

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية



بعنوان:

آليات تطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي في العلوم السياسية

التخصص: تنظيمات سياسية وإدارية

إشراف الأستاذ:

د. بلعور مصطفى

من إعداد الطالبة

مريم هتهات

لجنة المناقشة

-جامعة قاصدي مرباح ورقلة مشرفا
-جامعة قاصدي مرباح ورقلة مناقشا
-جامعة قاصدي مرباح ورقلة مناقشا

الدكتور /بلعور مصطفى
الأستاذ/ سويقات لمين
الأستاذ / بوعافية محمد الصالح

السنة الجامعية: 2015/2014

شكر و عرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

" قل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون..."

صدق الله العظيم

الهي لا يطيب الليل إلا بشكرك، ولا يطيب النهار إلا بطاعتك ...

و لا تطيب اللحظات إلا بذكرك، ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك ...

و لا تطيب الجنة إلا برويتك ... الله جل جلاله

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة.. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين سيدنا

محمد صلى الله عليه وسلم

" كن عالما..فان لم تستطع فكن متعلما، فان لم تستطع فأحب العلماء، فان لم تستطع

فلا تبغضهم "

أتقدم بأسمى آيات الشكر والامتنان والتقدير والمحببة :

إلى الذين حملوا أقدس رسالة في الحياة ...

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة ...

إلى جميع الأساتذة الأفاضل ...

و أخص بالتقدير والشكر المشرف الدكتور مصطفى بلعور الذي علمنا التفاؤل

والمضي إلى الأمام، الذي وقف إلى جانبنا عندما ضلنا الطريق، ومدّ لنا العون، ومدّ لنا

يد المساعدة وزودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذا البحث.

مريم

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع :
إلى ملاكبي وبسفتي في الحياة ..
إلى معنى الحب والحنان ..
إلى سر الوجود ..
إلى من كان دماغها سر نجاحي ..
وحنانها بلسم جراحي ..
إلى أغلى الحبايب .. أمي الحبيبة حفظها الله
إلى من كلله الله بالصيبة والوقار ..
إلى من علمني العطاء بدون انتظار
إلى من أحمل اسمه بكل افتخار .. والدي العزيز أطال الله في

عمره

إلى من أظهروا لي أجمل ما في الحياة .. إخوتي
إلى من تذوقته معهم أجمل اللحظات .. أصدقائي
إلى من سأفتقدهم وأتمنى أن يفتقدوني
إلى من ساعدني من قريب أو بعيد خاصة عبد الواحد وعبد

القادر

و في الأخير أرجو من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً
يستفيد منه جميع الطلبة المقبلين على التخرج.

مريم

ملخص

الإدارة الإقليمية هي نظام يعتمد أسلوب اللامركزية الادارية من خلال توزيع المهام الادارية بين الحكومة المركزية والأقاليم، وفق مجالس محلية منتخبة تتمتع باستقلال محدود، في صلاحياتها ووسائلها وآليات تسييرها يمكن من خلالها المنتخبين على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد بحق فكرة الديمقراطية التشاركية، كما تتميز الإدارة الإقليمية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية مما يجعلها قريبة كل القرب من الأفراد والجماعات بوصولها إلى اعماق حياتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية بإيجاز وتنمية المشاريع التنموية المحلية المختلفة، وعليه تقوم الإدارة الإقليمية على وحدتين إداريتين هما: البلدية والولاية كان الهدف من إنشائها تحقيق الديمقراطية في الإدارة، وتأكيد حق الشعب ان يحكم نفسه بنفسه وكذا تخفيف العبئ عن الإدارة المركزية في العاصمة، ونقل تسيير المرافق الإقليمية الى هيئات إدارية اقليمية تستقل عن السلطة الادارية في العاصمة، الأمر الذي من شأنه تقريب المسافة بين الشعب وبين أجهزة الإدارة .

وقد تضمن كل من قانون البلدية والولاية إصلاحات جديدة تهدف الى تعزيز الديمقراطية التشاركية الحلية واحترام الشرعية القانونية، من خلال مساعدة المواطنين على الانخراط في المسعى التشاركي لتسيير قائم على الكفاءة والاحترافية لضمان توفير أحسن الخدمات العمومية المحلية، كما يضمن لها الديمومة والاستقرار والفعالية في الأداء.

وكذا دراسة واقع الإدارة الإقليمية في الجزائر وذلك من خلال المشاكل الإدارية والمالية التي تعرقل السير الحسن لادائها، وابرار دور التخطيط الاستراتيجي وتكوين الموارد البشرية في تحسين ورفع كفاءة أداء الإدارة الإقليمية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الإقليمية، الحكم المحلي، اللامركزية الإدارية، التكوين والتدريب، عدم التركيز الإداري، الإدارة الإلكترونية، الرقابة الوصائية، التخطيط الإستراتيجي، الديمقراطية النيابية.

Résumé:

La direction régionale est le système de style de la décentralisation administrative fondée par la distribution administrative des tâches entre le gouvernement central et les régions, selon les conseils locaux élus jouissant de l'indépendance limitée dans ses pouvoirs et moyens et la conduite des mécanismes par lesquels l'Etat élu ou la participation des municipalités dans le processus décisionnel, qui consacre le droit des l'idée de la démocratie participative, comme caractérisé par les caractéristiques de l'administration régionale uniques à l'administration centrale, ce qui rend si proche des individus et des groupes en atteignant dans les profondeurs de leur politique, sociale, économique et dans le but d'atteindre brièvement de développement local et de divers projets de développement local dans le développement, et il est l'administration régionale les deux unités Adareeten sont: municipal et déclarent l'objectif de sa création pour réaliser la démocratie dans l'administration, et de réaffirmer le droit des peuples à se gouverner, ainsi que d'alléger le fardeau sur l'administration centrale dans la capitale, et le transfert d'aller installations régionales aux organes administratifs régional indépendant de l'autorité administrative dans la capitale, dont le Il permettrait de combler la distance entre les personnes et entre les dispositifs de gestion.

Chacun de droit municipal et l'état de nouvelles réformes comprenaient vise à renforcer ornement de la démocratie participative et le respect de la légalité, en aidant les citoyens à participer à la Communion d'efforts pour mener une axée sur les compétences et le professionnalisme pour assurer la fourniture de meilleurs services publics locaux, assure également sa permanence et la stabilité et l'efficacité dans la performance.

Ainsi que la réalité de l'administration régionale dans l'étude Algérie à travers les problèmes administratifs et financiers qui entravent la circulation Hassan pour sa performance, et mettent en évidence le rôle de la planification stratégique et la formation des ressources humaines dans l'amélioration et accroître l'efficacité de la performance de l'administration régionale.

Mots clé : Régionales de gestion, la gouvernance locale, décentralisation, la composition et de formation, de ne pas mettre l'accent, à l'administration électronique administrative, de contrôler une planification stratégique, la démocratie représentative

Sommer

The regional administration is a system which depends the style of non-central administration through distributing the administrative tasks between the central government and the region through by using local elected committees through which have a limited independence in their authorities through means and management methods through these committees the elected men on the level of Wilaya and can participate in the making of decision and that will practice really the idea of participation democracy

The regional administration have also special features which differ it from the central administration through and make it very near from people and communities because it achieve their political through social and economic lives and that in order to recognize the local development rapidly and developing the different local projects. So the regional administration depends on two administrative unities are the Wilaya and the community. The reason of their institution is the recognition of the democracy in the administration through and insuring the right of population to govern it self by it self and also to decrease the charge on the central administration in the center of the country.

The law of community and wilaya contains new regulations which have the goal to enhance the local participation democracy and respecting the authority of law through helping through

Citizens to participate the operation of participation management that stands on the profitability to bring the best of the local common.

Also studying the reality of regional administration in Algeria through the problems of administration and finance which disturb the good management to mention the role of strategic planning and preparing of personal resources to enhance and increase the role of regional administration.

Keywords: Regional Administration, Local governance, Administrative decentralization, configuration and training, not to focus administrative, electronic administration, custodian Party oversight, Strategic planning, Parliamentary Democracy.

الفهرس	
الصفحة	العنوان
I	الإهداء
II	شكر
III	ملخص
VI	قائمة المحتويات
أ	المقدمة
1	الفصل الأول: الإطار النظري للدراسة
2	تمهيد
3	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الإقليمية
3	المطلب الأول: مفهوم الإدارة الإقليمية وأهدافها
8	المطلب الثاني: أركان الإدارة الإقليمية
10	المبحث الثاني: الإطار الدستوري والقانوني للإدارة الإقليمية
10	المطلب الأول: الإطار الدستوري للإدارة الإقليمية
11	المطلب الثاني: الإطار القانوني للإدارة الإقليمية
23	خلاصة واستنتاجات الفصل الأول
24	الفصل الثاني: تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر
25	تمهيد
26	المبحث الأول: على المستوى الإداري
26	المطلب الأول: تحديات التخطيط والتسيير واتخاذ القرار

31	المطلب الثاني: تحديات تسيير الموارد البشرية
33	المبحث الثاني: على المستوى السياسي والمالي
33	المطلب الأول: التحديات السياسية
34	المطلب الثاني: التحديات المالية
37	خلاصة واستنتاجات الفصل الثاني
38	الفصل الثالث: أساليب تحسين أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر
39	تمهيد
40	المبحث الأول: الأساليب الإدارية
40	المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي
42	المطلب الثاني: الإدارة الالكترونية
45	المبحث الثاني: دور تكوين الموارد البشرية في تطوير أداء الإدارة الإقليمية
47	المطلب الأول: المنتخبون المحليون
50	المطلب الثاني: الإداريون
52	المبحث الثالث: الرقابة على أداء الإدارة الإقليمية
53	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة
60	المطلب الثاني: الرقابة الشعبية على المجالس المحلية المنتخبة
63	خلاصة واستنتاجات الفصل الثالث
64	الخاتمة
67	قائمة المراجع
	الفهرس

مقدمة

مقدمة

يعد التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة، بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

تحظى اللامركزية الإقليمية باهتمام النظم السياسية والإدارية والتي تسعى إلى تطوير أجهزتها المحلية وجعلها أكثر فاعلية لمواجهة احتياجات المواطنين ومطالبهم المتطورة والمتنوعة وذلك تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة .

تطبق الدولة الجزائرية النظام الإداري اللامركزي بشكل كبير على مستوى الإدارة الإقليمية انطلاقا من واقعها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ولمقتضيات الظروف وفق فلسفة وسياسة خاصة متميزة في أسسها ومبادئها وأهدافها وأساليبها، في نطاق إقامة وتطبيق اللامركزية كنظام إداري مناسب لتقسيم الصلاحيات بين الإدارة المركزية من جهة والادارات المحلية من جهة ثانية .

أسباب اختيار الموضوع: تتمثل الأسباب في:

- كون موضوع الإدارة الإقليمية مهماً في حقل العلوم السياسية والإدارية.
- ارتباط الموضوع بتخصصي في التنظيمات السياسية والإدارية.
- الاهتمام بتطوير الأداء في الإدارة الإقليمية لما تلعب هذه الأخيرة من دور على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية في الجزائر .
- إبراز الحاجة إلى تفعيل دور الإدارة الإقليمية في مواكبة مختلف التطورات.
- التعرف على التحديات والصعوبات التي تواجهها اللامركزية الإدارية في الجزائر.

2/ الدراسات السابقة:

أهم الدراسات في هذا الموضوع نذكر العديد من المساهمات منها كتب الإدارة المحلية للمؤلف محمد الصغير بعلي بعنوان " قانون الإدارة المحلية الجزائرية و" الوجيز في القانون الإداري".

• ودراسة الدكتور عمار بوضياف بعنوان شرح قانون البلدية "10-11" حيث قدم فيه شرح مفصل لنصوص القانون مع مقارنة بالقانون رقم 90-08 السابق .

• مذكرة ماجستير قام بها باديس بن حدة بعنوان "الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي" وتطرق فيها الى اصلاح الجماعات المحلية من خلال القوانين الجديدة كما تناولت الدراسة قياس وتقييم الاداء المؤسسي في وحدات الإدارة المحلية.

• مذكرة ماجستير قامت بها ليلي صوالحي بعنوان "دور التخطيط الاستراتيجي في تطوير أداء الإدارة المحلية في الجزائر- دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية" - وتطرق فيها الى أهمية التخطيط الاستراتيجي بالنسبة للإدارة المحلية، كما تناولت اهم البرامج الاستراتيجية المسطرة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية من أجل دعم أداء الإدارة المحلية.

• دراسة عبدالكريم عاشور بعنوان " دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الولايات المتحدة الأمريكية والجزائر" مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة منتوري قسنطينة 2010، حيث تطرق فيها لمفهوم الإدارة الإلكترونية وآليات تطبيقها في الإدارة العمومية الجزائرية.

3/ أهمية الموضوع وأهدافه:

يكتسي هذا الموضوع أهمية تتمثل فيما يلي:

- أن الجماعات الإقليمية هي الركيزة الأساسية للتنظيم السياسي الإداري للدولة.
- أنه في ظل التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفت الجزائر، وأمام الاختلالات والتناقضات التي نتج عنها ضعف الجماعات الإقليمية بأداء وظائفها، وانعكاس ذلك على المواطن والتنمية المحلية الأمر الذي أدى إلي استحداث أساليب وطرق جديدة لتفعيل أدائها .
- اهتمام معظم الدارسين والإداريين بإصلاح الإدارة الإقليمية في إطار تحقيق الحكم الرشيد وتعزيز مشاركة المواطنين في صنع القرار المحلي.

• تتمثل أهداف الدراسة فيما يلي:

- تحديد الإطار الدستوري القانوني للإدارة الإقليمية.
- البحث عن آليات لتفعيل دور الجماعات الإقليمية للمساهمة في عملية التنمية من خلال دراسة اهم العوامل المؤثرة في ذلك.
- رصد وتحليل وظائف وأدوار وحدات الإدارة الإقليمية في تحقيق التنمية وتقديم الخدمات العامة بإعتبار المجالس المحلية تمثل الوحدة الأساسية للحكم والإدارة في الجزائر.
- سبل تطوير نظم الإدارة الإقليمية وتحديثها وإصلاحها.
- إعادة هيكلة وحدات الإدارة الإقليمية ومستوياتها وادوارها ووظائفها مما يلائم تطلعات المواطنين.

4/ الإشكالية والفرضيات :

ما هي تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر ؟ وماهي آليات تطوير أدائها ؟

❖ الفرضيات:

- رغم إصلاح المنظومة القانونية للإدارة الإقليمية في الجزائر ،إلا أنها لا زالت تواجه العديد من التحديات.
- يرتبط التسيير الجيد للجماعات الإقليمية بكفاءة المجالس المحلية المنتخبة.
- لم تساهم برامج تطوير الأداء المسطرة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية في زيادة كفاءة أداء المنتخبين المحليين بشكل كافٍ.

❖ مناهج البحث :

أُعتد في هذه الدراسة على عدة مناهج:

- المنهج التاريخي: الذي من خلاله تم عرض تطور قوانين الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في الجزائر وإبراز المراحل التاريخية التي مر بها نظام الإدارة في الجماعات الإقليمية.
- المنهج الوصفي التحليلي: كونه يساعد في التعرف على عناصر نظام الإدارة الإقليمية.

- المنهج المقارن: تمت الاستعانة به في إطار المقارنة بين النصوص القانونية للإدارة الإقليمية في ظل التعديلات الجديدة.

الاقترب القانوني: وذلك عند التطرق للقوانين المنظمة للإدارة الإقليمية.

5- تقسيم البحث:

قصد الإلمام بالموضوع تم تقسيم الدراسة الى ثلاث فصول يحتوي كل فصل على ثلاث مباحث حسب ما يلي:

تطرقنا في الفصل الأول الذي هو بعنوان الإطار النظري للدراسة وذلك من خلال مبحثين الأول خصصناه للإطار المفاهيمي للإدارة الإقليمية في الجزائر وأهدافها وأركانها .

أما في المبحث الثاني خصص للإطار الدستوري والقانوني للإدارة الإقليمية مع التطرق لمختلف الدساتير والقوانين المنظمة لها (قانون البلدية والولاية) .

أما في الفصل الثاني الذي هو بعنوان تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر ،تحديات على المستوى الإداري تضمنت في المطلب الأول تحديات التخطيط والتسيير، وفي المطلب الثاني تحديات تسيير الموارد البشرية أما في المبحث الثاني تمثل في إبراز تحديات الإدارة الإقليمية على المستوى السياسي والمالي من خلال مطلبين مع التطرق لبعض الحلول للتخلص من حدة هذه المشاكل التي تعرقل حسن سير الأداء.

والفصل الثالث بعنوان أساليب تحسين أداء الإدارة الإقليمية بالتطرق إلى الأساليب الإدارية في المبحث الأول الذي تضمن التخطيط الإستراتيجي والإدارة الالكترونية، وفي المبحث الثاني إلى دور تكوين الموارد البشرية في تطوير الأداء من خلال تكوين المنتخبين المحليين والإداريين على حد سواء،أما في المبحث الثالث تمثل في إبراز دور الرقابة الإدارية والرقابة الشعبية على المجالس المحلية المنتخبة .

الفصل الأول
الإطار النظري للدراسة

تمهيد:

تعتبر الإدارة الإقليمية تنظيم إداري، يتضمن وحدتين أساسيتين هما البلدية والولاية، حيث اعتمدت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال هذا النوع من التنظيم الإداري اللامركزي نظرا لتزايد دور الدولة ووظيفتها بات من الضروري التكفل والتغلغل إلى أقصى وحدة في الإقليم لتلبية حاجيات المواطن التي هي في تزايد مستمر.

شهدت الجزائر خلال الفترة الممتدة من الاستقلال إلى يومنا هذا عدة قوانين لتنظيم الجماعات المحلية ثلاثة متعلقة بالبلدية 1967، 1990، 2011، وثلاثة متعلقة بالولاية هي 1969، 1990، 2012، درست هذه القوانين طبيعية النظام السياسي في كل فترة، وتأثر المشرع الجزائري بالتحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الداخلية والخارجية.

يتم التطرق في هذا الفصل إلى مبحثين هما :

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الإقليمية.

المبحث الثاني: الإطار الدستوري والقانوني للإدارة الإقليمية.

المبحث الاول: الإطار المفاهيمي للإدارة الإقليمية

المطلب الاول: مفهوم الإدارة الإقليمية وأهدافها :

إهتم الكثير من الباحثين كل حسب تخصصه بالإدارة الإقليمية وتعددت التعريفات لها حيث :

عرفها الفقيه الفرنسي "والين WALINE" بانها: "نقل سلطة إصدار قرارات إدارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين"¹ أي أنها تتمثل في نقل سلطة اتخاذ بعض القرارات الإدارية من السلطة المركزية فلا تظل هذه السلطات مختصة بالإدارة الشؤون المحلية، لتصبح من اختصاص شخص معنوي جديد يأتي عن طريق الانتخاب.²

- عرفها جون شيرك JOHNCHERKE بانها: "ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهم سكان منطقة معينة إضافة إلى الأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم أن تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية".³

- عرفها عبد الرزاق الشخيلي في كتابه "الإدارة المحلية بأنها" المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية.⁴

-تعرف بأنها " فرع من فروع الإدارة العامة للدولة يهتم بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة في كل إقليم بمعرفة ممثلين عن المجتمع المحلي."⁵

-تعرف بأنها " قيام وحدة محلية بإدارة نفسها وتصريف شؤونها الخاصة."⁶

-كما تعرف بأنها "رقعة جغرافية مؤهلة أنشئت وفق تقسيمات سياسية وإدارية بموجب قانون، تدبر أمورها سلطة محلية بمشاركة السكان المحليين مستمدة سلطتها من الحكومة المركزية"⁷.

