص مبالغ وإعانات سنوية للبلديات والولايات وبالنظر إلى النقائص التي يعاني منها هذا الصندوق، ومن أجل إعادة تنظيمه وتنشيطه عن طريق تحويله إلى بورصة للجماعات المحلية تفاوض فيها القيم العقارية، الأسهم والسندات التي تصدرها الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية ويكون الهدف من هذه البورصة هو توجيه الإدخار المحلي نحو التجهيزات والاستثمارات التي تساهم وتستجيب للتنمية المحلية والسماح للجماعات المحلية بإيجاد رؤوس الأموال اللازمة لتحقيق تنميتها.

- تدعيم الاستثمار المحلي: يعد الاستثمار المباشر أحد أشكال الاستثمار المحلي ويهدف هذا الاستثمار إلى تراكم الثروات وخلق فرص عمل أكثر وهذه التجربة من الاستثمار تطبق في الجزائر وذلك انقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان إلا أنه بالاعتماد على تبادل الخبرات الدولية فإنه يمكن الدخول إلى هذا النوع من الاستثمار بشكل مباشر وفعال يخدم أهداف التنمية ويحقق مكاسب وموارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق مختلف البرامج التنموية.²¹⁶

الخاتمة

ان التطورات الحاصلة في العالم افرزت مزيدا من الاهتمام بالمجال المحلي حيث ان اغلب الدراسات على المستوى الدولي اصبحت تركز على ضرورة الاهتمام بالمستويات المحلية في الدولة سواءا تعلق الامر بالدول النامية او المتقدمة وترى هذه الدراسات ان تطوير او اصلاح اذا ما اريد له النجاح فلا بد ان يبدأ من الجماعات المحلية وذلك لقربها من واقع المواطن ، وعليه اصبح الحديث على المستوى الدولي عن التحول نحو المحليات ،الادارة الجوارية او تقريب الادارة من المواطن ،الديمقراطية عن قرب ،الديمقراطية المحلية التشاركية ،كلها تصب في موضوع واحد وهو محورية الجماعات المحلية او الادارة المحلية في اي مشروع نضوي سواء تعلق الامر بتحقيق التنمية الشاملة او المستدامة ، او بتحقيق الديمقراطية وهذا

راجع الى انما نابعة من بيئة المواطن ومعبرة عن ارادته وادري باحتياجاته وتطلعاته ،فتحقيق التنمية على المستوى المحلي يؤدي بالضرورة الى تحقيقها على المستوى الوطني ،كما ان تحقيق الديمقراطية المحلية يؤدي الى تحقيق الديمقراطية الشاملة والاستقرار السياسي .

وعليه فإن بناء جماعات محلية ديمقراطية قادرة على الاستجابة لاحتياجات وتطلعات افرادها وملبية لهذه الاحتياجات بدرجة عالية من الفعالية والكفاءة والجودة اصبح جميع افراد المجتمع في كل مكان ، واذا ما تطرقنا الى واقع الجماعات المحلية في الجزائر ، فقد شكلت الاصلاحات الاخيرة محاولة لإعادة الاعتبار الى الجماعات المحلية ، لكن القراءة المعمقة لكل من قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12 نجد بأنه لم يختلف كثيرا عن القوانين السابقة التي صدرت في 1990 ، فالقوانين الجديدة نصت على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم على المستوى المحلي لكن لم تعطي او لم تتطرق الى الآليات الكفيلة التي تفعل وتقوي هذه المشاركة ، كما ان الرقابة المشددة التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعات المحلية لم تتغير والتي تعتبر من العراقيل التي تحول دون فعالية هذه الجماعات ، وايضا اسلوب تعيين الوالي والسلطات الواسعة التي يتمتع بها لا تتلاءم وفلسفة الجماعات المحلية ، وبالتالي فإن هذه النصوص القانونية لاترقى الى تحقيق وبناء جماعات محلية ديمقراطية ، فالمشاكل والعراقيل التي تعاني منها هذه الجماعات لا يمكن حلها بإصدار قوانين وتشريعات ومن اهم هذه المشاكل نجد مايلي :

