

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الدكتور مولاي الطاهر * سعيدة *

كلية العلوم الحقوق والعلوم السياسية



تخصص: إدارة عامة

قسم: العلوم السياسية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الليسانس في العلوم السياسية

اصلاح الادارة المحلية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:

* عتيق شيخ

من إعداد الطلبة:

* حوباد خديجة

* بهرام كريمة

أعضاء اللجنة المناقشة:

دعاء



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سبحان الله والحمد لله مدد خلقه و رضی نفسه وزينة عرشه وميراد كلماته

الحمد لله حمدا كثيرا مبارك.

الحمد لله الذي لا إله إلا هو الحي القيوم

الحمد لله الذي يسمع دبيب النملة السوداء تحته الصخرة الصماء في الليلة الظلماء

الحمد لك يا من سمع نجوى يونس في بطن الحوت ونجاء

الحمد لك يا من سمع شكوى أيوب إذ ناداه فكشفه عنه الوسوسة ، ونجاه ورحم إسماعيل وفداه


الحمد لك يا من خلقتني فحسنيت خلقي ورزقتني العلم والعقل والنجاح

أفضل الصلاة والسلام على جميع أنبياء الله و رسله وعلى خاتمهم خير الأنام محمد النبي والإمام ونور الإسلام

(على الله عليه وسلم).

خير الصلاة و السلام على المظلل بالغمم محمد النبي والفارس المهادي للإسلام وعلى صحابته الأخيار

الركع السجود الأبرار والتابعين الصغار منهم وال كبار الثقة الأحرار إلى يوم ما منه فرار.



كلمة شكر

نتوجه بالشكر الكبير إلى أستاذنا المحترم عتيق شيخ المشرف على هذه المذكرة

إلى كل من أعاننا بجهده وأمدنا بالدعم من أجل تحقيق هذا المبتغى

ونخص بالذكر الأستاذ المحترم زيدان.

إلى كل من ساعدنا على إنجاز هذه المذكرة سواء من قريب أو من بعيد

كما نتوجه أيضا بالشكر إلى أساتذة قسم العلوم السياسية تخصص إدارة عامة.

بهرام كريمة

حوباد خديجة





إلى من قال فيهما عز وجل: {وأخفض لهما جناح الذل
من الرحمة وقل رب ارحمهما كما ربياني
صغيراً}

أهدي هذا العمل إلى أغلى ما عندي في الوجود... إلى من سهر على
تربيتي أمي وأبي... إلى أخي وأخواتي... إلى كل من كان له الفضل
في تعليمي وتوجيهي... إلى كل من أعطاني معنى الحياة...
إلى كل العائلة التي تحمل لقب حوباد وزايدي وبالخصوص إلى أخي
خليفة الذي بفضل مساندته أتممت هذه المذكرة...
إلى كل أصدقائي وصديقات الأعراف أخص بالذكر.. صارة، وحشية،
زهيرة، كريمة، حكيمة، هدى.

خديجة



إهداء



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله القادر المقتدر من هو أطف من العباد وأحن من الآباء

الذي قال في كتابه الجليل: " ووصينا الإنسان بوالديه إحسانا"

ربي اغفر لي ولوالدي وللمسلمين ...

إلى من هي أندي من قطرات الندى وأصفي من ماء الدجى

إلى المثل العالي والقدوة الصارخة رمز الإرادة المتجددة

إلى من تفرح لفرحتي وتحزن لحزني

إلى من رافقتني دعواتها في كل خطوة من خطوات حياتي

إلى من ضحت بنفسها من أجلنا إليك أمي الغالية

إلى من أستمد منه قوتي واستمراري، من ألبسني ثوب مكارم الأخلاق والأدب من كان

قدوة أقتدي بها، إليك أبي العزيز

إلى من تقاسمت معهم حلوى الحياة ومرها

إلى من كانت سمتهم وخطرهم يبعث في نفسي القوة وحب الحياة أخوتي الأعزاء
فوزية، مختارية، رحيمة، نصيرة، رشيدة، زهرة، زوليخة وبرزوق ربي أطال عمرهم
وأناز دربهم وذال الصعاب أمامهم.

إلى أصدقاء العمر ورفقاء الدرب

إلى من كانوا لي السند في السراء والضراء:

حكيمه، صليحة، مداي، صارة، خديجة، وحشية

إلى الكتاكيت: لميس، ملاك آية الرحمن، سمير.

المقدمة العامة:

شهدت السنوات الماضية تطورات وتحديات عديدة كان تأثيرات مباشرة على الإدارة العامة، ومن أهم هذه التحديات اختلاف دور الدولة، التغيرات البيئية، التخصيص، وتطور التكنولوجيا المعلومات، والاتصالات والعولمة ولكن يتمكن القطاع الحكومي من مواجهة تلك التحولات الاقتصادية والتكنولوجية والبيئية، ينبغي الاستفادة من التطورات الحديثة في الإدارة وتجارب الدول الأخرى في كيفية التعامل مع مثل هذه التغيرات والتطورات.

إن التعامل مع المتغيرات التي تحدث على مستوى المحلي والإقليمي والعالمي يتطلب ضرورة إحداث تغييرات جذرية في أسلوب الإدارة في المنظمات الحكومية و كيفية تقديمها للخدمات، وهذا يستلزم تبني مفهوم حديث الإصلاح الإداري يتلاءم مع التغيرات التي يمر بها الجهاز الحكومي فالمفهوم التقليدي للإدارة لم تعد قادرة على التعامل مع التطورات الحديثة.

وتهدف دراستنا إلى لقاء الضوء على الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الحديثة وترتكز جوانب الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الحديثة على مجالات وجوانب أهملت كليا في برنامج الإصلاح الإداري التي تبين النموذج البيروقراطي "ماكس فيبر" بحيث تؤكد عملية الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الحديث الإدارة العامة على جوانب كمرقبة والتحكم في التكاليف المالية واللامركزية الإدارية الاعتناء بالعملاء، التركيز على آلية السوق، وإيجاد معايير محددة الأداء وتبين المدافعون عن الإدارة العامة الحديثة لإطار الإصلاح الإداري الجدال القائل أن القطاع الحكومي أصبح أكثر تضخما وأقل فعالية و أن الكفاءة الإنتاجية والجودة والمسألة يمكن من الرفع من مستوياتها في منظمات القطاع الحكومي للخدمات.

إن الفكرة الرئيسية تركز حول الجدال القائل أن مجهودات الإصلاح الإداري وفقا للمفهوم التقليدي للإدارة العامة لا تتلائم والتغيرات التي يمر بها القطاع و قبل البدء في محاولة التعرف على مفهوم الإدارة العامة الحديثة فانه بجدر بنا أن نتطرق لمفهوم الإصلاح

الإداري ومدخله و بذلك محاولة تبني مفهوم الإصلاح الإداري وفقا لمفهوم الإدارة العامة الحديثة.

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة و تتميز بعلاقتها بالنظام السياسية وبأنها قرينة من المواطن ونابعة من بيئته، وقد وضعت بهدف إدارة شؤون الدولة والمجتمع ونتيجة لمتغيرات السريعة الملاحظة في البيئة السياسية و الإدارية والاقتصادية العالمية وتحول دور الدول فان حتمية الإصلاح وتطوير الإدارة المحلية يعتبر من أولويات الدولة والمجتمع.

إن المنتبع لدور النظام المحلي في الجزائر وهو المسؤول في التنمية المحلية والعمران والتنمية المستدامة يلاحظ أنه يعاني من تحديات وأزمات ومشاكل أفقدته التأييد الشعبي نتيجة انتشار ظاهرة تدهور المرافق العامة والخدمات البلدية وانتشار الأحياء المختلفة داخل المدن وزحف العمران على المساحات الخضراء....ومن ثم وجب العمل على إعادة النظر في نظم المحليات لرفع فاعليتها وكفاءتها مرة أخرى.

كما يهدف الإصلاح الإداري إلى تنظيم الجهاز الإداري للدولة وإجراء تغييرات جذرية وأساسية في بيئة الإدارة وتركيبتها، وذلك لرفع الكفاءة وفق أسس علمية لتقديم الخدمة الأزمة لسد الاحتياجات العامة للمجتمع على أفضل وجه وبأقل التكاليف بهدف ترشيد الإنفاق العمومي وتحسين الأداء في المؤسسات الدولة وجهازها الإداري وإدخال التغييرات التي تكفل تحقيق هذه الأهداف وترتبط هذه الإصلاح بالمقومات الأربعة للإدارة في تشريع وتنظيم وتوجيه الموارد البشرية لذلك فان الإصلاح الإداري يعد رافدا للتطور الإداري في مهمة الارتقاء بمستوى التنظيم والإجراءات في الجهاز الإداري لتحقيق الكفاءة وتطوير الأداء يرتبط الإصلاح الإداري بتطوير الجهاز الإداري خاصة إذا كان الإصلاح مستمرا ومواكبا للتطورات والمستجدات وكلمة الإصلاح تعني هناك وضع خاطئ يستدعي إصلاحه من خلال تغيير جذري يؤدي لادخار تحسينات على مستوى التدبير والتسيير.

وبذلك فإن الإصلاح الإداري يشمل كافة الإدارات العمومية المركزية وغير المركزية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، وبذلك من أجل رفع مستوى التدبير ولتحقيق هذه الغاية يجب أن يعمل الإصلاح على مواصلة الجهد التغييري لوضع مختل قائم وتعويضه بآخر محله ينهض بالقدرة الفعلية للإدارة وفي هذا السياق درسنا الإصلاحات التي قامت بها الجزائر في كل من البلدية والولاية بعد حصولها على الاستقلال إلى غاية 2012.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية كون هذا المشكل صار يطرح نفسه بإلحاح بحيث يمكننا أن نلاحظ يوميا من خلال تعاملنا مع مؤسسات الإدارة المحلية تخبطها في عدة مشاكل هذا من جهة أخرى لأنها تتزامن والجهود التي تبذلها الحكومة الجزائرية لتحقيق الإصلاح على المستوى المحلي من خلال المبادرات المتمثلة في الدورات التدريبية لرؤساء البلديات لتنمية قدراتهم والتصريح عن تقسيم إداري جديد مع تعديل قانوني البلدية والولاية.

الأهداف العلمية والعملية: تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء لإصلاح الإداري في الجزائر وآليات تنفيذه من أجل تحسين أداء أجهزة الإدارة العامة، نظرا لمساهمات في تحقيق التنمية و تحديث الدولة و تطويرها.

الإشكالية الرئيسية: بناء على ما قدم يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن اعتبار الإصلاح الإداري المحرك الأساسي للوصول إلى التنمية محلية فعالة في الجزائر؟

و تندرج ضمن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية وهي:

- هل يمكن إحداث الإصلاح الإداري دون الاهتمام بالتنمية؟
- هل هناك ضرورة فعلية لتنفيذ برنامج الإصلاح؟
- هل يمكن تحقيق تنمية مثلما حدث في العالم المتقدم دون الشروع والإقدام على إصلاح الأجهزة الإدارية؟

- هل تعتبر الإصلاحات التي تمس كل من البلدية والولاية هي سبيل لتحقيق التنمية المحلية؟

ولإجابة على الإشكالية المحورية والإشكاليات الفرعية يجب صياغة الفرضيات التالية:

- الإصلاح الذي يحقق التنمية هو الإصلاح الشامل والفعال وليس الإصلاح الشكلي.
- انتهاج الصلاح الإداري في الجزائر يؤدي إلى تفعيل المجال التنموي.
- أساس الإصلاح يمكن في تحقيق التنمية المحلية لا يقتضي ذلك تضافر كل من إصلاحات بلدية والولائية.

المناهج المتبعة في الدراسة:

المنهج الوصفي

المنهج التاريخي: الذي يقوم على استقرار الظاهرة السياسية، لأنها ليست وليدة البيئة الآتية، و إن تمتد بجذورها إلى فترات زمنية ماضية، وهذا ما يساعدنا على معرفة الخلفية التاريخية للموضوع وحل المشكلات المعاصرة على ضوء خبراء الماضي.

منهج الدراسة حالة: هو منهج الذي يهتم بدراسة وجمع الجوانب المتعلقة بدراسة الظواهر والحالات الفردية، لموقف واحد، وهو يعتبر آخر دراسة معمقة كجمع البيانات المجمععة عن وحدة سواء كانت فردا أو مؤسسة أو فريق وهو وسيلة لفهم التفاعل الذي بحيث يبين العوامل التي تؤدي إلى التغير والنمو والتطور على مدى فترة من الزمن، وهي تتكامل مع عملية خدمة الفرد.

الإطار النظري للدراسة:

نظرا الأهمية الإصلاح الإداري و تزايد تأثره في سلوك العديد من الدول، بالخصوص مبد الإصلاح أولوية كبرى في أجندة هذه الدول، ولإثراء دراستنا هذه قمنا بتقسيمها إلى ثلاثة فصول و خاتمة.

الفصل الأول: ومن خلاله تم تحديد جملة من المفاهيم ذات الصلة بالمواضيع والتي تساعدنا إلى فهم الموضوع بشكل جيد، حيث تم تحديد مفهوم الإصلاح الإداري.

الفصل الثاني: وتمت عنونته آليات وتحديات الإصلاح الإداري في الجزائر وتم الطرق إلى أهم المعوقات التي تواجهها وآليات تفعيلها.

الفصل الثالث: جاءت تحت عنوان الإصلاحات التي تمس كل من البلدية و الولاية خلال مراحل تطورها.

الفصل الأول: الإطار النظري للإصلاح الإداري

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري

الإصلاح الإداري من أكثر الموضوعات شيوعاً في حقل الإدارة فقد شغل كل من الأكاديمي و الممارسين للإصلاح الإداري، فاهتم الباحثون به وذلك ظهر من خلال المقالات و الكتب التي تطرقت إلى الخلفية و أهداف و فعالية الإصلاح الإداري وهذا إن ذل على شئني إنما يدل على الوعي الأكاديمي كالدور الاستراتيجي للإدارة العامة في الدول و ضرورة تأهيله و الرفع من قدرتها على القيام بمسؤوليتها التنموية ومن هذا المنطلق تمت عدة تساؤلات تطرح حو ماهية هذا الأخير: فما نعني بالصالح الإداري وفيما تمكن مبادئه؟ و ماهية أهدافه؟.

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الإداري

لقد تضاربت الآراء ووجهات نظر المفكرين الإداريين حول إعطاء مصطلح دقيق يتم من خلال تحديد تعريف شامل للإصلاح الإداري لغة واصطلاحاً. لغة: يعتبر الإصلاح نقيض لكلمة الفساد بمعنى آخر أصلح الشيء بعد إفسادها لمعنى إقامة الإصلاح: مضاد للفساد رد شخص إلى طريق الصواب و هذا عن طريق رسم سلوكه و اتجاهاته و التأثير في موقفه.¹

كما أنه ورد في القرآن الكريم والمقتبس من الآيات توضح الإصلاح عن الفساد.

لقوله تعالى " وما كان ربك ليهلك قرى بظلم وأهلها مصلحون"²

ولقوله أيضاً " و الله يعلم المفسد من المصلح"³

و الفساد لما ورد في هاتين الآيتين الكريمتين فإن الإصلاح على عكس كلمة الفساد و المغزى من ذلك أي تغيير المفسدة بما هو مصلحة.

¹ ابن منظور، لسان العرب، ط1، م5، بيروت، درا الصادر، 1997، ص60.

² القرآن الكريم، سورة هود، الآية 117.

³ القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية 220.

اصطلاحاً: ينبثق عن مفهوم الإصلاح الإداري عدة تعاريف وفقاً للاهتمامات و اختلافات و جهات نظر الكاتب و الباحثين و مداخلهم المختلفة التي بعثوا من خلالها في الإصلاح الإداري وقد أشار العديد منهم أمثال (الطيب سنة 1984-1405، زياني العدوانى سنة 1406) في كتاباتهم إلى مشكلة الخلط بين الإصلاح الإداري و مفاهيم أخرى كالتطوير الإداري و التنمية الإدارية مما يترتب على ذلك عدم دقة اللغة المستخدمة و زيادة المشكلات المرتبطة بالدلالة اللغوية.¹

و في هذا الصدد قال حسين عام 1978 " أن أحد أسباب الاختلاف في آراء الكاتب و الباحثين العرب حول مفهوم الإصلاح الإداري و يعود إلى عدة عوامل منها:

- تعدد الطروحات السياسية و الفكرية لمفهوم التنمية.
- الاتجاهات الفكرية و الشخصية للدراسيين.
- غموض العلاقة بين الإصلاح الإداري و المتغيرات البيئية المختلفة.²

وحسب جنرمان GUZMAN "الإصلاح الإداري هو عملية سياسية ضمنت تنظيم العلاقات بين البيروقراطية و العناصر الأخرى و بين البيروقراطية نفسها من جهة أخرى"

و هذا التعريف يندرج ضمن الدراسات التقليدية التي تركز على العلاقة القائمة بين الجهاز الإداري و السياسي.³

من حيث اعتبار الإدارة العامة المنفذة للسياسات العامة التي يرسمها النظام السياسي الحاكم، لذلك فإن مصدر الإصلاح الإداري ما هو إلا السياسة الحاكمة.

وبالنسبة للأستاذ جيراو " يفسر الإصلاح الإداري على أنه: الأحداث الاصطناعي للتحويل الإداري⁴ بمعنى أن الإصلاح الإداري يكون غير طبيعي الحديث بل هو عمل

¹ د. هاشم حمدي رضا- الإصلاح الإداري، ط1، عمان، دار الراجحة للنشر-2011، ص13.
² حسن أحمد الحاج، الإصلاح الإداري في السودان الإدارة و التنمية، مجلد 12، 1978، ص04.
³ علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية- الإسكندرية، دار الجامعة، 1979، ص121.
⁴ ناصر محمد الصانع، الإدارة العامة و الإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشورات العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص807.

إداري مصطنع مفروض و محدد و مخطط له يتم بالتنمية الاعتقاد بأن النتائج النهائية التي تفسر عنه هي حتما أفضل من الواقع الراهن لذلك تستحق الجهد المبذول لإحداثه. أما العلماء المشاركون في المؤتمر الدولي العاشر للعلوم الإدارية المنعقد بإسبانيا عام 1956 عرفوا الإصلاح الإداري بكونه سلسلة في الجهاز التنفيذي القائم على إعادة تنظيم الهياكل الإدارية الحكومية وأحداث تغييرات بسيطة من طرف أساليب العمل على مستوى المصالح والقرارات.¹

واستنتاجا لما عرضناه من تعريفات حول الإصلاح الإداري في دراستنا هذه هو إعادة تنظيم الإدارة المحلية سواء من حيث تشكيلها و حجمها أو اختصاصها أو موردها ووسائلها و كذلك إجراءات عملها بما في ذلك إصلاح جهازها الوظيفي. و عليه فان عملية الإصلاح تتجه إلى إعادة بناء الأجهزة و المؤسسات أو تغيير الإجراءات التي تتبعها هذه المجالس و الأجهزة من أجل تحقيق أهدافها و تنفيذ خططها و برامجها.