¹- ليلي، صوالحي، "دور التخطيط الاستراتيجي في تطوير أداء الإدارة المحلية في الإدارة" (دراسة حالة وزارة الداخلية والجماعات المحلية) (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، 2011) ص 11.

²-علي، خطر شنتاوي، الإدارة المحلية ط1 عمان، الاردن: دار وائل للنشر، 2002، ص 97 .

³-باديس، بن حدة، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي . (مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011-2012)، ص 24 .

⁴- عبد الرزاق، الشخيلي، الإدارة المحلية، عمان: دار المسيرة للنشر، 2001، ص 27.

⁵ - BYRN TONY ،local government in Brittan، penguin books،LTD ،1999.

⁶- Bardhan p mokherjee D. decentralization an once in d local Govern Developing centuries :A comparative perspective، Cambridge amass، Mit press. 2006. P13.

⁷بن حدة، باديس، مرجع سابق، ص 24 .

-عرفها حميد على نجيب في كتابه الإدارة المحلية مفهومها وعناصرها بأنها " نظام إداري لا مركزي يقوم على أساس منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية، وإيجاد مجالس منتخبة تتولى الإشراف على أداء الخدمات وإنتاج السلع ذات الصلة المحلية وفق السياسة العامة للدولة ورقابتها".¹

• عرفت بأنها " أسلوب من أساليب الإدارة، يقتسم بمقتضاه إقليم الدولة إلى وحدات ذات طابع محلي وتتمتع بشخصية اعتبارية، وتمثلها مجالس محلية منتخبة من أبنائها لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"²

-عرفها علي السفلان بأنها " نظام إداري يقوم على فكرة اللامركزية الإقليمية، إذ يقسم الإقليم إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، وتدير شؤونها تحت رقابة الحكومة المركزية".³

-كما يمكن تعريفها بأنها: " توزيع للوظيفة الإدارية فيما بينها بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها".⁴

-تعرف بأنها " نظام إداري يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الجهات الحكومية المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، وتتمتع هذه الأشخاص بالشخصية الاعتبارية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية".⁵

ومن خلال التعاريف السابقة نستخلص التعريف الإجرائي: " الإدارة المحلية تعني إدارة الشؤون المحلية للمناطق والوحدات الإدارية في البلاد بواسطة المواطنين وممثلهم المنتخبين في ظل إشراف ورقابة السلطة المركزية، فتمنح بموجب نظام الإدارة المحلية كنظام لامركزي له صلاحيات ومنهم واختصاصات محددة، تتعلق بقضايا تهم المواطنين في هذه الوحدة الإدارية الوحدة من البلاد، ضمن حدود الدستور والقوانين العامة في البلاد، وتتركز هذه المهام والأدوار والاختصاصات في الشؤون الإدارية والخدماتية كإدارة المرفق العامة كالماء والكهرباء والأسواق واعداد المخططات التنموية للمنظمة المعنية، ومراقبة البناء العمران، وتكون هذه النشاطات تحت إشراف السلطة المركزية التي تتولى إدارة الشؤون السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية العامة في الدولة وتمنح الهيئات المحلية سلطات محلية تبعا للظروف السياسية والاقتصادية السائدة في البلاد .

1- حميد، علي نجيب، "الإدارة المحلية مفهومها وعناصرها"، (المجلة العربية للإدارة، مجلد7، العدد الاول، 1983)، ص 66.

2- بن حدة، باديس، مرجع سابق، ص 13.

3- علي، السفلان، "الهيكل التنظيمي للمدن والبلديات"، (مجلة الإداري، العدد 68، 1997) ص 123.

4- أيمن، عودة المعاني، الإدارة المحلية، ط1. الأردن: دار وائل للنشر، 2010، ص48.

5- علاء الدين، عشي، مدخل القانون الإداري، عين مليلة، الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012، ص 53.

حيث تتميز الإدارة الإقليمية بخصائص تتمثل في :

-جودة منطقة أو أقسام جغرافية محددة طبيعيا أو اصطناعيا .

-لكي تتمكن الإدارة الإقليمية من ممارسة نشاطها المحلي لابد من منحها الشخصية الاعتبارية أو القانونية أو المعنوية .

-وجود هيئات منتخبة من أهل الوحدة المحلية ومشاركة السكان بإدارة شؤونهم بأنفسهم .

-الإدارة الإقليمية لا تعمل بمعزل عن الحكومة أو الوزارة الوصية بحيث تمارس عليها نوع من الرقابة والوصاية الإدارية .

بعض المفاهيم ذات العلاقة بمفهوم الإدارة الإقليمية¹:

-**الحكم المحلي:** تتمتع الإدارة الإقليمية بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية، الى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية حيث أن الحكم المحلي يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع والتنفيذ والقضاء .

-**الإدارة المحلية:** توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تعمل تحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها .

-**اللامركزية الإدارية:** توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز المركزي وبين شخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة، محلية أو مرفقية تباشر ووظائفها تحت رقابة السلطة المركزية وإشرافها .

- **عدم التركيز الإداري:** عملية نقل بعض الصلاحيات والاختصاصات من المركز الى فروع الوزارات في أقاليم العاصمة خصوصا بعد نمو النشاط الإداري للدولة.

ويعد كذلك أسلوب ضروري لحسن سير عمل الجهاز الإداري لتحقيق المهام والمسؤوليات والواجبات الإدارية الملقاة على عاتقه.²

¹ - بن حدة، باديس، مرجع سابق، ص 14.

² - شنتاوي، خطر، مرجع سابق، ص18.

-الاستقلالية: أحد أركان الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الإدارة الإقليمية، وتتضمن وجود كيان إداري ومالي مستقل ومتميز عن البناء التقليدي للدولة.¹

-الوصاية الإدارية: مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الاشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لحماية المصلحة العامة.²

-اللامركزية الإدارية الإقليمية :

يطلق هذا المصطلح على اللامركزية لتمييزها عن اللامركزية المصلحية أو المرفقية التي تعني إنشاء مرافق معينة منفصلة عن الدولة تتمتع بالشخصية المعنوية، وقدر من الاستقلال عن الإدارة المركزية مع خضوعها لإشرافها والمتمثلة في المستشفيات والجامعات، وهذا بغية تسهيل ممارسة نشاطها بعيدا عن التعقيدات البيروقراطية.³

أما الأهداف التي تسعى الجماعات الإقليمية لتحقيقها تتمثل في :

-الأهداف السياسية للإدارة الإقليمية: من بين الأهداف السياسية التي يسعى لتحقيقها نظام الجماعات الإقليمية:

- الديمقراطية والمشاركة: تعتبر الديمقراطية والمشاركة من بين أهم الأسباب الأساسية في إدارة الشؤون المحلية، تجسيدا لمبدأ حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم في إدارة البرامج الإنمائية والخدمات لكون أن الجماعات المحلية هي القاعدة النموذجية لنظام الحكم الديمقراطي في الدولة .
- تقوية البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة: وذلك بتوزيع الاختصاصات بدل من التركيز في العاصمة .
- دعم الوحدة الوطنية وتحقيق التكامل القومي بفضل ما تساهم به الجماعات المحلية الإقليمية للقضاء على التسلط القوى السياسة داخل الدولة .

-الأهداف الإدارية للجماعات الإقليمية: يعتبر نظام الجماعات الإقليمية وسيلة ملائمة لتقديم الخدمات المحلية والاشرف على إدارتها وهي كالتالي:

1 - عبد الناصر، صوالحي، الجماعات الاقليمية بين الاستقلالية والتبعية. (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر1، 2010 ص10.

2- بن الناصر، بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.ص 40.

3-حكيم، يحيوي، "دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية"، دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية (2007-2011)، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010-2011) ص 17.

• تحقيق الكفاءة الإدارية والتخفيف من أعباء الأجهزة المركزية والتغلب على المشكلات البيروقراطية وتحقيق رشادة عملية صنع واتخاذ القرار¹.

• -القضاء على البيروقراطية التي تتصف بها الإدارة الحكومية: حيث تنتقل صلاحية تقديم الخدمات المحلية الى أشخاص يدركون طبيعة الحاجات المحلية ويستجيبون لها بدون عوائق أو روتين، برقابة وإشراف المستفيدين من تلك الخدمات .

• خلق روح التنافس بين وحدات الجماعات المحلية: كإدارة ومنح فرصة المحليات للتجريب والإبداع والاستفادة من أداء بعضها البعض نتيجة لذلك .

• تقريب المستهلك من المنتج: حيث يقرر ممثلي الهيئات المحلية المنتخبة عادة الخدمات المطلوبة ويشرفون على إدارتها وقيمون ويمثلون جهود المستفيدين منها ويشتركون معهم في تمويلها.

-الأهداف الاجتماعية للجماعات الإقليمية: وترتكز فيما يلي :

• دعم وترسيخ الثقة بالمواطن واحترام حرته وإدارته ورغبته في المشاركة في إدارة الشؤون الاجتماعية ضمن سياق الإطار العام للتنمية .

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

• الجماعات الإقليمية (المحلية) كإدارة هي وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم وإشباع رغباتهم واتساع ميولهم.

• الجماعات المحلية تعتبر أداة ربط بين الحكومية والقاعدة الشعبية، بما يضمن تفهم الطرفين لاحتياجات وأولويات المجتمع المحلي ووسائل تنميته اقتصاديا واجتماعيا².

-الأهداف الثقافية :

بتقديم الثقافة إلى المواطنين عن طريق المكتبات العامة، وكذلك تقديم الخدمات الترفيه كالمسرح والإذاعة والتلفزيون السياحة الداخلية، والإشراف على الحدائق العامة والمنزهات³.

1 - تاريخ الإطلاع 2015-01-02 / usets/ ahmed kordy/pesters/669635. www.kanononline.com -

2 - بن حدة، باديس، مرجع سابق، ص33.

3 - عبد النور، ناجي، "نحو تفعيل دور الإدارة المحلية(الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، قسم العلوم السياسية - جامعة عنابة - الجزائر، على الرابط التالي: http://www.univ-chlef.dz/ar/seminaires_2008/dicembre_2008/com_dic_2008_19.PDF تاريخ التصفح يوم 2015/01/01 على الساعة 15:52

المطلب الثاني: أركان الإدارة الإقليمية

1- توزيع سلطات وامتيازات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الهيئات والسلطات الإدارية المركزية والهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية: ويتحقق ويتم ذلك عن طريق اقامة وتكوين ادارة ذاتية مستقلة عن السلطات والوحدات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة المصالح المشتركة والمتراطة، الإقليمية الجهوية، أو المصلحية الفنية.

ويتحقق اقامة ووجود الإدارة الذاتية المستقلة عن طريق وجود نظام قانوني يسمح لهذه الإدارة الذاتية بان تكون مستقلة عن سلطة الإدارة المركزية في الدولة بواسطته منحها الشخصية القانونية المعنوية ومنحها سلطة البث النهائي عند اتخاذ القرارات في المسائل والمصالح الإدارية المحلية أو الفنية دون الرجوع الى السلطات الإدارية المركزية¹، واعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار الأعضاء المسيرة للإدارة الإقليمية، لكي يتجسد مبدأ الديمقراطية ومبدأ المشاركة².

2- وجود مصالح جماعية مشتركة ومتراطة اقليمية او فنية موضوعية متميزة عن المصالح العامة الوطنية محددة في نطاق واضح اقليميا وجغرافيا أو فنيا مرفقيا ترتكز سياسة الإدارة الإقليمية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية، داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلدية والولاية حل مشاكلها الخاصة بها .

وتتحدد مجموعة المصالح الإقليمية أو الموضوعية المصلحة المتميزة عن المصالح الوطنية ككل في السياسة العامة للدولة وبواسطة التشريعات المختلفة المتصلة بالنظام الإداري للدولة، مثل الميثاق الوطني والدستور والتشريعات العادية والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية مثل قانون البلدية، وقانون التسيير الاشتراكي للمؤسسات³.

3- خضوع الإدارة المحلية لنظام الرقابة الوصائية: بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي هو مجرد وسيلة فنية وقانونية إدارية لتفتيت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية فقط بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية ضمن وفي نطاق مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية والوطنية، وليس أسلوبا من أساليب تفتيت فكرة السيادة الوطنية والسلطات الدستورية والسياسية والتشريعية والفضائية في الدولة وتوزيعها، ومن ثم كان حتميا وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية اللامركزية التي

1 - شنطاوي، خطر، مرجع سابق، ص99.

2- عمار، عوابدي، القانون الإداري ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2007، ص 240-243 .

3 - سامي، جمال الدين، أصول القانون الإداري، (تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية)، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2004، ص189.

تمارس في حدود القانون والنصوص -السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية من أجل ضمان الحفاظ على شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية، وعلى عدم تناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة، وعدم الخروج عن مبدأ مركزية التخطيط واللامركزية التنفيذ الذي يلعب دورا ظاهرا في تحقيق عملية التنسيق والتوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصالح العامة الجوهرية والمحلية .

ومن هنا فإن: نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أنه نظام يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون¹.

ومنه تعتبر الإدارة الإقليمية تنظيما إداريا تقوم على توزيع الوظيفة فيما بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية المنتخبة وبالتالي ممارسة اختصاصاتها تحت رقابة الحكومة المركزية وذلك لضمان الحفاظ على وحدة الدولة.

المبحث الثاني: الإطار الدستوري والقانوني للإدارة الإقليمية في الجزائر

المطلب الأول: الإطار الدستوري للإدارة الإقليمية

تطرفت مختلف الدساتير التي عرفها الدولة الجزائرية بعد الاستقلال إلى موضوع الإدارة الإقليمية بداية بـ:

1-دستور 10 سبتمبر 1963

لقد كرس الدستور الاول للدولة الجزائرية المستقلة مكانة وموقعا البلدية في التنظيم الإداري الجزائري حيث نص في مادته التاسعة ما يلي:

"تتكون الجمهورية من مجموعة إدارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها، كما تعتبر البلدية أساسا للمجموعة الإقليمية والاقتصادية والاجتماعية² وعليه تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية الإدارية،الاقتصادية والثقافية القاعدية للدولة.

¹-عمار، بوضياف، الوجيز في القانون الدستوري، الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007، ص 177 .

²- الجمهورية الجزائرية، دستور 1963، المادة 9 .

2-دستور 1976

طبقا لمواد هذا الدستور، فإن الشعب يساهم في اعداد المخططات الوطنية بواسطة مجالسة المنتخبة على المستوى البلدي والولائي، حيث يستند تنظيمها على اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية من خلال الاعتماد على منح المجموعات الإقليمية الوسائل البشرية والمادية، وكذا تحديد المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها تنمية المنطقة التابعة لها، كمجهود مكتمل لما تقوم به الدولة على المستوى الوطني .

كما أن هذا الدستور حدد المجموعات الإقليمية في البلدية والولاية بحيث تعتبر المجموعة الإقليمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا ما يبرز دور التوجه الاشتراكي في عملية التسيير، وذلك حسب المادة 7 من دستور 1976: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية والإطار الذي يتم فيه التعبير عن الارادة الشعبية وتحقق فيه الديمقراطية، كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية ولمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".¹

وتنص المادة 36 من دستور 1976 على: " اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية".

3-دستور 23 فبراير 1989

لقد جاء دستور 1989 في ظروف سياسية خاصة وحرجة مرت بها الدولة الجزائرية ما نتج عنها البدء بعملية الاصلاحات السياسية بعيدا عن فلسفة الحزب الواحد من خلال النص على تأسيس الجمعيات ذات الطابع السياسي بالإضافة الى اتخاذ خطوات ليبرالية على المستوى الاقتصادي .

وهذا ما انعكس على موقع المجالس المحلية في هذا الدستور، من خلال اعتبار المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن ارادته ويراقب عمل السلطات العمومية، كما كرس وحصر الجماعات الإقليمية في الولاية والبلدية واعتبارها الجماعات القاعدية للنظام اللامركزي ومكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم.²

¹ - الجمهورية الجزائرية، دستور 1976، المادة 7 .

² -انظر المواد:14،15،16 من دستور 1989..

بالرجوع الى المواد المتعلقة بالإدارة والجماعات الإقليمية للدولة وكذا مكانة المجالس المحلية، نجدتها متطابقة تماما مع الدستور 1989، حيث تم تكريسها في ظل التوجه السياسي الجديد.

نصت المادة 15 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على ان " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية "

كما نصت المادة 16 من الدستور نفسه على ما يلي يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".¹

المطلب الثاني: الإطار القانوني للإدارة الإقليمية في الجزائر

الفرع الأول: البلدية

يتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية كما أن تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحوله يتم بموجب قرار، يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية، بعد استطلاع رأي الوالي واقتراح من المجلس الشعبي البلدي وعليه تعتبر البلدية قاعدة لامركزية نصت عليها جميع دساتير الدولة الجزائرية المستقلة من سنة 1963 إلى يومنا هذا، وهي ذات وجود قانوني حسب أول قانون بلدي بموجب الامر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، الذي عرف البلدية بانها "الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية " حيث يعتبر هذا القانون محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري .

كما جاء دستور 1976 التأكيد على اعتماد الدولة على مبدأ اللامركزية وقد نصت المادة 34 منه "يستند تنظيم الدولة الى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات والمشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية".

¹ - الجمهورية الجزائرية، دستور 1996 المادة 15، 16.

كما نصت المادة 35 منه " على أنه "تعتد سياسة اللامركزية على توزيع الصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل وحدة الدولة، تستهدف سياسة اللامركزية ومنح المجموعات الإقليمية القيام بنفسها بمهام التنمية المنطقية التابعة لها كجهود مكمل لما تقوم به الأمة"¹

- رغم النص صراحة على مبدأ اللامركزية ومبدأ المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية وعلى توزيع الصلاحيات والمهام، إلا أن ذلك لم يتجسد بسبب طبيعة النظام السياسي آنذاك القائم على الحزب الواحد وعدم الفصل بين السلطات².

بالإضافة الى التوجه الاشتراكي والاعتماد على مركزية القدرات وما له من أثر مباشر على نظام الحكم وتسيير السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بقيت الأمور على حالها حتى بعد صدور دستور 1989 الذي أرسى مبادئ وأحكام جديدة وعلى رأسها إلغاء النظام الحزب الواحد، واعتماد التعددية الحزبية في ظل مرحلة التحول الديمقراطي التي شهدتها الجزائر منذ بداية التسعينات من القرن الماضي مروراً بدستور 1996 من خلال المواد 15-16 منه الذي حاول من خلاله المشرع ضمان الاستقرار للمجالس البلدية ومراعاة الانتماء السياسي للمنتخبين .