- مشكلة ضعف الكفاءة سواء لدى المنتخبين او الموظفين وجهلهم بالإجراءات القانونية
- اعتماد الاحزاب ليس على اشخاص ذو كفاءة وانما على انتماءهم ومركزهم داخل المجتمع من اجل جلب اصوات الناخبين وليس المساهمة في الرفع من أداء الجماعات المحلية
- تفشي الفساد والرشوة والمحسوبية داخل اجهزتها
- ضعف مواردها المالية مما جعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية
- الرقابة المشددة التي تفرضها عليها السلطة المركزية والتي حدت من استقلاليتها في التسيير
- مشكلة المشاريع والخطط التي يتم وضعها والاشراف عليها وتمويلها مركزيا والتي لا تتماشى مع احتياجات المواطنين ومن اجل التغلب على هذه المشاكل يمكن تقديم الاقتراحات التالية :
- ضرورة توفر الارادة السياسية والقناعة بجدوى اصلاح الجماعات المحلية
- ضرورة مشاركة الجميع في تحمل المسؤولية الاصلاح سواء تعلق الامر بالسلطة المركزية او الاحزاب السياسية والمجتمع المدني وجموع المواطنين ذلك ان المواطنة ليس حقوق نعمل على الحصول عليها وانما هي ايضا واجبات نقوم بها
- ضرورة اعتماد مدخل شامل في اصلاح الجماعات المحلية من خلال القيام بإصلاحات سياسية واقتصادية متزامنة ذلك ان فشل جزء من هذا الاصلاح يؤدي الى فشل الكل وبتالي لا بد من اعتماد مقاربة شاملة في الاصلاح وليس الاصلاح التدريجي

- لا بد من توفير الموارد اللازمة لهذه الجماعات وضرورة الاعتماد على تنمية مواردها الذاتية
- التخفيف من الرقابة الادارية وتفعيل الرقابة القضائية الضامن الاكبر لاستقلال الجماعات المحلية
- الاهتمام بالعنصر البشري والعمل على ادخال الاساليب العصرية والوسائل التكنولوجية في التسيير
- ضرورة الانسجام بين النصوص القانونية و واقع الجماعات المحلية ومتطلبات التغيير .

الفهرس

- 01..... مقدمة
- 05..... الفصل الاول : الاطار المفاهيمي لكل من الديمقراطية المحلية الجماعات المحلية والتنمية الإدارية
- 05..... المبحث الأول: مفهوم الديمقراطية المحلية
- 05..... المطلب الأول: تعريف الديمقراطية المحلية
- 09..... المطلب الثاني: اشكال الديمقراطية المحلية
- 10..... المطلب الثالث : أهمية الديمقراطية المحلية :
- 12..... المبحث الثاني: مفهوم الجماعات المحلية
- 12..... المطلب الأول: تعريف المركزية واللامركزية
- 14..... المطلب الثاني: تعريف الجماعات المحلية
- 16..... المطلب الثالث: مقومات وأهداف الجماعات المحلية
- 19..... المبحث الثالث: مفهوم التنمية الإدارية
- 19..... المطلب الأول: تعريف التنمية الإدارية
- 23..... المطلب الثاني: خصائص التنمية الإدارية وأهدافها
- 25..... المطلب الثالث : آليات تحقيق التنمية الادارية
- 32..... الفصل الثاني : الجماعات المحلية في الجزائر وجهود الإصلاح
- 32..... المبحث الأول: الإطار المؤسسي والقانوني للجماعات المحلية في الجزائر
- 32..... المطلب الأول: البلدية
- 35..... المطلب الثاني: الولاية
- 38..... المطلب الثالث: علاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية
- 42..... المبحث الثاني: مسارات اصلاح الجماعات المحلية في الجزائر قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديد
- 42..... المطلب الأول: الجماعات المحلية خلال المرحلة الانتقالية 62-69
- 43..... المطلب الثاني: الجماعات المحلية خلال مرحلة قانوني البلدية والولاية 67 ، 69:
- 46..... المطلب الثالث: الجماعات المحلية خلال قانون 1990
- 48..... المبحث الثالث: إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر من خلال قانون البلدية والولاية الجديد
- 48..... المطلب الأول: دواعي إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر
- 49..... المطلب الثاني: قانون البلدية الجديد
- 54..... المطلب الثالث: قانون الولاية الجديد
- 58..... الفصل الثالث: التنمية الإدارية كمدخل لإصلاح الجماعات المحلية في الجزائر

| | |
|---------|---|
| 58..... | المبحث الأول: التحديات التي تواجه إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر. |
| 58..... | المطلب الأول: التحديات السياسية.0 |
| 66..... | المطلب الثاني: التحديات الإدارية. |
| 70..... | المطلب الثالث: التحديات المالية. |
| 76..... | المبحث الثاني: متطلبات تحقيق التنمية الادارية للجماعات المحلية في الجزائر |
| 76..... | المطلب الأول: على المستوى الإداري. |
| 80..... | المطلب الثاني: على المستوى السياسي. |
| 82..... | المطلب الثالث: على المستوى المالي. |
| 85..... | الخاتمة |
| 87..... | قائمة المراجع |