وبناء على ذلك فان وجود الإصلاح الإداري الفعال يكون يتوفر الشروط التالية:

- رسم الإستراتيجية محكمة واضحة الأهداف والوسائل.
- أن يرتبط الإصلاح الإداري بمبدأ التغيير العلمي الهادف بالقدر الذي بمس إصلاح سلوك الأشخاص و تهذيب المفاهيم والهياكل.
- عل الإصلاح الإداري الفعال أن يكون شاملا لكل المستويات الإدارية الدنيا و العليا على حد سواء.
- ضرورة إعداد جهاز إداري كفاً قادرا على إشراف و التكفل بالصالح الإداري من البداية إلى النهاية.

¹ شانلي بوعلام وآخرون، سياسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في الحقوق، جامعة سعيدة، 2002.2003، ص05.

- أن يكون التنظيم القائم على الإصلاحات الإدارية قريبا إلى مراكز السلطة السياسية باعتبار هيئة استشارية تغدي و تقوي النظام بالمعرفة الإدارية.¹

المطلب الثاني: مبادئ الإصلاح الإداري

إن أساس نجاح الإصلاح الإداري مرتكز على مجموعة من المبادئ بفعالها يمكنه أن يمضي قدما وهي كالتالي:

- 1 - من أهم المبادئ الإدارية هي أن من الطبيعي أن يكون ولاء الشخص لمن جاء به إلى موقفه، و كيف يكون ولاء ممثلي الشعب للشعب، والشعب ليس له أي يد في اختيارهم أن من الطبيعي أن يكون ولاء ممثلي الشعب للحزب الحاكم ووزارة الداخلية، و أن يعمل على إرضائه، وان يكون بعيدا تماما عن أبناء دائرته، بل و إلا يفكر فيهم من الأساس.
- 2 - على المواطنين بالفعل أن يحسنوا التعامل مع موظفي الجهاز الإداري، و عدم النظرة إليهم على أنهم خدم لهم أو من طبقة أخرى، وهذه نقطة مهمة يتفاعل عنها معظم المتعاملين من الجهاز الإداري و لكنها تعتبر نقطة البدء في الإصلاح العلاقة بين الجهاز الإداري و المواطنين.
- 3 - لابد من وجود رقابة فعالة لأداء الجهاز الإداري باعتباره سلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية، ففي حالة تيقن أفراد الجهاز الإداري أن هناك رقابة مستمرة و فعالة عليهم من حيث لآخر، فسوف يخشون الوقوع في الأخطاء المتكررة التي يقومون بها، بل و سوف يقومون بعلمهم على أكمل وجه ممكن.
- 4 - لابد مكن تطبيق مبدأ الثواب و العقاب، و ألا يختفي هذا المبدأ من حياة الموظف ذلك أن غياب هذا المبدأ من حياة الموظف، كما هو حادث الآن جعله لا يتورع عن القيام شيئي يحلو له دون خشية أي شيء، فإذا عدنا إلى تطبيق هذا المبدأ مرة ثانية، وربطنا

¹ شانلي بوعلام وآخرون، مرجع سابق، ص 06.

حوافز الموظف بسلوكياته و أدائه في عمله، لعاد الانضباط إلى الجهاز الإداري مرة أخرى وزال الترهل عنه.

- 5- لابد من إعادة النظر في أجور موظفي الجهاز بالدولة، فضعف أجور موظفي هذا الجهاز و عدم استطاعة تلبية حاجاتهم اليومية المتعددة بل و عجزه عن مسايرة الارتفاع الجنوني و المتوالي في الأسعار، و كل ذلك جعل هؤلاء الموظفين يشعرون باليأس و الإحباط، و من ثم لم يعد بمقدورهم العطاء الفعال في وظائفهم.
- 6- على المواطنين معرفة الإجراءات التي يجب عليهم إتباعها الأشخاص الأوراق المطلوبة، وذلك أن جهل المواطنين بهذه الإجراءات اللغوية في أيدي موظفي الجهاز الإداري، ولعل عن الضروري على الدولة أن تقوم بإصدار دليل للتعامل مع الجهاز الإداري، يتم تحديثه أولاً بأول، بحيث ينتهي التلاعب بالمواطنين وتئيس لهم استخراج ما يريدونه من أوراق بالسرعة الأزمة.¹

المطلب الثالث: أهداف الإصلاح الإداري

تتبع من المجالات الأساسية لرسالة الإصلاح الإداري مجموعة من الأهداف العامة يمكن تحديدها فيما يلي:

- (1) العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل و الانتماء إليه و التوسعي مجالات التأهيل و التدريب و التطور.
- (2) إعادة تصميم الهيكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري وذلك من خلال تبيني الأنماط و المدخل الحديثة في البناء التنظيمي بغية تحقيق المرونة و الاستجابة لمتطلبات التغيير و التطور و التكيف مع عوامل و متغيرات البيئة.²

¹ د. هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص14.

² سميحة الزيدي، الملتقى الدولي حول الإصلاح الإداري في الجزائر، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009/12/24.

- (3) الابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار و تنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية و تمكين الإدارات الوسطى و التنفيذية لتحمل المسؤولية و الاطلاع بتنفيذ العمليات و الأعمال الإدارية.
- (4) اعتماد شمولية تقويم الآراء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع تركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات و الأعمال المنجزة و التكاليف المالية و حجم الاستثمار و أداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.
- (5) استيعاب المتغيرات الحاصلة و المتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم و النوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري و تنمية وعيهم وقدراتهم و تعزيز الإبداع و التطور و هذا من خلال تبني قيم العمل الجماعي¹.
- (6) دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج و الإنتاجية و التوعية و إتباعه و تطبيق مفاهيم أن الجودة من المسؤولية للجميع و أن الخدمة الزبون مسؤولية و دائمة للمنظمات و العمل على التأهيل لتطبيق المواصفات العالمية (I S O).
- (7) التركيز على الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية و في مقدمتها رفع مستويات الإنتاج و تقليص تكاليف و اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار و خطط و أساليب الإنتاج².
- (8) تطوير صيغ و أساليب وإجراءات العمل الإداري و القوانين و التشريعات ذات العلاقة بما يساهم في تحقيق السرعة و الدقة و اتخاذ القرارات و العدالة و المساواة و نية الأساليب البيروقراطية³.
- (9) التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الالكترونية تمهيداً البناء مشاريع الحكومة الالكترونية و تعزيز نشاط البحث و المتطور في هذا الميدان بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة⁴.

¹ د. هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص14.

² د. هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص 15.

³ د. هاشم حمدي رضا، مرجع سابق، ص 15.

⁴ سميحة زيدي، مرجع سابق، ص 05.

10) تنمية قدرات المنظمات المعينة بإدارة برامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و ودعمها و تعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمارات ذات المردودات الأوسع.¹

11) بفعل تنمية و تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمواكبة التغيير و تشخيص وحل المشكلات و المعوقات و وضع الخطط و استراتيجيات للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية و تقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة و قدرة مسايرة المستجدات الحالية و المستقبلية.

¹ سميحة زبيدي، مرجع سابق، ص 08.

المبحث الثاني: استراتيجيات ومداخل الإصلاح الإداري

من أجل النهوض بكفاءة وفعالية منظمات الجهاز الإداري يواكب تطورات ومستجدات المطلوبة في المرحلة القادمة ، ولاستيعاب وتجاوز المشاكل والمعوقات المشخصة التي تتجلى في المبادئ والأسس المعتمدة في استراتيجيات الإصلاح الإداري المقترحة.¹

المطلب الأول: استراتيجيات الإصلاح الإداري

تتطلب عملية الإصلاح الإداري قبل كل شيء، وجود جهاز تنظيمي خاص يتولى هذا النشاط بهدف تحديد وحصر مسؤوليات بالتنسيق مع بقية أجهزة الإدارة العامة المعينة ببرامج الإصلاح، ولقد حددت الدراسات التقليدية كدراسة "جودنا" "hodna" و "ولاس" "walas" خطوات الإصلاح الإداري فيما يلي:

- مرحلة الإسهام أو الإحساس بالوضع الجديد.
 - مرحلة التنظيم.
 - مرحلة التأقلم بالتعود على الوضع الجديد من طرف الآخرين.²
- أم النظريات السلوكية بزعامة "سيمون هيربرت" "herbet" فحددت الخطوات في:
- مرحلة رفض الوضع المالي.
 - مرحلة تبني أفكار جديدة.
 - مرحلة تنفيذ التغيير.³
- وسنذكر أهم استراتيجيات الإصلاح الإداري من خلال عرض الخطوات المتبعة في عملية الإصلاح وهي كالآتي:

¹ سميحة الزبيدي، الملتقى الدولي حول الإصلاح الإداري في الجزائر، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2009/12/24.

² ناصر محمد الصانع، مرجع سابق، ص 787-788.

³ ناصر محمد الصانع، مرجع سابق، ص 788.

الفرع الأول: اكتشاف الحاجة إلى الإصلاح الإداري:

إن التنظيمات والقيادات السياسية والنقابية والقوى الاجتماعية، ومراكز البحوث، والدراسات والجامعات المختصة والمؤسسات الإعلامية القائمة في المجتمع تستشعر الحاجة لإعداد وتنفيذ الإصلاح من خلال التعرف على مستويات الأداء في أجهزة الإدارة العامة ومعدات النمو الاقتصادي، ومتوسط إنتاجية العامل وتدني مستوى الخدمات المقدمة لأفراد المجتمع، وغير ذلك من المؤشرات،¹ وللقيادات السياسية دور فاعل في عملية اكتشاف الحاجة لإصلاح الإداري وهي التي تتبنى الإصلاح وتدعمه، وتوجهه، وآلية الشعور بالحاجة لإصلاح الإداري كعملية سياسية كما يقدمها أحمد رشيد يمكن أن تتم كما يلي:

- يجب أن يظهر وينمو الإحساس بالحاجة لإصلاح في إطار النظام السياسي الواعي والمتطور بشكل مبكر.
- نمو الإحساس من القاعدة إلى القيادة العليا للدولة التي تتبنى فكرة الإصلاح .
- انتقال مفاهيم وأهداف القيادة العليا السياسة إلى جميع المؤسسات والمعاهد والجامعات والمراكز التي تحدد الاتجاهات والصيغ الرئيسية لعملية الإصلاح بالتعاون مع الإدارات المتخصصة.²

الفرع الثاني: وضع الإستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري:

وهذا يعني تحديد الأهداف والغايات المطلوبة بلوغها ووسائل وطرق تنفيذها بأعلى كفاءة ممكنة، أن تحديد أهداف وغايات الإصلاح قد يكون صعبا للغاية نظرا لوجود أطراف متعددة في المجتمع تتمثل في القوى السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

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

² قنطيري نصيرة، مرجع سابق، ص 20.

يستهدف تصميم إستراتيجية الإصلاح الإداري بإحداث تغييرات جوهرية في مفهوم الخدمة المدنية وتحديد دورها ومهام مؤسساتها وعلاقتها مع المؤسسات الأخرى الاجتماعية والسياسية والاقتصادية في إطار النظام السياسي.¹

تحقيق المزيد من المسائلة على عمليات الجهاز الإداري وتقوية نظام الاتصالات وتبادل ونشر المعلومات شفافية وبالتالي تحقيق النمو من اللامركزية النسبية للمسؤوليات والسلطات الإدارية.

المطلب الثاني: مداخل الإصلاح الإداري

الفرع الأول: المدخل الشمولي: يرى البعض أن استخدام منهج مدخل النظم يمكن الوصول لتحقيق المنهج الشامل لإصلاح الإداري ومدخل النظم المفتوح « open system » يعني بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها على البيئة محيطة بها فاستمرار عمل التنظيم وفعاليتة يعتمد ويتوقف بشكل كبير على استمرار حصوله على مداخلات (البشرية والمادية من البيئة المحيطة)² والتنظيم باعتباره نظام مفتوح يتميز بملامح رئيسية وهي:³

(أ) المدخلات: حيث يقوم التنظيم بالحصول على موارد بشرية ومادية من البيئة الخارجية المحيطة به، فالتنظيم لا يعمل في فراغ بل يتفاعل مع بيئته من خلال عملية التأثير والتأثر.

(ب) العمليات: يعمل التنظيم على تحويل الموارد التي يتحصل عليها من البيئة المحيطة إلى خدمات على شكل منتجات وسلع يتم تقديمها للمجتمع.

¹ ناصر محمد الصانع، مرجع سابق، ص 789.

² يوسف حلمي، البعد الإداري لإدارة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، عمان - مسقط، العدد 27، 1986، ص 05.

³ RATZ.D. and kahmr (1966) re social psychology of arganizations new. York .john wiley. p.05.

(ت) **المخرجات:** وتتضمن قدرة التنظيم على الاستفادة من الموارد التي يتحصل عليها وتحويلها إلى مخرجات نهائية على هيئة خدمات أفكار سلع أو خدمات يحتاجها المجتمع ويستهلكها.

(ث) **التغذية العكسية:** تستخدم لتصحيح الانحرافات داخل التنظيم، تعديل أي أخطاء وانحرافات على مسار المطلوب تحقيقه، وفقاً للمفهوم المنهج الشامل ينظر إلى عملية الإصلاح الإداري كجزء لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية إذا يمكن تصور أنه يتم تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن يكون جزء من إستراتيجية شاملة لإصلاح مجتمع، لدى فأنصار منهج الشامل لإصلاح الإداري. ينظرون للجهاز الإداري كوحدة متكاملة لا يمكن تجزئته و معالجة مشاكله بأسلوب و حلول جزئية لهذا فالمدخل الشامل الإصلاح الإداري لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية ترميم الجزئية للجهاز الإداري.

الفرع الثاني: الإصلاح الجزئي: يركز المدخل الجزئي في الإصلاح الإداري على إتباع

أساليب جزئية و مرحلية للمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري من خلال التركيز على الهيكل التنظيمي و تبسيط الإجراءات و يرى أنصار المنهج الجزئي لإصلاح كعملية ترميم لأجزاء المكونة للجهاز الإداري وأن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح بشكله الكلي،¹ وغالبا ما ينبع جهود إستراتيجية للإصلاح في المدخل الجزئي من داخل المنظمة ذاتها في ظل غياب أو ضعف الرقابة للجهات الخارجية لذلك قد يواجه جهود الإصلاح لخدمة مصالح ضعيفة تخدم العاملين في المنظم ة كتعديل الهيكل التنظيمية، التوسع أو إضافة وحدات إدارية أو تحسين أوضاع القيادة الإدارية.² ويسعى هذا المدخل لتحقيق العديد من الأهداف و منها:³

(أ) الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية و القيام بدراساتها و تحليلها.

(ب) تحديد مصادر المشكلات و أسباب التخلف الإداري.

¹ العدوان ياسر مناع، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في الناصر السانع، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، منظمة عربية للعلوم الإدارية – عمان الأردن، 1955، ص06.

² عاشور أحمد صقر، إصلاح الإدارة الحكومية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، 1995، ص07.

³ سلمي علي- تطور الفكر التنظيمي، وكالة المعلومات، الكويت، ص07.

ت) التعرف على التغييرات المؤثرة و المسببة للتخلف الإداري.
ث) اكتشاف وسائل و أساليب الإصلاح و المقارنة بينهما و اختيار الأنسب للمعطيات و الظروف السائدة.

ج) المتابعة و تقييم نتائج التغيير.

المطلب الثالث: مستويات الإصلاح الإداري:

رغبة لضمان تحقيق الأهداف المنشودة للتنظيم في حد ذاته و المتمثلة أساسا في تدريب الشعب على الديمقراطية و تعليمه فن قيادة نفسه و إشراكه في التسيير و اتخاذ القرارات و تنفيذها و تحمل مسؤولياته أو تلك التي يعتبر التنظيم أداة لبلوغها كما هو الشأن للهدف التنموي، فهذا الغرض أن تحضي كل خطوة نحو الإصلاح الذي ننشده بدراسة ملف التنظيم و الإصلاح الإداري من مختلف الجوانب التقنية و المالية، البشرية و التنظيمية، دراسة عملية حتى لا يكون الإصلاح الذي ننشده إصلاحا سطحيا عقيما نابع من توجيهات ظرفية قد تزول بزوال الظروف و تتمكن من ذلك من الخروج من الحلقة المفرغة و نتجنب سياسة لإصلاح.

و نتيجة لذلك تستعبد النصوص القانونية قيمتها و مصداقيتها، فيكون الإصلاح إصلاحا تفرضه طبيعة الظروف و المتغيرات في جميع نواحي الحياة الاجتماعية التي يجب أن نأخذها بعين الاعتبار عند تبنى أية نواحي سياسة إصلاح جديدة حيث أن عدم إمعان النظر في أية ناحية قد يصيب بالفشل سياستنا مهما بلغت قيمتها، مادامت هذه النواحي تتأثر ببعضها البعض و يكون هذا الإصلاح مبني على عدة مستويات بشرية و تنظيمية ومالية.

الفرع الأول: على المستوى البشري:

في هذه الحالة يعتبر الإنسان الجوهر الأساسي في أي تنظيم محلي بحيث لا يتصور وجود هذا التنظيم عند انعدامه إذا يجب إعداده و تهيئته و تحسينه وتربيته و جعله يعيش لهدف هو تطوير و تنمية الإدارة المحلية و أن يدرك بكافة الطرق أنها مهما اختلفت غاية التنظيم

فانه هو - الإنسان- الغاية الوحيدة منها و يكون هذا الإعداد عن طريق المدرسة، الإعلام، التكوين و الثقافة و بالتالي فشل أي إصلاح إداري في هذا المجال يعني بالضرورة فشل مجتمعه وفشله هو كإنسان في تحقيق الاستجابة لإنشاء رغباته الشيء الذي يجعله دائم البحث قصد إشباعها، الأمر الذي يؤدي إلى تعارض جهود بني جنسه فتضارب المصالح و تسود الفوضى و عدم الاستقرار مما يؤدي إلى تهديد بقائه، لذلك ترى أنه بالموازاة مع تبني أي مشروع يجب إعداد المجتمع ككل و بذلك تنظم علاقات اجتماعية زائدة تعتبر أرضية لإدخال المشروع الإصلاحي حيز التنفيذ و بعدها الأعداد للمجتمع باعتبار أن الإصلاح الإداري واجبا على المجتمع علينا أن نحرص في الأخير مقابل كل ذلك على توزيع ثمار هذا الإصلاح توزيعا عادلا على الجميع.¹

الفرع الثاني: على المستوى التنظيمي:

عند تهيئة الفرد و توعية بمهمة الإصلاح الإداري يتعين علينا إقحامه في مرحلة أخرى هي مرحلة تحمل المسؤولية في تحقيق الإصلاح ضمن إطار تنظيمي و هذا بعد أن يكون هذا الإطار قد أعد هو الآخر سلفا كما تتجلى معالم هذا الاقتحام لأن نساعد هذا الفرد مهامه في إطار وظيفي و هيكلية متميزين بتقسيم الأعمال و التخصص

(1) مبدأ تقسيم الأعمال:

تحتل تقسيم الأعمال مهامها بالنظر إلى أجهزة التنظيم المحلي اللامركزية و المركزية و اصطلاح كل منها بصلاحيات و مهام خاصة بها لذلك ينبغي علينا تحديد الأعمال و المهام بدقة حتى لا تشمل حركة التنظيم و فشل معها الحركة الإصلاحية، كما أن العمل بهذا المبدأ يوضح إطار مسؤوليات و المهام ومن ثم تتحمل كل الأطراف مسؤولياتها كاملة.²

(2) مبدأ التخصص : مقتضاه أنه إذا كانت كل من لبلدية و الولاية كوحدتين في التنظيم

الإداري المحلي بالجزائي تتمتعان بصلاحيات خاصة يهما تسارعهما في إطار النصوص

¹ شانلي بوعلام وآخرون- مرجع سابق، ص 08.