وعليه عرف المشرع البلدية بموجب المادة الأولى من القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بقانون البلدية على أنها " الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"³، كما عرفها القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية بموجب المادة الأولى منه بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة⁴ وتعتبر من خلال المادة الثانية من نفس القانون بأن البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية " من خلال هذه المادة نجد بأن المشرع يرسى قاعدة أن البلدية مركز أساسي لممارسة الديمقراطية بمشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية بنفسه عبر المجلس المحلي المنتخب .

¹- عوابدي، عمار، مرجع سابق، ص 282 .

²- على، محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، (مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2011/2012)، ص 35.

³- محمد الصغير، بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 149.

⁴- علاء الدين، عشي، شرح قانون البلدية 10/11. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 87 .

• هيئات تسيير البلدية

يسير ويدير البلدية جهاز إداري يتألف ويتكون من 3 هيئات أساسية حسب قانون البلدية رقم 10/11:

المجلس الشعبي البلدي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، والأمين العام .

أ- **المجلس الشعبي البلدي**: يعتبر المجلس البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له، يتم اختيارهم وانتقائهم جميعا بواسطة الاقتراع العام المباشر والسري، وتدوم مدة عضويته خمس سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية، وذلك حسب المادة 79 من القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات :

- 7 أعضاء في بلدية التي يقل عدد سكانه عن 10.000 نسمة .
- 9 أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 10000 و 20000 نسمة .
- 11 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانا ما بين 20001 و 50000 نسمة .
- 15 عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 20001 و 100000 نسمة .
- 23 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100001 و 200000 نسمة .
- 23 عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها او يفوق 200000¹ .

ومن هنا فإن الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية وهي :

- السن 25 سنة كاملة .
- أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .
- ألا يكون المترشح ضمن أحد حالات النقاضي .
- ألا يكون المترشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150-1000 ناخب).

توزع المقاعد بعدد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع

تطبيق مبدأ البقاء للأقوى²

¹ - الجمهورية الجزائرية قانون رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات. (الجريدة الرسمية، العدد 14، 01 يناير 2012)، ص 19.
² نفس المرجع، ص 134.

من خلال النص الجديد أراد المشرع دعم إصلاح البلدية بزيادة أعداد أعضاء المجلس البلدي، وهو أمر منطقي نظرا لتزايد عدد السكان من جهة ومن جهة أخرى يفتح فرصا أكثر لسكان البلدية الالتحاق والمشاركة في تسيير الشؤون المحلية وصنع القرار البلدي، ويدعم كذلك نظام التعددية السياسية والحزبية، حيث يقوم المجلس المشكل بممارسة وظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمسة (5) سنوات كاملة .

يجتمع المجلس الزاميا في دورة عادية كل ثلاثة أشهر، ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب الشؤون البلدية ذلك سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلث عدد الأعضاء.

تتم مداورات المجلس حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداورات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين .

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني امكانية حضور المواطنين لجلسات المجلس، وفي هذا الصدد فان رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الاجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداورات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول .

ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة مغلقة ويتولى الرئيس حسن سير المداورات .

ب - رئيس المجلس الشعبي البلدي

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير الولاية نظرا لحساسية منصبه وكونه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية وذلك طبقا للمادة 13 من قانون البلدية 90-08 " يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي¹ .

كيفية اختياره " وحسب المادة (48) من قانون البلدية رقم 11 / 10 " يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يتم تنصيب في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع ويعين الرئيس المدة الانتخابية للمجلس الشعبي البلدي "

إن قانون البلدية لم يشر الى طريقة اختيار الرئيس مكتفيا بذكر من لهم الحق الاختيار على خلاف قانون الولاية، فان تساوت الأصوات تستند الرئاسة الى الأكبر سنا في الأعضاء.

قد جاء قانون البلدية اكثر دقة حينها أوجب اختيار الرئيس في مدة لا تتجاوز ثمانية أيام التالية لإعلان الانتخابات المحلية² .

¹ - بعلي، محمد الصغير، مرجع سابق، ص151.

²-بوضياف، عمار، مرجع سابق، ص ص 141-142 .

وتنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي بحالة الوفاة أو انتهاء حالة العهدة المقدرة بـ(5 سنوات)، وتنتهي مهامه للأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الإقالة، الاستقالة، الإقصاء .

• **اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي**: يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية في الاختصاص حيث يمثل البلدية تارة ويمثل ويعمل لحساب الدولة تارة أخرى.

بالنسبة لتمثيله البلدية: لما كانت البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أسندت المهمة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث يتكفل بممارسة الصلاحيات التالية :

- فهو يمثل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وكل التظاهرات الرسمية والاحتفالات .
- رئاسة وتولي إدارة اجتماعات وأشغال المجلس الشعبي البلدي .
- إدارة أموال البلدية والمحافظة على حقوقها من خلال:
 - ✓ تسيير إيرادات البلدية والإذن بالإنفاق .
 - ✓ إبرام الصفقات البلدية ومراقبة تنفيذها .
 - ✓ توظيف مستخدمي البلدية والإشراف على تسييرهم وممارسة السلطة الرئاسية عليهم.
 - ✓ إعداد واقتراح ميزانية البلدية على المجلس ثم القيام بمتابعة تنفيذها .
 - ✓ السهر على وضعية المصالح والمرافق والمؤسسات البلدية .

بالنسبة لتمثيلية الدولة: باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم البلدية يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة واردة بالعديد من النصوص القانونية وتتعلق بمجالات شتى منها :

- الحلة المدنية.
- الشرطة القضائية .
- الشرطة الإدارية .
- تنفيذ القوانين والتنظيمات (كالمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات التنظيمية الوزارية عبر تراب

(البلدية)¹

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22-05-2011. (الجريدة الرسمية، العدد 37، 2011/01/03)، المادة 15.

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام.

الأمين العام للبلدية

إن أهم ما جاء به القانون الجديد 10/11 للبلدية هو ادخال منصب الأمين العام ضمن الأجهزة المسيرة للبلدية ،حيث نصت المادة 15 صراحة أن هياكل البلدية تتشكل من المجلس الشعبي كهيئة مداولة وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي وإدارة ينشطها الأمين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث عهدت للأمين العام مهام عديدة منها:

- ضمان تحضير اجتماعات المجلس الشعبي البلدي .
- تنشيط وتنسيق سير المصالح الإدارية والتنفيذية البلدية .
- إعداد محضر تسليم واستلام المهام بين رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتهية عهده والرئيس الجديد.
- يتلقى التفويض بالإمضاء من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد الامضاء على كافة الوثائق المتعلقة بالتسيير الإداري والتقني للبلدية باستثناء القرارات .
- إعداد مشروع ميزانية البلدية بتقدير الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية عن طريق مشروع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية وتعديلها عن طريق الميزانية الاضافية خلال السنة المالية.

ج- اللجان البلدية

يُشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة متخصصة تقوم بدراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية والشؤون المالية والاقتصادية والتجهيز والأشغال العامة والإسكان، والشؤون الاجتماعية والثقافية¹.

ومن خلال القانون الجديد 10/11 تميزت اللجان الدائمة للمجلس بأنها أكثر ضبطاً وتنظيماً، حيث نصت المادة 31 منه على:

" يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولا سيما تلك المتعلقة بما يلي:

¹-عوابدي، عمار، مرجع سابق، ص 292.

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

يحدد عدد اللجان الدائمة كما يلي :

-ثلاثة (3)لجان بالنسبة للبلديات التي يبلغ عدد سكانها 20.000 نسمة أو أقل .

-أربع (4) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 إلى 50.000 نسمة .

-خمسة (5) لجان بالنسبة للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 الى 1000.000 نسمة .

-ست (6) لجان بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 1000.000 نسمة .

وحسب المادة 32 من القانون 10/11 فإن اللجان الدائمة تُشكل بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه وتُعد اللجنة نظامها الداخلي وتعرضه على المجلس الشعبي البلدي.

اللجان الخاصة

المادة 33 من القانون رقم 11 / 10 المتعلق بالبلدية أجازت تشكيل اللجان بنفس كيفية إنشاء اللجان الدائمة بتسمية لجان خاصة وليس مؤقتة كما كانت تسمى في قانون 08/90 المتعلق بالبلدية بناء على اقتراح رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصات المجلس الشعبي البلدي .

الفرع الثاني: الولاية

عرفت الجزائر أول قانون للولاية سنة 1969، بموجب الأمر رقم: 69 / 38 المؤرخ في: 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، وعليه تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث عرفها قانون الولاية " الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية

واجتماعية وثقافية " وتتأشأ الولاية طبقا للقانون بالنظر لأهميتها ويجدر الذكر أن للولاية أساسا دستوريا، وخصها القانون 90-09 المؤرخ في 7 أفريل سنة 1990 المتعلق بالولاية بتعريف خاص: (الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة) كما أن الإطار الإقليمي للجماعات المحلية يستهدف تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات طبقا لمبادئ اللامركزية ويتكون التنظيم الإقليمي الجديد من 48 ولاية.¹

• خصائص الولاية :

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لا مركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية منها :

أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لا مركزية فنية أو مصلحية أو مرفقيه، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية، ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني أو موضوعي.

تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل، وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة .

تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لا مركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يُختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يتعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذي) ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي.²

¹ شويح، بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية - (مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 / 2011) ص 41
² عمار، عوابدي، دروس في القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1990، ص ص 166-167.

• هيئات الولاية

للولاية هيتان هما: المجلس الشعبي الولائي والوالي وهذا ما نصت عليه المادة الثامنة من قانون الولاية 1990.

أ / المجلس الشعبي الولائي ولجانه

إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه.

_ يتشكل المجلس الشعبي الولائي: من مجموعة من المنتخبين تم اختيارهم وتزكيته من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين، ويكون عدد مقاعده حسب ما تضمنه قانون الانتخابات، وطبقا للتعداد السكاني لكل ولاية.¹

أما لجانه فهي

للمجلس الشعبي الولائي لجان دائمة، كما يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة تساعد الهيئة التنفيذية في عملها، وقد حدد القانون اللجان الدائمة وتمثل فيما يلي :

- _ الاقتصاد والمالية
- _ التهيئة العمرانية والتجهيز.
- _ الشؤون الاجتماعية والثقافية.
- _ تهيئة الإقليم والنقل والتعمير والسكن .
- _ الري والفلاحة والغابات والصيد البحري .

و يمكنه أن يشكل لجان مؤقتة لدراسة المسائل التي تهم الولاية .

يتم تشكيل اللجان عن طريق مداولات المجلس الشعبي الولائي بناء على اقتراح من رئيسه أو ثلث أعضائه.²

¹ - بضياف، عمار الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 114 .

² - بعلي، محمد الصغير، مرجع سابق، ص 187.

ب _ رئيس المجلس الشعبي الولائي

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا وذلك باعتماد أسلوب الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وإذ لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول تجري انتخابات في دورة ثانية يكتفي فيها بالأغلبية النسبية، وفي حالة تساوي الأصوات تستند رئاسة المجلس الأكبر المترشحين سنا، وتكون الرئاسة لكامل الفترة الانتخابية وبعد انتخابه يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي اختيار مساعدا له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للمجلس الشعبي للموافقة عليهم، ويعين الرئيس في حالة تعدد النواب أحد المساعدين لإنباته في حالة غيابه.

أما عن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي فهي كثيرة نذكر منها:

- يتولى إدارة المناقشات .
- يطلع أعضاء المجلس بالوضعية المالية العامة للولاية .
- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة.
- يقترح اللجان الدائمة .
- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي .
- يقترح مكتب المجلس ويقدمه لأعضاء المجلس لانتخابه.
- عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي

طبقا للمادة 82 من القانون العضوي رقم 01/12 لمؤرخ في 12 / 01 / 2012 المتعلق بنظام الانتخابات فإن عدد مقاعد المجلس الشعبي الولائي حسب الاحصاء العام للسكان تكون بالشكل التالي¹:

- 35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 280، 000 نسمة .
- 39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250، 001 و 650، 000 نسمة.
- 43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650، 001 و 950، 000 نسمة.
- 47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950، 001 و 1، 150، 000 نسمة.
- 51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 150، 001، 1 و 250، 000، 1 نسمة.
- 55 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250، 001، 1 نسمة .

¹ - الجمهورية الجزائرية، قانون رقم 01-12، المتعلق بنظام الانتخابات، مرجع سابق، ص 19.

ج- الوالي

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية، وعلى هذا الأساس، يتمتع بصلاحيات هامة جدا فتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية، وعليه يعين الوالي طبقا للمادة 78 من الدستور بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، حسب المرسوم رقم 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 من بين الأمناء العامون للولاية أو رؤساء الدوائر .

أما بالنسبة لانتهاء مهامه فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .

صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة: ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية وبهذه الصفة فإنه :

- ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة.
- يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على إقليمه.
- يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية.
- عهد إليه المشرع المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.
- الضبط القضائي.
- يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلدية.¹

صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

- إدارة أملاك الولاية والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، ويبلغ المجلس الولائي بذلك .
- يمثل الوالي أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها .
- من الناحية المالية يعد الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية فهو يعد مشروع الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي ويتولى تنفيذها بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي.
- كما يتولى إبرام العقود والصفقات باسم الولاية .
- يتولى سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية .
- يمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.²

¹ - الجمهورية الجزائرية، قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن القانون الولاية. (الجريدة الرسمية العدد 12، 21-02-2012 المادة 100)، ص9

² - نفس المرجع، المادة 102.

صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

- تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي.
- يطلع الوالي المجلس سنويا بنشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية .
- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداورات عن كل دورة عادية¹.

¹ - باعلي، محمد الصغير، مرجع سابق، ص187.

خلاصة واستنتاجات:

تعتبر الإدارة الإقليمية نظام يعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية من خلال توزيع المهام الإدارية بين الحكومة المركزية والأقاليم، وفق مجالس محلية منتخبة تتمتع باستقلال محدود، في صلاحياتها ووسائلها وآليات تسييرها. يمكن المنتخبين المحليين على مستوى الولاية أو البلدية المشاركة في صنع القرار مما يجسد فكرة الديمقراطية التشاركية، كما تتميز الإدارة الإقليمية بخصائص تنفرد بها عن الإدارة المركزية مما يجعلها قريبة من المواطنين تهتم بشؤونهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وذلك بهدف تحقيق التنمية المحلية بتنفيذ المشاريع التنموية المختلفة، تقوم الإدارة الإقليمية على وحدتين إداريتين هما: البلدية والولاية كان الهدف من إنشائها تحقيق الديمقراطية الإدارية، وتأكيد حق الشعب أن يحكم نفسه وكذا تخفيف الأعباء عن الإدارة المركزية في العاصمة، ونقل تسيير المرافق الإقليمية الى هيئات إدارية اقليمية تستقل عن السلطة الإدارية في العاصمة، الأمر الذي من شأنه تقريب المسافة بين الشعب وبين أجهزة الإدارة .

تضمن قانون البلدية والولاية لسنة 2011، 2012 إصلاحات جديدة تهدف الى تعزيز الديمقراطية التشاركية المحلية واحترام الشرعية القانونية، من خلال مساعدة المواطنين على الانخراط في المسعى التشاركي لتسيير قائم على الكفاءة والاحترافية لضمان توفير أحسن الخدمات العمومية المحلية، كما يضمن لها الديمومة والاستقرار والفعالية في الأداء.

الفصل الثاني

تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر

الفصل الثاني: تحديات الإدارة الإقليمية في الجزائر

تمهيد الفصل الثاني

نظرا للاهتمام المتزايد بالإدارة الإقليمية باعتبارها أقرب إدارة للمواطن تسعى المجالس الإقليمية المنتخبة لتقديم الخدمة العمومية بأحسن جودة و أقل تكلفة وأسرع وقت وضمان توسيع مشاركة على مستوى عال .

تواجه الإدارة الإقليمية في الجزائر العديد من المشاكل والتحديات الإدارية السياسية والمالية التي تؤثر على أداء دورها الخدماتي والتنموي وعليه سوف نتطرق في هذا الفصل إلى:

المبحث الأول: على المستوى الإداري.

المطلب الأول: تحديات التخطيط والتسيير واتخاذ القرار .

المطلب الثاني: تحديات تسيير الموارد البشرية .

المبحث الثاني: على المستوى السياسي والمالي .

المطلب الأول: التحديات السياسية .

المطلب الثاني: التحديات المالية .

المبحث الأول: على المستوى الإداري

المطلب الأول: تحديات التخطيط والتسيير واتخاذ القرار:

تتنوع المعوقات التنظيمية التي تقف كعائق أمام الجماعات المحلية ومنه تأثير على فعاليتها مما ينعكس سلباً على واقع التنمية المحلية.

يعتبر التنظيم نسقاً اجتماعياً موجهاً نحو تحقيق أهداف محددة فإنه يستعين لتحقيق هذه الأهداف بوسائل عديدة وتدابير مختلفة من شأنها أن تؤدي إلى نتائج ايجابية في حال استخدامها أحسن استخدام، فتحول الإدارة نحو البيروقراطية كان مرتبطاً بكثير من المعوقات والقيود المفروضة على كفاءة وفعالية هذا التنظيم (النسق الاجتماعي) من ناحية، وبمظاهر تخالف التوقعات التي تضمنها النموذج المثالي للبيروقراطية من ناحية أخرى¹.

ترتبط المعوقات التنظيمية بالقيم الثقافية والعادات والتقاليد في المجتمع مما ينجم عنه التأثير في سلوك المنظمات، ذلك أنه البناء الاجتماعي والعلاقات السائدة فيه والقيم والأعراف والتقاليد يؤثر بشكل كبير في طبيعة سلوك المنظمات والأفراد على حد سواء²، وعليه فالإدارة هي نتاج الثقافة السائدة في المجتمع، كما أن الأفراد العاملين فيها أنفسهم هم نتاج واقع التكوين الثقافي للمجتمع .

وعليه يركز مفهوم النسق الاجتماعي أو التنظيمي للإدارة الإقليمية بأنه ذلك الكل المركب من القيم والعادات والتقاليد السالبة وانخفاض المستويات التعليمية وانخفاض الوعي التنظيمي والإجراءات الروتينية، والتعقيدات الإدارية أو التحيز في تطبيقها، والضغوط الداخلية والخارجية (الوصاية أصحاب النفوذ والمصالح) وطغيان المصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وقلة الاعتماد على المعايير العلمية في الأداء وتضخيم حجم المصالح وانعدام المشاركة الداخلية والخارجية في تفعيلها داخل النسق التنظيمي مما ينعكس سلباً على أهداف وفعالية الإدارة الإقليمية.

كذلك تعتبر البيئة أهم مصدر للمعوقات التي تواجه الإدارة الإقليمية كما توجد منظمات ومؤسسات حكومية وسلطات تشريعية ووسائل إعلام تعليمية وثقافية بالإضافة إلى القوى السياسية في شكل أحزاب وجمعيات إقليمية تهتم بالشأن المحلي وتحاول التأثير فيه.³

1 - صالح، ساكري، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، (مذكرة ماجستير في علم الاجتماع والديموغرافيا، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم والاسلامية، جامعة لحاج لخضر باتنة، 2008، ص136).