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب :

1. المنصف وناس ، الازمة الجزائرية الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ط2 . لبنان : مركز دراسات الوحدة العربية، 1999.
 2. السلمي علي ، إدارة الموارد البشرية، ط2، القاهرة: دار غريب، 1997.
 3. بوضياف عمار ، شرح قانون البلدية، ط1 ، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع ، 2012
 4. (- ، -) ، شرح قانون الولاية، ط1، الجزائر : جسور للنشر والتوزيع ، 2012.
 5. بيليس جون و سميث ستيف: عولمة السياسة العالمية (ترجمة مركز الخليج للأبحاث)، ط1، الإمارات : مركز الخليج للأبحاث ، 2004.
 6. بن أيوب رشيد ، دليل الجزائر السياسي، ط1 ، الجزائر: المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية ، 1999.
 7. بعلي محمد الصغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، ط1، الجزائر : دار العلوم للنشر، 2004.
 8. دال روبرت، عن الديمقراطية، (ترجمة أحمد أمين الجمل)، د.ط، مصر : الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، 2000.
 9. هنتغتون صامويل ، الموجة الثالثة: التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين (ترجمة عبد الوهاب علوي)، د.ط، الكويت : دار سعاد صباح ، 1993 .
 10. زويلف مهدي، اللوزي سليمان أحمد ، التنمية الإدارية والدول النامية، دار مجدلاوي، ط1، الاردن :، دار محمد لاوي ، 1993.
 11. حسين حسين مصطفى: الإدارة المحلية المقارنة، ط2، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، ، 1982.
 12. محمد عبد العال محمد الديداموني ، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط1، مصر : دار النهضة العربية، 2008.
 13. ناجي عبد النور ، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، ط1، الجزائر: منشورات 8 ماي 1945، 2006.
- ب/ - المقالات :
14. مبارك زهير فريد ، "الديمقراطية بين الفكر والعمل" ، مجلة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، عدد 26، 2012، ص 375.
 15. حوحو أحمد صابر ، "مبادئ ومقومات الديمقراطية"، مجلة المفكر، عدد 5 .
 16. الجابري محمد عابد ، "الديمقراطية وحقوق الإنسان"، كتاب في جريدة، عدد 95، جويلية 2006
 17. غالي بطرس بطرس ، التفاعل بين الديمقراطية والتنمية (تقرير اليونسكو)، فرنسا، 2003.

18. مفتاح عبد الجليل ، " دور المجتمع المدني في تنمية التحول الديمقراطي في بلدان المغرب العربي "، مجلة المفكر، عدد 5.
19. شايب بشير: مفهوم الإدارة المحلية والحكم المحلي والفرق بينهما
<http://www.bchaib.net/mas/index.php>
20. طوقان طارق ، تقرير حول اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2011.
21. الحنفي محمد ، هل يمكن اعتبار الجماعات المحلية أدوات تنموية
www.ahwar.org/debat/show.art.am
22. مرغاد لخضر ، "الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد7، 2005
23. عولمي بسمة ، " تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد4، جوان 2005
24. عبد المطلب طه محمد ، آفاق تطوير نظام الإدارة المحلية 229
<http://democracé.ohram.eg/news/229>
25. الطيب نوار ، مفهوم التنمية ومجالاتها
<http://nawar815blogspot.com/2014/06/blog.post>
26. المغربي محمد عبد الله ، التدريب والتنمية الإدارية. [Http://www.hrdixussion.com](http://www.hrdixussion.com)
27. القيعير محمد بن عبد الله: مفهوم التنمية الإدارية www.almakh.com/vblf
28. تينشوري عبد الرحمان ، التنمية الإدارية والإصلاح الإداري
www.ahawar.org/debat/slow.asl?aid
29. بومدين طاشمة، التنمية الإدارية مدخل بديل للإصلاح والتمكين للتنمية السياسية في الجزائر www.univ-chelef.dz/revue-academique
30. حلمي مجدي، المتطلبات اللازمة لمساءلة فاعلة وفق معايير الحكم الرشيد
<http://www.womenpress.net/articles.php?id=218>
31. عفيفي صديق محمد، قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية الشفافية - المساءلة - الشراكة
<http://www.seddikaffifi.com/artical.11.doc>
32. كردي أحمد، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري
<http://kenanaonline.com/users/ahmedkordy/posts/280892>
33. (- ، -) ، المؤتمر الوطني الأول للسياسات العامة في ليبيا
<http://ahmedkordy.blogspot.com/2011/05/blog-spot>
34. الامم المتحدة ، ادارة الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، اشراك المجتمع المدني في تحسين اسلوب الادارة المحلية ، كينيا ، افريل 2005
35. بن مشري عبد الحميد ، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6، ماي 2009
36. بن شعيب نصر الدين ، شريف مصطفى ، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، 2012