² رحالي الضاوية وآخرون، مرجع سابق، ص52.

المنشئة لها فإنه يجب على العنصر البشري العامل في كلا الوجدتين خاصة ذلك العنصر الذي يتميز بالسلطة التقريرية أن يميز بين الصلاحيات و أن يدرك كل مستخدم من أين تبدأ مهامه و أين تنتهي لتصبح علاقة تكاملية في نفس التنظيم و بين التنظيمين معا حتى نتجنب فوضى التسيير .

و إذا كانت نصوصا القانونية و خطابيتنا السياسة تؤكد هذا القرار و أن الإدارة المحلية تعتبر حيز الأساس في الواقع السياسي و الاجتماعي الداري بالجزائر و أن الإصلاح الداري المحلي الشامل يعتبر هو الآخر الرهان المعول عليه الدولة على مختلف الفوارق في جميع الميادين في كافة مناطق البلاد كون هذا الإصلاح يدخل ضمن المهام الإستراتيجية للدولة فإنه يجب تأكيد هذا القرار من جنبنا بأن تبنى أي إصلاح يجب أن يكون عميقا كما قلنا خاصة و أن التجربة الجزائرية في ميدان التنظيم المحلي تعتبر من التجارب الرائدة و تضاهي تلك المتبعة في الدول المتطورة فمن غير المعقول أن ندع العفوية و الارتجالية تضحي لهذه التجربة بل العكس ذلك ينبغي أن توفر لها جميع العناصر ليكتمل نضجها في ظل التوجهات الجديدة السائدة في المجتمع الجزائري.

وإذا كانت نصوص الإدارة المحلية قد طرأت عليها عدة تغييرات أهمها التغير الحاصل بصدور القانون 90-08 الخاص بالبلدية و القانون 90-09 الخاص بالولاية و جاءت هذه النصوص بأمور جديدة لم نعدنا من قبل كما هو الشأن بالنسبة للبلدية التي كانت مقيدة في النصوص القديمة كونه كانت مفروضة من السلطة نجد أن هذه السلطة بمقتضى القانون الجديد أصبحت جماعة محلية مستقلة تتمتع بنوع من الحرية كما هو الشأن بالنسبة لحريتها في اختيار الموظفين مادام هذا القانون قد أعطى إمكانية التوظيف لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما لم يكن موجودا من قبل، إذا كانت النصوص تعترف للبلدية بالتسيير فقط إما الولاية و أن أعطى القانون الجديد للوالي دورا هاما على جميع المستويات إلا أنه لم يصل إلى حد المرغوب فيه فإذا كانت اللامركزية ضرورية للديمقراطية وهي تنبثق عن اختيار الشعب لممثليه فلا يعقل أن نجعل بعد ذلك ما ينبثق عن مداولات المجالس الشعبية الولائية رهن إدارة شخص واحد على مستوى الولاية هو الوالي، خاصة

وأن التوازن الذي كان موجودا من قبل في عهد الحزب الواحد مجسدا في شخص المحافظ الذي كان كثيرا ما يتدخل بشكل كبير أو بآخر لتنفيذ هذه المداولات قد غاب هو الآخر.

إن الوالي طبقا للقانون الجديد أصبح يتربع على جهاز إداري ضخم يوجهه كما يشاء وفي الاتجاه الذي يقدم انتمائه الحزبي أو على الأقل التي عينته للحفاظ على منصبه وتحقيق طموحه في الترقية والحال يزداد تعقيدا وتشابك عند الاختلاف في التوجه والانتماء الحزبي لكل من أعضاء الشعبى الولائي والوالي الشيء الذي لا يعطي أي ضمانات للمجلس المذكور في أن تنفذ مداولاته وتدخل حيز التنفيذ وفي هذا الشأن نرى ضرورة إصدار قانون خاص بالوالي يضبط مهامه التنظيمية بدقة ويرسم حدود تدخلاته.¹

الفرع الثالث: على المستوى المالي:

إذا كانت مصادر التمويل المحلي متعددة و متاحة للجماعات من الناحية النظرية فانه من الناحية التطبيقية تظهر لنا المصادر محدودة جدا حيث أن أغلبها ينحصر في التمويل المركزي حيث تبرز التخصصات المالية المركزية لكل مشروع أو محدودية مصادر التمويل المحلي تطبيقا أثبت حجم الجماعات المحلية في الميدان، و من ثم عجزها في أن تعكس مستوي يتحسب لحاجيات أفرادها و تتجلى معالم العجز المالي للجماعات المالية على سبيل المثال من خلال العجز المالي الذي تعايشه حوالي 800 بلدية عبر الوطن.

بناءا لما سبق أذن يظهر أنه لابد من تطوير هذه الوسيلة و إيجاد أليا تجديدية لتطوير هذه الوسيلة الهامة و التي تتوقف عليها حياة الجماعة المالية، و لما لا تبني سياسة مالية محلية من شأنها إنشاء ثروة مالية ضخمة لخدمة الإدارة المحلية عن طريق إصلاحات إستراتيجية بغية تمكين الجماعات المحلية عن الإفلات عن وصاية المالية للسلطات المحلية.²

¹ شانلي بوعلام وآخرون، مرجع سابق، ص 09.

² رحالي الضاوية، مرجع سابق، ص 54.

المبحث الثاني: إصلاح الإدارة المحلية

تحتل الإدارة المحلية مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي، كما تقوم بدور فعال في التنمية الشاملة، و تتميز بعلاقتها بالنظم السياسية و لأنها قريبة من المواطن و تابعة من بيئته، و قد وضعت هدف إدارة شؤون الدولة و المجتمع، و نتيجة المتغيرات السريعة الملاحظة في البيئة السياسية و الإدارة و الاقتصادية العالمية و تحول دور الدولة فان حتمية إصلاح و تطوير الإدارة المحلية يعتبر مكن أولويات الدولة و المجتمع.¹

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية

في ضوء تعريف الوظائف المتطورة الإدارة المحلية فقد عرف علماء الإدارة المحلية بأنها أسلوب إداري يتم بصفة بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تشرف على إدارة كل وحدة هيئة محلية تمثل الإدارة العامة، على أن تستقل هذه الهيئات بموارد مالية ذاتية، و تربط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون.²

- كما عرف الباحثون الإدارة المحلية كلا حسب مجال تخصصها، فلعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أنها تقم على فكرة تقسيم العمل و هو ما يجعل موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.
- كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية السياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية الإدارية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية.³

¹ ناجي عبد النور- ملتقى وطني حول مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجمع المعلومات، "حالة الجزائر"، جامعة عنابة، 27 ماي 2011.
² مغرابي سعدية وآخرون، "الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة" مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة د. مولاي الطاهر سعيدة.
³ مغرابي سعدية وآخرون، مرجع سابق، ص06.

المطلب الثاني: أسباب الإصلاح في الإدارة المحلية:

ولعل من الأسباب الداعية لإصلاح الإدارة المحلية ما يلي:

- 1) مواكبة التطور و التغيير في جميع مناحي الحياة، فالتطور التكنولوجي و العملية و التكنولوجيا وزيادة المخترعات كلها تستوجب إدخال الإصلاحات اللازمة لتلك الأجهزة كما أن الزيادة الكبيرة في عدد السكان و زيادة المشكلات و طلب الخدمات أضاف على الهيئات المحلية التزامات لم تعد تقوى على النهوض بها.
- 2) نتجه لتوسع الخدمات العامة استوجب تغيير أساليب الإدارة و كذلك وسائلها و ارتفاع أيضا تكاليف انجازها، و مطالبة السكان بتحسين مستواها بالرغم من شح الموارد المالية، فالواقع يقتضي إدخال الاصطلاحات الأزمة على الأساليب الإدارة و سائلها لتمكين من النهوض بمتطلبات متزايدة ورفع مستوى الأداء.
- 3) تزايد المطالبة بالمشاركة الشعبية و تفعيل دورها، فالإدارة المحلية تسهم بشكل كبير في جهود التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الوطنية ومن الضروري زيادة المشاركة الشعبية في تحديد أهداف التنمية في ضع القرارات التي تؤثر على حياتهم بشكل مباشر و يتطلب ذلك إيجاد البرامج المناسبة التي من شأنها تفعيل المشاركة و توجيهها الوجهة الصحيحة.¹

¹ أيمن عودة المعاني، "الإدارة المحلية" - ط1، عمان- جامعة ص203.

المطلب الثالث: أهداف الإصلاح في الإدارة المحلية

تهدف عملية الإصلاح في المحلية إلى:

1 زيادة جهود الإدارة المحلية في إحداث التنمية:

لابد للإدارة المحلية من عدم حصر مهماتها على الأعمال التنظيمية و الخدمات الأساسية المحدودة و حسب بل المساهمة في الدور التنموي الحقيقي كالقيام بالخدمات كالقيام بالخدمات الضرورية بمشروعات التنمية المحلية والوطنية مثل شق الطرق المواصلات و الإسكان و تدريب القوة العاملة، و المشاركة في إعداد خطط التنمية في شتى مجالاتها كتوفير المعلومات اللازمة عن الحاجات و المقترحات، وكذلك في القيام بتنفيذ المشروعات التنموية التي تدخل ضمن مناطقها (القيوتي، 1989).

2 -تقوية القدرة الإدارية للسلطات المحلية:

حتى تتضمن المجالس المحلية من القيام بما يوكل إليها من واجبات و تقديم خدماتها بكافة و فعالية فلا بد ن رفع مستوى أداء أجهزتها المحلية التي تقوم بتقديم هذه الخدمات و تسهم في العملية التنموية الشاملة، وزيادة قدرة هذه المجالس على استقطاب الكفاءات و الاحتفاظ بها و الاستمرار في تدريبها و رفع سيولتها.

3 توسيع نطاق المشاركة الشعبية:

إن زيادة المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية و عملية التنمية تحقق تعبئة الموارد الإنسانية و المادية التي تساهم فبت نجاز الأهداف التي تسعى خطط التنمية لتحقيقها.

4 زيادة الموارد المالية الذاتية:

إن استقلال المجالس المحلية من الناحية المالية والدارية يعتبر ركنا أساسيا يستند إليه نظام الإدارة المحلية، وللمحافظة على هذا الاستقلال فلا بد أن يكون للمجالس المحلية مواردها الذاتية الكفيلة بانجاز مشاريعها وعدم اعتمادها على القروض والمساعدات الحكومية.¹

¹ أيمن عودة المعاني، مرجع سابق، ص204.

الفصل الثاني: آليات وتحديات الإصلاح الإداري في الجزائر

عانت الجزائر جملة من المشاكل و التحديات كانت بمثابة عقبات لها، وهذا ارتأت لوضع آليات تمكنها عن تحقيق إصلاح فعال يشمل جميع المجالات.

المبحث الأول: آليات الإصلاح الإداري في الجزائر

تباشر الجزائر على القرار العديد من دخول العالم المتقدم، و النامي جميع من الإصلاحات الإدارية و السياسة و الاقتصادية وأبرزتها تغييرات دولية.

المطلب الأول: الآليات القانونية

لقد شرع المشرع في استحداث و إدخال قوانين جديدة، دمن مختلف الميادين و المجالات بهدف تحسين الأداء، في المؤسسات الدولة، وتقديم وسد حاجات المجتمع على أفضل وجه.

الفرع الأول الولاية:

الولاية في الجزائر هي منطقة إدارية على جزء من إقليم الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال و تقوم بنشاط السياسي واقتصادي و اجتماعي وثقافي تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، وتتولى إدارة الولاية كل من الوالي و مجلس الولاية و الهيئة التنفيذية فأما عن الوالي فهو ممثل السلطة المركزية في الولاية و يعين بموجب مرسوم و يجوز سلطة الدولة في الولاية و يعتبر مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل الوزراء و يتخصص بتنفيذ القوانين في نطاق الولاية و كذلك المحافظة على النظام العام و أمن الدولة و يمثل الدولة أمام القضاء.¹

و تنص المادة "08" من القانون إمكانية الولاية إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد التعاون، و التبادل في ظل احترام القيم و الثوابت الوطنية، فيما تطرقت المادة نفسها على أن يتم تحديد اسم الولاية و مقرها بموجب مرسوم.²

وبخصوص المجلس الشعبي الولائي، فقد استحدثته المادة 19 و التي تخص اجتماعات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة عدم اجتماع المجلس يعد استدعاءات الأول فإن

¹ جعفر أنس قاسم- "أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر" ديوان المطبوعات الجامعية بقسنطينة، 1988، ص50.

² قانون الولاية. ع. 12، ص 09.

المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني يفارق 5 أيام كاملة عل الأقل تكون صحيحة، بعدما كانت 3 أيام في قانون السياق، وفيما يتعلق العضو الذي حصل له مانع لحضور الجلسة ، يجب عليه كوجه القانون الجهة إعداد و ذلك لطلب من الموكل و أمام أي سلطة مؤهلة، على أن تقدم هذه الوكالة إلى مكتب الدورة، ولا تصبح لجلسة أو دور وواحدة وهذا طبقا المادة 21.¹

فيما يخص الجان أفقد التطرق القانون إلى تشكل اللجان سواء دائمة أو خاصة و يتم ذلك عن طريق مداولة، و نصادق عليها بأغلبية المطلقة بناءا على اقتراح من رئيسه أو أغلبية المطلقة لأعضائه وهذا ما نصت المادة 34 كما منح القانون الحرية الحق للجان بدعوة كل شخص من شأنه تقديم معلومات مفيدة شريطة أن تكون مؤهلة لذلك كم خلال خبرته ومؤهلاته وهذا ما تضمنته المادة 36.²

أما فما يتعلق بالمنتخب و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، وقد استحدثت المادة 40 التي تتعلق بزوال صفة المنتخب بالمجلس في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء، على أن يقوم ذلك بموجب مداولة، إحضار الوالي بذلك، و إثبات فقدان المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية معا إمكانية طعن قرار الوزير أمام مجلس الدولة وفي حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية في نفس السنة، و يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي و في هذا طبقا للمادة 43.³

وقد تم إضافة المادتين 50.49 التي تخص حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده في حالة حل المجلس، يعين وزير الداخلية، و بناءا على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام يلي حل المجلس،بمندوبية الولائية لممارسة الصلاحيات المنحول إياها، وتنتهي المندوبية الولائية فور تنصيب الولائي الجديد، على أن تجرى انتخابات تحديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه 3 أشهر إلا في حالة المساس بالنظام العام.

¹ قانون الولاية، ص 13-14.

² قانون الولاية، ص 14.

³ قانون الولاية، ص 15.

كما تناولت المادتين 52.51 منه أن تتخذ المداولات بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وتوقع هذه المداولات و جوبا أثناء المحلّة، و يرسل مستخلص هذه المداولة في أجل 8 أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الولاية مقابل وصل استلام، و عندها يتبين لولب أن مداولة ما اتخذت حرفا فإنه يرفع دعوى أما المحكمة الإدارية المتخصصة إقليميا لقرار بطلاتها و هذا بموجب المادة 53 من القانون.

و بخصوص رئيس المجلس الشعبي الولائي، فقد حرص المشرع على إدخال مواد جديدة لم تمكن واردة في قانون 1990، فقد نصت المادة 58 من المشروع الجديد على أن يجتمع المجلس تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، و تنصيب رئيسه خلال 8 أيام التي تلي إعلان النتائج الانتخابات، على أن يتم وضع مكتب مؤقت الإشراف على الانتخابات بشكل من المنتخب الأكبر سنا، ويساعد المنتخبان الأصغر سنا شريطة أن يكونوا غير مرشحين، كما استحدثت المادة 70 التي تتحدث عن الآخر الذي يتقاضاه كل من رئيس المجلس ونوابه و رؤساء اللجان الدائمة و كذا أعضاء المندوبات بمناسبة ممارسة عهدتهم و تتكفل بها ميزانية الولاية.

الفرع الثاني البلدية:

عرف القانون رقم 10-11 البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، و مكان للممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن، في تسير الشؤون العمومية، وفي هذا الإطار استحدثت المادة 11 التي تجسد الممارسة الديمقراطية، بحيث يتخذ المجلس الشعب البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية كما سمح هذا القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الاستعانة واستشارة كل شخصية محلية و كل خبير من شأنه تقديم الإضافة، وهذا طبقا للمادة 13¹ وفيما يتعلق بسير المجلس الشعبي البلدي، فقد تقلصت دورات المجلس الشعبي إلى دورة

¹ قانون البلدية، ع. 37، ص 08.

واحدة كل شهرين، و تتعدى مدة كل دورة خمسة أيام، ويعد المجلس نظامه الداخلي، ويصادق عليه في أول مرة، كما يمكنه أن يجتمع في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى توكيله مهمة تحديد التاريخ جدول أعمال الدورات، وذلك بالتشاور مع الهيئة التنفيذية طبقاً للمادة 20¹ وأما بخصوص الاجتماعات فقد نصت المادة 23 على أنه إذا لم يجتمع المجلس بعد الاستدعاء الأول، لعدم اكتمال النصاب القانوني، يعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني يقرب 5 أيام كاملة، بعد ما كانت 3 أيام في قانون 90-08 بالإضافة إلى تطرقه لمسألة حضور جلسات المجلس، حيث منع من حضور جلسات المجلس أي عضو له مصلحة في ذلك ويجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك، وهذا ما تضمنته المادة 28 و أوكلت مهمة أمانة الجلسة للأمين العام، وهذا تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقاً للمادة 29².