2 - نفس المرجع، ص136.

3 - نفس المرجع، ص137.

تعتبر العوامل الاقتصادية أحد أهم ركائز قيام الإدارة الإقليمية إذا ما تم تسخير جميع قدراتها المتاحة في عملية التنمية، بحيث هناك بلديات تستمد قوتها الاقتصادية من حسن استغلالها للموقع الجغرافي والاقتصادي المتواجدة فيه، فمثلا البلديات الواقعة على الساحل أو تلك الواقعة في المناطق البترولية تعرف ميزانيتها عائدا في إيراداتها وبالتالي لا تعرف ميزانيتها عجزا بل تشكل أقطابا اقتصادية لامتناص البطالة وترقية الاستثمار، رغم كل هذه العوامل المساعدة على تطور الإدارة الإقليمية في الجزائر تبقى هناك ممارسات تخل وتعرقل عملية التقدم، يبرز الواقع أنه حتى البلديات الواقعة في المناطق البترولية تبقى عاجزة عن امتصاص البطالة وتحقيق التنمية المحلية نظرا لغياب ونقص الكفاءة والفعالية في الأداء والتسيير مما ينعكس سلبا على واقع التنمية المحلية بالولاية .

وعليه تواجه الإدارة الإقليمية مجموعة من التحديات الإدارية على مستوى التخطيط والتسيير يمكن إجمالها فيما يلي:

- أن عملية التخطيط هي الأسلوب العلمي والمنهجي الواعي الذي تعتمد الجماعات الإقليمية لإدارة مواردها وتحقيق أهدافها، بما يساهم في تطويرها وبقائها في خدمة بيئتها المحلية لكن في واقع الأمر هناك جملة من المعوقات التي تحد من عملية التخطيط والتسيير العقلاني السليم.
- عدم توفر كوادر متخصصة وانخفاض في المستوى التعليمي لرؤساء المصالح وأعضاء الهيئة التنفيذية المكونين للإدارة الإقليمية، حد من فعالية عملية التخطيط والتسيير وما ينجز عنه من عدم قدرتهم على تحديد احتياجات الجماعات الإقليمية من الموارد المتاحة لها.
- ينعكس نمط الثقافة والقيم والمعتقدات السائدة في بنية الجماعات الإقليمية على برامج التخطيط التنموي سواء بالسلب أو الإيجاب، بمعنى إحلال العلاقات الشخصية والجهوية في إعداد الخطط التنموية محل الكفاءة والجدارة في التسيير والتخطيط، حيث أن معظم المشاريع خاصة الاقتصادية منها يتغير اتجاهها بمجرد تغيير الأشخاص القائمين على التسيير سواء على المستوى البلدي أو الولائي، فنرى الكثير من المشاريع معطلة وذلك لأسباب قد تكون سياسية أو جهوية (القيم القبلية والعائلية).
- عدم الاعتماد على المعايير والقواعد العلمية في التخطيط يؤدي إلى فشل الخطط التنموية.
- التشبث بالإجراءات والتعقيدات الإدارية يعرقل إعداد برامج التخطيط التنموي ومع طول الوقت يعطل إنجازها وبحولها عن وجهتها¹.

¹ بومدين، طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء الإدارة المحلية في الجزائر" الملتقى الوطني حول التحديات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر - واقع وتحديات-الشلف، الجزائر، 16-17 ديسمبر 2008، ص09.

- سيطرة النمط البيروقراطي على الجماعات الإقليمية يؤدي إلى عدم تشجيع التفكير الابتكاري في الإدارة وأساليب تسييرها.
- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أدت إلى تكبير الجهاز الإداري.
- في معظم الحالات يصل على رأس المجالس الشعبية المحلية عن طريق الانتخاب أشخاصا يمثلون وزنا انتخابيا كبيرا لكن لا يملكون ثقافة ولا دراية بإدارة الجماعات الإقليمية، وأشخاصا يمثلون وزنا كبيرا ويملكون تكوينا عاليا وثقافة عامة ولكنهم لا يفقهون في عالم التسيير، وقليل جدا ما تصادف شخصا أصبح رئيسا للمجلس البلدي صاحب وزن شعبي، وتكوين عالي يملك برنامج يتماشى وواقع الجماعات الإقليمية ومهامها.
- غياب الإدارة الحديثة بكل مستلزماتها من بحوث ودراسات¹.
- عدم تفويض السلطات الأمر الذي ترتب عليه اللامبالاة والإهمال والمركزية الشديدة، وتعدد المستويات الإدارية والبعد عن المنهجية العلمية في اتخاذ القرارات.
- كثرة الإجراءات وتعقيدها الأمر الذي يتطلب أعداد كبيرة من الموظفين .
- التعقيدات المكتبية .
- هناك فوارق كبيرة بين مختلف العاملين وبالتالي غياب ثقافة العمل الجماعي.
- كثرة وتعدد وتعقد النظم القانونية يحد من المرونة والابتكار ويجعل التقيد الحرفي بالنص القانوني أمرا مطلوبا في ذاته².
- التحايل على القانون بمختلف الوسائل من أجل إيجاد منافذ للتلاعب بالمال العام تحت طائلة القانون الذي يحتاج في كثير من الأحيان الدقة والوضوح لقطع الطريق أمام استنزاف المال العام.
- الصلاحيات المتداخلة ببعضها البعض أفرزت نظاما بطيئا ومعقدا في تنفيذ المشاريع.
- لا يتمتع الأعضاء المسيرين بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي في تدبير الشؤون المحلية للمواطن، مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات المادية والمعنوية، كذلك كون الأعضاء الممثلون لمجالس الجماعات الإقليمية يتشبعون بالممارسة الانتهازية، سواء في العلاقة فيما بينهم أو في علاقتهم مع المواطنين من أجل خدمة المصالح الخاصة.

¹ليلي، جردير، " التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد"-دراسة حالة الجزائر- (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011) ص 26.

² ساكري، صالح، مرجع سابق، ص 143.

- من خلال قوانين الجماعات المحلية (قانون البلدية، قانون الولاية) يتضح لنا مدى اتساع اختصاصات البلدية الجزائرية ومدى تداخلها في كل الأنشطة الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية، إلا أن هذه الاختصاصات مقيدة إلى حد كبير بتدخل سلطة الرقابة¹.

-معوقات اتخاذ القرار:

تعتبر عملية صنع القرار الأداة الأساسية لممارسة جميع وظائف الجماعات المحلية الإقليمية من تخطيط وتوجيه وتنسيق واتصال وتسيير الموارد البشرية وتفويض للسلطة.

وعليه تتمثل معوقات اتخاذ القرار فيما يلي:

- انفراد رئيس المجلس باتخاذ القرارات دون مشاركة فيها إطارات الجماعات الإقليمية وعدم إشراك واستشارة مواطني المجتمع المحلي، خاصة في القرارات المتعلقة لاحتياجاتهم المحلية يؤدي إلى اختيار البديل الأسوأ أو البديل غير المناسب أو النافع لهم².
- الخطأ في عملية اتخاذ القرار سيؤدي لا محالة إلى سوء استثمار الموارد المتاحة وضياح للوقت والجهد والانحراف عن الأهداف المسطرة .
- تستند عملية اتخاذ القرارات في مجملها إلى تغليب المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة وعدم تحررهم من الطائفية والقبلية .
- كذلك بطء عملية اتخاذ القرارات لعدم وجود مرونة التعامل في مستويات أجهزة الإدارة الإقليمية.

وعليه يقضي التخطيط والتسيير الإداري للجماعات المحلية:

- إعادة تشكيل هياكل التنظيم الإداري على أسس علمية .
- تنظيم العمل وتبسيط إجراءات انجازه .
- إنشاء الأجهزة المسؤولة عن مراقبة ومتابعة تنفيذ المشاريع التي تتولاها المجالس وتطوير عملها .
- تطبيق أساليب إدارية حديثة تمكنها من تحسين وتطوير مستوى أدائها.
- إضفاء الشفافية الإدارية فهي ممن أبرز المفاهيم الحديثة التي سيتوجب على الإدارات الواعية. ضرورة الأخذ بها لمالها من أهمية في أحداث التنمية الإدارية الناتجة، ومما زاد في أهمية هذا المفهوم هو

¹نور الدين، يوسف، " الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر " -دراسة تقييميه 2000-2008،دراسة حالة ولاية البويرة،(مؤكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010) ص 59.

² - ساكري، صالح، مرجع سابق، ص163.

نجاح بعض الحكومات في تطبيقه والحصول على نتائج ايجابية أدت إلى تدني مستوى الفساد وزيادة الكفاءة والفعالية.

- وعليه الشفافية الإدارية هي الالتزام الإدارة بإشراك المواطنين في إدارة الشؤون العامة التي تمارسها الإدارة لصالح ولحساب المواطنين مع الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تقوم بتزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الصادقة عن كافة خطتها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها.
- التحول التدريجي من الإدارة المحلية التقليدية إلى إدارة الالكترونية وذلك بوضع كافة الخدمات وتنفيذها الكترونياً بواسطة الحاسوب عبر الشبكة العنكبوتية (الانترنت)¹

• توسيع المشاركة الشعبية بإنشاء جهاز العلاقات العامة في المجالس المحلية للتقرب أكثر من المواطن

- إصلاح القوانين والأنظمة وتحديثها خاصة التي تنظم شؤون الجماعات المحلية وجعلها مواكبة للتطورات السريعة التي يشهدها العالم في جميع مجالات الحياة.
- استعداد والالتزام القوى السياسية لدعم قادة الوحدات المحلية في مجالات التخطيط واتخاذ القرارات وتزويدهم بالسلطات والصلاحيات الإدارية التي تعينهم على القيام بوظائفهم.

وعليه فعملية اتخاذ القرار السليم والرشيد تؤدي إلى :

- تحقيق مكاسب أو مصالح مرتقبة .
- تعظيم مكاسب أو مصالح موجودة.
- رفع أضرار أو مفاصد متوقعة .
- تقليص أضرار أو مفاصد موجودة².
- وجود تشريعات واضحة المعالم تحدد الوظائف لكل من المحليات والحكومة المركزية تعزز المشاركة لكل من المواطنين والقادة المحليون في ادارة المرافق العامة والمحلية،³ بحيث أن عملية المشاركة في التخطيط والتسيير والتنفيذ تنعكس بصورة ايجابية على واقع التنمية المحلية.

¹ باديس، بن حدة، مرجع سابق، ص80.

² - عبدالقادر جبريل، فوج جبريل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية. (مذكرة ماجستير إدارة أعمال، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالمي، 2010) ص.88

³ -ساسة خضراوي (هاجر جبار)، نظم الإدارة المحلية دراسة تجارب بعض الدول (ملتقى آليات تطوير أداء الادارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، جامعة البليدة 03/2 جوان 2014 ص15.

المطلب الثاني: تحديات تسيير الموارد البشرية

- لعل من أبرز التحديات التي تواجه الإدارة الإقليمية في الجزائر هو نوعية الموارد البشرية المسيرة لها سواء كانوا منتخبيين أو إداريين، ومن ثم يمكن إبراز تحدي الموارد البشرية في النقاط التالية:
- عدم وجود تسيير عقلاني للموارد البشرية انعكس سلبا على الدور التنموي.
 - نقص معايير تقييم الأداء الوظيفي لمستخدمي وموظفي الإدارة الإقليمية أدى إلى محدودية فعالية عملية تسيير الموارد البشرية فيها.
 - عدم تزويد الجماعات الإقليمية بالإطارات ذات الشهادات العليا والمتخصصة يحد من فعالية عملية تسيير الموارد البشرية وينعكس سلبا على عملية التوظيف في الوحدات الإدارية للجماعات الإقليمية.
 - ضعف المستوى العلمي والتكويني يؤدي إلى عدم القدرة على حل الكثير من انشغالات المواطنين.
 - عدم الاعتماد على المقاييس العلمية والتحيز في اختيار الموظفين خاصة في شغل المنصب أو للقيام بدورات تكوينية، الأمر الذي يؤثر سلبا على فعالية الجماعات الإقليمية .
 - ضعف برامج التكوين والتدريب لفائدة موظفي ومنتخبي الجماعات الإقليمية يعوق من فعالية تسيير الموارد البشرية بها.
 - عدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والتضخيم في حجم المصالح والأقسام بالموظفين يؤدي لا محالة إلى اللامبالاة والانتكالية في الأداء، وعدم استتباب النظام الإداري في أجهزة الجماعات الإقليمية.
 - نقص حاد في الموارد المالية لتسيير الموارد البشرية¹.
 - نقص في مستوى التأهيل بين الإدارات المركزية والجماعات الإقليمية حيث ينخفض فيها مستوى التأهيل.
 - وجود تركيبة بشرية متنوعة في أجهزة الإدارة الإقليمية من حيث الأعمار، المستوى التعليمي، الانتماء الحزبي، وكذا غياب إشراك الفاعلين المحليين كالقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني.
- حاولت الدولة معالجة مشكل نقص التأطير والكفاءة للموظفين بانتهاج سياسة التكوين والترقيات، والتي تطلبت أموالا طائلة دون أن يكون لها تأثير على الواقع بسبب عدم التحرر من التسيير البيروقراطي

¹ - نوال، بوكباش، تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر، دراسة حالة ولاية جيجل، (مذكورة ماجستير للعلوم السياسية في العلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر 3، 2011، ص126.

لبعض المصالح، وهو ما انعكس سلبا على أداء المجالس المحلية¹، وعلى هذا الأساس يجب وضع إطار قانوني يسهر على تفعيل سياسة التكوين للإعداد الكفاءات المسيرة والتحرر من مظاهر التسيير البيروقراطي، لأن عملية تسيير الموارد البشرية غالبا ما تمارس بصفة تقليدية ومركزية على مستوى مصلحة المستخدمين في إدارة الجماعات الإقليمية .

و لتفعيل دور المورد البشري في الإدارة الإقليمية، يقتضي إتباع مجموعة من الخطوات نذكر منها:

- تحسين قدرات الهيئات المحلية على جذب الكفاءات البشرية .
- اختيار بعض خريجي الجامعات للعمل بوحدات الإدارة الإقليمية .
- إعداد دورات تدريبية لأعضاء المجالس المحلية خاصة المنتخبين لتعريفهم بمسئولياتهم وواجباتهم سواء كان التدريب قبل بداية العمل أو أثناء ممارسة العمل .
- لكي يصبح التدريب أداة فعالة ينبغي أن يكون عملية مستمرة وأن يخطط له بدقة.
- إعداد الكوادر الفنية والإدارية .
- تصنيف الوظائف وتأهيل العاملين وتمكينهم مما يكون له الأثر الايجابي الفعال على مستوى أدائهم.
- رفع مستوى الأجور وفقا للظروف التي يعيشها الموظفين ووضع حوافز مادية ومعنوية ملائمة تضمن بقائهم والاستفادة من خبراتهم.
- إيفاد بعض العاملين الذين يظهرون كفاءة في الدورات التدريبية إلى الخارج للدراسة بالمعاهد المتخصصة في شؤون الحكم المحلي .
- تنمية الوعي الجماهيري بأهمية الإدارة الإقليمية.
- ضرورة مشاركة الجمهور المحلي .
- فعالية الرقابة المركزية على المجلس المحلي .
- تنمية المورد البشري من خلال بناء فريق عمل ناجح، تتوفر له شروط الاستحقاق من تنظيم، إبداع، ابتكار، اتصال فعال، حسن أداء، اختلاف، مثابرة، جهد، عطاء وتغليب روح الجماعة.
- وعليه يمكن القول أنه إذا ما تم إتباع كافة الخطوات اللازمة لإنجاح المورد البشري في الإدارة الإقليمية لحققنا تطور على كافة المستويات باعتباره أداة نجاح مختلف المنظمات الحديثة .

¹ - محمد الطاهر، غزير، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، قاصدي مرناح، ورقلة 2010)، ص30.

المبحث الثاني: على المستوى السياسي والمالي

المطلب الأول: التحديات السياسية

تعاني المجالس المحلية المنتخبة من مختلف التحديات السياسية المختلفة المتواجدة على مستوى بيئتها الداخلية والخارجية، والتي تتمثل في:

- الرقابة الشديدة التي تمارسها الإدارة المركزية وتحديدا من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية على أعمال المجالس المحلية ومجالس التنمية الإقليمية، أدت إلى إضعاف دور الوحدات المحلية والإقليمية في مجال الإبداع والانفتاح والمشاركة الحقيقية في مجال التنمية الإقليمية .
- المركزية الشديدة السائدة على الأجهزة الإدارية في الوحدات الإقليمية والاعتماد على رأي الحكومة المركزية في أغلب القرارات وخاصة في مجال الإنفاق على المشاريع التنموية العامة.
- عدم تشجيع روح الابتكار والقدرة على التصرف والمبادرة بين الرؤساء في المستويات الإدارية الدنيا، الأمر الذي يؤدي إلى تجميد قدراتهم ومهاراتهم الذهنية .
- ضعف مظاهر المشاركة السياسية في البيئة المحلية حيث نجد انخفاض في درجة الاقبال على التصويت في الانتخابات المحلية¹ .
- انخفاض مساهمات قوى المجتمع المدني المحلي في اتخاذ القرارات، وإشاعة الديمقراطية، رغم أن قانون البلدية لسنة 2011 يحث على مشاركة المواطنين في النشاط البلدي وتشجيع إنشاء الجمعيات.
- أدى الصراع الحزبي داخل المجالس المحلية المنتخبة إلى تعطيل المشاريع وتجميد الاجتماعات والمداولات لأن داخل المجالس الشعبية المنتخبة كانت شكلية متحزبة ومضرة بمصلحة المواطنين المحليين.
- ربط ترشح المواطنين للمجالس المحلية المنتخبة في إطار الأحزاب السياسية وعدم وضع هذه الأخيرة معايير موضوعية للانتقاء والترشح مما أفرز قيادة غير مؤهلة تتحكم فيها عوامل تقليدية كالعروشية والجهوية على حساب المصلحة العامة
- ضعف أداء الأحزاب وقيامها بدورها في التنشئة والتجديد وتقديم البرامج على المستوى المحلي لتحقيق التنمية المحلية².

¹ - عبد النور، ناجي ، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، عنابة: الجزائر، مديرية النشر لجامعة باجي مختار، 2010، ص110.

² - نفس المرجع، ص111.

•كون الأعضاء المسيرين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل الجماعي على مستوى القدرة على تدبير شؤون المجتمع مما يؤدي إلى تبيد الإمكانات المادية والمعنوية، كذلك كون الأعضاء الممثلون لمجالس الجماعات الإقليمية يتشبعون بالممارسة الانتهازية من أجل خدمة المصالح الخاصة .

•اختيار الأعضاء يتم على أساس اعتبارات سياسية بعيدة عن المؤهلات العلمية والخبرائية.