37. رئاسة الجمهورية ، خطاب رئيس الجمهورية خلال تنصيب لجنة اصلاح هياكل الدولة يوم 25 نوفمبر 2000
<http://www.el-mouradia.dz>
38. (- ، -) ، خطاب رئيس الجمهورية ، 15 افريل 2011 ، <http://www.el-mouradia.dz>
39. جريدة الجزائر الجديدة ، قانون البلدية الجديد سيعزز صلاحيات الأميار ،
<http://www.eldjaireldjadida.dz>
40. جريدة المساء ، قانون البلدية يدخل حيز التنفيذ ، <http://www.el-massa.com>
41. (- ، -) ، تفاصيل مشروع قانوني البلديات والولاية ، <http://www.elmassa.com>
42. حارش كهينة ، حالة سحب ثقة و 33 مجلس في انسداد ، جريدة الجمهورية
<http://www.eldjournhouria.com>
43. وكالة الانباء الجزائرية ، مشروع قانون الولاية ، نحو تكريس هذا القضاء لممارسة الديمقراطية المحلية ،
<http://or.algerie360.com>
44. بلعمري سميرة ، صلاحيات مطلقة للولاية وإجراءات ردعية للمنتخبين تصل إلى الفصل ، الشروق اليومي
<Http://www.elchorouk.com>
45. عباسي عادل ، واقع النشاط الحزبي في الجزائر وانعكاساته على سلوك الهيئة الناخبة : دراسة في ضوء تشريعات
2007 مع اطلالة على التشريعات المقبلة ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد 35 ، 2012
46. نوبصر بلقاسم ، التنمية المحلية التشاركية والدور الجديد للمجتمع المدني في الجزائر ، مجلة الآداب والعلوم
الاجتماعية ، العدد 14 جوان 2011.
47. سوامس رضوان و بوقلقول الهادي ، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر ،
<http://etudiantdz.net/vb/showthread.php?t=1174>
48. حاجي محمد ، التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية ،
<http://www.forum.educ40.net/showthread.php?t=25661>
49. أحمد البحيري سامي محمود ، مداخل الإصلاح الإداري <http://www.abale.co.uk>
50. بوعزاوي بوجمعة ، الديمقراطية المحلية (دراسة نقدية في نظام اللامركزية في المغرب)
<http://www.Alwatan>
51. الزين محمد ، التسيير الجماعي والديمقراطية التشاركية وفق الميثاق الجماعي <http://www.Alwatan>
[press.info/ def. Asp](http://www.Alwatan.press.info/def.Asp)
52. التقرير الاقليمي للديمقراطية المحلية في الوطن العربي ،
53. مغاري عبد الرحمان ، في اطار تفعيل الديمقراطية التشاركية لتمكين المواطنين من المشاركة السياسية الفعلية وتديبر
الشأن المحلي <http://bensgimane.press.com>
54. هالة شعت ، الديمقراطية المحلية أولا ، <http://www.jordan-politics.org/index.php>
55. بركات عبد العالي ، سؤال الثقافة ورهانات الديمقراطية المحلية . <http://www.Bayane-alaoume.Press>
- ج- الدراسات غير المنشورة :