وإذا تطرقنا إلى موضوع اللجان، فقد استحدثت المادة 33 التي تمنع الحق للمجلس، أن يشكل من بين أعضائه لجنة لدراسة موضوع محددة، و في مجال اختصاص، على أن تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، و عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية عل أن تقدم اللجنة نتائج أعمالها لرئيس المجلس الشعبي البلدي، مع تحديد موضوع و تاريخ انتهاء المهمة و الآجال الممنوعة للجنة وفقاً للمادة 34³.

وقد أشار المشرع بوضوح إلى ما إلزام المنتخب بمتابعة دورات التكوين، و تحسين المستوى و هذا ما تضمنته المادة 39، كما يعتبر المنتخب المستقيل تلقائياً، في حالة تغيب كل عضو بدون عذر لأكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة، و في هذه الحالة يعتبر قرار المجلس حضورياً، على أن يعلن الغياب من طرف المجلس بعد سماع المنتخب المعني، و إخطار الوالي بذلك و هذا ما نصت عليه المادة 45⁴.

¹ قانون البلدية، ص 09.

² قانون البلدية، ع 37، ص 09.

³ قانون البلدية، ص 10.

⁴ قانون البلدية، ص 10-11.

فالمشرع الجديد في حالة ظروف استثنائية، تعميق إجراء الانتخابات بالبلدية و بعد التقرير وزير الداخلية، الذي يعترض على مجلس الوزراء يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية، و يمارس سلطته تحت سلطة الوالي، و تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد، وهذا بموجب المادة 51، وبخصوص نظام المداولات فقد وردة المادة 56 و التي تحدثت عن المدة الزمنية لتصبح المداولات قابلة للتنفيذ، و التي قدرت ب 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية بعدما كانت تقدر ب 18 يوما، كما أشار المشروع الجديد إلى مسألة أهملها قانون 1990، و تتمثل في إلزام كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه، إبلاغ رئيس المجلس الشعبي البلدي، و نفس الشيء بالنسبة لهذا الأخير على أن يعلن به المجلس الشعبي البلدي، و هذا طبقا للمادة 60¹ منح مشروع قانون البلدية و ضع خاص لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما تضمنته كل من المادتين 64-65 على أن يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس خلال 15 يوما تلي إعلان النتائج، و يعلن رئيسا للمجلس متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المشرع، أو المرشحة الأصغر سنا، وفي حالة الاستقالة أو الوفاة، فقد حددت المدة ب 10 أيام على الأكثر استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي للمادة 71 على أن يتم إصاق المداولة المتضمنة استقالة الرئيس المقر البلدية و هذا ما نصت عليه المادة 73.²

وبخصوص قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد اشترط القانون الجديد عدم تنفيذ قراراته إلا بعد إعلام المعني نبها، و تسجل قراراته في السجل البلدي، المتخصص لها الغرض، حسب تاريخ إصدارها طبقا للمادتين 97-98.³

وإذا تحدثنا عن صلاحيات البلدية في مجال التهيئة و التنمية فقد خصص القانون الجديد 09-11، فالأولى تتحدث عن إلزامه استشارة، و أخذ أي قرارا رأي المجلس الشعبي البلدي في إقامة أي مشروع لا سيما، في مجال حماية الأراضي الفلاحية، و التأثير على

¹ قانون البلدية، ع37، ص 12.

² قانون البلدية، مرجع سابق، ص13.

³ قانون البلدية، مرجع سابق، ص16.

البيئة و الثانية تضمنت و وظيفة جديدة للمحليين، تشمل في تسجيل و تحفيز النشاطات الاقتصادية في إطار التنمية المحلية.¹

فيما يتعلق لمالية البلدية فقد كان لها نصيب من التعديلات، حيث نصب من التعديلات، حيث نص المادة 171 على أن يخضع قبول الهيئات و الوصيات الأجنبية للموافقة المسبقة لوزير الداخلي إدخالها ضمن الميزانية.

و بخصوص التصويت على الميزانية و ضبطها فقد المادة 180 من المشرع قيام الأمين العام للبلدية و تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد الميزانية، و يقدم الرئيس مشروع الميزانية أمام المجلس للمصادقة عليه و في حالة عدم التوصل خلال الدورة إلى المصادقة عليها، يضبطها الوالي نهائيا بموجب المادة 186.²

المطلب الثاني: الآليات السياسية والإدارية

إن الإصلاح الإداري هو عملية سياسية، لمواجهة لضبط وتكيف العلاقة بين البيروقراطية والمجتمع، كما أنه من غير الممكن القيام بالإصلاحات سياسية دون إصلاحات إدارية.

إن الإدارية الجزائرية الحديثة، تدرك أنها أمام مرحلة من التغيرات، و الإصلاح و التجديد لوظائفها، و أهدافها ووسائلها و تلعب البيئة الداخلية، والخارجية دورا مهما في إرساء فكرة الإصلاح، و تصاعد و تآثر المناداة بها في الملتقيات، و الندوات، و الأيام الدراسية حتى في المجتمع الجزائري نظم نفسه، ليعبر عن رغبة في تغيير، و مشاركة فيه بعدما أفضى و همش لسنوات و لعل احتجاجه و تظاهر في 5 أكتوبر 1988 لدليل على ذلك.³

ومع دستور 1989 عرفت الجزائر مجموعة من التحولات الاقتصادية و السياسية والإدارية ففي الجانب السياسي تحول النظام السياسي، من نظام الحزب الواحد، إلى نظام

¹ قانون البلدية، مرجع سابق، ص 17.

² قانون البلدية، مرجع سابق، ص 24-25.

³ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الحادية إلى التعددية السياسية، قالمة، مديرية النشر الجامعية، 2006، ص 154.

تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، و يسمح بإنشاء الأحزاب سياسي ة (المادة 4)، و الانفتاح على البيئة الداخلية.

اقتصاديا تحول النظام الاقتصادي من نظام ممرکز، و مخطط إلى اقتصاد السوق، و فتح المجال لحرية المبادلات في ظل العولمة الاقتصادية، و تماشيا كم هذه التحولات كان لا بد من الإصلاح شامل للمنظومة الإدارية، حتى تستجيب لمتطلبات البيئة الداخلية، و التطورات العالمية و تواكب الحاجيات الجديدة للمواطن، و سنذكر أهم الإصلاحات الدارية التي لا زالت مرتبطة بمبادرة النظام السياسي مع استبعاد مشاركة المجتمع المدني.¹

إصلاح الأجهزة الدارية و تطورها بعد 1989:

لدراسة موضوع إصلاح الإدارة في الجزائر في مرحلة ما يعد ما بعد 1989 إلى الوقت الحالي سيتم تركيز على النقاط التالية: واقع الإدارة الجزائرية بعد 1989 التنظيم الإداري الجزائري.

الفرع الثاني: واقع الإدارة الجزائرية بعد 1989:

لفهم هذا الواقع نتعرض بإيجاز إلى أهم المراحل التي مرت بها الإدارة الجزائرية و التي تبدأ في الأساس من المرحلة الاستعمارية حيث تم خلف الإدارة الجزائرية بقيادة الحاكم العام الذي يخضع لقرارات الحرب الفرنسية، مع تمثيل الجزائريين في الجمعية الجزائرية، التي تم حلها بعد اندلاع ثورة التحرير، تقريبا بعدما لم يكن للجزائريين تمثيل عادل مع القلة الأوروبية و بعد الاستقلال و رثت الجزائر نظاما إداريا مغلقا، و في الأصل هو امتداد الإدارة الجزائرية، مع الاعتماد على الجزائريين و بعض الكفاءات من الخارج بعد انسحاب الموظفين الإداريين الفرنسيين.²

¹ دستور 1989، ص13.

² بوجمعة بولقرينات، القيادة الإدارية و دورها في تطوير الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير (كلية العلوم الإدارية و المالية، جامعة الجزائر، جوان 1992)، ص111.

تم خضوع الإدارة الوطنية بعد 1963 لإيديولوجية الحزب الاشتراكي، جبهة التحرير الوطني، وزيادة سيطرة الحزب على البيروقراطية في عهد الرئيس هواري بومدين لاتساع صلاحياته، واستمرت على النحو حتى سنة 1989.¹

وقد تأثرت الإدارة الجزائرية في هذه المرحلة بمجموعة من العوامل:

- ندرة في الكوادر والإطارات نتيجة سياسة التجهيل التي اعتمدها المستمر، ومنعه الجزائريين من الوصول إلى مراكز الإدارية العليا.
- ارتفاع نسبة الأمية في أوساط الجزائريين.
- صعوبة التواصل بين الإدارة والمواطن لازدواجية اللغة (الفرنسية- العربية)

مبادئ ثورة التحرير الوطنية، و لا نقصد بالثورة حرب التحرير، و فقط بل أيضا النظام السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي الذي قررت الجزائر إنشائه، و تدعيمه بعد الاستقلال لمحو آثار الإدارة المحلية، وخدمة المواطن و تقريبه من الإدارة.²

تعتبر أحداث أكتوبر 1988 نتيجة حتمية ومرحلة من مراحل تطور النظام الاجتماعي، والسياسي، كما أنها ردة فعل مباشرة على فشل المشروع الوطني التتموي، بعد 15 سنة من عمر الدولة الوطنية (1977)، و بعدها ارتفعت الاضطرابات الداخلية من 99 إضرابا سنة 1977 إلى 922 إضرابا سنة 1980، و بروز النزعة البربرية في أحداث أبريل 1980 بتيزي وزو وانتهائها بمظاهرات 05 أكتوبر 1988.³

و تعود أسباب هذه الأحداث حسب المحللين إلى ما يلي:

- 1 الإصلاحات المتردية التي قام بها الرئيس شاذلي.
- 2 تفاقم البطالة لدى الشباب (أكبر فئة في المجتمع المدني).
- 3 خيبة أمل الشعب الجزائري من الوعود الاجتماعية، السياسية التي لم يتم تحقيقها.

¹ بوجمعة بولقريعات، مرجع سابق، ص111.

² دستور 1989، ص112.

³ عبد الله ساعن، "المجتمع السياسي المغاربي بين الاستمرارية والتغيير"، مجلة الوحدة، ع 10 مارس 1985، ص 67.

وقد مثلت نسبة الشباب في هذه المرحلة (الثمانينات) أغلبهم عاطلين عن العمل، وانهارت أسعار البترول سنة 1980، وقد واجهت السلطة هذه الأوضاع، بإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني في الفترة ما بين 1980 - 1987، و تنفيذ سلسلة من الإصلاحات في جويلية 1987، سمحت بإنشاء رابطة حقوق الإنسان، و الإصلاحات أخرى تجسدت خلال العهدة الثالثة للرئيس بن جديد، فقد أثبتت أحداث أكتوبر 1988، فشل هذه الإصلاحات.¹

لقد ساهمت سياسة الوئام المدني في استعادة الأمن، و في العودة إلى قيم التسامح والحوار لدى الشعب الجزائري، نتيجة المجال للحريات، وتكريس الأمان بغية كلفة ووطنية وعزم.

السلطات العمومية على أبرزها، و نشرتها في نفس المسعى الرامي إلى لم يشمل الشعب الجزائري، وتفتح كافة الأبعاد التي تزخر بها ثقافته وحضارته.² تمثل الانتخابات

التشريعية، والمحلية لسنة 2002، و الانتخابات الرئاسية التي جرت مؤخرا، تبرهن على أن الجزائر قد دخلت نهائيا عهد المشروعية الديمقراطية لسلطات العمومية والبرلمان يتكون من غرفتين تضم مختلف الاتجاهات السياسية في البلاد، تمارس صلاحياته بكل حرية، و قد أوى انعدام القيود على إنشاء و نشر الصحف و انعدام الرقابة على محتواها إلى تكاثر التشريعات و تنوع التعبير.³

ولقد عرفت المؤسسات العمومية الجزائرية عدة إصلاحات، ومنها إنشاء صناديق المساهمة الثمانية، و التي كانت تعتبر الممثل الشرعي و الوحيد للدولة في ممارسة حقها في ملكية رأس المال العام، و بهدف إلى تمكين كل مؤسسة من حمل مسؤوليته، وإجبارها على تحسين مردوديته ا و لموجب المادة 17 من قانون 95-55 تم إنشاء مجلس وطني لمساهمة الدولة، يكلف بتنسيق نشاطات الشركات القابضة، وتوجيهها حيث

¹ عبد الله ساعن مرجع سابق، ص73.

² منتدى وادي العرب، مذكرة حول الإصلاحات في الجزائر، الولايات المتحدة الأمريكية، 09 يونيو 2004، ص3.

³ منتدى وادي العرب، مرجع سابق، ص03.

يقوم بالتشاور مع أجهزة الشركات القابضة، لتحديد أهداف و سياسة تسيير مساهمات الدولة و عند الاقتضاء شروط توظيف رؤوس الأموال التابعة للدولة.¹

المبحث الثاني: عوائق الإصلاح الإداري في الجزائر

تواجه الجزائر كغيرها من الدول النامية مجموعة من المعوقات و الصعوبات التي تعيق عملية الإصلاح و في نفس الوقت عملية التنمية

المطلب الأول: المعوقات السياسية و الإدارية:

تم تصنيف المعوقات التي تعاني منها الجزائر إلى أربع معوقات سوف نتطرق إليها:

الفرع الأول: المعوقات السياسية:

يعتبر عمد الاستقرار السياسي من أخطر مشكلات الإصلاح الإداري، لأن عدم استقرار النظام يتطلب استقرار مؤسساته من ناحية، ووضوح إيديولوجية وثباتها من ناحية أخرى، و عدم استقرار السياسي يحصل عندما تكون المؤسسات السياسية في المجتمع معين غير فاعلية في إرضاء رغبات الشعب، و أما لهم الأمر الذي يؤدي إلى حالة النفوذ السياسي.²

عرف النظام السياسي الجزائري ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، فتغير الحكومات بشكل سريع يؤدي إلى فقدان الوزراء الشعوب بالمسؤولية، و عدم التفاني في العطاء و العمل خاصة و أن تغيرات الحكومة يعني الوزير من المسؤولية السياسية، عن تصرفاته في الحكومة المستقبلية، و حتى لو اشترك في الحكومة الجديدة، تأهيلك عن وضع رئيس الحكومة غير مريح، حيث يعيش استمرارها هامش الرغبة في المحافظة على بقاء حكومته، و استمرارها أكثر من اهتمامه بإدارة شؤون البلاد مما يوسع من ميدان الانحراف، و المجاملة، و الفساد السياسي و الإداري.³

¹ مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسة التشغيل (تجربة الجزائر)، (عمان ، دار الحامة للنشر والتوزيع ط1 2009)، ص150.
² كريمة عبد الرحيم، أثر عدم الاستقرار السياسي على التنمية في العالم الثالث مشكلات وتجارب التنمية، بغداد، دار الحكمة ، 1990، ص68.
³ ناجي عبد النور – مرجع سابق، ص 214.

و يمكن القول أن أزمة الاستقرار السياسي تتلخص فيما يلي:

- أزمة استقرار الدولة، و تتمثل في محاولة المساس بمؤسسات الدولة، أو في تجميدها، أو الوصول إلى سد الحكم بطرق غير شرعية، أو ظهور حركات انفصالية تستخدم كافة وسائل العنف بغية تحقيق أهدافها.
- أزمة النظام السياسي تتمثل في إيديولوجية النظام السياسي، و توجهاته السياسية وطبيعية مؤسساته السياسية، و العلاقات القائمة و النظام القانوني و الدستوري، و الذي يحدد طبيعة العلاقات.
- أزمة الاستقرار الحكومة هي التي تمس مصداقية الحكومة، مما يؤدي الى قصر عمرها في النظام السياسي.

و تحذر الإشارة إلى أزمة الشرعية التي عرفتها الجزائر فقد ظلت كدولة تستمد شرعيتها من شرعية التاريخي ة المحققة لجبهة التحرير التي ارتكزت بدورها على المقاومة الوطنية الاستعمار، و ظلت هذه الشرعية من القوة بحيث كونت لها أسبقيات مطلقة ضد أية قوة سياسية طامحة مثلما سبب تدخلا، عملا و روى بين الدولة و الجبهة لما يقارب من الاندماج.¹

طبيعة الحكم في الجزائر لا تساعد على الإصلاح فهو من النوع البيروقراطي العسكري لأن السلطة السياسية تبقى من الجماعة العسكرية، و هذه الجماع ليس بالضرورة متجانسة، لأنها تتمتع بخصوصية تاريخية كونت أثناء الحرب التحريرية، حيث استطاع الجيش أن يكون ويؤسس تقاليد خاصة، و قد سمحت له فترة الاستقلال أن يجسد هذا الإدارات و هذا المسعى، فهو نظام تسيطر عليه جماعة عسكرية تأتي برجالها من خزانات إطارات متعددة.

¹ منعم العمار، الأزمة: الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، (بيروت مركز الدراسات الوحدة العربية 1996) ص48.

الاختصاصات، تعمل عبر الطرق المركزية تسيطر على الحكومة ليس كجماعة موحدة
لنمط توجه واحد، و لكن كحراس للنظام و خزان الإطارات.¹

وإذا كانت السلطة السياسية نفوذ كلها إلى الشعب من الناحية النظرية، و لكنه لا
تمارسها عمليا و قانونيا من خلال الفترات التي تحددها له و تضعها تحت تصرفه
السلطة الثورية التي تكون من فئات و جماعات متباينة و متناقضة تتعايش إلا في ظل
نظام خاضع لسلطة شخص واحد قادر على التبسيط بينما، و حل خلافاتها و حماية
مصالحها.²

وفي الحقيقة و فان أي رئيس جزائري، وان كان تتمتع نوع من الاستقلالية لكنه رجل
عسكري يخضع لمصالح هذه المؤسسة— لأن النظام السياسي الجزائري قام على
أساس احتكار النخبة العسكرية للسلطة، وهي النخبة التي أسندت على توليفة من
الشرعية الثورية و الدستورية التشكيلية، وعمدت إلى بناء أجهزة الدولة الفتيه
و الإدارية و اتخذت من جبهة التحرير واجهة إيديولوجية وسياسية.³

الفرع الثاني: المعوقات الإدارية:

تميزت الإدارة في الجزائر، بخدمة مصالحها الفردية على حساب المصلحة العامة، أي
أنها قانت على معايير شخصية ذاتية، وليست على معايير علمية موضوعية بالرغم من
إلحاح الدولة على نظام الكفاءات و الجدارة قانونيا، كل هذا أدى بالإدارة الحالية الركود
و الجمود، و الرشوة، و توسع بين الإدارة و المواطن، بالإدارة، بالإضافة إلى غياب البعد
الإنساني في العاملات الإدارية.⁴

إن استغلال السلطة من طرف القيادة النخبة العسكرية، و البيروقراطية صاحبها مدة
سياسية بين الحاكمين، و المحكومين، و العزوف عن المشاركة السياسية، أدى إلى هيمنة

¹ عبد القادر بيمان، التسيير و الرهان الديمقراطي في الجزائر، (الجزائر: جامعة الجزائر 1992) ص 156-158.