انتشار ظاهرة الفساد: وذلك راجع لغياب الرقابة الفعالة في الإدارة الإقليمية الجزائرية مما أدى إلى انتشار الرشوة والمحسوبية والوصولية والتحايل على القوانين واحتقار العمل كقيمة حضارية¹، وترجع أسباب الفساد في الإدارة الإقليمية إلى أسباب سياسية متعلقة بالاختلال والانحراف في توزيع السلطة، وممارسته على مستويات إدارية عالية (فساد القمة)، وأسباب اجتماعية متمثلة في تراجع العامل الديني والأخلاقي والدور الرقابي للأسرة، وأسباب إدارية تمثلت في ضعف أجهزة الرقابة في الدولة وعدم استقلاليتها، وغيرها من الأسباب التي أدت إلى عدم فعالية الأداء ونقص الكفاءات وبالتالي تردي نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين.

المطلب الثاني: التحديات المالية

تعرف الجماعات الإقليمية عجزا ماليا بسبب أن مسؤوليها لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات، وهي دائما تطالب بتسجيل مشاريع جديدة وهي غير قادرة على تصفية رزنامة المشاريع المسجلة كما أنها تبقى عاجزة على حل مشاكل المواطنين لان منتخبيها لا يقومون بأي دراسة للإمكانات ولا للاحتياجات، وعليه يمكن إجمال التحديات المالية في النقاط التالية:

• تعتبر الإجراءات المتعلقة بتقدير الإيرادات وتحديد النفقات طويلة ومعقدة وتتطلب وثائق متعددة وتنقلات ما بين مختلف الإدارات، وعليه فإن الإجراءات الخاصة بإعداد الميزانيات المحلية وتنفيذها محددة بشكل يفتقر إلى المرونة، ولا تقبل أي استثناء مما يتطلب تعديلها .

• وجود بلديات تعاني من عجز في ميزانيتها وأخرى استطاعت تحقيق التنمية الشاملة وإحداث

فائض².

¹ بلال، خروفي، مرجع سابق، ص 105

² - عيسى، مرازقة، "وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية- مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات"، 2011، ص10.

- كذلك ظاهرة النمو السريع لنفقات الجماعات الإقليمية والنمو البطيء لإيراداتها التي كانت السبب الأساسي في إحداث ظاهرة خطيرة تتمثل في عدم التوازن بين الإيرادات والنفقات التي تتضمنها الميزانية، الأمر الذي أدى بالجماعات الإقليمية بأن تلجأ بصفة مستمرة إلى الدولة طالبة يد المساعدة، وهذا راجع لعدم وجود الرقابة الصارمة سواء عند إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها، وهذا ما يؤدي بالتلاعب بأموال الجماعات الإقليمية من طرف القائمين عليها .
- كذلك هناك زيادة سريعة في النمو الديمغرافي والنزوح الريفي وانعدام بعض المرافق الضرورية وظهور مشاكل اجتماعية، تدفع البلديات إلى الزيادة في تقديم الخدمات للمواطنين الموجودين على مستواها، مما يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق.
- كذلك تعاني المجالس المحلية من محدودية الموارد الذاتية والعجز في التحصيل الجبائي وظاهرة التهرب الضريبي والمديونية وكثرة النفقات المحلية، هذا العجز المالي كان بسبب أن المسؤولين المحليين لا يهتمون إلا بالمدفوعات على حساب تقوية الإيرادات¹.
- ضعف نظام الأجور الخاص بموظفي الإدارة الإقليمية².
- غياب التوازن بين الرواتب من جهة، وبين تكاليف المعيشة من جهة أخرى .
- و عليه يمكن القول أنه ولكي تقوم الجماعات الإقليمية بمهامها يجب أن تكون هناك موارد مالية لتغطية نفقاتها للتحكم في تسيير واستثمار مواردها المتاحة بما يعود بالنفع على احتياجات المجتمع المحلي وبالتالي القضاء على العجز في ميزانية الجماعات الإقليمية.

المطلب الثالث: على مستوى تسيير الموارد المالية

- لتفادي العجز على مستوى ميزانية الجماعات الإقليمية وضبطها وفق القوانين المعمول بها لتحقيق تنمية محلية شاملة وناجحة ينبغي العمل على:
- على البلدية أن تعيد ترمين مواردها الذاتية سواء منها المالية غير الجبائية أو البشرية، ومنها تبرز ضرورة التكوين وتحسين أداء الموظفين، وعصرنه التسيير بإدخال الوسائل التكنولوجية الحديثة المتاحة، ومن ثم ترشيد عملية الإنفاق باعتماد الطرق الكمية العلمية في اختيار المشاريع³ .
 - زيادة الموارد الذاتية للجماعات المحلية.

¹ - ناجي، عبدالنور، مرجع سابق، ص111.

² - جردير، ليلي، مرجع سابق، ص26.

³ - نصر الدين، بن شبيب، مصطفى، شريف "الجماعات الاقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد (10) 2014، ص170.

- البحث عن موارد جديدة للجماعات المحلية .
 - البحث عن آليات وطرق لإصلاح الجباية والمالية المحلية، لتفادي هدر المال العام.
 - محاربة التبذير بجميع أشكاله .
 - استحسان استغلال المصالح العمومية .
 - السهر على أن تكون توقعات المداخيل والنفقات قريبة من الحقيقة من أجل تفادي المداخيل الوهمية¹
 - تحقيق التوازن بين الموارد والمهام قصد القضاء على الصعوبات المالية للبلديات.
 - احترام القواعد والقوانين الخاصة بالمحاسبة العمومية .
 - اعتماد سياسة التخطيط المالي: يتمثل في دراسة الأصول ووضع الخطط اللازمة لتسيير على منوالها الهيئات المحلية بكفاءة عالية، يتضح أن التخطيط المالي له أهمية في أداء الهيئات المحلية لوظائفها.
 - القيام بعملية الرقابة المالية: تساعد الرقابة المالية في التأكد من أن الأهداف الموضوعية مقدما تم تحقيقها لذا تجد أن الإدارة المالية لا تقتصر فقط على تسجيل الأموال وحفظها بل تقوم بوضع السياسات المالية .
- تكون للإدارة المحلية القدرة الفنية للعملية المالية وذلك بوجود تنظيم محاسبي وتنظيم المعلومات وجمع البيانات اللازمة والاعتماد على التحليل المالي. وذلك للتأكد من حركة الأموال هل تتماشى مع ما تم وضعه في المخطط المالي. أم لا والتأكد من الانحرافات من أجل معالجتها.²

¹ - مراقة، عيسى، مرجع سابق، ص10.

² فريدة، مزياي، المجالس الشعبية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري (أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري كلية الحقوق قسنطينة 2005)، ص39.

خلاصة واستنتاجات الفصل الثاني:

تعاني الإدارة الإقليمية في الجزائر من مشاكل عديدة انعكست سلبا على تنظيمها الإداري وبنائها الوظيفي مما أدى إلى عجزها عن أداء مهامها وبالتالي فشلها في تحقيق برامج التنمية المحلية .

تتطلب تحديات البيئة الداخلية والخارجية إخضاع الإدارة الإقليمية لمقاييس عالية الجودة والكفاءة تحد من السلوكيات السلبية وتجمد المبادرات المحلية، كما أن غياب الشفافية والتواصل الاجتماعي مع المواطنين والإصغاء لانشغالاتهم، أدى إلى وجود فجوة كبيرة بين الإدارة والحاجيات التنموية للمواطنين .

رغم وجود النصوص القانونية والتنظيمية التي تضبط عمل الإدارة الإقليمية إلا أن عدم الاهتمام بالعنصر البشري، سواء المنتخبين أو الإداريين أدى إلى ضعف في أداء تلك المجالس المحلية المنتخبة.

أدى انتشار الفساد الإداري في الإدارة الإقليمية إلى عجز تلك المجالس عن القيام بأدوارها وتنفيذ أهدافها التنموية، مما يتطلب تطبيق قوانين مكافحة الفساد بصرامة وحزم .

الفصل الثالث

أساليب تحسين أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر

الفصل الثالث: أساليب تحسين أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر

تمهيد :

تعد عملية تفعيل أدوار الإدارة الإقليمية في الجزائر إحدى أوليات النظام السياسي الجزائري وذلك بإتباع أساليب الكفاءة في التسيير والقضاء على المحسوبية والممارسات البيروقراطية والعمل على إصلاح الأجهزة الإدارية وإبعادها عن مظاهر الفساد والانحراف، وذلك بالعمل على تحسين وتطوير أداء الموارد البشرية .

إن عصره الإدارة الإقليمية تتوقف على مدى تطبيق معايير الحكم الراشد لكي تصبح لدينا إدارة رشيدة قادرة على التكيف مع مختلف التغيرات بحيث تتسم الإدارة المحلية بالرشادة والتي من مميزاتا المشاركة، المساواة، الشرعية، الشفافية، الاستجابة، حكم القانون، التوافق، المساواة والفعالية، وهي مبادئ لو طبقت بدقة وتم احترامها والعمل بها في إدارتنا لحققنا تطور على جميع المستويات .

يتميز العالم اليوم بتطور سريع نتيجة ثورة المعلومات والاتصالات مما يتحتم على الإدارة الإقليمية في الجزائر الاعتماد على تقنيات حديثة لتحقيق أهدافها وضمان استمرارها، وفي ضوء الممارسة ظهرت العديد من المفاهيم والأساليب في عصر العولمة الإدارية لمواكبة تطور الإدارة كأسلوب الهندسة، وإدارة الجودة الشاملة، وأسلوب الإدارة الالكترونية والتخطيط الاستراتيجي سعيا لتحسين الكفاءة والفعالية في الأداء وغيرها من الأساليب والتقنيات.

سيكون تركيزنا في هذا الفصل على النقاط التالية:

المبحث الأول: الأساليب الإدارية

المبحث الثاني: دور تكوين الموارد البشرية في تطوير أداء الإدارة الإقليمية

المبحث الثالث: الرقابة على أداء الإدارة الإقليمية

المبحث الأول: الأساليب الإدارية

تواجه مختلف الإدارات والمنظمات تحديات داخلية وخارجية متعددة، فعلى المستوى الداخلي ثمة تغييرات في تكوين الموارد البشرية بها ومؤهلاتها وتطلعاتها وطموحاتها ومشكلاتها، حيث برزت الحاجة إلى تغيير سياسة الإدارة ورسالتها وهيكلها التنظيمية ومشكلاتها المختلفة بتطبيق أساليب إدارية تهدف إلى تنمية الأداء البشري وزيادة فاعليته .

المطلب الأول: التخطيط الاستراتيجي

1- مفهوم التخطيط الاستراتيجي:

يعتبر مفهوم التخطيط الاستراتيجي من أهم المفاهيم الإدارية المساعدة على تطوير مختلف العمليات الإدارية، وكذا تحسين الأداء كأسلوب عملي إداري من أجل دعم أداء الإدارة الإقليمية، وتقديم خدمات إدارية عمومية فائقة الجودة وكفاءة عالية تلبي رغبات وطموحات المجتمع المحلي باعتباره حلقة وصل بين الحاضر والمستقبل، وعليه تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم التخطيط الاستراتيجي نذكر منها:

"التخطيط الاستراتيجي: عبارة عن عملية تحدد من خلالها الإدارة أهدافها طويلة الأمد والكيفية التي سوف تقوم بها لتحقيق تلك الأهداف وتنمية الخطط طويلة الأجل للتعامل بفعالية مع الفرص والتهديدات الموجودة بالبيئة المحيطة بالإدارة"

"التخطيط الاستراتيجي: عبارة عن عملية مستمرة لتصميم وتطوير خطط تشمل وظائف المنظمة كما أنه يقوم على نظام المعلومات وضع القرارات الاستراتيجية على ضوء تقسيم مستمر للمتغيرات البيئية المحيطة الإقليمية والعالمية وكذا للمتغيرات البيئية الداخلية للمنظمة."¹

أهمية التخطيط الاستراتيجي في تطوير أداء الإدارة الإقليمية

يعتبر التخطيط الاستراتيجي أداة فعالية في عملية تحديث الإدارة وتأهيلها والرفع من مستوى كفاءتها كخيار استراتيجي لمواكبة مختلف التحولات، بغية إرساء إدارة عصرية مواطنة تتصف بالفعالية والشفافية، ومزودة بكوادر ويد عاملة مؤهلة، تكون قريبة من المواطنين وملبية لاحتياجاتهم ومتشعبة

¹بلال، خلف السكارنه، التخطيط الاستراتيجي، ط1، عمان: دار المسيرة للنشر، 2009، ص90.

بتقافة الجودة في الخدمة والتميز في الأداء وكذا مؤهلة للاضطلاع بدور فعال في تحقيق التنمية، كما يعتبر التخطيط الاستراتيجي عملية متجددة يتم تحديثها كل عام لدراسة المستجدات الداخلية والخارجية.¹

• يعتبر التخطيط من أهم الوظائف الإدارية كالتنظيم والتوجيه والرقابة بحيث له أهمية في عملية التطوير الإداري، وذلك من خلال وضع الاستراتيجية المناسبة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، وعليه تكمن أهميته في أنه:

• يساعد التخطيط الاستراتيجي الإدارة الإقليمية في وضوح رؤيتها المستقبلية مما يسهل عملية التعامل بينها وبين مختلف احتياجات المواطنين المحليين وبالتالي استمرارية الإدارة ونموها وبقائها .

• يساعد التخطيط الاستراتيجي الإدارة الإقليمية في إحداث التغيير باعتماده على موارد بشرية ذات فكر ايجابي، وقادرة على مواجهة مختلف الصعوبات.²

• يساعد الإدارة الإقليمية على تحسين قدرتها على التعامل مع مختلف المشكلات لأنه يؤدي إلى زيادة القدرة التنبؤية، وبالتالي تفادي الوقوع في مختلف المشاكل التي تواجهها الإدارة الإقليمية.

• يعمل التخطيط الاستراتيجي على تزويد الإدارة بالفكر الرئيسي لها لأنه مفيد في تكوين وتقييم كل من الأهداف، الخطط والسياسات التي تتماشى مع ملامح هذا الفكر، وتؤدي إلى تحقيق أهدافه.³

▪ يؤدي التخطيط الاستراتيجي في الإدارة الإقليمية إلى الكفاءة في الأداء، حيث أنه يجعل المدير أو المسؤول خلاقا ومبتكرا ويبادر بصنع القرارات وليس متلقيا لها .

• -كما يفيد في توفير وتحديد متطلبات تحسين الأداء وخلق ونشر المعرفة في أوساط مستخدمي الإدارة.

▪ يهدف التخطيط الاستراتيجي في الإدارة الإقليمية إلى تحسين مستوى الإداريين وكذا المنتخبين المحليين ورفع مهارتهم وكفاءاتهم.

وعليه يعد التخطيط الاستراتيجي في عملية التحول نحو الإدارة الالكترونية مطلباً وركيزة أساسية، لأن التخطيط الاستراتيجي يحمل سمة البعد المستقبلي، فالرؤية الاستراتيجية للتخطيط تتيح فرص أفضل لنجاح الإدارة الالكترونية في ظل السرعة الفائقة لتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي .

¹علي، لطفى، تكنولوجيا الموارد البشرية-إدارة وتنمية-تخطيط وتطوير. مصر: السحاب للنشر والتوزيع، 2009، ص145.

²صوالحي، ليلي، مرجع سابق، ص 71.

³لطفى، علي، نفس المرجع، ص 147

المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية

يتميز العالم اليوم بتطور سريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما يتحتم على الإدارة الاعتماد على تقنيات حديثة لتحقيق أهدافها، وضمان استمرارها، وفي ضوء الممارسة ظهرت العديد من المفاهيم في عصر العولمة الإدارية المواكبة لتطور الإدارة، كمفهوم الإدارة الإلكترونية التي أضحت مطلباً أساسياً ورافداً من روافد التقدم الإداري والاقتصادي السياسي والاجتماعي في الدولة باعتبارها وسيلة لدعم الأداء الإداري فيها.

1 - مفهوم الإدارة الإلكترونية

هي العملية الإدارية القائمة على الإمكانيات المتميزة للانترنت وشبكات الاتصال في التخطيط والتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية بدون حدود، من أجل تحقيق الأهداف، وهي إدارة بدون أوراق أو زمان أو متطلبات جامدة، بحيث أنها تعتمد على تقنيات اتصال حديثة كالبريد الإلكتروني والأرشفيف الإلكتروني.¹

- الإدارة الإلكترونية: هي إدارة تعتمد أساساً على تكنولوجيا المعلومات عند القيام بالعمليات الإدارية ومزج مجموعة من الموارد البشرية والمعلوماتية والتكنولوجية والآلية بشكل يضمن تقديم الخدمة الإلكترونية والعمل على تحقيق الكفاءة والفعالية في الأداء الإداري²

- الإدارة الإلكترونية هي أحد " مفاهيم الثورة الرقمية التي تقودنا إلى عصر المعرفة، ومفهوم حديث هي نتاج تطور نوعي أفرزته تقنيات الاتصال الحديثة"³

- "هي آلية عصرية في عمليات التطوير الإداري، يضيف تطبيقها مرونة على هذا التنظيم"⁴

- " تشير الإدارة الإلكترونية إلى التغيير الحاصل في العمليات الداخلية للإدارة، هذه العمليات تغيرت بفعل تأثير إدخال وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصال خاصة مع ظهور الانترنت"⁵

¹ محمد الكبيسي، كلثم، " متطلبات تطبيق الإدارة الإلكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الإلكترونية في دولة قطر" (مذكرة ماجستير، إدارة أعمال، الجامعة الافتراضية، قطر، 2008) ص 11.

² رافيق، بن مرسل، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق- دراسة حالة الجزائر 2001-2011، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011) ص 125.

³ عبد الكريم، عشور، " دور الإدارة الإلكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في اليوم. أ. والجزائر" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010) ص 12.

⁴ نفس المرجع، ص 18.

⁵ محمد، الشايب، الحكومة الإلكترونية كآلية لتوظيف الحكم الجيد -دراسة في تطبيقات العالم المتقدم والنامي- (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009) ص 13.

-هي تحويل جميع العمليات والوظائف الإدارية ذات الطبيعة الورقية إلى عمليات ذات الطبيعة الالكترونية باستخدام التطورات التقنية الحديثة، وتعمل الإدارة الالكترونية على تطوير البنية المعلوماتية داخل الإدارة¹

وعليه من خلال هذه التعريفات يمكن القول أن الإدارة الالكترونية هي إدارة الموارد المعلوماتية بشكل عقلائي يعتمد على الانترنت في مختلف شبكات الاتصال في صقل مهارات الموظفين الإداريين والارتقاء بهم من مهارات الإدارة الكلاسيكية إلى مهارات الإدارة الالكترونية، وذلك لتقديم خدمات متنوعة وبكفاءة عالية ومنطورة تليق بمستوى تطلعات المواطنين.