56. حريزي زكرياء ، المشاركة السياسية للمرأة العربية ودورها في محاولة تكريس الديمقراطية التشاركية "الجزائر نموذجاً"، (رسالة الماجستير، جامعة باتنة :كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2011).
57. إسماعيل عبد الكريم سعيد أسعد: دور الهيئات المحلية الفلسطينية في تعزيز المشاركة والتنمية السياسية، (رسالة ماجستير، جامعة النجاح: كلية الدراسات العليا، 2005).
58. الجويد جميل أحمد، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2004)
59. جيدور الحاج بشير ، الحكم المحلي في أقاليم ذات التنوع الاثني :حالة الاقاليم الفرنسية لما وراء البحار، (رسالة ماجستير، جامعة ورقلة: كلية الحقوق، 2011)
60. كواشي عقيلة ، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية (دراسة تحليلية مقارنة)، (رسالة ماجستير، جامعة ورقلة: كلية الحقوق ، 2011).
61. مزياني فريدة:، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة: كلية الحقوق، 2005)
62. ساكري الصالح ، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، (رسالة ماجستير، جامعة باتنة: كلية العلوم الإجتماعية والإسلامية، 2008)
63. بن مرسل رفيق ، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق حالة الجزائر، (رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية ،2011)
64. جردير ليلي، التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الراشد، (رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة: كلية الحقوق، 2011)
65. بلجيلالي أحمد ، إشكالية عجز ميزانية البلديات (دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيد علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، (رسالة ماجستير، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، 2010)
66. حمادو سليمة ، إصلاح الجماعات المحلية في الجزائر كخيار استراتيجي، (رسالة ماجستير، جامعة الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام، 2012)
67. بلفتح عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، (رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة: كلية الحقوق، 2011)
68. سي يوسف أحمد ، تحولات اللامركزية في الجزائر (حصيلة وآفاق)، (رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو: كلية الحقوق، 2013)
69. عبد القادر حسين، الحكم الراشد في الجزائر واشكالية التنمية المحلية ، (رسالة ماجستير ، جامعة تلمسان: كلية الحقوق والعلوم السياسية ، 2012)

70. غزير محمد الطاهر ، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، (رسالة ماجستير، جامعة ورقلة: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2011)
71. حليلة بومزبر، الديمقراطية المحلية ودورها في تعزيز الحكم الراشد اسقاط على التجربة الجزائرية، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، قسم العلوم السياسية ، 2010
- د/- الوثائق الحكومية :
72. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية ، دستور 1976
73. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية ، القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالانتخابات .
74. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية ، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 75. جوان 2011 المتضمن قانون البلدية .(الجريدة الرسمية)، العدد 37 الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.
76. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية ، القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية .(الجريدة الرسمية)، العدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012
- ه/- الندوات والملتقيات :
77. طاشمة بومدين ، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الادارة المحلية في الجزائر" ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني: التحولات السياسية وإشكالية التنمية السياسية: واقع وتحديات : جامعة الشلف ،قسم العلوم السياسية، ديسمبر 2008
78. ناجي عبد النور ، "إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر: الواقع والاتجاهات المستقبلية"، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني، مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات - حالة الجزائر- : جامعة ورقلة ، ديسمبر 2011
79. عبد العالي عبد القادر ، "الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر"، ورقة بحثية مقدمة إلى الملتقى الوطني: التحولات السياسية وإشكالية التنمية السياسية: واقع وتحديات : جامعة الشلف ،قسم العلوم السياسية، ديسمبر 2008
80. بوحنية قوي ، "دور الأحزاب السياسية والمجتمع المدني في الإدارة المحلية"، ورقة بحثية مقدمة الى ندوة الجماعات الاقليمية ورهانات التنمية المحلية : جامعة ادرار ،ماي 2013
81. مشري مرسي، "المجتمع المدني في الجزائر: دراسة في آلية تفعيله"، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر، الجزائر، 2008،
82. قرزير محمود و يحيوي مريم، "دور المجتمع المدني في تحقيق التنمية الشاملة في الجزائر، بين الثبات والتغير"، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر 2008
83. زباني صالح، "تفعيل العمل الجماعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، ورقة بحثية مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر ، الجزائر ، 2008
84. نوري منير وآخرون ، "الاصلاح الاداري واهميته في القضاء على التسبب والفساد الاداري وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة"، ورقة مقدمة الى الملتقى الوطني حول التحولات السياسية إشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات ، الجزائر ، ديسمبر 2008.

85. ربحي كريمة و بركان زهية، "وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية " ورقة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات : جامعة باتنة .

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية :

SITES INTERNET :

86. Démocratie local <http://www.sendeveloppementlocal.com/Democratie-locale> _

87. Elena Gadjanova ، 'THE STATE OF LOCALDEMOCRACYIN THE WESTERN BALKANS،

<http://europa.eu.int>

88. La democratie locale [http // www.notre](http://www.notre) – planete .info / ecologie / developpment durafg