² محمد السويدي، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري، تحليل سوسيولوجي لأهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر (الجزائر: ديوان المطبوعات الجماعية .د.ت) ص 59.

³ عبد الباسط دردور، العنف السياسي في الجزائر و أزمة التحول الديمقراطي (القاهرة: دار الأمين 1996) ص 49.

⁴ علي سعيدان، مرجع سابق، ص 45-55.

الإدارة المركزية أمور الدولة على حساب الإدارة المحلية، التي أصبحت عاجزة عن أداء دورها التنموي، فالعملية العسكرية كانت متجهة لتطور القطاع السياسي دون اعتماد على درجة كبيرة على النظام الإدارية، و تحسين جهازه المتخلف، كما أن عدم الاستقرار السياسي.

والتغيير المفاجئ للحكومات، يعتبر أن من المظاهر السلبية في الإدارة الجزائرية.¹

و في الحقيقة الأمر فان مبادرة الإصلاح و التغيير في أنظمة الحكم كانت تأتي من مستويات قيادية عليا داخل جهاز الدولة، وبالتالي فان النتيجة تركز المركزية، وهذا ما يؤدي إلى تدخل السلطات و المسؤوليات الحكومية و الحزبية إلى درجة أن الأجهزة الحكومية، أصبحت محصنة ضد الرقابة، و المحاسبة من طرف المجالس الشعبية المنتخبة، أو التشاورية و نتيجة هذه الحصانة استفحل الفساد.²

كما أن معظم الإصلاحات مستوحاة، و تابعة من قيم جيه واحدة هي صاحبة القرار السياسي ولهذا فان بقاء الإصلاحات، ودوامها مرتبطة ببقاء صاحب القرار في الحكم، وهذا معناه عدم المشاركة رجال الاختصاص والجماعات، وجميع الفئات وهذا ما يترتب عنه الحوار وقنوات الاتصال، وصعوبة إجراء الحوار بين القادة والقاعدة في طرح المشكلات، أدى إلى توسع النفوذ بين عملية اتخاذ القرار، ومتطلبات الواقع الجماهيري.³

وإذا نظرنا ماليا إلى الإصلاحات في الجزائر فقد تركزت حول تغيير هيكل المؤسسات والتحكم في وسائل الإعلام، وتقليص دور الجيش في حين كان من المفروض أن يكون محور الإصلاحات السياسية في البلاد هو تقوية السلطة التشريعية كي تمارس الرقابة والتقسيم و المتابعة والمحاسبة.

¹ علي سعيديان، مرجع سابق ص 55.

² عمار بوحوش، مرجع سابق ص 2-3.

³ ناجي عبد النور، مرجع سابق، ص 145.

المطلب الثاني: المعوقات الاقتصادية والاجتماعية

سنتطرق باختصار إلى أهم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه الجزائر في عملية الإصلاح.

الفرع الأول: المعوقات الاقتصادية: وتتمثل فيما يلي: اتسمت السياسة الاقتصادية

الجزائرية، بالتدخل مباشر للسلطة المركزية عن طريق التوجه الإلزامي المركزي المخطط، وهنا تبدو قواعد القانون ملزمة، و إدارة القرارات الاقتصادية خاصة بالتسيير عن بعد، غير مجدية لأنها أدت إلى الضغط على المؤسسة الاقتصادية، بقبول أعباء إضافية عن طريق زيادة العمال كسياسة لامتنصص البطالة حتى لو كان عدد العمال زائد من العدد الضروري الاقتصادي للمؤسسة، تحملها الأعباء الاجتماعية المتولدة عن ذلك الإلزام.¹

كما أن مساهمة الدولة في حل مشاكل المؤسسات الاقتصادية بطريقة سطحية، لا تعالج النقائص و الصعوبات المتعلقة بقواعد التسيير الاقتصادي، إذا أن السياسة المتبعة المتمثلة في تحمل الدولة للعجز المالي، و تسديد ديون المؤسسة، والذي يرجع إلى عدم الاستعمال العقلاني لمنطق التسيير الاقتصادي.²

بالإضافة إلى أن طبيعة الاقتصاد الجزائري لا يسهل عملية الصلاح فالنفط يشكل الحقيقة الفعلية للاقتصاد، لأنه لا يساعد على اكتساب الحصانة السياسية، ولكن الانفتاح على العالم الرأسمالي بهذه المتجهة مهدت له عوامل السيطرة على هذه المادة الخام أو بمعنى آخر التحول النفطي بطريقة غير شرعية، وإذا كان النفط يمثل السند

¹ محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الجزائر، مطبعة دحلب، 1993، ص 158-159.
² عدي قصور- مشكلة التنمية ومعوقات التكامل الاقتصادي، الجزائر- ديوان المطبوعات الجامعية - 1996- ص 348-349.

الرئيسي للاقتصاد الجزائري، فإنه يشهد حالياً تفهقرا نظرا إلى اعتماده على الشركات الأجنبية في استخدام المادة الخام.¹

ترتكز سياسة الجزائر في المجال الاقتصادي، على التصنيع الثقيل، وتعزيز نفوذ قطاع الدولة وهذا ما يخلق نوعا من الصراعات لدى العمال، بين البرجوازية الصغيرة كون الطبقة العاملة في الجزائر حديثة التكوين، وذات ذاكرة و ارث محدودين و يعود ذلك إلى القطاعات التي ميزت سيرورة تشكيلها سواء خلاب فترة الاستعمار أو ما بعدها.²

الأمر الذي جعل الجزائر تعيش أزمة غذائية حادة، تتجه نتيجة عدم استغلال الأرض كمساحة شاسعة، بهدف تحقيق الاكتفاء الذاتي الغذائي، وهذا طبقا بسبب نقص الوسائل الفلاحية المتطورة، وهذا ما يرشحها لأن تكون تابعة اقتصادية للخارج خصوصا أن المادة الغذائية تشكل السند الرئيسي للتنمية الاقتصادية للتنمية الاقتصادية، فالجزائر تعرف حالة من الاستقرار في المحاصيل الأمر الذي أدى إلى تردي الوضع الاجتماعي.³

فالجزائر وغيرها من الدول العربية ليس بإمكانها النهوض إلا في ظل النفط، ولكن هذا الأخير في الدول العربية، لا يستعمل كوسيلة إدماج ولا أداة لتحقيق الاستغلال عن الغرب بل هو عكس ذلك، الوسيلة التي تمكن الدولة المصنعة من فرض هيمنتها الاقتصادية والتجارية والمالية.⁴

الفرع الثاني: المعوقات الاجتماعية:

لقد خلقت السياسة الاستعمارية والاستيطانية في الجزائر ثقافة من إنتاج المساجد والزوايا، والجامعات الإسلامية، وهي ثقافة تمثل استمرارية ثرائية وثقافية ماقبل الاستعمار أحادية اللغة تمتلك تأثيرا كبيرا في أوساط الريف والفلاحين فهي ثقافة من إنتاج

¹ عدي قصور- مرجع سابق، ص 349.

² محمود عبد الفضيل، تأثير النفط العربي على مستقبل الوحدة، العربية والعلاقات الاقتصادية العربية - بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ط2- 1971، ص 22.

³ محمود عبد الفضيل- مرجع سابق ص 24.

⁴ عبد الحميد الإبراهيمي، أبعاد العالم العربي واحتمالات المستقبل، جزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1980، ص 121.123.

المدرسة الاستعمارية بهدف تكوين وسطاء بين الإدارة والدولة وتسود هذه الثقافة في وسط أبناء الأعيان وصغار الموظفين والأهالي .

وهنا نشير إلى أزمة الهوية وهي من أخطر الأزمات التي واجهها المجتمع الجزائري نظرا إلى انقسامه بين اتجاهات متعددة، حيث أخذ بعضهم يتمسك بالاتجاه الغربي وآخرين في الإسلام بديلا ومحققا لذلك التوازن المقصور في الشخصية القومية، وقد كانت فرص نجاح رد الرأي الأخير أكبر، بناء على ما قدمه الإسلام من إطار، وهويته الشخصية الجزائرية في حين ارتبط بعضهم الآخر بالهوية الإفريقية البربرية.¹

وقد استفاد التيار الإسلامي من هذا التشتت، والانقسام فظلا عما يمثله من قاعدة مشتركة بين العرب والبربر ، مؤطرا فعله وبصفة من نشاطه الذي كان سببا في انهيار شرعية النخبات والمؤسسات الحاكمة، لتكسب أزمة الهوية بعدا آخرًا تبعا لارتباطه بأزمته الشرعية.²

وفي حديثنا عن العوائق الاجتماعية لابد من أن نتطرق إلى ظاهرة الإرهاب التي خاضت الجزائر ومازالت تخوض لأجلها ومن أجل الآخرين معركة ضده لاسيما في الأرياف وقد تسبب في إلحاق أضرار كبيرة في المنشآت العمومية وزاد من نسبة الفقر فهو قبل كل شيء ظاهرة ريفية تمس مليون أسرة ريفية لاسيما الأسر التي لها الكثير من الأطفال.³

¹ منعم العمار، مرجع سابق، ص 47.

² منعم العمار، مرجع سابق، ص 47.

³ عبد اللطيف بن أشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط (الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، 1982) ص 452.

الفصل الثالث: الإصلاحات التي تمس كل من البلدية والولاية خلال مراحل تطورها

المبحث الأول: الإصلاحات الخاصة بالبلدية و مراحل تطورها

تعتبر البلدية المحور الأساسي في التنظيم الإداري المحلي، و لهذا قبل معرفة دورها في سلم التنظيم الإداري و جب الاطلاع على ماضي البلدية و من أجل ذلك ارتأينا دراستنا بان الاستقلال مع العرض و لاختصار إلى الإصلاحات التي مستها أثناء تطورها.

المطلب الأول: وضعية البلدية غداة الاستعمار "1830-1962"

عندما نتحدث عن الإدارة عموما و البلدية خصوصا في الفترة الاستعمارية نطرح إشكال كبير هو: هل الهيئات أي البلديات جزائرية أم فرنسية فعلا؟ كما أنه كان لتواجد الاستعمار الفرنسي على الأرض الجزائرية منذ 1830 مبرر تاريخي كون أن الجزائر جزء لا يتجزأ من الدولة الفرنسية و بهذا الخصوص و ظهور مرسوم 1830/07/22، و أبرز ما احتواه ضم الجزائر إلى السلطة الفرنسية و اعتبارها امتداد للإقليم الفرنسي في إفريقيا الشمالية ملتزما- أي الرسوم- على ضرورة إعادة النظر في التنظيم الإداري المركزي و المحلي، و بناء على ذلك تم حصر تطور سياسته الإصلاح البلدي إبان الاستعمار الفرنسي مرحلتين هما كتالي:¹

الفرع الأول: المرحلة الأولى: فيما كان يتمثل السلطة الفرنسية الحاكم العام، و هو عسكري نتبع وزير الحربية و يعاونه مجلس من كبار الشخصيات المدنية و العسكرية و كان للمجلس صفة استشارية.

و في بداية الاحتلال لجأت السلطات الفرنسية إلى الاستعادة بالشخصيات ذات النفوذ من المواطنين، كما حاول الحاكم الفرنسي الاستفادة من النظم السائدة في العهد العثماني و بموجب ذلك صدر في شهر أفريل عام 1845 قرار يؤكد إلحاق الجزائر بفرنسا سياسة وإدارة و فيها قسمت الجزائر مخطيا إلى ثلاثة مناطق هي: مناطق الإدارة المدنية: و

¹ أمحمدي بلخير وآخرون ، سياسته الإصلاح في قانون البلدية 08/90، مذكرة تخرج للنيل شهادة ليسانس العلوم القانونية والإدارية، جامعة د. مولاي الطاهر سعيدة. 2008.2009، ص5.

ينطبق فيها نفس النظم الإدارية و الفرنسية و هذه المناطق هي التي يتركز فيها الأوربيون.

و مناطق الإدارة المختلطة: و تطبق في الأماكن التي يقطنها الأوربيون و عدد ضئيل من الجزائريون و فيها يخضع الأوربي للإدارة المدنية و الجزائر للإدارة العسكرية بالإضافة إلى مناطق الإدارة العسكرية و هي التي لا يسكنها سوى العنصر الوطني و تضم مناطق الصحراء و الهضاب العليا، و هي تخضع للنظام العسكري.

كما ظهرت خلال هذه المرحلة المكاتب العربية 1844 و التي تجلت مهمتها في تسهيل عملية الاتصال بين الحاكم و الأهالي أين و صل عددها إلى 07 مكاتب.¹

الفرع الثاني: المرحلة الثانية: تبدأ هذه المرحلة مند صدور قرار في شهر مارس 1848 يضم الجزائر إلى فرنسا، و اعتباره جزءا من الأراضي الفرنسية بمقتضاه يعيد بقيام الجمهورية الثانية بفرنسا مباشرة حيث قسمت الجزائر إلى ثلاثة مقاطعات هي الجزائر و قسنطينة و وهران يرأس كل منها والي يساعده مجلس الولاية و منطقة جنوبية يسودها حكم عسكري.²

المطلب الثاني: إصلاحات البلدية خلال 1967-1981

و في هذه الفترة قسمت البلدية من الناحية الهيكلية إلى هيئات المداولة و هيئات تنفيذية.

الفرع الأول: هيئات المداولة: يعتبر المجلس الشعبي البلدي الهيئة المحلية الوحيدة على مستوى البلدية التي أقرها القانون 67-24 حق المداولة في شؤون سكان البلدية، و هو مجلس يتشكل من عدد أعضاء يتم انتخابها وبواسطة الاقتراع العام و السري لمدة أربع سنوات.³

¹ حسين مصطفى حسين-الإدارة المحلية المقارنة- ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ط2، 1982.ص131-132.

² حسين مصطفى حسن، مرجع سابق. ص133.

³ حسين مصطفى حسن، مرجع سابق. ص167.

1) نظام انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يقوم الحزب بإعداد قائمة واحدة استنادا إلى مجموعة من الأسس و المبادئ منها: للالتزام بمبادئ وأهداف الثورة الاشتراكية في الجزائر و الكفاءة و النزاهة في عمل و مبدأ التشكيل الجغرافي مع أولوية اختيار العمال و الفلاحين للترشح لاكتساب صفة العضوية في المجالس الشعبية و تشرط لاكتساب صفة العضوية مايلي:

أ) أن يكون المترشح مقيدا في القائمة الانتخابية الوحيدة للحزب، و التي تحتوي ضعف عدد أعضاء المجلس الشعبي المراد تشكيله.

ب) أن يندرج المترشح ضمن قائمة من لا يجوز انتخابهم.¹

ت) لا يجوز الجمع بين العضوية أكثر من مجلس شعبي بلدي واحد بالإضافة إلى شروط أخرى تنحصر في: الجنسية الجزائرية

- التسجيل في القائمة الانتخابية.

- التمتع بالحقوق المدنية و السياسية.

- الإقامة في البلدية المرشح لمجلسها

و يتراوح عدد أعضاء المجلس البلدي ما بين 9-79 عضو حسب القانون البلدي.²

2) **مداولات المجلس الشعبي البلدي:** يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دوراته و جوبا،

أربع مرات في السنة، كما يمكنه عقد دورات استشارية و ذلك بطلب من رئيسه أو ثلث

أعضاء المجلس و بناء على طلب والي الولاية على أنه لا تعقد المداولات إلا بحضور

الأغلبية و في حالة ما إذا تعذر ذلك يؤجل الاجتماع لمدة ثلاثة أيام وفقا للإجراءات

يحددها النظام الداخلي أو في هذه الحالة يعقد جلساته مهما كان عدد الأعضاء و

الحاضرين أما بشأن القرارات الصادرة عن مجلس يتم تصوير عليها بأغلبية المشاركين و

في حالة تساوي الأصوات يرجع صوت الرئيس بعد المصادقة على مداولة تصبح سارية

¹شادلي بوعلام وآخرون، سياسة اصلاح الادارة المحلية في الجزائر ، مذكرة تخرج لنيس شهادة ليسانس ، حقوق، جامعة د.مولاي طاهر سعيدة، ص21، 2002-2003.

² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس الدولة ، أمر مقرر 24/07 المؤرخ يتعلق بقانون البلدية ، الجريدة الرسمية، 117/116.

المفعول من يوم الإمضاء عليها من رئيس المجلس الشعبي البلدي، و بعد عشرون يوم من إيداعها لدى الولاية للاطلاع،¹ و في المقابل هناك أعمال و تصرفات صادرة عن المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطات الوطنية و يحكم ارتباطها باختصاصات السلطات المركزية و تتمثل في الآتي:

(1) الميزانية و الأعمال المتصلة بالضرائب و الرسوم.

(2) الأعمال المتعلقة بنقل و تعديل الملكية.

(3) قبول أو رفض الهدايا و الهيئات المقيمة بشروط.

(4) محاضر المزادات و المناقصات البلدية.

وحتى لا تعرقل أعمال و تصرفات المجالس الشعبية البلدية المرتبطة بالمواضيع السابقة فور المشروع في المواد 100-109 من قانون البلدية بأن كهذه القرارات تصبح سارية المفعول بمرور 30 يوم من عرضها على الولاية سواء أبدى الوالي رأي الموافقة عليها أو سكت، على الوزارة المخصصة بعد مرور 03 أشهر من إيداعها أقيت من طرف الوزير الرفض أو القبول إلا إذا برز ذلك.

(3) نهاية العضوية بالمجلس الشعبي البلدي:

تنتهي عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي في الحالات العادية بعد انتهاء العهدة الانتخابية المحددة قانونيا بأربع سنوات و بصفة غير عادية كفي الحالات التالية:²

(1) عند استقالة ثلثي أعضاء المجلس.

(2) حل المجلس بموجب مرسوم يصدر في الحالات الاستثنائية.

(3) عند التوثيق على المجلس الشعبي البلدي لمدة شهر بموجب قرار من وزير الداخلية و تقرير والي الولاية.

¹ المادة 107، من قانون البلدية 24/67.

² شادلي وآخرون، مرجع سابق، ص22.

4) حدوث تعديل على حدود الإقليمية للبلدية، تؤدي إلى نقص أكثر من 10/1 السكان كما خول قانون البلدية للوالي في حالة الحل غير العادي للمجلس الشعبي البلدي تعيين مجلس مؤقت يتكون من 5 إلى 15 عضوا بحسب الكثافة السكانية لكل بلدية تعهد إليه تسير الأدوار الإدارية للبلدية إلى غاية إجراءات انتخابات جزئية من عضو الشهرين اللاحقين التاريخ قرار حل المجلس.