2-متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية في الإدارة الإقليمية:

من بين الآليات والأجهزة التي اعتمدها الجزائر في سبيل تحسين والرفع من قدرة أداء العمل الإداري، وعصرنه الإدارة، استحداث المديرية العامة للإصلاح الإداري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-192 المؤرخ في 28 أبريل سنة 2003، وكذلك إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المرسوم 06 3 4 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006 من أجل تجسيد مبادئ دولة القانون وتكريس مبدأ الشفافية، كما تبنت الجزائر مشروع "الجزائر الالكترونية 2008-2013"، وهو مشروع يهدف لتطبيق أسلوب الإدارة الالكترونية في الإدارة العامة الجزائرية²

-وعليه يتطلب التحول نحو الإدارة الالكترونية وجود إرادة دعم القيادة السياسية للهياكل الإدارية والعمل على إدخال التغيرات الجوهرية على أساليب العمل في الإدارة والقيام بالتخطيط الاستراتيجي لعملية التحول، وكذا تطوير شبكة الاتصالات وذلك بوضع خطة واضحة للاتصالات مستمرة وفعالة شاملة لجميع مستويات الإدارة الالكترونية،³

• التركيز على الموظفين لأن الإدارة الالكترونية تحتاج إلى كوادر وإطارات مؤهلة قادرة على تحمل مسؤولية العمل الإداري .

• وضع إستراتيجية واضحة ودقيقة لها وظائف التخطيط والمتابعة والتنفيذ لمشاريع الإدارة الإقليمية.

• توفر البنية التحتية للإدارة الالكترونية⁴

¹ نفس المرجع، ص 106.

² بن مرسل، رافيق، مرجع سابق، ص 149.

³ بن مرسل، رافيق، نفس المرجع، ص 132، 133

⁴ عشور، عبد الكريم، مرجع سابق، ص 23.

- تطوير التنظيم الإداري وذلك بإعادة هيكلة أجهزة الإدارة الإقليمية .
- ضرورة وجود يد عاملة مؤهلة ولها الخبرة ما يمكنها من أن تصبح موردا بشريا مؤهلا لاستخدام تقنيات المعلومات.

- وضع التشريعات القانونية اللازمة لتفعيل الإدارة الالكترونية واستجابتها مع التغيرات البيئية

3- أهداف الإدارة الالكترونية

يمكن تلخيص أهداف الإدارة الالكترونية في النقاط التالية :

- تسريع عمليات الإدارة والقضاء على البيروقراطية وتخفيض التكاليف ورفع مردودية الخدمات المقدمة إلى أقصى حد.
- محاولة إعادة هيكلة المؤسسات التقليدية الحالية لتحسين الأداء الإداري التقليدي المتمثل في كسب الوقت وتقليل التكلفة اللازمين لانجاز الأعمال وفق تطور مفهوم الإدارة الالكترونية.¹
- إعادة النظر في الموارد البشرية المتاحة والعمل على رفع كفاءاتها ومهارتها، باستخدام التكنولوجيا لربط الأهداف المنشودة للإدارة الالكترونية بالأداء والتطبيق.
- خلق الفعالية في الأداء وتحسين مستوى العمليات الإدارية باستعمال التقنيات الحديثة.²
- تخفيض القيود البيروقراطية والتقليل من عدد الأوراق المطلوبة لانجاز المعاملات الإدارية.
- تبسيط واختصار الإجراءات الإدارية.
- تؤدي تطبيقات الإدارة الالكترونية إلى رفع مستوى ونوعية حياة المواطن وتحقيق له وفرا ملحوظا في التكلفة والوقت.³
- تؤدي كذلك إلى بناء القدرات المؤسسية لتحسين الكفاءة والقضاء على الفساد من خلال زيادة الشفافية وإرشاد المجتمع المدني إلى الطريق الصحيح للتفاعل مع الحكومة.⁴
- التخفيف من المكاتب الفوقية والتقليل من الإدارة الورقية وتحسين قدرة التخطيط الإداري للحكومة .
- تحسين التفاعل بين ممثلين المجتمع المدني والحكومة والمواطنين لتحقيق التقدم الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والدفع بعجلة التنمية المحلية .
- جعل مختلف الإجراءات الإدارية أكثر مرونة واستجابة لمتغيرات البيئة الخارجية للإدارة الإقليمية.

¹بن مرسللي، رافيق، مرجع سابق، ص 130.

²نفس المرجع، ص 131.

³الشايب، محمد، مرجع سابق، ص 72 .

⁴نفس المرجع، ص 73.

• زيادة الوعي السياسي لدى المواطنين ومشاركتهم في صنع واتخاذ القرار المحلي.

تهدف إلى تعزيز مستويات المساءلة، المحاسبة، والمشاركة من خلال انجاز وظائف الإدارة (التخطيط، التنظيم، القيادة، الرقابة) بشكل الكتروني.

• تهدف الإدارة الالكترونية إلى زيادة الإتقان في العمل.

• الحد من الأمية داخل الأجهزة الإدارية والانطلاق نحو تأسيس لمجتمع المعرفة¹

• إعداد كوادر محلية ووطنية في مجال تقنية المعلومات.²

• تجاوز مشكلة البعدين الجغرافي والزمني³

ومنه يمكن القول إن تحول أداء الإدارة الإقليمية إلى إدارة الكترونية لا يعني مجرد استخدام الإدارة الإقليمية لأدوات ووسائل الإدارة الالكترونية فحسب، بل يجب إحداث تغيير شامل في نظم وإجراءات العمل والهيكل الإدارية أولاً، لكي تتوافق مع الأدوات والأساليب الالكترونية الحديثة التي سيتم انجاز العمل من خلالها والقصد من هذا هو أن يبدأ التغيير من الداخل قبل تطبيق أسلوب الإدارة الالكترونية، بحيث يعد عنصر الكفاءة والفعالية من أهم الخصائص الأساسية للتسيير الجيد في الإدارة الحديثة وتلعب الإدارة الالكترونية دوراً أساسياً في ذلك.

المبحث الثاني: دور تكوين الموارد البشرية في تطوير أداء الإدارة الإقليمية:

يعتبر التكوين عملية منظمة ومستمرة تهدف إلى زيادة وتحسين وتكييف الأفراد على إدارة الأعمال الموكلة إليهم وتأدية وظائفهم على أكمل وجه، بالإضافة إلى كونه أداة إدارية حديثة وفعالة تسعى لحل مختلف المشاكل الإدارية وسد العجز والقصور الحاصل في مختلف الإدارات، حيث تم الاعتماد على سياسة التكوين والتدريب لتزويد المتكويين بالمعلومات والمهارات والأساليب الحديثة بغية تطوير مهاراتهم وقدراتهم وبالتالي رفع مستوى أدائهم بشكل إيجابي.

¹ عبد اللطيف، باري، " دور ومكانة الحكومة الالكترونية أهم التجارب العربية "، مجلة الفكر، العدد التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

محمد خيضر بسكرة، ص 9.

² نفس المرجع، ص 11.

³ كلثم، محمد الكبيسي، مرجع سابق، ص 45.

-تعريف التكوين والتدريب-

تتفق معظم التعاريف التي تناولها الباحثون في ميدان التكوين والتدريب على أنها العمل على تنمية القدرات الفنية للأفراد ورفع مستوى أدائهم ومن أهم هذه التعاريف نذكر:

-التكوين

يعرف التكوين بأنه تنمية المؤسسة أو الإدارة وتحسين الاتجاهات للمعرفة والمهارات والنماذج والسلوكيات المتغلبة في مواقف العمل المختلفة، من أجل قيام الأفراد بمهامهم المهنية على أحسن وجه وفي أقل وقت ممكن وبطريقة مرنة وآمنة¹

التكوين هو "مجموعة من النشاطات التي تمكن الفرد من استغلال إمكانياته وتفجيرها في أداء مهامه لبلوغ هدفه الأسمى في وظيفته الإدارية".

التكوين "نشاط مخطط مستمر وهادف يؤدي إلى اكتساب معارف علمية وتعلم أشياء جديدة لتنمية قدرات مختلف الأفراد من أجل تحقيق أهداف² .

-التدريب: يعرفه صلاح الدين محمد عبد الباقي: "محاولة لتغيير سلوك الأفراد بجعلهم يستخدمون طرق وأساليب مختلفة في أداء أعمالهم وذلك بزيادة معدل الأداء"³.

-يعرفه أنس عبد الباسط عباس: "هو التطوير المنتظم للمعارف والمهارات والأفكار والاتجاهات اللازم توافرها لدى العاملين لأداء مهام عملهم بالصورة المطلوبة"⁴

-يعرفه خالد عبد الرحيم الهيتي: على أنه تلك الجهود الإدارية والتنظيمية التي تهدف إلى تحسين قدرة الفرد العامل على عمل معين، أو القيام بدور محدد في الإدارة التي يعمل بها⁵.

ومنه يمكن القول أن عملية التكوين وتدريب الموارد البشرية ضرورية لبناء قوة بشرية مؤهلة ذات كفاءة، والإدارة الإقليمية حاجة إلى تكوين مواردها البشرية حتى تساهم في تقديم أحسن الخدمات للمواطنين، وذلك بإتباع منهج علمي يقوم بتجديد احتياجات التكوين وتخصيص له ميزانية معتبرة وذلك لاقتناء المعدات والتجهيزات الحديثة والتي من شأنها أن ترفع من أداء الموظف والعضو المنتخب في الإدارة الإقليمية.

¹بوفلجة، غياث، مبادئ التسيير ط1، الجزائر: دار المغرب للطباعة، 1989 ص 67.

²أحمد نادر، بوشیخة، إدارة الموارد البشرية ط1، الأردن: دار اليازوري، 1986 ص 260.

³صلاح الدين، عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية مصر: مركز الاسكندرية للكتاب، 2009، ص 207.

⁴أنس عبد الباسط، عباس، إدارة الموارد البشرية ط1، عمان: دار المسيرة للنشر، 2011، ص 226.

⁵خالد عبد الرحيم، الهيتي، إدارة الموارد البشرية ط1، الأردن: دار وائل للنشر، 2003، ص 223.

المطلب الأول: المنتخبون المحليون

1- دور الإدارة المركزية في عملية تكوين المنتخبين المحليين

يعد التكوين مشروع استثماري مهم، يهدف إلى اكتساب الخبرات والمعارف الحديثة وعليه يجب تنظيم دورات للتكوين وتحسين المستوى تتناول برامجها الواقع الحالي للجماعات الإقليمية ومحيطها وكذا التحديات والرهانات المطلوب الوصول إليها.

ويندرج برنامج التكوين الذي بادرت به وزارة الداخلية والجماعات المحلية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية والمنتخبين المحليين لسنة 2008 في إطار البرنامج الشامل للتكوين الذي شرعت فيه منذ سنوات وزارة الداخلية لصالح الإدارة الإقليمية¹.

حيث أوضح وزير الداخلية السابق -نور الدين زرهوني - أن العصرية وحل العديد من المشاكل المطروحة على مستوى مصالح البلديات يفرضان استعمال طرق جديد لتسيير البلديات وكذا تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية وإعادة تأهيلهم.²

وقد أكد - أحمد أويحي - الوزير الأول السابق أن الدولة ستتكفل بمعالجة نقص التأطير على مستوى الجماعات المحلية من خلال إعادة الرسكلة لما يقارب 15 آلاف إطار في مختلف التخصصات وتوظيف خريجي الجامعات الحاملين لمختلف الشهادات³

أما بالنسبة لقانون البلدية رقم 10/11 الجديد فقد شدد وزير الداخلية والجماعات المحلية السابق -دحو ولد قابلية - على أن الوزارة أصرت على إدخال التكوين الإلزامي لرؤساء المجالس البلدية قصد تحضيرهم لأداء مهامهم في ظروف أحسن، معتبرا أن التعديلات المقترحة تندرج ضمن مفهوم الإطار الواسع للإصلاحات ذات الصلة بالمصلحة الوطنية من خلال إعطاء الأفضلية للشباب وترقية الحقوق السياسية للمرأة⁴

¹صوالحي، ليلي، مرجع سابق، ص 144.

²افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية- خطاب - (الجزائر، السبت 26 جويلية 2008) على الرابط التالي www.el-mouradia.dz/arabe

<http://discoursara/2008/7/html/d260708> تم تصفح الموقع يوم 2015/04/24.

³أحمد، أويحي، الإعلان عن رسكلة 5 آلاف إطار جامعي، وكالة الأنباء الجزائرية، بتاريخ 2010/12/22 على الرابط التالي

<http://www.djazairress.com/aps/99064> تم تصفح الموفه يوم 2015/04/24.

⁴ ليلي، صوالحي، نفس المرجع، ص 123.

وذلك باعتبار أن أي سياسة طموحة لتنمية الموارد البشرية لا يمكن أن تتحرك بدون سياسة طموحة للتكوين¹

كان أول برنامج تكويني لرؤساء 1541 بلدية متواجدة على مستوى التراب الوطني سنة 2008 من الفترة الممتدة من 22 مارس الى 25 جوان من نفس السنة، عبر 4 مراكز تكوين في الجزائر العاصمة وولاية ورقلة، وهران وسطيف .

وفي 2014 تم وضع برنامج آخر للتكوين من قبل وزارة الداخلية لفائدة رؤساء البلديات لمدة أسبوع وفي عدة مراكز، حيث تم فتح مراكز جديدة وذلك لتقريب المركز من المتكويين بحكم انشغالاتهم وارتباطاتهم اليومية أي أنه يمكن لرئيس بلدية أن يداوم مهامه بشكل عادي في الفترة الصباحية والاستفادة من برنامج التكوين في الفترة المسائية والعكس صحيح²، وهذه المراكز متواجدة في: الجزائر العاصمة، ورقلة، وهران، سطيف، باتنة، بشار، تيارت، المدية، البليدة، تعمل تلك المراكز تحت إشراف المعهد العالي للتخطيط والتسيير بالبرج البحري الجزائر العاصمة، بوجود أساتذة، إداريين، قضاة، مشرفين وخبراء، حيث انطلقت آخر دورة تكوينية لرؤساء المجالس الشعبية البلدية يوم 13 ديسمبر 2014 والتي دامت لمدة خمسة أيام ' ضمت 509 رئيس مجلس شعبي بلدي موزعين على 5 ولايات باتنة، سطيف، مستغانم، وهران والعاصمة ' وترمي هذه الدورة التي تحتضنها المدرسة الوطنية للإدارة إلى تمكين المشاركين فيها من تحسين نوعية الخدمة العمومية، حيث شملت مقاييس تمثلت في الموارد البشرية، المنازعات، الصفقات العمومية، تسيير البلدية، بهدف عصرنة المصالح الإدارية العمومية وتخفيف إجراءات إصدار الوثائق الإدارية وتنمية الموارد البشرية³ لإنعاش ودفع عجلة التنمية على المستوى المحلي.

ويشمل البرنامج التكويني لفائدة رؤساء البلديات على ما يلي: الاتصال، المالية المحلية، الحالة المدنية، تسيير المشاريع، الصفقات العمومية، المنازعات الإدارية، الأمن، والصيانة، تسيير الموارد البشرية والتهيئة العمرانية.

¹ عبد الله، ابراهيمي، المختار، أميدة، " دور التكوين في تنمية وتنمية الموارد البشرية " مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع، فيفري 2005، جامعة محمد خيضر، جامعة محمد خيضر، بسكرة) ص 13.

² لويزة، منوار، أستاذة مشرفة على تكوين إطارات الجماعات المحلية، بالمركز الوطني لتكوين مستخدمي الجماعات المحلية وتحسين المستوى، مقابلة بتاريخ 2015/04/12 على الساعة 13:30.

³ "انطلاق الدورة التكوينية للدفعة الأخيرة من الأميار"، - أخبار اليوم- (2014/12/14) على الرابط التالي www.djazairss.com/Akbar.
el Yom/125494 تم تصفح الموقع يوم 2015/05/01

2- محتوى برامج التكوين: ويضم المواضيع والمقاييس التالية:

-الاتصال والعلاقات الإنسانية: يعتبر الاتصال عملية تساهم بشكل ألي في تقريب الإدارة السياسية من أفراد الشعب وتمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي من احتكاكه مباشرة وتقريبه من المواطنين وممثلي الحكومة في إطار العلاقات الإنسانية.

فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستغني عن الاتصال في حياته الاجتماعية، فان حاجته إلى التواصل في حياته المهنية أكبر، فعملية التواصل تساعد على بلوغ الأهداف.

- المالية المحلية: إن تكوين رؤساء المجالس الشعبية البلدية في مجال المالية المحلية يسمح بالتحكم في تقنيات الميزانية وتقنيات التسيير ومردودية ثروة البلدية، وبالتالي يهدف إلى¹:

- تحديد مفهوم ميزانية البلدية، تركيبتها ومختلف تقنيات تسييرها.
- تحديد إجراءات تحضير الميزانية إلى غاية كيفية تنفيذها والرقابة عليها.
- تحديد مفهوم ممتلكات البلدية المختلفة.
- التعريف بأهم التقنيات التي تسمح بتنميين وترقية الممتلكات.

- التهيئة العمرانية

حيث يسمح هذا النوع من التكوين بجعل المنتخبين على دراية وعلم في مجال التحكم في تسيير العقار بغرض تسيير نمو المجتمعات السكانية وبالتالي كيفية تعمير الإقليم البلدي، بما يضيف مسحة جمالية على مستوى إقليم البلدية.

- إدارة الموارد البشرية: وشمل برنامج التكوين في هذا المجال فهم أهمية وجدوى رأس المال البشري ودور رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال تسيير الموارد البشرية وكافة العمليات والوظائف التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية، بالإضافة إلى بعض الدراسات التطبيقية بإعداد مخطط التسيير السنوي وتنفيذه.

- الحالة المدنية: إذ يسمح التكوين في هذا المجال اكتساب المعارف المتعلقة بالإجراء القانوني والتنظيمي والتحكم في عوامل تسيير الخدمة العمومية، إذ يكتسي نظام الحالة المدنية أهمية بالغة الأثر في حياة المواطنين اليومية، لأن الحالة المدنية هي قواعد تنظم التواجد القانوني للفرد داخل الأسرة

¹صوالحي، ليلي، مرجع سابق، ص 120.

والمجتمع وتعتمد على أهم الأحداث المميزة لحياته، منها شهادات الميلاد، الزواج، الوفاة..... الخ ويبقى الإنسان في حاجة لخدمات مصلحة الحالة المدنية طيلة حياته القانونية .

وعليه من خلال هذه الدورة التكوينية لفائدة رؤساء المجالس الشعبية البلدية التي سخرت لها كافة الإجراءات والوسائل التنظيمية اللازمة لإنجاحها من مواد وبرامج تعليمية ثرية وكذا وسائل تعليمية حديثة ومتطورة مما يحقق الاتساق بين التكوين وأنشطة رؤساء المجالس الشعبية البلدية وبالتالي بلوغ الهدف المسطر منذ البداية وهو الرفع من الأداء والكفاءة وزيادة الفاعلية للتسيير والحكم الجيد وتحقيق برامج التنمية المحلية.

المطلب الثاني: الإداريون

تهدف البرامج التدريبية لزيادة فاعلية الموظفين وتأطيرهم بشكل يسمح لهم التكيف مع مختلف السياسات والاستراتيجيات التنموية وعليه يجب الأخذ بعين الاعتبار¹:

- ضرورة توفر المعلومات والتجديد والتحديث والخبرات في البرنامج التدريبي.
- ضرورة تحديد الأهداف.
- ضرورة توفر النضج الفكري والاستعداد للتعلم .
- مراعاة المستوى العلمي والثقافي والمعرفي للمندربين.
- التدريب بالخطوات والتدرج .
- ضرورة خلق البيئة التنظيمية المواتية للتدريب والتكوين.
- اختيار الطرق المناسبة لعملية التكوين والتدريب.
- مراعاة المرونة والفاعلية في عملية التدريب والتكوين .
- الربط بين برامج التعلم وأداء الموظفين .
- ضرورة تطبيق جوانب التعلم إلى الواقع العلمي.