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية:

نتشكل الهيئة التنفيذية للبلدية من رئيس المجلس الشعبي و نائبين له أو أكثر و يتم انتخاب هؤلاء الأعضاء بالاقتراح السري و الأغلبية و في حالة عدم حصول رئيس المجلس الشعبي البلدي على الأغلبية يعاد الاقتراع و يؤخذ بالأغلبية النسبية و في حالة التساوي في الأصوات يتم انتخاب أكبر المترشحين سنا.¹

1) مداوات الهيئة التنفيذية و اختصاصاتها:

يجمع المجلس التنفيذي البلدي كما دعت مصالح البلدية لذلك بناء على طلب رئيسه المتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية مكونة من الاختصاصات على المسؤولين:

أ) اختصاصات على مستوى المحلي:

تعمل الهيئة التنفيذية البلدية تحت إشراف و مسؤولية رئيسها بالعمل على إنعاش و تسير المجلس الشعبي البلدي و يشرف رئيس هذا الأخير على جلسات و استدعاءات انعقادها.

- يقوم رئيس المجلس الشعبي بتتصيب اللجان البلدية و الإشراف على عملها.

- إعداد ميزانية البلدية.

¹ قانون البلدية 24/67-116-117.

- ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية قرارات و أعمال المجلس الشعبي البلدي.¹

ب) الاختصاصات على مستوى تمثيل الدولة في إقليم البلدية

يتطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الاختصاصات التي تخص بها السلطات المركزية الإدارية بصفته ممثلاً للحكومة على مستوى البلدي/ويمثل هذه الاختصاصات في:

- نشر و تنفيذ القوانين و اللوائح المنظمة على مستوى البلدي.
 - يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود ما يخوله القانون البلدية.
 - حفظ النظام العام في البلدية بما يتمتع به الرئيس المجلس في سلطة الضبط الإداري.
 - يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهام ضباط الحالة المدنية.
 - يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهام الضبط القضائي في حدود إقليم البلدية اطلاع رئيس المجلس الشعبي البلدي بمهام الحماية المدنية.
- 2) لجان الهيئة التنفيذية: تتمثل من ضمن أعضاء المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة و أخرى مؤقتة، تهتم بجميع المسائل الخاصة بالإدارة البلدية و شؤونها المالية و الاقتصادية و التجهيز و التخطيط و الأشغال العمومية و الشؤون الاجتماعية بصفة استشارية و يجوز لعضو المجلس البلدي أن يفتح بين عضويته أكثر من لجنة.² كما يجوز لهذه اللجان القيام باستدعاء موظفي الدولة و المواطنين و من لهم الخبرة من يتواجد بالبلدية إذا ما رأت استشارتهم مفيدة.

3) اختصاصات البلدية: للبلدية مكتوبة من اختصاصات تتمثل في الآتي:

- التنمية الاقتصادية
- التنمية الاجتماعية
- التنمية الصناعية

¹ شادلي بوعلام وآخرون، مرجع سابق، ص 23.

² حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 164.

- التنمية السياحية
- التوزيع والنقل
- الإسكان
- الحماية المدنية.

المطلب الثالث: إصلاح البلدية خلال الفترة: 2000-2012

نتيجة لتغيرات التي مست جميع الميادين منها السياسية والاقتصادية صدر قانون البلدي الجديد رقم 10/11 في ظروف أعطت طابع جديد للمجتمع الجزائري وذلك باختلافه جذريا عن الوضع السياسي والاقتصادي السابق الذي كان معروف قبل عام 1990 وهذا بفعل تغير المعطيات السياسية من نظام سياسي يؤمن بالأحادية الحزبية إلى نظام تعددي ولهذا قسم الإصلاح البلدي الجديد من الناحية الهيكلية إلى هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي كجهاز مداولة وهيئة التنفيذية يترأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وعلى اثر ذلك فما هي الإصلاحات التي تخص كلا منهما؟

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي

هو جهاز للمداولة وهو الهيئة الأساسية للبلدية إذا نصت المادة 15 من قانون بلدية 10/11 على أن هيئتا البلدية هما - المجلس الشعبي البلدي - رئيس المجلس الشعبي البلدي

ونظرا للأولوية التي يكسبها المجلس الشعبي البلدي في التنظيم الإداري المحلي لابد من معرفة تشكيلية وسير أعماله واختصاصاته فيما يل:

أ/ تركيبة المجلس الشعبي البلدي: يتألف المجلس الشعبي البلدي من عدد يتراوح ما بين 13 و 43 عضوا وهذا حسب ما جاءت به المادة 79 من القانون رقم 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات بقولها: " يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية

البلدية حسب تغيير عدد سكان البلدية الناتج عن عملية الإحصاء العام للسكان والإسكان الأخير وضمن الشروط الآتية:

- 13 عضوا في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
 - 15 عضوا في البلديات يتراوح عدد سكانها 10.000 و 20.000 نسمة.
 - 19 عضوا في البلديات يتراوح عدد سكانها بين 20.000 و 50.000 نسمة
 - 23 عضوا في البلدية يتراوح عدد سكانها بين 50.000 و 100.000 نسمة
 - 33 عضوا في البلدية يتراوح عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة
 - 43 عضوا في البلديات يتراوح عدد سكانها 200.001 نسمة أو يفوقه
- وينتخب المجلس لمدة 5 سنوات حسب ما جاء في المادة 65 عن القانون الجديد المذكور أعلاه التي تنص على انه : "ينتخب المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة تجرى الانتخابات في ظرف الأشهر الثلاثة التي تسبق انقضاء العهدة النيابية الجارية".
- إضافة إلى ما تنص عليه المادة 93 من قانون الانتخابات رقم 07/97 فقد استحدث قانون رقم 01/12 الشروط التي يجب أن تتوفر في المترشح وهذا ما نصت عليه المادة 78 من قانون الانتخابات التي جاء فيها : "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي:
- أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها وأن يكون بالغا ثلاثة وعشرين (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع .
 - أن يكون ذا جنسية جزائرية وأن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفاءها منها.

- ألا يكون محكوما عليه في الجنايات أو الجناح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون العضوي ، ولم يرد اعتباره بالإضافة ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.¹
- ومن الجوانب الجديدة لهذا الإصلاح ما نصت عليه المادة 72 من نفس القانون وهي تتمثل في وجود مواطن المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عهدة أحزاب سياسية، أما في حالة إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية، على ألا يقل هذا العدد عن 150 ناخبا وألا يزيد عن 1000 ناخب.
- وانطلاقا من ذلك نستنتج من نس المادة 72 لقانون الانتخابات ان عهد احتكار وضع القائمة الانتخابية من طرف حزب واحد قد زال، بحيث أصبحت الحرية لكل ناخب أن يترشح ضمن القائمة سياسية التي ينتمي إليها أو كمترشح حر.²
- وهذا ما تجسد لما جاء في المادة 103 من قانون البلدية رقم 11-10 التي تنص على : "يشكل المجلس الشعبي البلدي إطار للتغيير عن الديمقراطية، ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".
- وتجدر الإشارة إلى أن استقلالية المجلس الشعبي البلدي المنتخب لا تعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل إن هؤلاء الأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة القانون البلدي الجديد، كما تخضع أعمالهم وهيئتهم لهذه الرقابة وأن عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر من النظام اللامركزي.³

¹ بوقدنة نصيرة، التمثيل الإداري المحلي في الجزائر (الولاية- البلدية) مذرة تخرج لنيل شهادة ليسانس علوم قانونية وإدارية- جامعة د. مولاي طاهر سعيدة، 2011-2012. ص40.

² ناصر لباد، القانون الإداري ، التنظيم الإداري منشورات دحلب، الجزائر 1999. ص 187.

³ بوقدنة نصيرة- مرجع سابق، ص 8 ص 42.

- ب/ سير المجلس الشعبي البلدي: يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين (02) ولا تتعدى مدة كل دورة 05 أيام،¹ وهذا ما استحدثته المادة رقم من قانون البلدية الجديد 2011 مقارنة ب المادة 14 من قانون بلدية رقم 08/90 أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي إن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي،² ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء، وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق 5 أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الحاضرين وهذا حسب ماجاء في نص المادة 23 من القانون البلدي المذكور أعلاه.

كما تكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني بوسع المواطنين حضورها غير انه يمكن أن تقرر المداولة في جلسة مغلقة وهذا حسب المادة 26 التي تنص على : "تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية ويمكنه أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين:

1 - دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

2 - دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام في الجلسات ويمكنه طرد أي شيء شخص غير منتخب بالمجلس، يخل بحسن سير الجلسة بعد إنذاره.

إما فيما يخص تنظيمه الداخلي ، يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجانا دائمة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية، بحيث تشكل هذه اللجان بمداولات المجلس.³

وهذه اللجان حسب نص المادة 31 من قانون البلدي 2011 هي:

- الاقتصادية والمالية والاستثمار ولجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، لجنة تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة والصناعات التقليدية ، لجنة الري والفلاحة والصيد البحري .

¹ المادة رقم 16 من قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011.

² المادة 27 من نفس القنون المذكور أعلاه.

³ ناصر لباد ، مرجع سابق، ص 187.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والشباب.

- كما تعتبر أجهزة داخلية دائمة لتساعد المجلس في تحضير ودراسة المسائل المالية والاجتماعية والاقتصادية ، ومن جهة أخرى تخضع مداورات المجلس الشعبي البلدي إلى رقابة إدارية ورقابة قضائية بحيث تتجسد الرقابة الإدارية في المصادقة الصريحة والبطلان المطلق والنسبي وهذا في حدود ما رسمته المواد 56 إلى 61 من القانون البلدي 2011.

ج/ **صلاحيات المجلس البلدي**: حسب ماجاء في نص المادة 52 من قانون البلدية رقم 10/11 على أن : "يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداورات".

وعلى هذا الأساس يتضح لنا أن هناك صلاحيات تقليدية للمجلس الشعبي البلدي وكذلك صلاحيات ذات طابع اقتصادي واجتماعي وثقافي.

فأما الصلاحيات التقليدية فإنها تشمل الميزانيات مثلا، وحسب قانون البلدية فان لها ميزانيتان، الميزانية الأولية (le budget primitif) ويصوت عليها المجلس الشعبي البلدي لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها والميزانية الإضافية (le budget supplémentaire) يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي قبل 15 جوان من السنة التي تسبق تطبيقها.¹

وبشان الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي فقد خصص لها المشرع عدة مواد من القانون البلدي تشمل نشاطات مختلفة تمس جميع المجالات وبغية في تسيير هذه النشاطات تستخدم البلدية الطرق التالية خلافا عن قانون 08/90 لقانون البلدية بحيث تتجلى هذه الطرق في: الاستقلال البلدي المباشر والمؤسسة العمومية وعن طرق الامتياز، وتمارس على المجلس الشعبي البلدي الرقابة الوصائية على أعماله وفقا للقانون الحالي رقم 10/11 محدودة وهذه المقارنة للرقابة الوصائية الصارمة في ظل البلدية لسنة 1967

¹ ناصر لباد- مرجع يابوق، ص 189.

والرقابة التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي كهيئة بإنهاء حياته إنهاء قانوني الذي تتمثل في حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملها وهذا طبقاً لنص المادة 46 من قانون 10/11.

الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي للبلدية تنص المادة 69 من قانون البلدية 2011 على: "يساعد المجلس الشعبي البلدي نائبان أو عدة نواب الرئيس...." من نص هذه المادة يتضح أن الجهاز التنفيذي البلدي يتكون من رئيس البلدية (رئيس المجلس الشعبي البلدي) وعدة نواب للرئيس يتراوح عددهم من نائبين إلى ستة نواب وهذا حسب عدد المنتخبين لكل مجلس.¹ بحيث لا نجد اختلاف في تشكيلة الجهاز التنفيذي مقارنة بقانون البلدي رقم 08/90 وحسب ما تنص عليه المادة 47 من قانون المذكور سالفاً.

ب/ صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة:

لقد تعددت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة ذكرها بصراحة قانون البلدية في كل من مواده 85 إلى 95 ومن أبرز هذه الصلاحيات نذكر :

- تمتعه بصفته ضابط الحالة المدنية، ويفعل ذلك يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على سائر عقود الحالة المدنية كما انه يجوز أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه وهذا طبقاً للمادة الأولى من الأمر رقم 20/70 المؤرخ في 19 فبراير 12970 المتضمن الحالة المدنية.

- كما انه يتمتع بصفة ضابط الشرطة القضائية.²

- يباشر باعتباره ممثل للدولة عملية التصديق على الوثائق وكذلك الإمضاءات التي يضعها كل موظف بحضورهم اعتماداً على تقديم وثيقة الهوية طبقاً لما جاء في المادة

87 من قانون البلدية 10/11.

¹ ناصر لباد- مرجع سابق ، ص201.

² حسب نص المادة 92 من قانون البلدية رقم 10/11.

- يتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراءات يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية.¹

- كما أنه أيضا يعهد له اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام بها ومن ثم يكلف رئيس المجلس باتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وكذا ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات وأن يعلم الوالي بذلك وهذا حسب ما نصت المادة 94 من قانون 10/11.

ج/ صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية: تتجلى صلاحياته بصفته ممثلا للبلدية في تنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 80 من قانون البلدية 10/11 وبهذه الصفة فان له وظائف هامة جدا،² وقد نصت على هذه الوظائف والمهام المادة 82 بقولها: "يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت رقابة المجلس الشعبي البلدي باسم البلدية بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على أملاك والحقوق المكونة للممتلكات البلدية وإدارتها" ويجب عليه على وجه الخصوص القيام بما يلي:

- التقاضي باسم البلدية وحسابها وكذلك إدارة مداخل البلدية والأمر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية.
- إبرام عقود اقتناء الأملاك والمعاملات والصفقات والإيجارات وقبول الهبات والوصايا.
- القيام بمناقصات أشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها إضافة إلى اتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم والإسقاط.
- ممارسة كل حقوق على أملاك الدولة العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية كما في ذلك حق الشفعة.³
- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة طرق البلدية.
- اتخاذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية.

¹ حسب نص المادة 92 من قانون البلدية رقم 10/11.

² ناصر لباد - مرجع سابق ص 202.

³ حق الشفعة: رخصة تجهيز الحلول مل المشتري في بيع العقار وفق الشروط المنصوص عليها في مواد 795-798 من قانون مدني.

د/ صلاحياته باعتباره هيئة تنفيذية:

أبرز ما يتولاه رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته هيئة تنفيذية في تحضير مداوالات المجلس الشعبي البلدي، فهو يستدعي الأعضاء ويبلغهم بجدول الأعمال ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي كما أنه يقدم بين كل دورة وأخرى تقريراً يضمن تنفيذ مداوالات المجلس.

إن أعضاء الجهاز التنفيذي وعلى رأسهم المجلس الشعبي البلدي هم أعضاء في المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة معرضون للرقابة و الوصايا التي تتجلى في :

الإقالة والتوقيف: بموجب قانون رقم 10/11 في مادتيه 40 و 41 حيث تأخذ كمثل نص المادة 40 التي تقول: " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني".

الإقصاء أو العزل: وهذا بموجب المادة 41 من قانون 10/11 وفي هذه الحالة يستخلف العضو الذي أقصى قانوناً بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب خير منه بقرار من الوالي.¹

أما بخصوص الرئيس فنتتهي أعماله بطريقتين:

الاستقالة: وتتمثل في تغيير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 73 من القانون البلدي بقولها: "يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولته ترسل إلى الوالي تصبح استقالة رئيس

¹ ناصر لباد مرجع سابق ، ص 203-204.

المجلس الشعبي البلدي سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من الوالي يتم إصاق
المدولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية.¹

المبحث الثاني: الإصلاحات التي تمس الولاية ومراحل تطورها

قبل الحديث عن الأصول القانونية للولاية وبكل ما يتعلق بالتنظيم الإداري لها حسب
القوانين الجديدة لابد من الناحية المنهجية إعطاء لمحة تاريخية عن طبيعة الولاية في
العهد الاستعماري ولو بشكل مختصر . كما انه عند متابعتنا لتطور سياسة إصلاح الولاية
في الجزائر يلزم علينا التعرض لمختلف الإصلاحات الهيكلية والوظيفية التي تمس
الولاية.

المطلب الأول: وضعية الولاية إبان الاستعمار

عمت سلطات الاحتلال الفرنسي جاهدة على هذه كل المؤسسات الدولة والمجتمع
الجزائري إذ من خلال ذلك تم تقسيم البلاد منذ عام 1945 بصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم
لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية حسب كثافة الجيش والمعمرين.

وتبعا للتعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم الجمالي « organisation
départementale (الولائي) وطبقا لأهداف الاستعمار الإستراتيجية بالجزائر فإنه
تمكن تقديم الملاحظات الأساسية التالية:

(1) لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب « territoire du sud » إلى السلطة
العسكرية بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة عمالات (ولايات) separtements هي :
الجزائر، وهران، قسنطينة مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو
العمالات في فرنسا وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر الصادر في 15/04/1945 والمتعلق

¹ بوقفة نصيرة- مرجع سابق 12، ص 55-56.

بإدارة الأقاليم المدنية « territoire civils » إلى صدور المرسوم 601/56 المؤرخ في 28/06/1956 المتضمن الإصلاح الإداري في الجزائر..

ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة و 91 دائرة « arrondissements »

(2) لقد شمل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية محددة صورة لعد التركيز الإداري فهي لم تكن تعبر على اهتمامات مصالح محلية لأنها كانت مجرد وحدة إدارية للتمكين الاستعمار وإطار لتنفيذ سياساته وخطه الهادئة.

(3) هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو "عامل العمالة" (الوالي أو المحافظ) le préfet خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب sous préfets من نطاق الدوائر arrondissement كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

(4) والى جانب عامل العمالة (المحافظ أو الوالي) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما: (أ) مجلس العمالة: « conseil du préfecture » يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام) وله اختصاصات متعددة ومتنوعة إدارته وقضائية.

(ب) المجلس العام: « conseil général » كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد ، الى حين اعتماد نظام الانتخاب 1908 الذي أنشأ هيئتين انتخابيتين (المعمرين الأهالي) لتحديد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع مقاعد المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 1/4 عام 1919.¹

المطلب الثاني: إصلاحات الولاية خلال فترة 1969 - 1981

¹ د. محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار ، عنابة، ص 142.

خلال ما جاء في البيان الصادر عن مجلس الثورة في 19/07/1969 بإقامة دولة جزائرية لا نزول إلا بزوال الرجال تأكيد دستور الجزائر 1976 حيث سعت في ذلك إلى إرساء دعائم اشتراكية بإقرار العديد من الأوامر و المراسيم و استبدال النظام الإداري بالأجهزة الإدارية تحت خدمة المواطن الذي يقدم في الأجهزة المورثة عن الاستعمار و في هذه الصدد صدر الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23/07/1969 و الذي عمل فيه المشروع على إيجاد نظام إداري محلي جديد اعتبر فيها الولاية أحد الهيئات الإقليمية القاعدة للتنظيم الإداري المحلي في الجزائر تلك الخلية تعتبر تجديد المبدأ الديمقراطي و همزة الوصل بين القمة و نظر لما تشكله من صورة بارزة من صور اللامركزية الإدارية.¹

لقد أسس التنظيم الولائي الجديد على أساس مبادئ الثورة و مطامح الشعب الجزائري في تسير شؤونه الخاصة و بما أن عمل اللامركزية قد أنجز على مستوى البلدية فلا بد من تجاوز في مستوى الولاية لمرحلة الهياكل المؤقتة و تجديد المبادئ و الأهداف السياسية للإصلاح الكلي لهذه المؤسسة و ربط الجهود الشعبية و الحكومية في أداء الخدمات الأساسية و هذا ما أشار إليه الميثاق الوطني عند إلقاء المسؤولية في حل المشاكل الولائية على الولاية نفسها فاسحا بذلك المجال للسلطات المركزية قصد اهتمام بالقضايا ذات أهمية وطنية و تسير شؤون الولائية من قبل ممثلي لسكان الولاية تطبيقا لمبادئ الديمقراطية الشعبية المرتبطة بالثورة الجزائرية و ذلك عن طريق هيئة جماعية منتخبة بالاقتراع العام يكون أعضاؤه مقدمين من الحزب و لهم ارتباط شخصي بالولاية و المسؤوليات المرتبطة لمتطلبات السكان و يتم انتخابهم لمدة 5 سنوات على أن يكون حق الترشح مكفولا لأعضاء الحزب، و تستثنى منهم بعض الفئات.²

و هم يتكلمون بذلك المجلس الشعبي الولائي الذي يعمل في إطار التداول بالمشروعية.

¹ شانلي بوعلام وآخرون - مرجع سابق. ص 39.
² 5-13 من قانون الولاية العضوية في المجالس الشعبية الولائية والبلدية، ضباط صف في الكومة البوليس الإداري- أعضاء السك الولاية- القضاة- أمين الخزينة رؤساء ومسيري الإدارات والمصالح المدنية بالولاية، المادة 15 من قانون الانتخابات رقم 03/80 المؤرخ في 1980/20/25.

و لقد أكلت لهذا المجلس بمقتضى القانون مكونة من الاختصاصات.

- اختصاصات ذات طابع إداري.
- اختصاصات في مجال التخطيط و الإنعاش الاقتصادي.
- اختصاصات في مجال التحويل و الإدارة المالية.
- اختصاصات في مجال التنمية الصناعية.
- اختصاصات في التنمية الاجتماعية و الثقافية.
- اختصاصات في مجال التنمية الفلاحة.
- اختصاصات في مجال التنمية السياحية.
- اختصاصات في مجال المواصلات و السكان

و في ما يخص المجلس التنفيذي للولاية، و فهو يشكل من مديري المصالح الدولة في الولاية، و له اختصاصات في مجال الإدارة التنفيذية و في مجال الرقابة و الوصاية الإدارية.

و لقد أخذ المشرع الجزائري في تلك الفترة بالنظم الإدارية الغربية في تشكيل هيئات استشارية،¹ التي تقد الخدمات للولاية من جهة يعتبر الوالي القائد الإداري لولاية و حلقة اتصال بين هذه الأجهزة و السلطة المركزية حيث يصطلح حسب القانون 38/69، بمجموعة من الاختصاصات الإدارية و المالية والأخرى رقابة بالإضافة إلى أدوات قانونية و تنظيمية بما في ذلك إنشاء المؤسسات العمومية الولائية ذات الطابع الاقتصادي و المساهمة برأسمال في المشاريع الاستعمارية التي من شأنها تنشيط الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في الولاية في حدود التوازن بين إيرادات و نفقات المرافق ذات الطابع الصناعي و التجاري.²

¹ تتمثل هذه الهيئات في المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجان الدائمة والمؤقتة.

² المادة 28 من الأمر رقم 66-100 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966.

ورغم ما جاء به القانون 38/69، من أهداف المراد منها التخلص من الإرث الاستعماري إلا أنه لم يدخل حيز التطبيق ذلك إلى الأسلوب الرقابي المتبع في تلك الفترة المتمثل في الرقابة السياسية المفروض من قبل الحزب بحكم انتماء أعضاء المجلس الولائي للحزب و انتقائهم من طرقه زيادة على ذلك فان التطورات اللاحقة على صدور القانون بالأخص بعد فترة التسعينات أصبح من الضروري تعديل القانون بشكل يسمح باستيعاب الاختصاصات التي تضمنها مخالف النصوص اللاحقة.

المطلب الثالث: إصلاح الولاية خلال فترة 2000 - 2012.

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي:

يمثل المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية كما أنه الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية أو الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم تسيرهم و لسهر عل الشؤون و الرعاية مصالحهم و نظرا للإصلاحات التي عرفتها الجزائر أبرز هذه الإصلاحات السياسية و لهذا كان موضوعا لتعديلات الجوهرية سنتطرق من خلال عناصر المثارة بشأن هذه الهيئة.¹

(أ) تشكيل المجلس الشعبي الولائي:

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من عدد تتراوح حسب الولاية من 35 عضو إلى 55 عضو أي حسب عدد سكانها و طبقا لقانون الجديد رقم 01-12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتضمن قانون الانتخابات في مادته 82: " يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية بتغير عدد سكان الولاية عن عملية الإحصاء الوطني للسكان و السكن الأخير ضمن الشروط التالية:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها 250.000 نسمة.
- 19 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها مابين 250.001 و 650.000 نسمة.

¹ بوقتية نصيرة- مرجع سابق، ص 30.

- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 و 950.000 نسمة.

- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.000 و 1.150.000 نسمة.

- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.000 و 1250.000 نسمة.

- 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها 1.250.000 نسمة إلا أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بحضور واحد على الأقل.

وطبقا للمادة 65 من قانون الانتخابات المذكور أعلاه فإن مدة الانتخابات هي 5 سنوات و بغية أن يكون للمواطن حق الترشح و يجب توف بعض الشروط منها ما نصت عليه المادة 78 من نفس القانون فتشترط في المترشح للمجلس الشعبي البلدي و الولائي ما يلي:

- أن يستوفي في الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون العضوي و يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها بالإضافة إلى أن يكون بالغا 23 سنة كاملة يوم الاقتراع ما استوحدته المادة خلافا عن القانون 90-09.

- أن يكون ذات جنسية جزائرية و أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها و كذلك ألا يكون محكوما عليه في الجنايات أو الجناح المنصوص عليها في المادة 05 من هذا القانون العضوي و لم ترد اعتباره.

- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به لكن نص المشرع الجزائري على أشخاص منعهم من الترشح في انتخابات المجلس الشعبي الولائي و ذلك على النحو الذي جاءت ب المادة 83 من نفس القانون: " يعتبر غير قابلين الانتخابات خلال ممارسة و وظائفه م و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل بدائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم من مارسوا فيها وظائفهم:

- الولاية- رؤساء الدوائر- الكتاب العاملون للولايات- أعضاء المجالس التنفيذية للولايات- القضاة - أفراد الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن- محاسبو أموال الولاية- الأمناء العاملون للبلديات.

و تنص المادة 70 من نفس القانون فضلا عن شروط الأخرى التي يقتضيها القانون يجب أن تكون القائمة المذكورة في المادة 71 من هذا القانون العضوي مقبولة من طرف الحزب، أولا لأحزاب السياسية، و إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب السياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع 5 % على الأقل من ناخبي دائرة الانتخابية معينة إلا يقل هذا العدد عن 150 ناخب و ألا يزيد عن 1000 ناخب و لا يمكن أي ناخب أن يوقع على أكثر من قائمة و إلا يعترض لعقوبات محددة في هذا القانون العضوي و ينبغي أن نشير في الأخير إلى أن المجلس الشعبي الولائي يختار رئيسا من بين أعضائه حيث يتم اختباره من القائمة التي كانت أغلبية المقاعد ويختار رئيس المجلس الشعبي البلدي مساعد أو أكثر من بين المنتخبين و هذا ما جاء به في قانون الولاية الجديد 2012 رقم 09-90 على غرار قانون الولاية 1997 من قانون الانتخابات.

و من جهة أخرى تمارس على أعضاء المجلس الشعبي الولائي رقابة تتمثل في الإقالة الحكيمة التي نصت عليها المادة 40 من قانون الولاية 09-90 و كذا الإنفاق الذي يعتبر تجميدا مؤقتا للعضوية بسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها وهي وفقا لقانون الولاية 09/90 بالإضافة إلى الإقصاء و ينبغي لحدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف.¹

كما تجرى جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية من حيث المبدأ كما أنه يمكن إن تعقد بصورة سرية بناء على طلب من المجلس الشعبي الولائي في الحالتين:

(1) دراسة الحالة الانضباطية للمنتخبين.

¹ بوقتيبة نصيرة- مرجع سابق، ص 34.

2) دراسة المسائل المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام وهذا ما ورد في قانون 09/90 بإمكان الوالي حضور المجلس الشعبي الولائي ويتناول الكلمة بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس،¹ ويتولى كتابه الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين الملحقين بديوانه.²

في خلال الأيام الثمانية التي تلي الدورة المخصص لإعلام الجمهور عن مستخلص من مداولة المجلس الشعبي الولائي في مقر الولاية،³ ولتمكين المجلس من أداء مهامه أعطى القانون له صلاحية تشكيل لجان دائمة ومؤقتة.

يشكل المجلس الشعبي الولائي لجان دائمة تضم جميع المجالات أما اللجان المؤقتة تكون مؤقتة لدراسة المسائل الطارئة التي تهم البلاد ويتم تشكيلها عن طريق المداولات (المجلس) بناء على اقتراح من رئيسه أو ثلث من أعضائه.⁴ ويرأس كل لجنة عضو منتخب منها.⁵ كما يمكن الاستعانة بأي شخص من شأنه أن يقدم معلومات مفيدة،⁶ وتمارس سير المجلس رقابته من خلال مداولاته حيث تنص المادة 90 من قانون الولاية 09/90 بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون بنشرها وتبليغها للمعنيين في آجال لا تتعدى 15 يوم في حالة ما إذا وجدت أحكام مخالفة في التشريع المعمول به وأحكام المواد 52/51/05 من هذا القانون يتضح من هذه المادة أن الرقابة التي تمارس على مداولات المجلس تتمثل في البطلان بحكم القانون.

أ) اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:

ان الاختصاصات العامة للمجلس الشعبي الولائي تتجلى في صلاحيات والقواعد القانونية التي تجيز لهم التداول في كل أمر من الأمور المتصلة بنظام الولاية والحياة العامة لها، وله الصفة القانونية في نطاق اختصاصاته المحددة في النصوص القانونية في إبعاد الآراء والرغبات والتوصيات إلى السلطة الإدارية المركزية الوصية لمراعاتها وتنفيذها في

¹ المادة 18 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

² المادة 19 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

³ المادة 20 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

⁴ المادة 22 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

⁵ المادة 23 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

⁶ المادة 24 من قانون رقم 09/90 المتضمن قانون الولاية.

مصالح المصلحة العامة على مستوى الولاية كما يندرج في نطاق صلاحيات ومسؤوليات المجلس الشعبي الولائي مسؤولية المشاركة في الأجهزة الإدارية الأخرى للولاية والهيئة التنفيذية للولاية (الوالي) في إدارة شؤون الولاية الاقتصادية وشؤون الولاية القانونية وكذا المشاركة في التنظيم وتسيير وحماية أملاك الدولة على مستوى الولاية.¹

والى جانب هذه الصلاحيات يمكن للمجلس أن يشارك في نشاطات البلدية وذلك عن طريق منحها مساعدات مالية أو تقنية أو عن طريق المشاركة بالأسهم وإنشاء الشركات،² وهذا ما جاء حسب المواد 62 إلى 82 من قانون الولاية 09/90 غير أنه تجدر الإشارة أن صلاحية المجلس الشعبي الولائي تطبق كذلك على المجلس الشعبي البلدي حيث تراجعت في الميدان الاقتصادي ضمن قانون الولاية لسنة 1990 بالمقارنة علة ما نص عليه المر 1969 فعلى سبيل المثال : القطاع الصناعي الذي ورد في أمر 1960 (المواد من 79 إلى 83) وكذلك المرسوم رقم 378/81 المؤرخ في 1981/12/16 الذي يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع الصناعة وقطاع الطاقة ولم ينص عليه صراحة في القانون الحالي ولعل السبب هو إن القانون الحالي يجسد مبدأ أساسي يضمنه دستور 1989 على المستوى الاقتصادي وهو خصوصية النشاط الاقتصادي.³

والرقابة التي تمارس للمجلس الشعبي الولائي كهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي الكيفية والإجراءات التي حددها القانون.

ويستخلص أن حل المجلس الشعبي الولائي يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كما انه لا يتم تحديد المرسوم بأداة الحل (تنفيذي أو رئاسي).

تجدر الإشارة إلى أن مدة حياة المجلس المنتخب الجديد تكن فقط في الفترة المتبقية من حياة المجلس الأول وهذا حتى لا يعرف نظام الانتخابات والتحديد العام للمجالس إخلال

¹ بوقتيّة نصيرة- مرجع سابق ص 37.

² ناصر لباد- مرجع سابق ، ص 134-135.

³ ناصر لباد- مرجع سابق ، ص 135.

كبير،¹ وهذا حسب ما أورده المادة 46 "تنتهي الفترة الانتخابية للمجلس المحدد عند انتهاء الفترة الباقية ولغاية التحديد العام للمجالس الولائية .

الفرع الثاني: الجهاز التنفيذي الولائي

يتمثل أساسا في الوالي كجهاز تابع للولاية

(أ) **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة:** يعتبر الوالي ممثلا ومندوبا للحكومة على مستوى إقليم الولاية ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها كل وزير من الوزراء المادة 92 من القانون 09/90 كما يصهر الوالي في ممارسة مهامه في حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين بحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون.²

(ب) **صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:**

تتجلى صلاحياته باعتباره هيئة تنفيذية لتنفيذ القرارات الناتجة عن مداورات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 103 من قانون الولاية سنة 1990 التي جاء فيها : "يتخذ الوالي قرارات مداورات المجلس الشعبي الولائي وممارسته السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب".

ويقدم الوالي عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول حالة تنفيذ المداورات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أباها المجلس.

يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية (نص المادة 84 من قانون الولاية 1990 ويزور الوالي المجلس الشعبي الولائي بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعمال دوراته، ويسهر الوالي على سهر مداورات المجلس بوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.³

(ج) **صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية:**

¹ بوقتية نصيرة- مرجع سابق ص 39.

² ناصر لباد- مرجع سابق ، ص 140.

³ بوقتية نصيرة- مرجع سابق، ص 49.

يمثل الوالي في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمالية ويتولى إدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الوطني كما أنه يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، من الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية ويتولى إبرام العقود باسمها.¹

ويظهر جليا الخلاف بين قانون الولاية لسنة 1969 والقانون الحالي حول دور الوالي وصلاحياته بحيث أصبح الوالي مجبرا بإعطاء المعلومات الكافية وبصفة منظمة للمجلس ولرئيس المجلس الشعبي الولائي ليس فقط فيما يخص تنفيذ المداورات ، ولكن ذلك فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يعرف داخل الولاية.²

وللوالي إدارة أو أجهزة أن صح التغيير مساعدة في إدارة وتأدية صلاحياته ويتمثل هذه الإدارة في أجهزة إدارية تنفيذية وأخرى استشارية، والأجهزة التنفيذية تتمثل في إدارة الولاية من جهة الإصلاح الخارجية من جهة أخرى فأما إدارة الولاية. وحسب المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 الذي يحدد هيكل وهيئات الإدارة العامة للولاية تتكون من :

- (1) مجلس الولاية : le conseil de wilaya
 - (2) الوالي المنتدب العام والأمن le délégué à la sécurité publique
 - (3) الأمانة العامة للولاية أو الكتابة العامة le secrétariat général
 - (4) الديوان le cabinet
 - (5) المفتشية العامة l'inspection général
 - (6) مديرية التنظيم العام ومديرية الإدارة المحلية : وتضم مديرتين
- (أ) مديرية التفتيش والشؤون العامة la direction de la réglementation des affaires générales.

¹ بوقتيبة نصيرة- مرجع سابق، ص 49.

² ناصر لباد - مرجع سابق ص 141.

ب) مديرية الإدارة المحلية: la direction de l'administration locale

ت) الدائرة: la daïra.

الخاتمة:

لقد أجبرت ظروف التحولات الاجتماعية، والسياسية والاقتصادية الكبرى صانعي السياسات على محاولة الفهم العميق لأبعاد العمليات التنموية، في الدول المستضعفة و منها الجزائر محل دراستنا، إلا أن تلك المحاولات كانت تركز حول عمليات التنمية الاقتصادية، و الاجتماعية و حتى الثقافية، و لم تحظ التنمية الإدارية و علاقتها بالتنمية السياسية الشاملة إلا باهتمام الضئيل، و من هنا فان الجزائر بحاجة إلى إستراتيجية بديلة للتنمية الإدارية في مختلف أجهزتها الإدارية، حتى تكون مكملة و متفاعلة، و لا يمكن أن تكون مستديمة و متوازنة إلا بوجود التنمية إدارية فعالة و رشيدة، هذه الفعالية، و الرشادة تحتاج بدورها إلى إصلاحات إدارية مستمرة و متجددة، مواكبة للتغيرات و التحولات الاجتماعية الكبرى، لذا فان الجهاز الإداري يجب أن يمثل أحد الأهداف الإستراتيجية ضمن إستراتيجية التنمية الشاملة، نظرا لأهمية التنمية الشاملة، و نظرا لأهمية التنمية الإدارية فان من الضروري أن تعمل القيادة باستمرار على تجسيد الإصلاح الإداري.

وحتى تحقق التنمية الإدارية فعاليتها، فان على المهتمين عليها، أن يسلكوا سياسات جديدة في عملية الإصلاح الإداري، أخذين بعين الاعتبار جانب تحسين و تطوير برامج التدريب، ووضع قواعد عملية وثابتة، لنقل الموظفين، و تطوير سياسة الترقية و إجراءاتها من قبل رجال السياسة أو أكبر موظفي الدولة، مما يتسبب في ظاهرة انتهاك الأخلاق الوظيفية.