تجسيدا لقانون البلدية الجديد 10/11-برمجت وزارة الداخلية والجماعات المحلية عدة تكوينات لمختلف مستويات وموظفي الإدارة المحلية وفي تخصصات متعددة² :

¹ عبد الله، حسين، جوهر، إدارة الموارد البشرية. مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2011، ص 105.

² لويظة، منوار، مقابلة، مرجع سابق .

- تكوين خاص بأعوان الاستقبال دام لمدة أسبوع في ثمانية مراكز وهي: (باتنة، تيارت الجزائر، سطيف، عنابه، المدية، ورقلة، وهران) حيث بلغ عددهم 1741 عون استقبال خصصت لهم برنامج تكويني ثري بوجود أساتذة مختصين.

- كذلك هناك برنامج تكويني خاص بموظفي الصفقات وتسيير المشاريع.

- موظفي الأرشيف.

و تخصصات أخرى شملت تسيير الموارد البشرية، الحالة المدنية، التهيئة العمرانية، المنازعات الإدارية تسيير الممتلكات، الجباية المحلية، التحليل المالي.

من بين أهم تكوين حضي به موظفوا الإدارة الإقليمية تمثل في التحرير الإداري، أي كيفية التحكم في أدوات وآليات التسيير والعمل الإداري مثل التحكم في تقنيات الإعلام الآلي، كيفية كتابة التقارير الإدارية سواء داخلية أو خارجية رسمية وغير رسمية.

تم برمجة تكوين ما قبل الترقية لفائدة 34 متربص برتبة ملحق إداري إقليمي من 8 ولايات حيث دامت مدة التكوين 6 أشهر، وذلك حسب التعليم رقم 45 المؤرخة في 01 ديسمبر 2008 المتضمنة التكوين المتعلق بالقوانين الأساسية الخاصة - أسلاك الإدارة الإقليمية - في نفس السياق وحسب التعليم رقم 02 المؤرخة في 03 جانفي 2009 تم برمجة تكوين تحضير لافائدة 70 متربص، منهم 11 برتبة ملحق إداري إقليمي، و 22 عون رئيسي للإدارة الإقليمية، و 37 عون إداري إقليمي، دامت مدة التكوين 3 أشهر، شملت ولايات: ورقلة، الوادي، اليزي، تمنراست، بسكرة، غرداية ' أم البواقي، سكيكدة خنشلة،ميلة وسوق أهراس.

وقد استفاد 204 أمين عام لبلديات يفوق تعداد مكانها 20000 نسمة من دورة تكوينية في التسيير العمومي المحلي بالمعهد العالي للتسيير والتخطيط (12 مادة بمعدل أسبوع في الشهر) وكذا جميع مدراء الإدارة المحلية ورؤساء المكاتب المكلفين بالصفقات العمومية (96 إطار) وبالإضافة إلى المفتشون العامون ومفتشو الولايات.

كما برمجت دورة تدريبية أخرى لفائدة جميع الأمناء العاميين للبلديات من أجل مواكبة التطورات في كافة المجالات تحقيقا لمتطلبات الشفافية والمشاركة والاتصال والصرامة في إدارة المرافق العمومية للاستجابة وبشكل فعال لتطلعات المواطنين.

شملت هذه الدورة 653 أمينا عاما موزعين على 5 مراكز في كل من الجزائر العاصمة وهران، باتنة سطيف وورقلة حيث تضمن برنامج هذه الدورة 4 مواضيع أساسية تعلقت بالمالية المحلية، المنازعات، الصفقات العمومية والموارد البشرية وذلك تحت إشراف إدارات مركزية ومحلية نو كفاءات ومختصين في المواضيع المدروسة للتكوين¹.

كذلك هناك برنامج تكويني خاص برؤساء الدوائر في مجالات متعلقة بالاتصال، تسيير نوعية الخدمات العمومية، التسيير العملي، التسيير العمومي والعلاقات العمومية، وكذا الإعلام وعلم الاجتماع، البيئة وتسيير الأزمات انطلقت هذه الدورة التكوينية ب فيفري 2007 شملت 216 رئيس دائرة. وعليه يمكن القول أن هذه المبادرة التي أقرتها وزارة الداخلية والجماعات المحلية أفرزت لنا نخبة مؤهلة قادرة على التحكم في آليات التسيير حيث راقت استحسان مسؤولي الجماعات الإقليمية، حيث تم تخصيص ميزانية كبيرة لها من وسائل مادية ومعنوية لإنجاحها، لذلك يمكن الاستغناء عن هذه السياسة إذا ما تم إعادة النظر في طريقة الوصول للحكم (الانتخابات) لتفادي بروز نخبة سياسية غير مؤهلة أو غير متفقة بمعنى تفادي العروشية والمحاباة والمحسوبية والرشوة في تقلد مناصب الحكم .

المبحث الثالث: الرقابة على أداء الإدارة الإقليمية:

من مقومات الإدارة الإقليمية تمتع المجالس المحلية المنتخبة باستقلالية عن السلطة المركزية، بحيث يكون لكل هيئة محلية شخصية معنوية مستقلة وذمة مالية وموظفون مستقلون عن موظفي الإدارة المركزية، ولكن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً وإنما هو استقلال نسبي تمارسه هذه الهيئات المحلية في حدود القانون وتحت إشراف ورقابة الإدارة المركزية المتمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية، لضمان قيام تلك المجالس بأداء واجباتها بفعالية وبنزاهة وعدم تبديد الأموال المحلية على مشاريع وأعمال لا تخدم سكان الوحدة المحلية.

¹ الطيب، بلعيز، -بمناسبة افتتاح الدورة الأولى لرسكلة الأمناء العاميين للبلديات - " إستراتيجية شاملة للنهوض بمنظومة التكوين لموظفي الداخلية" على الرابط التالي: www.djazair.com/alahrar/120253 تاريخ تصفح الموقع: 2015/04/24.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة

تتعدد صور الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية سواء على الولاية أو على البلدية في رقابة على الإداريين المعيّنين، على المنتخبين وعلى الهيئة (المجلس المحلي المنتخب) بحد ذاته وعلى أعماله.

1/ الرقابة على البلديات

إن الرقابة على البلدية تعد أكثر صعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية وهذا راجع لكون الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب، أما على رأس الولاية فنجد الوالي وهو شخص معين، إلى جانب المسؤولين التنفيذيين وهنا تسهل ممارسة عملية الرقابة عليهم .

-الرقابة على المعيّنين

كل موظف مهما كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية أو سلطة الوصاية أو السلطة السلمية تجاه الإدارة المستخدمة، فمثلا موظفين المصالح المختلفة المتواجدة على مستوى أجهزة ومستويات الإدارة الإقليمية يخضعون لسلطة الرقابة من قبل مدراء مصالحهم ومدير المصلحة بدوره يخضع لسلطة مدير الإدارة المستخدمة .

كذلك الأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية يلزم تنفيذها في حدود صلاحيته وبما يخوله القانون من السلطة¹.

ب/ الرقابة على المنتخبين

و تنقسم إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال ورقابة على الهيئة:

الرقابة على الأشخاص: تتضمن:

-الإيقاف: تصف المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011 "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل

¹عمار، بوضياف، شرح قانون البلدية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 283.

تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".¹

وعليه نرى أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية والمتابعة الجزائية في الحالات التي أوردتها المادة 43 من القانون البلدية إلا إذا صدر حكم بالبراءة، فإن تحقق ذلك فمن حق المنتخب الالتحاق بالمجلس وممارسة مهامه .

-الإقصاء

يعتبر الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يمكن احتفاظه بالعضوية وهذا ما أشارت إليه المادة 44 من قانون البلدية، ويثبت الإقصاء بموجب قرار من الوالي.

-الاستقالة التلقائية

حيث أشارت المادة 45 من قانون البلدية رقم 10/11 "أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يتعرض تلقائيا للإقالة وإذا تغيب عن حضور جلسة الاستمتاع التي وفرها المشرع للمنتخب لتبرير غيابه"²

-الرقابة على الأعمال

طبقا للمواد 56-57-58-59 من قانون البلدية رقم 10/11 وضع تقسيما رباعيا للمداولات تنفذ ضمنا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلا مطلقا ورابعة بطلا نسبيا³ وهي كالتالي:

• المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي البلدي

الأصل بنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، في هذه المدة "21 يوم" يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة.

• المصادقة الصريحة على مداولات المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 57 من قانون البلدية لسنة 2011 لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية⁴:

-الميزانية والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

¹المادة 43، من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

²بوضياف، عمار، مرجع سابق، ص 285.

³جديدي، عتيقة، مرجع سابق، ص 122

⁴المادة 57، من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق .

-اتفاقيات التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية.

• البطلان المطلق

نصت المادة 59 من قانون البلدية" تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

-المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين.

-المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

-المداوات غير المحررة بالعربية (يجب عقد المداولة وتحريرها باللغة العربية).

- المداوات التي تعقد خارج مقر المجلس إلا في حالة القوة القاهرة .

• البطلان النسبي

هي كل المداوات التي تحتل مشاركة أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على مصلحة شخصية في القضية المطروحة للنقاش والتداول أو وكلاء عنها، حيث تعلن هذه المداوات بإحدى الطرق التالية1:

- بموجب قرار معطل من الوالي في غضون شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى مصالح الولاية،حيث يجسد هذا الإجراء مبدأ الرقابة الإدارية المتمثلة في شخص الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية.

- من طرف كل شخص له مصلحة حيث بإمكانه أن يقدم طلب لدى الجهات القضائية المختصة يتضمن إلغاء المداولة خلال الشهر الذي يلي تعليقها لإعلام الجمهور، حيث يجسد هذا الإجراء فكرة الرقابة الشعبية من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري.

-الرقابة على الهيئة

تتجسد الرقابة على المجلس الشعبي البلدي ككيان قانوني في إمكانية إنهاء حياته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وعليه تتمثل حالات وشروط حل المجلس الشعبي البلدي في ما يلي:

-الشروط الموضوعية¹

- خرق أحكام الدستور.
- إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- في حالة الاستقالة الجماعية: أي أنه عندما يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، وجب هنا حل المجلس .
- .عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير، أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم بمعنى عندما يصبح المجلس محل ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، وجب حله .
- .عندما يصبح المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف: بمعنى أنه لا يمكن أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه، وعليه يبادر الوالي بإعداد تقرير ويحليه إلى وزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحليه على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل²

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية:

- في حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها³
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

-الرقابة على الولاية

إن استقلالية الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، فالولاية تخضع للرقابة سواء تعلق الأمر بفئة المعنيين أو فئة المنتخبين:

-الرقابة على المعنيين

إن المعين في أجهزة ومستويات إدارة الولاية تربطه علاقة تبعية وخضوع للجهة القائمة على تعيينه، يلتزم بالامتنال لتعليماتها وتطبيق أوامرها فالوالي كمسئول يخضع للسلطة الرئاسية لوزير الداخلية ويتلقى تعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية ويلزم بتنفيذها.

¹عشي، علاء الدين، مرجع سابق، ص 53.

²جديدي، عتيقة، مرجع سابق، ص 117.

³عبد الحليم، بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص112.

-الرقابة على المنتخبين

هناك ثلاث صور للرقابة على المنتخبين وهي كالتالي:

-الرقابة على الأشخاص: وتتضمن

الإقصاء بسبب حالة التتافي أو عدم القابلية للانتخاب: هذا حسب ما جاءت به المادة 44 من قانون الولاية "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تتاف منصوص عليها قانونيا.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت وزير الداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، ويكون قرار الإقصاء محل طعن أمام مجلس الدولة.¹

• الإيقاف

حسب المادة 45 من قانون الولاية "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ولا يمكنه متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة".

بمعنى أنه يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من وزير الداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

• الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية

يعتبر الإقصاء في هذه الحالة إسقاط كلي ونهائي للعضوية حسب ما نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب"

ويتم إقرار ذلك من طرف المجلس الشعبي الولائي وبموجب مداولة، في حين يثبت قرار الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية.

-الرقابة على الأعمال

تخضع مداولات المجلس الولائي للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم تكريسا لدولة القانون والمؤسسات.

¹ المادة 46 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية، مرجع سابق، ص 13.

-المداولات الباطلة بقوة القانون

حسب ما نصت عليه المادة 53 من قانون الولاية:

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولاىي:

-المتخذة خرقا للدستور وتميز المطابقة للقوانين والتنظيمات .

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية .

-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصه.

-المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

-المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولاىي مع مراعاة "المادة 23"

-المصادقة الضمنية

حسب المادة 56 من قانون الولاية: تصبح مداولات المجلس الشعبي الولاىي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم

من تاريخ إيداعها.

-المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولاىي إلا بعد المصادقة عليها من

قبل وزير الداخلية من أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر ب:

• الميزانيات والحسابات.

• التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

• اتفاقيات التوأمة.

• الهبات والوصايا الأجنبيةة.

- البطلان النسبي

هي كل المداولات التي تحتل مشاركة أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدى بناء على مصلحة شخصية

في القضية المطروحة للنقاش والتداول أو وكلاء عنها.

حيث تعلن هذه المداولات بإحدى الطرق التالي¹:

- بموجب قرار معلل من الوالي في غضون شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى مصالح الولاية، حيث يجسد هذا الإجراء مبدأ الرقابة الإدارية المتمثلة في شخص الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية.

- من طرف كل شخص له مصلحة حيث بإمكانه أن يقدم طلب لدى الجهات القضائية المختصة يتضمن إلغاء المداولة خلال الشهر الذي يلي تعليقها لإعلام الجمهور، حيث يجسد هذا الإجراء فكرة الرقابة الشعبية من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري.

- الرقابة على المجلس كهيئة:

تتمثل الرقابة على الهيئة في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، وبالرجوع إلى المادة 48 من قانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية²:

- حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- في حالة استقالة جماعية لجميع الأعضاء.

- في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس يعرقل السير العادي للمجلس الشعبي الولائي.

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة.

- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.

حيث يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخ تجديده بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية كما يتم تنصيب مندوبية ولائية تنتهي مهامها بمجرد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل³.

يمكن القول أن الرقابة الإدارية بمختلف صورها تهدف للحفاظ على وحدة الدولة السياسية باعتبار الاستقلال المطلق للهيئات المحلية يهدد كيان الدولة ويؤدي إلى عدم التجانس والانسجام ما بين السلطة المركزية في العاصمة والهيئات المحلية في الأقاليم، كما تضمن عملية الرقابة قيام المجالس المحلية بأداء واجباتها وأدوارها بفعالية ونزاهة.

¹ يحيياوي ' كريم، مرجع سابق، ص 63.

² بن محمد، علي، مرجع سابق، ص 152.

³ جديدي، عتيقة، مرجع سابق ' ص 127.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية على المجالس المحلية المنتخبة :

للرقابة الشعبية دور أساسي في تعزيز استقلالية الجماعات الإقليمية وتفعيل أدائها، كما تعتبر إحدى الآليات التي يمارس من خلالها المواطنين حقوقهم وتمنحهم القدرة على أداء الدور المناط بهم في تسيير الجماعات الإقليمية بحكم أنها تعنى بشؤونهم المحلية .

المجتمع المدني:

يعد مصطلح المجتمع المدني من المصطلحات الأكثر تداولاً في السنوات الأخيرة على المستوى الأكاديمي والسياسي والاجتماعي.

وفي الجزائر ارتبط ظهور مصطلح المجتمع المدني مع تحول النظام السياسي نحو التعددية بعد إقرار فتح المجال للجمعيات ذات الطابع السياسي والثقافي والاجتماعي والنقابات والجراند المستقلة بموجب دستور 1989 .

ويقصد " بمنظمات المجتمع المدني المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادين مختلفة، وهي في استقلال عن السلطة لتحقيق أغراض متعددة منها المشاركة في صنع القرار السياسي والإسهام في العمل الجمعي لتحقيق التنمية...¹ "

ويكمن دور المجتمع المدني في مراقبة السلطة السياسية، كما أنه وسيط بين الدولة والمجتمع لتقريب وجهات النظر لتقادي الوقوع في العنف، والمشاركة في إدارة بعض المجالات التي تعجز الدولة عن إدارتها بحكم انشغالها بمهام أكبر، وأهم إطار لهذه المشاركة هو الهيئات المحلية لمساعدتها في تحقيق التنمية في مجالات اجتماعية مختلفة كعملية تزيين المحيط، الإنارة العمومية، النظافة، الحفاظ على البيئة ومكافحة التلوث... الخ

أ/الجمعيات:

يتجسد عمل الجمعيات وتنظيمات المجتمع المدني كأداة رقابة ومتابعة من خلال عملية التقييم لكافة أعمال وانجازات الهيئات المحلية، وإعداد التقارير الخاصة بمراقبة تنفيذ الخطط والبرامج والاستراتيجيات على المستوى المحلي، والكشف عن مواطن الفساد وعن المفسدين ونشر تلك التقارير للرأي العام وللسلطات المعنية²، وكذا المطالبة والإلحاح المستمرين من أجل تفعيل مبدأي المسائلة والمحاسبة لتحقيق النزاهة والشفافية في تسيير العمل الإداري من خلال عدة وسائل وطرق أهمها وسائل

¹ مرسي، مشري، " المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله"، (ملتقى وطني، حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر المنعقد يومي 16/17 ديسمبر 2008، كلية الحقوق، جامعة حسين بن علي، الشلف)ص03.
² عبد اللاوي، عبد السلام، "دور المجتمع المدني في التنمية المحلية" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قاصدي مرباح ورقلة، 2012)ص91.

الإعلام التي تلعب دور كبير في إتاحة كافة الآليات اللازمة من أجل إيصال أفكاره وتوجهاته إلى كافة شرائح المجتمع من وسائل إعلامية مقروءة ومسموعة ومرئية لتأثير في الرأي العام. لكن في واقع الأمر لازالت مختلف الجمعيات وتنظيمات المجتمع المدني تعاني الكثير من الصعوبات في علاقاتها بالمؤسسات والهيكل الرسمية الوطنية والمحلية حيث أن :

-العلاقة بين الجهات الرسمية (الإدارة الإقليمية) والجمعيات ليست شفافة بالقدر الكافي.

-إن الجمعيات غير معترف بها فعليا كمحاور وشريك من قبل المؤسسات الرسمية.