كما يجب إعداد النظر في الهياكل التنظيمية الإدارية، و النصوص القانونية و التنظيمية التي تضبط هياكل الإدارة، و تحدد أساليب العمل بها، و الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره العنصر الأساسي في التنمية الإدارية و السياسية الشاملة، مع مراعاة الظروف الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و الثقافية التي تتخذ فيها إجراءات الإصلاح الإداري، و هذا حتى يستطيع التنظيم أن يواكب جميع التطورات من ناحية، و التخلص من العيوب التنظيمية و تقرب القمة من القاعدة من ناحية أخرى كل هذا في إطار مشروع شامل يضم كافة المجالات.

يمكن القول أن الإصلاح في الجزائر بشكل عام و الإصلاحات الإدارية بشكل خاص تفتقر إلى الرؤية الواضحة، لطبيعة المشكلات التي تمر بها الإدارة في الجزائر، و عدم قدرة الأجهزة الإدارية على تحقيق أهداف البرامج التنموية نظرا لعدم قيامها على أسس عملية و عملية كل هذا يرجع أساسا إلى تلك الخصوصيات الراسخة في أجهزة بيروقراطية الإدارة الجزائرية، هذه الخصوصيات و المظاهر السلبية يمكن تحديدها في العناصر التالية:

زيادة الضخم التنظيمي الوظيفي للجهاز الحكومي، و تحوله إلى هيكل هش وقد اقتران هذا التضخم المؤسسي بتداخل، و ازدواج في اختصاصات أجهزته و تفاقم مشكلة التنسيق مختلف المستويات.

نمو الأعراض المرضية للبيروقراطية الجزائرية من إفراط في الرسمية، و التشكيلية و الجمود و مقاومة التغيير و تحويل الوسائل إلى غايات، وأصبحت الحكومات المتعاقبة في سدة الحكم تعالج مشكلات الإدارة البيروقراطية فيها بإصدار المزيد من اللوائ ح و الضوابط القانونية التي غالبا لا تنفذ.

تحول الجهاز البيروقراطي الحكومي إلى مركز قوة في المجتمع الجزائري يسيطر على موارد الأمة رقابة خارجية فعالة، نتيجة عدم و جود سلطة تشريعية فعالة و سلطة قضائية مستقلة، و يمكن هذا الاحتلال للنخبة البيروقراطية، أن تتحصن و أم تكتسب مناعة ضد المسائلة و الحساب و كذا الإصلاح و التنمية الإدارية.

استغلال النفوذ و الصراع من أجل الحصول على مناصب قيادية لتحقيق أهداف ذاتية، و هذا ما يؤدي إلى تقديم المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، و أصبح بعد ذلك هم القيادة البيروقراطية، ليس تفعيل القرارات و السلوك، إنما الأمر على العكس من ذلك هو جمع الثروة بكل الوسائل، فانتشرت المظاهر غير الأخلاقية كالرشوة، و التزوير في أواسط الموظفين و هذا يفسر الصفات غير الحميدة التي يتصف بها الأعوان العموميون في الجزائر.

إن الإدارة العامة الجزائرية، إدارة مقلدة أكثر منها أصلية إذ تحاول أن تنقل صورة البيروقراطية الغربية خاصة النموذج الإداري الفرنسي، و يمثل هذا التراث الإداري الاستعماري مظهرا مستمرا في تأثيره على التنظيم الإداري، الأمر الذي يقتصر على فئة محدودة نخبوية متسلطة، معرقة لكل إصلاح لا يتماشى و مصالحها هجرة الكفاءة الإدارية الجزائرية، وافتقارها من الكوادر الماهرة القدرة على التخطيط، و تنفيذ البرامج التنموية و يمكن إرجاعها الشكل إلي سبب واحد أو مجموعة من الأسباب، فعملية التوظيف تتأثر بالاعتبارات الشخصية رغم مراعاة نظام الكفاءة رسميا فنظام التوظيف في الجزائر يعتمد شكليا على الكفاءة في الامتحانات، لكنه عمليا يقوم تجاور المؤهلين، حيث يلجأ عادة إلى الوساطة في التوظيف، و تقديم أهل الثقة قبل أهل الخبرة في توليه المناصب القيادية، وفي الترقية وفي منح الحوافز، وان كان هذا مناسبا في المناصب السياسية العليا، فانه يصبح غير مناسب في الوظائف التقنية والإدارية، وهذا ما جعل الموظف الجزائري في حالة شعور دائم بالخوف من الإقالة ودون سابق إنذار، ومثل هذا الشعور يجعله لا يبدع ولا يطور اماله ما دام الأمر يقوم على الاعتبارات الشخصية، التي تلعب دورا كبيرا في الترقية والعلاوات، وهذا لا يعني عدم وجود طاقات بشرية بل المشكلة تكمن في كيفية تسيير هذه الموارد البشرية وفقا للابتكارات العلمية الجديدة، والمتجددة، ولا يمكن معالجة مشكلة القدرة الإدارية إلا باستقطاب الكفاءات الموجودة عن

طريق التوزيع العادل للمناصب الإدارية، وفتح مجال التوظيف على قدرة المساواة أمام حاملي الشهادات الجامعية، مع مراعاة إعادة إصلاح النظام التربوي، وتكثيف الجهود التدريبية للموظفين.

وتجدر الإشارة إلى الظاهرة التي لا تقل خطورة، والتي تتمثل في إسهام العديد من المؤسسات الإدارية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصلية المستمدة من التراث الحضاري للأمة، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة، التي استطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية، وهذا ما هو إلا استمراراً لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة إدارية استعمارية.

في الأخير بجدد بنا أن نؤكد إن الإدارة العامة في الجزائر بحاجة إلى إصلاح عميق يشمل جميع مكوناتها بدأ بالقوانين المنظمة لها وصول إلى تقديم الخدمة الجيدة للمواطن.

ولا بد من التذكير انه قد يكون من المقبول أن نتأخر في تنفيذ عمل ما، شرط أن نكون على الطريق الصحيح، وهذا الطريق نعتقد إن خريطته ترسمها الخيارات المعلوماتية التي أثبتت جدواها لدى معظم الدول، ولهذا فان عدم قدرتنا على الوصول إلى مستوى معلوماتي مقبول في مؤسستنا قد يجعل من الدعوة إلى الإصلاح يعد كل البعد عن الواقع ويجعل من كلامنا هذا حبرا على ورق.

قائمة المراجع

آيات وقواميس:

- القرآن الكريم "سورة هود" الآية 117.
- القرآن الكريم "سورة البقرة" الآية 220.
- قاموس ابن منظور - لسان العرب ط1- م5، بيروت. دار الصادر 1997.

الكتب:

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1، عمان، جامعة الأردن.
- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات، الجزائر، ط 2 1982.
- كريمة عبد الرحيم، أثر عدم الاستقرار السياسي على التنمية في العالم الثالث مشكلات وتجارب التنمية، بغداد، دار الحكمة، 1990.
- منعم العمار، الأزمة الجزائرية، الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بيروت مركز الدراسات الوحدة العربية 1996.

- محمد السويدي، مقدمة في دراسة المجتمع الجزائري، تحليل سيكولوجي أهم مظاهر التغيير في المجتمع الجزائري المعاصر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية دار النشر.
- محمد بلقاسم حسن بهلول، الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية، الجزائر مطبعة حلب 1993.
- محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات باجي مختار عنابة.
- محمود عبد الفضيل، تأثير النفط العربي على مستقبل الوحدة العربية والعلاقات الاقتصادية العربية، بيروت، مركز الدراسات الوحدة العربية ط5 1971.
- مدني بن شهرة، الإصلاح الاقتصادي وسياسية التشغيل (تجربة الجزائر) عمان، دار الجامعة للنشر والتوزيع، ط1 2009.
- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، قالمة مديرية النشر الجامعية 2006.
- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب الجزائر 199.
- ناصر محمد الصانع، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، منشورات العربية للعلوم الإدارية 1986.
- سلمى على، تطور الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات الكويت.
- عبد الباسط دردور، العنف السياسي في الجزائر وأزمة التحول الديمقراطي (القاهرة دار الأمين) 1996.
- عبد الحميد الإبراهيمي، أبعاد العربي واحتمالات المستقبل، الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية 1980.
- عبد اللطيف بن أشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية والتخطيط (الجزائر ديوان الجامعية، 1982).

- عبد القادر بيمان، التسيير والرهان الديمقراطي في الجزائر، جامعة الجزائر، 1992.
- عدي قصور، مشكلة التنمية ومعوقات التكامل الاقتصادي ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية 1996.
- عاشور أحمد صقر، إصلاح الإدارة الحكومية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة 1995.
- علي شريف، إدارة المنظمات الحكومية، الإسكندرية، دار الجامعة 1979.
- يوسف العدوان ياسر مناع، نماذج لمفاهيم الإصلاح الإداري في الوطن العربي في الناصر السائع، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية عمان الأردن 1955.
- د. هاشم حمدي رمضان الإصلاح الإداري، ط1، عمان ، دار الراية للنشر، 2011.

الكتب باللغة الإنجليزية:

- RATZ.D. and kahmr (1966) re social psychology of organizations new. York .john wiley.

المذكرات:

- محمدي بلخير وآخرون سياسة الإصلاح في قانون البلدية 08/90 مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة 2008-2009.
- بوجمعة بوقريعات، القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير؟، كلية العلوم الإدارية والمالية، جامعة الجزائر، جون 1992.

- مغربي سعدة وآخرون، الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة 2011-2012
- قنيطري نصيرة، الإصلاح الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير كلية العلوم السياسية جامعة أحمد بن باديس مستغانم 2011-2012.
- شاذلي بوعلام وآخرون، سياسة إصلاح الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الليسانس حقوق، جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة 2002-2003.

ملتقيات ومجلات ومنتديات:

- حسن أحمد الحاج، الإصلاح الإداري في السودان، الإدارة والتنمية، مجلد 12 1978.
- منتدى وادي العرب، مذكرة حول الإصلاحات في الجزائر، ي ايلاند الولايات المتحدة الأمريكية، 09 يونيو 2004.
- ناجي عبد النور، ملتقى وطني حول مستقبل الدولة الوطنية في ظل العولمة ومجتمع المعلومات، حالة الجزائر، جامعة عنابة 27 ماي 2011.
- سميجة زيدي، الملتقى الدولي حول الإصلاح الإداري في الجزائر كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 24 ديسمبر 2009.
- عبد الله ساعن، المجتمع السياسي المغربي بين الاستمرارية والتغيير، مجلة الوحدة ع 10 مارس 1985.
- يوسف حلمي، البعد المحلي لإدارة التنمية الإدارية، معهد الإدارة العامة، عمان، مسقط، عدد 27، 1986.

الدساتير والأوامر:

- الدستور 1989.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئيس الدولة، أمر رقم 24/67 يتعلق بقانون البلدية (الجريدة الرسمية 116-117).
- المادة 28 من الأمر رقم 100/66 الصادر بتاريخ 08 يونيو 1966.

القوانين:

- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/07/2011 المتضمن قانون البلدية.
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية.
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 2012 المتضمن قانون الولاية .

رؤساء المجالس البلدية والولاية بأجور جديدة هذا الشهر

سميرة بلعمري

يتقاضى هذا الشهر رؤساء المجالس الولائية المنتخبة، أجورا جديدة تتراوح بين 93 ألفا وأزيد من 160 ألف دينار، فيما سيتقاضى رؤساء المجالس البلدية أجورا تتراوح بين 77 ألفا وأزيد من 130 ألف دينار، وذلك تماشيا مع عاملي الكثافة السكانية والتصنيف بالنسبة للأميال، فيما سيصنع التمثيل داخل المجالس الولائية الفارق في أجور رؤساء المجالس الولائية، في وقت تم تحديد قيمة التعويض الشهري الخاص بالتمثيل عند حدود 10 آلاف دينار للمندوبين البلديين، تراوح التعويض الخاص بالتمثيل لرؤساء المجالس الشعبية الولائية ما بين 15 ألفا و40 ألف دينار.

أفرجت الأمانة العامة للحكومة عن المرسوم التنفيذي الذي يحدد شروط

انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة، بإصداره في الجريدة الرسمية في آخر عدد لها أمس، وكما سبق للشروق وأن أوردته في أعداد سابقة فقد أقر المرسوم أجورا لرؤساء المجالس الشعبية البلدية بين 77 ألف دينار و132000 دينار، إذ سيتقاضى رئيس بلدية يقطنها 10 آلاف نسمة تعويض إجمالي مقداره 77 ألف دينار، أما بلدية يقطنها أزيد من 10 آلاف نسمة و20 ألف نسمة فسيتقاضى المير 88 ألف دينار، وبلدية يقطنها أزيد من 20 ألف نسمة و50 ألف نسمة فيتقاضى رئيس البلدية 99 ألف دينار، أما البلدية التي يصل تعداد سكانها 100 ألف نسمة فيتقاضى رئيسها 110 ألف دينار، وفي حال زاد تعداد البلدية عن هذا الحد ووصل الى 200 ألف نسمة فيتجاوز تعويض رئيسها الـ 120 ألف دينار وفي حال زاد عن 200 ألف يتقاضى المير

أزيد من 130 ألف دينار. المرسوم التنفيذي الذي يحدد شروط انتداب المنتخبين أقر منحتين لرؤساء البلديات، واحدة تخص التمثيل وأخرى خاصة بالمنصب، وتخضع هذه الأخيرة للكثافة السكانية.

أما نواب رؤساء المجالس الشعبية فستتراوح أجورهم بين 50 ألفا إلى 100 ألف دينار بالخضوع لعامل الكثافة السكانية، وفي حين سيتقاضى رؤساء اللجان تعويضات تتراوح بين 40 ألفا إلى 90 ألف دينار، ستبقى منحة التمثيل ثابتة عند الفئات المذكورة الثلاثة، أما المندوبون البلديون فستتراوح أجورهم بين 40 ألفا و90 ألف دينار.

رؤساء المجالس الولائية كانوا أكثر حظا وأجورهم ستتراوح بين 93 ألف دينار و162 ألف دينار، وذلك حسب تعداد تشكيلة المجلس، إذ أن المجلس الولائي الذي يصل تعداد أعضائه 55

عضوا يتقاضى 162 ألف دينار، والمجلس الذي تتخض فيه العضوية إلى 47 عضوا يتقاضى رئيسه 141 ألف دينار، والمجلس الذي يضم 43 عضوا يتقاضى رئيسه 125 ألف دينار، والمجلس صاحب الـ39 عضوا يتقاضى فيه الرئيس 109 ألف دينار، في حين تتراوح أجور نواب الرئيس ما بين 75 ألف دينار إلى 140 ألف دينار، ونفس الأجور سيستفيد منها رؤساء اللجان الدائمة، وزيادة عن العلاوات فسيتقاضى رؤساء المجالس البلدية ونواب رؤساء المجالس البلدية والمندوبون البلديون تعويض المنطقة الذي يتراوح بين 6 آلاف إلى 15 ألف دينار، أما المنتخبون غير الدائمين فيستفيدون من علاوة شهرية مقدارها 10 آلاف دينار للمجالس البلدية و15 ألف دينار للمجالس الولائية.

الفهرس

01	الفهرس
04	المقدمة العامة.....
09	الفصل الأول: الإطار النظري للإصلاح الإداري
09	* المبحث الأول: ماهية الإصلاح الإداري
09	• المطلب الأول : مفهوم الإصلاح الإداري
12	• المطلب الثاني : مبادئ الإصلاح الإداري
13	• المطلب الثالث : أهداف الإصلاح الإداري
16	* المبحث الثاني : استراتيجيات ومداخل الإصلاح الإداري
16	• المطلب الأول : استراتيجيات الإصلاح الإداري
17	الفرع الأول : اكتشاف الحاجة إلى الإصلاح الإداري
17	الفرع الثاني : وضع الإستراتيجية الملائمة للإصلاح الإداري.....
18	• المطلب الثاني : مداخل الإصلاح الإداري
18	الفرع الأول : المدخل الشمولي
19	الفرع الثاني : الإصلاح الجزئي.....
20	• المطلب الثالث : مستويات الإصلاح الإداري
20	الفرع الأول : على المستوى البشري
21	الفرع الثاني : على المستوى التنظيمي

الفرع الثالث : على المستوى المالي 23

* المبحث الثاني: إصلاح الإدارة المحلية 24

• المطلب الأول : تعريف الإدارة المحلية 24

• المطلب الثاني: أسباب الإصلاح في الإدارة المحلية 25

• المطلب الثالث: أهداف الإصلاح في الإدارة المحلية 26

الفصل الثاني : آليات وتحديات الإصلاح الإداري في الجزائر 27

* المبحث الأول : آليات الإصلاح الإداري في الجزائر 27

• المطلب الأول : الآليات القانونية 27

الفرع الأول : الولاية 27

الفرع الثاني : البلدية 29

• المطلب الثاني : الآليات السياسية والإدارية 32

الفرع الأول : واقع الإدارة الجزائرية بعد 1989 33

* المبحث الثاني : عوائق الإصلاح الإداري في الجزائر 36

• المطلب الأول : المعوقات السياسية والإدارية 36

الفرع الأول : المعوقات السياسية 36

الفرع الثاني : المعوقات الإدارية 38

• المطلب الثاني : المعوقات الاقتصادية والاجتماعية 40

الفرع الأول : المعوقات الاقتصادية 40

الفرع الثاني : المعوقات الاجتماعية 41

الفصل الثالث: الإصلاحات التي تمس كل من البلدية والولاية خلال مراحل تطورها..43

* المبحث الأول : الإصلاحات الخاصة بالبلدية ومراحل تطورها 43

• المطلب الأول : وضعية البلدية غداة الاستعمار 1830-1960 43

الفرع الأول : المرحلة الأولى 43

الفرع الثاني : المرحلة الثانية 44

• المطلب الثاني : إصلاحات البلدية خلال 1967-1981 44

الفرع الأول : هيئات المداولة 44

الفرع الثاني: الهيئة التنفيذية للبلدية 47

• المطلب الثالث : إصلاح البلدية خلال فترة 2000-2012 49

الفرع الأول : المجلس الشعبي البلدي 49

الفرع الثاني : الجهاز التنفيذي للبلدية 54

* المبحث الثاني : الإصلاحات التي تمس الولاية ومراحل تطورها 57

• المطلب الأول : وضعية الولاية إبان الاستعمار 57

• المطلب الثاني : إصلاحات الولاية خلال فترة 1969-1981 58

• المطلب الثالث : إصلاح الولاية خلال فترة 2000-2012 61

الفرع الأول : المجلس الشعبي الولائي 61

الفرع الثاني : الجهاز التنفيذي الولائي 65

68الخاتمة العامة

.....الملاحق

.....قائمة المراجع