-كما أنه لا تتوفر الثقة المطلوبة المتبادلة بحكم أن العلاقة بينهما غير مأسسة.¹

كما أنها تبقى عاجزة من حيث تأدية العمل الرقابي لأسباب أبرزها نقص الوعي لدى أعضاء الجمعيات وطابعها المحلي لانعدام الكفاءة لدى منتسبيها وإعداد الآليات القانونية من أجل فرض الرقابة على الجماعات الإقليمية.²

ب/ الأحزاب السياسية:

يعرف الحزب السياسي على أنه تجمع أشخاص أو تنظيم شعبي وأموال متحدين في مشروع سياسي وإيديولوجي يستقطب الرأي العام، يهدف الوصول إلى السلطة بطرق ووسائل مشروعة، وهو أداة تسمح للفرد بالمشاركة في الحياة السياسية والمشاركة في صنع القرار.³

كما أنه يعرف: تجمع أفراد منظم هدفه التعبير عن آراء ومواقف ومصالح وتطلعات أعضائه وعن خياراتهم السياسية وإفساح المجال أمامهم للممارسة السلطة⁴، وعليه يتمثل دور الأحزاب في توجيه الرأي العام وتحقيق التنمية الاجتماعية والرقابة على أعمال السلطة.

تلعب الأحزاب السياسية دورا كبيرا في التأثير على تشكيل المجالس المحلية، فهي تلجأ إلى اختيار الأشخاص الأكثر شعبية وليس الأكثر كفاءة اعتمادا على معايير القبلية أو العروشية أو المركز المالي على حساب المعايير الموضوعية والتي من أهمها الكفاءة⁵. كما أنها تمارس نوعا من الرقابة على أعمالها من خلال توجيهها بما يخدم الصالح العام. عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من صحافة، إذاعة وتلفزيون من أجل حل مختلف المشكلات والصعوبات التي تواجهها المجالس المحلية المنتخبة، وكذا تحسين أدائها ورفع مستوى الخدمات الإدارية.⁶

¹ عبد السلام، عبد اللاوي، نفس المرجع، ص 101.

² بن عيسى، احمد، مرجع سابق، ص 69.

³ عزيز، محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 19.

⁴ مولود، ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار النجاح، 2005، ص 181.

⁵ عبد الرزاق، الشبخلي، مرجع سابق، ص 35.

⁶ بن الناصر، بوطيب، مرجع سابق، ص 32.

إن المجالس المحلية المنتخبة سواء البلدية أو الولائية ما هي إلا انعكاس للنشاط السياسي للأحزاب، ومشاركة المواطن في تسيير الجماعات المحلية من خلالها وفق أطر قانونية محددة كقانون البلدية والولاية.¹

ج-الإعلام:

تمارس وسائل الإعلام الرقابة بواسطة أجهزته المختلفة عن طريق الصحافة المكتوبة أي الجرائد أو السمعية البصرية عن طريق القنوات التلفزيونية أو الالكترونية عن طريق شبكة الانترنت والتي أصبحت أكثر فعالية وانتشار واسع، بحيث تلعب دور دورا حيويا في مجال الرقابة من خلال مساهمتها في إثارة الموضوعات الهامة التي تتعلق بقضايا المحليات وعرض المشاكل الخاصة بالسكان المحليين، كما أن وسائل الإعلام ورغم أنها مفتوحة في مجال الصحافة المكتوبة إلا أنها استطاعت أن تمارس رقابة فعالة في مجال القضايا المحلية من خلال شبكة المراسلين.²

لكن في ظل الممارسة الواقعية نرى أن الرقابة الشعبية ليس لها أهمية مقارنة بالرقابة (الوصاية) الإدارية التي لها إطار قانوني واضح، بحكم انعدام العلاقة الوظيفية بين من هم في السلطة ومن هم خارج السلطة.

وعليه يمكن القول أنه وفي ظل تعدد أشكال وصور الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة إلا أنها تبقى هذه المجالس عاجزة على القضاء على مختلف التجاوزات والمظاهر السلبية التي تعاني منها مما انعكس سلبا على واقع التنمية المحلية.

¹ بن عيسى، أحمد، " الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد، (ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، 13/12/ديسمبر 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي طاهر، سعيدة)ص 69.

² نفس المرجع، ص 70.

الخلاصة والاستنتاجات:

نظرا لأهمية الإدارة الإقليمية كقطاع حكومي يهدف إلى إحداث عملية التنمية الشاملة، فإنه يتحتم ضرورة تطويرها، والعمل على تحسين أدائها وتغيير صورتها التقليدية، لتكون قادرة على تقديم الخدمات العامة والأساسية للمواطنين بطريقة أفضل وأكثر فعالية استجابة لمتطلباتهم الاقتصادية والاجتماعية، وكذا تدليل كافة الصعوبات التي تواجههم.

يتطلب تطوير أداء الإدارة الإقليمية استحداث أساليب إدارية فعالة كالتخطيط الاستراتيجي الذي يعتبر عملية لعصرنة وسائل الأعمال الرئيسية في المنظمات سعيا لتحسين الكفاءة والفعالية في أداء الخدمات المقدمة للمواطنين المحليين كما أنه أداة إدارية هامة وحتمية لتنمية الموارد البشرية. في سياق متصل تشكل الإدارة الالكترونية ثورة علمية لتحديث الإدارة ومحور أساسي من محاور الحكامة الجيدة التي تؤدي تطبيقاتها إلى رفع مستوى الأداء وخفض تكاليف العمل لمواكبة مختلف التطورات، حيث يكتسي موضوع الإدارة الالكترونية وعلاقته بأداء الإدارة الإقليمية أهمية بالغة نتيجة فشل نمط الإدارة الإقليمية الورقية في الاهتمام بانشغالات المواطن المحلي.

تتجه الإدارة الإقليمية إلى تدريب وتنمية الموارد البشرية لرفع قدرات ومهارات ومعارف الموظفين لديها ليكونوا قادرين على تحقيق الأهداف وتنفيذ الاستراتيجيات، نتيجة ضعف كفاءة المنتخبين وعدم تمكنهم من مبادئ الوظيفة التمثيلية في المجالس المنتخبة، حيث يوجد بعض الأعضاء الذين لا يملكون مؤهلات علمية عالية لكنهم أثبتوا كفاءتهم بحكم خبرتهم في مجال التسيير الإداري، وتهدف عملية تدريب وتكوين الموارد البشرية التي انتهجتها الجزائر عن طريق برنامج وزارة الداخلية إلى علاج جوانب القصور في الأداء الإداري الحالي، وإعداد الموظف وتجهيزه للمشاركة في تحقيق الأهداف التنموية والمشاريع المستقبلية مما يحقق رضا المواطنين.

تخضع المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية للرقابة الإدارية التي تمارس عليها من قبل السلطة المركزية حفاظا عن النظام العام متمثلة في الرقابة على الأشخاص، الأعمال والمجلس كهيئة محلية منتخبة، كما أنها تخضع للرقابة الشعبية المتمثلة في الأحزاب السياسية، وجمعيات المجتمع المدني، ومختلف وسائل الإعلام.

الأختام

الخاتمة

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على أجهزة مركزية وأخرى لا مركزية، وتمثل الإدارة الإقليمية الهيئات اللامركزية الأساسية للتنظيم الإداري للدولة من خلال خليتين أساسيتين هما: البلدية والولاية كهيكل قاعدية تتمتع بالاستقلال القانوني والشخصية المعنوية حسب ما نصت عليه جميع دساتير الدولة الجزائرية .

تهدف الإدارة الإقليمية إلى تحقيق الديمقراطية التشاركية من جهة والتنمية المحلية من جهة ثانية، إلا أنها تعاني من مظاهر وسلوكيات سلبية في تسيير مختلف أجهزتها وهيكلها مما انعكس على مستوى أدائها في تقديم خدمات دون المستوى المطلوب للمواطنين، بحيث نتج عن ذلك تدمرهم وفقدان الثقة بين الإدارة من جهة والمواطن المحلي من جهة أخرى، كما أدى انتشار الفساد في أجهزة ومستويات الإدارة الإقليمية إلى عرقلة عملها نتيجة تحقيق مكاسب شخصية سواء من طرف الإداريين والمنتخبين المحليين وذلك على حساب المصلحة العامة مما يستوجب تفعيل أساليب الرقابة الإدارية والسياسية والقضائية من طرف أجهزة السلطة المركزية وهيئات المجتمع المدني، وسائل الإعلام حتى تساهم في تحقيق أهداف الإدارة الإقليمية .

يفرض إصلاح وتطوير أداء الإدارة الإقليمية في الجزائر وضع إستراتيجية إدارية تؤدي إلى رفع مستوى الأداء لتحقيق الفعالية وتحسين نوعية الخدمة المقدمة للمواطنين المحليين، وهذا ما يفرض على وزارة الداخلية والجماعات المحلية عصنة الإدارة الإقليمية عن طريق آلية التخطيط لبناء قاعدة صحيحة ترتقي بمستوى تلك الخدمات لنيل رضا واستحسان المواطن.

كما تم الانتقال من أساليب تسيير تقليدية إلى أساليب تسيير حديثة وعصرية عرفت بالإدارة الالكترونية لتسهيل عملية التواصل والتفاهم وتحقيق المصلحة العامة واحتواء كافة جهات النظر .

وفي نفس السياق يتطلب تحسين وتطوير أداء الإدارة الإقليمية الاهتمام بالعنصر البشري من حيث تدريبه وتكوينه بغرض تحسين مستوى الإداريين والمنتخبين المحليين من حيث رفع مهاراتهم وكفاءاتهم عن طريق تكثيف فترات التريص والتكوين المستمرين، بحيث أنه لا تقتصر عملية التكوين والتدريب على مجرد إلقاء المعلومات مهما بلغت قيمتها وأهميتها، بل يجب أن تقترن هذه الأخيرة بالممارسة الفعلية لأساليب الأداء الجديدة من حيث تغيير المعارف، المفاهيم، القيم، الاتجاهات المهارات

والقدرات وبالتالي تكون محصلة هذا التغيير تحقيق نتائج إدارية تشمل الأداء الأفضل لمختلف الإطار
المؤهلة التي تمتلك قدرة التحكم في التسيير.

تخضع المجالس المحلية المنتخبة لرقابة الأجهزة المركزية في الدولة بالرغم من أن النظام
اللامركزي يقوم على فكرة استقلالية الجماعات الإقليمية من خلال تمكنه من إدارة مختلف المرافق
المحلية، إلا أن هذا الاستقلال يبقى تحت رقابة الجهات المركزية، فهذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة.

و بالتالي فإن فكرة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية تبقى وحدها غير مجدية، مما يتطلب
إشراك هيئات المجتمع المدني عن طريق ما يعرف بالرقابة الشعبية، والتي تعتبر من مبادئ حوكمة
الإدارة الإقليمية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

1/ الوثائق الرسمية:

أ- الدساتير :

- - الجمهورية الجزائرية، **دستور 1963**.
- - الجمهورية الجزائرية، دستور 1976.
- - الجمهورية الجزائرية، دستور 1989.
- - الجمهورية الجزائرية، دستور 1996

ب/ القوانين :

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 11-10، المتضمن قانون البلدية المؤرخ في 22-05-2011. (الجريدة الرسمية العدد 37، 03/01/2011).

- - الجمهورية الجزائرية قانون رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات. (الجريدة الرسمية، العدد 14 01 يناير 2012).

- - الجمهورية الجزائرية، قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن القانون الولاية (الجريدة الرسمية العدد 12، 12 فيفري 2012).

2 - الكتب :

ا/ باللغة العربية :

1. بعلي، محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. الجزائر: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.
2. بوشیخة، أحمد نادر، إدارة الموارد البشرية. ط1، الأردن : دار اليازوري، 1986.
3. بوضياف، عمار، الوجيز في القانون الدستوري، الجزائر: جسر للنشر والتوزيع، 2007.
4. جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، (تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية)، الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004.
5. خطار شطاوي علي، الإدارة المحلية. ط1. عمان، الأردن: دار وائل للنشر، 2002.
6. خلف السكارنه، بلال، التخطيط الاستراتيجي. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر، 2009.
7. الشخيلي، عبد الرزاق، الإدارة المحلية، عمان: دار المسيرة للنشر، 2001.
8. صلاح الدين، عبد الباقي، إدارة الموارد البشرية. مصر : مركز الإسكندرية للكتاب، 2009.
9. عباس، أنس عبد الباسط، إدارة الموارد البشرية. ط1، عمان: دار المسيرة للنشر، 2011.

10. عبد الله، حسين، جوهر، إدارة الموارد البشرية. مصر: مؤسسة شباب الجامعة، 2011. 18-مولود، ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزائر: دار النجاح، 2005.
11. عشي، علاء الدين، شرح قانون البلدية 10/11. الجزائر: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع 2011 .
12. عوابدي، عمار، دروس في القانون الإداري. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 1990.
13. عوابدي عمار، القانون الإداري ج1، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية 2007.
14. عودة المعاني، أيمن، الإدارة المحلية، ط1. الأردن: دار وائل للنشر، 2010.
15. غياث، بوفلجة، مبادئ التسيير. ط1، الجزائر: دار المغرب للطباعة، 1989.
16. لطفي، علي، تكنولوجيا الموارد البشرية-إدارة وتنمية -تخطيط وتطوير. مصر: السحاب للنشر والتوزيع، 2009.
17. ناجي، عبد النور، الدور التنموي للمجالس المحلية في إطار الحوكمة، عنابه: الجزائر مديرية النشر لجامعة باجي مختار، 2010.
18. الهيتي، خالد عبد الرحيم، إدارة الموارد البشرية. ط1، الأردن: دار وائل للنشر، 2003.

ب/ باللغة الأجنبية:

- BYRN TONY، local government in Brittan، penguin books، LTD، 1999.
- Bardhan p mokherjee D. decentralization an once in d local Govern Developing centuries :A comparative perspective، Cambridge amass، Mite press. 2006.

المقالات العلمية:

1. بومدين، طاشمة، "الحكم الراشد ومشكلة بناء الإدارة المحلية في الجزائر" الملتقى الوطني حول التحديات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر-واقع وتحديات-الشلف، الجزائر، 16-17.
2. بن عيسى، أحمد، " الرقابة الشعبية و دورها في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر في ظل الحكم الراشد ، (ملتقى وطني حول إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية والإقليمية 13/12/ديسمبر 2010، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي طاهر، سعيدة).
3. حميد، علي نجيب، الادارة المحلية مفهومها وعناصرها، (المجلة العربية للإدارة)، مجلد7، العدد الأول (1983).
4. ساسية خضراوي (هاجر جبار)، نظم الإدارة المحلية دراسة تجارب بعض الدول (ملتقى آليات تطوير أداء الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، جامعة البلدية 03/2 جوان 2014).

5. عبد الحليم، بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة،
6. عبد اللطيف، باري، " دور ومكانة الحكومة الالكترونية أهم التجارب العربية"، مجلة الفكر، العدد التاسع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة،
7. عبد الله، ابراهيمي، المختار، أميدة، " دور التكوين في تثمين وتنمية الموارد البشرية " مجلة العلوم الانسانية، العدد السابع، فيفري 2005، جامعة محمد خيضر، جامعة محمد خيضر، بسكرة)
8. علي السفلان، الهياكل التنظيمية للمدن والبلديات، (مجلة الإداري، العدد 68، 1997)
9. عيسى مرارقة، "وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية- مراقبة ميزانية الجماعات المحلية"، ملتقى دولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات"، 2011،
10. مرسي، مشري، " المجتمع المدني في الجزائر دراسة في آلية تفعيله"، (ملتقى وطني، حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر ' المنعقد يومي 16/17 ديسمبر 2008، كلية الحقوق، جامعة حسين بن علي، الشلف) .

الدراسات غير المنشورة :

1. بن حدة، باديس، الاتجاهات الحديثة لتطوير الإدارة المحلية في الوطن العربي . (مذكرة ماجستير قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012).
2. بن عثمان، شويح، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية- دراسة حالة البلدية - (مذكرة ماجستير في القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010 / 2011) .
3. بن مرسلي، رافيق، الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق- دراسة حالة الجزائر 2001-2011، (مذكرة ماجستير كلية الحقوق، والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011)
4. بوطيب، بن الناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية في الجزائر، (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
5. بوكباش، نوال، "تأثير الموارد البشرية على تنمية الإدارة المحلية في الجزائر"، دراسة حالة ولاية جيجل، (مذكرة ماجستير للعلوم السياسية في العلاقات الدولية كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر 3، 2011).
6. جردير، ليلي، " التنمية الإدارية كمدخل لتجسيد الحكم الرشيد"-دراسة حالة الجزائر- (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، قسم العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011)

7. ساكري، صالح، المعوقات التنظيمية وأثرها على فعالية الجماعات المحلية، (مذكرة ماجستير في علم الاجتماع والديموغرافيا، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم والإسلامية، جامعة لحاج لخضر باتنة، 2008).
8. الشايب، محمد، "الحكومة الالكترونية كآلية لتوطيد الحكم الجيد -دراسة في تطبيقات العالم المتقدم والنامي"- (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2009).
9. صوالحي، عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية. (مذكرة ماجستير)، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر 1، 2010.
10. عبد السلام، عبد اللاوي، "دور المجتمع المدني في التنمية المحلية" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قاصدي مراح ورقلة، 2012).
11. عشور، عبد الكريم، " دور الإدارة الالكترونية في ترشيد الخدمة العمومية في الو.م.أ والجزائر" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010) ص 12.
12. غزير، محمد الطاهر، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر" (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، قاصدي مراح، ورقلة 2010
13. فرج جبريل، عبد القادر جبريل، "الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية والديمقراطية". (مذكرة ماجستير إدارة أعمال، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010)
14. كلثم، محمد الكبيسي، " متطلبات تطبيق الإدارة الالكترونية في مركز نظم المعلومات التابع للحكومة الالكترونية في دولة قطر" (مذكرة ماجستير، إدارة أعمال، الجامعة الافتراضية، قطر، 2008
15. محمد، على، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، (مذكرة ماجستير، قسم العلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012،
16. مزياي، فريدة، المجالس الشعبية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري (أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري كلية الحقوق قسنطينة 2005).
17. يحيوي، حكيم، "دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية"، دراسة مقارنة بين بلديتي وولايتي ورقلة وغرداية (2007-2011)، (مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010-2011)
18. يوسف، نور الدين، " الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية بالجزائر" -دراسة تقييميه 2000-2008، دراسة حالة ولاية البويرة، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2010).

4/ المواقع الالكترونية :

- الطيب، بلعيز، -بمناسبة افتتاح الدورة الأولى لرسكلة الأمناء العامين للبلديات - " إستراتيجية شاملة للنهوض بمنظومة التكوين لموظفي الداخلية" على الرابط التالي :

www.djazairess.com/alahrar/120253

"انطلاق الدورة التكوينية للدفعة الأخيرة من الأميار"، - أخبار اليوم- (2014/12/14) على الرابط

التالي www.djazairess.com/Akbar el Yom/125494 .

- أحمد، اويحي، الإعلان عن رسكلة 5 آلاف إطار جامعي ، وكالة الأنباء الجزائرية، بتاريخ

2010/12/22 على الرابط التالي <http://www.djazairess.com/aps/99064> .

افتتاح لقاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية- خطاب - (الجزائر، السبت 26 جويلية 2008) على الرابط

التالي http://www.el-mouradia.dz/arabe/discours_ara/2008/7/html/d260708 .